Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

موازنة البرامج و الأداء ودورها في ترشيد الانفاق العام في العراق بعد عام 2006

ا.م.د. حيدر مجيد عبود
كلية الادارة والاقتصاد / جامعة الكوفة

طارق عباس جاسم
كلية الادارة والاقتصاد / جامعة الكوفة

المقدمة

ان النفقات العامة بالرغم من كونها اداة تستخدمها الدولة في تسيير الادارة العامة واشباع الحاجات العامة ,الا انها تعد احد ادوات السياسة المالية لاي بلد اي من خلالها تقوم الدولة بالتدخل بالحياة الاقتصادية والاجتماعية, وعن طريقها يتم تقييم أداء الحكومة من خلال دراسة وتحليل هيكل الموازنة العامة, والملاحظ ايضا ان النفقات العامة في العراق بعد عام 2006 اخذت مسارات متزايدة في اعداد الموازنة التشغيلية حتى وقتنا الحاضر , ولتصحيح الاختلالات في قطاعات الاقتصاد العراقي الذي يعتمد على الايرادات النفطية في اعداد الموازنة العامة وتوجيه الانفاق الاستثماري نحو التنمية الحقيقية وفق سياستها التي تهدف الى تنويع الاقتصاد العراقي والعمل بمدى الاستفادة من اللجوء الى اتباع موازنة البرامج والأداء في العراق.

أهمية البحث

يكتسب البحث اهمية من كونه يسعى الى دراسة مسارات الانفاق العام في العراق ومدى قدرة الحكومة العراقية على مواجهة الزيادة في النفقات العامة بعد عام 2006 فضلا عن الاهتمام بدراسة مؤشرات السياسة المالية في العراق وثبات حالة الاختلالات الهيكلية في قطاعات الاقتصاد العراقي ,بسبب الاعتماد على الايرادات النفطية.

هدف البحث: يهدف البحث الى تحقيق جملة من الاهداف منها:

1- التعرف على موازنة البرامج والأداء في العراق بعد عام 2006.

2- بيان انعكاس النفقات العامة واثرها على الاقتصاد العراقي.

3- التعرف على مدى امكانية الاستفادة من موازنة البرامج والأداء وتشجيع العمل فيها لتحفيز النشاط الاقتصادي العراقي ودعم الموازنة العامة.

مشكلة البحث

ان جوهر مشكلة البحث تكمن في ان الاقتصاد العراقي يعاني من اختلالات هيكلية في القطاعات الاقتصادية كافة ,بسبب عدم قدرة الحكومة العراقية على توجيه مسارات الانفاق العام بالشكل الصحيح واعتمادها على ايرادات القطاع النفطي الامر الذي ادى الى زيادة هذه النفقات من دون ترشيدها .

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها ان زيادة النفقات العامة في العراق بعد عام 2006 ,كان سببا رئيسيا في زعزعة الاستقرار الاقتصادي وتدهور اوضاع الموازنة العامة الذي يعود لضعف الاقتصاد العراقي والذي يتصف بالريعية مما يتطلب الامر اتباع موازنة الأداء لترشيد النفقات بالعامة .

Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

منهج البحث

يهدف البحث الى اثبات فرضية البحث وبلوغ الاهداف واعتمد البحث على الجمع بين المنهج الاستقرائي في جمع البيانات وتحليلها وكذلك المنهج الاستنباطي باسلوبه الوصفي بمراجعة الدراسات المتعلقة بالبحث من اجل التوصل الى الاستنتاجات والتوصيات.

Abstract

Although public expenditures are a tool used by the state in managing public administration and satisfying public needs, it is one of the financial policy tools of any country, that is, through which the state intervenes in economic and social life, and through it the government's performance is evaluated through studying and analyzing the structure of the public budget. It is also noted that public expenditures in Iraq after 2006 have taken increasing paths in preparing the operating budget until the present time, and to correct the imbalances in the sectors of the Iraqi economy, which depends on oil revenues in preparing the general budget and directing investment spending towards real development in accordance with its policy aimed at diversifying the Iraqi economy And work to the extent of benefit from resorting to following the budget programs and performance in Iraq.

research importance

The research acquires importance from the fact that it seeks to study the paths of public spending in Iraq and the extent of the Iraqi government's ability to cope with the increase in public expenditures after 2006, as well as the interest in studying the indicators of fiscal policy in Iraq and the stability of the state of structural imbalances in the sectors of the Iraqi economy, due to dependence on oil revenues.

Research objective: The research aims to achieve a number of objectives, including:

1- Identifying the program budget and performance in Iraq after 2006.

2- Statement of the reflection of public expenditures and their impact on the Iraqi economy.

3- To identify the extent to which it is possible to benefit from the program and performance budget and encourage work in it to stimulate Iraqi economic activity and support the general budget.

Research problem

The essence of the research problem lies in the fact that the Iraqi economy suffers from structural imbalances in all economic sectors, due to the inability of the Iraqi government to direct public spending paths correctly and its dependence on the revenues of the oil sector, which led to an increase in these expenditures without rationalizing them.

Research Hypothesis

The research stems from the hypothesis that the increase in public expenditures in Iraq after 2006 was a major cause of economic destabilization and the deterioration of the conditions of the public budget, which is due to the weakness of the Iraqi economy, which is characterized by rentierism, which requires followers of the performance budget to rationalize public expenditures.

Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

Research Methodology: The research aims to prove the hypothesis of the research and achieve the goals. The research relied on a combination of the inductive approach in data collection and analysis, as well as the deductive approach in its descriptive style by reviewing the studies related to the research in order to reach conclusions and recommendations.

اولا : موازنة البرامج والأداء مفهومها ,المزايا, والعيوب

1) مفهوم موازنة البرامج والأداء

وهي الموازنة التي من خلالها تحدد الاهداف التي ترصد من اجلها النفقات وحجم النفقات المطلوبة للبرامج المتوقع ادراجها ضمن مشروع الموازنة لغرض بلوغ كل هدف من تلك الاهداف وبالاضافه الى وضع المقاييس والمعايير اللازمة لقياس ماتم انجازة من البرامج الموضوعة وتقييم ادائها وكفاءتها[1]. وكذلك عرفت موازنة البرامج والأداء من قبل لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة على انها مجموعة من الطرق الاساية التي يتم من خلالها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الاهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقية ومقارنة تنفيذ هذه الاهداف حسب الوقت وساعات العمل والمواد[2].

2) مزايا موازنة البرامج والأداء[3].

ا- اعطاء صورة صحيحه ودقيقة عن حجم الانفاق الحكومي ويكون من خلال دراسة علمية مسبقة وبتكلفة معينة ما سوف يتم تنفيذه .

ب- اعطاء صلاحيات لمدراء الدوائر في مجال التخطيط والرقابة الذاتية , ويقابلة تحميلهم المسؤلية في عدم تحقيق الكفاءة التي قد احصل في الأداء

ت- تطوير ورفع كفاءة الاجهزة الرقابية والادارية والمالية ويكون ذلك من خلال اضافة مؤشرات جديدة للتقويم والرقابة .

ث- عدم الازدواج في البرامج والانشطة الحكومية ويتطلب ذلك وضع خطة تنسيقه .

ج- العمل على رفع كفاءة النظام المحاسبي وزيادة الاعتماد على بيانات تكاليف الأداء الحكومي وتكون هذه الزيادة موثقه للتقارير المالية .

ح- العمل على ترجمة سياسة الدولة العامة واهدافها الى برامج تقوم بمعالجة المشاكل الاساسية وبصورة واضحة وبسيطة .

خ- العمل على رفع كفاءة الوحدات الادارية للدولة وتنفيذ البرامج والمشروعات الحكومية

3) عيوب موازنة البرامج والأداء

تواجه موازنة البرامج والأداء عدة انتقادات وهي[4].

ا- صعوبة تحديد وحدات الأداء التي من خلالها تقاس بها الانجازات لكل وزارة ومصلحة حكومة.

ب- من الصعوبة الحصول على المعلومات التفصيلية عن نشاطات الاجهزة الحكومية المختلفة, ذلك لعدم دقة المعلومات المتوفره لديهم .

ت- عدم قدرة المؤسسات الحكومية على تطبيق نظام محاسبة التكاليف فيها, مما أدى الى عدم تطبيقها في اغلب المؤسسات الحكومية .

Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

ث- ركزت موازنة البرامج والأداء على المشاريع الصغيرة قصيرة الاجل,والتي كانت عقبة امام التخطيط للمشاريع طويلة المدى .

ج- يتطلب تطبيق موازنة البرامج تكاليف عالية ,من حيث التطبيق فانها تحتاج الى توافر اعداد كبيرة من المواطنين المؤهلين في العمل المحاسبي وكذلك متابعة وتوفير الاجهزة والمعدات الضرورية لنجاحها.

ح- من الصعوبة الحصول على عوائد البرامج والمشاريع بشكل مادي وملموس.

ثانيا :سلوك ترشيد الانفاق العام في العراق في ضوء موازنة الأداء :

لكي يستطيع العراق مواجهة التضخم في الانفاق العام والحد من الترهل الوظيفي واصلاح سلم الرواتب، فانه يقتضي ترشيد الاجهزة الحكومية وتوظيفها لحسن ادارة المرافق العامة وتحسين الخدمات عن طريق اصلاح النظام الاداري والمالي وزيادة كفاءة الأداء الحكومي ومكافحة البيروقراطية والبطالة المقنعة والروتين والفساد وذلك بالقيام بالاتي:

1. ترشيد الانفاق العام: ويتم ذلك من خلال[5]:

أ- تنفيذ الحكومة الالكترونية لتحقيق كفاءة وسرعة الأداء ومكافحة الفضائيين والعمولات والرشاوي.

ب- توحيد رواتب الموظفين والتقاعد في قانون موحد لكل منها للقضاء على الفوارق الكبيرة (الفلكية) بين الرواتب.

ت- الغاء مخصصات الخطورة والضيافة والامتيازات الخاصة تحقيقا للعدالة الاجتماعية.

ث- تشجيع صغار الموظفين على الأداء الوظيفي الجيد ومكافحة الفساد وضمان توفير الخدمات الضرورية للمواطن .

ج- معالجة اهمال الموازنة للتربية والتعليم والصحة والسكن والغذاء. اذ تبلغ تخصيصات الزراعة 631 مليار دينار و659 مليون وتخصيصات الاعمار والاسكان والبلديات 413 مليار و518 مليون دينار اي ما مجموعه 765 مليار و 177 مليون دينار فقط وهو مقدار تخصيصات كل من الوقفين الشيعي والسني والديانات الاخرى بما مجموعه 708 مليار و 658 مليون دينار، في حين ان عوائد الاوقاف كبيرة جدا ولا يعرف كيف تنفق و لماذا تحمل الموازنة العامة اعباء مالية في الوقت الذي ينبغي ان ترفد الموازنة من العوائد لضمان الخدمات الضرورية للمواطنين. مما يعكس مدى اهمال الحكومة للمواطن.

ح- لغرض الحد من الانفاق الحكومي ينبغي الغاء الرواتب المزدوجة ورواتب الفضائيين ورواتب العدالة الانتقالية المؤقتة وعدم تحويلها الى نظام قانوني دائم وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية ووقف الهدر في المال العام.

2. مكافحة الترهل الوظيفي:

ويتم ذلك بوقف التعيينات الحكومية ووقف الاستثناءات للقضاء على تضخم عدد الموظفين وتشجيع الموظفين ممن لم يبلغوا سن التقاعد على طلب التقاعد مقابل مكافئة نهاية خدمة مشجعة للقضاء على الترهل الوظيفي والبطالة المقنعة وتحقيق الانتاجية في العمل الحكومي. وقد ادت سياسة التعيين الحكومي المفرط وغير المدروس الى زيادة كبيرة في اعداد موظفي الدولة، ففي المدة قبل ٢٠٠٣ كان عدد الموظفين الحكوميين تقارب 850 الف موظف ، بينما قاربت اليوم على ال 3 مليون ونصف المليون موظف، اي

Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

تجاوزت الخمس اضعاف . وترجع اسباب تضخم اجهزة الدولة الى سلوك سياسة التعيين المفرط" بسبب عوامل اقتصادية وسياسية طرات بعد 2003 اهمها[6]:

خ- الازدياد الكبير في عدد السكان والنمو السكاني السنوي المرتفع ودخول اعداد بشرية كبيرة سنويا الى سوق العمل مطالبة بفرص عمل.

د- اسباب اقتصادية تتعلق بزيادة اعداد البطالة نتيجة توقف وركود العديد من الانشطة في القطاعات الخاصة الزراعية والصناعية والتجارية منها.

ذ- استمرار الضغوطات الشعبية على الحكومة لتوفير مقاعد وظيفية جديدة .

ر- سوء التخطيط والادارة المركزي .

ز- استخدام التوظيف الحكومي" كاداة لرشي الناخبين خلال الفترات التي تتزامن وتسبق الانتخابات.

س-استخدام غالبية الاحزاب السياسية لاداة التوظيف الحكومي" كممارسة لتمويل الاحزاب من خلال الابتزاز وبيع الدرجات الوظيفية على اختلاف تدرجها في الهرم الوظيفي الحكومي.

ش-استخدام سياسة التوظيف الحكومي"غير المدروس للتخفيف من الضغط على الحكومات مع كل تظاهرات شعبية غاضبة منتقدة للحكومات وأدائها.

من وجهة النظر الاقتصادية، لا يمكن لأية حكومة احتواء درجات وظيفية لكل القادرين على العمل، فمهمة الدولة تتباين بين (رسم السياسات الاقتصادية، او توفير البيئة الاقتصادية الحرة) بحسب طبيعة النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدول؛ لتوفير الفرصة للتقدم او النمو الاقتصادي الذي يوفر الوظائف للعاملين.

وبالنظر لعدم قدرة الحكومة على انهاء التعاقدات الوظيفية مع الموظفين او الإعفاء او تسريح او حتى طرد المقصرين والفاسدين منهم، لاسباب تتعلق بالقوانين والتشريعات، واسباب سياسية أخرى معروفة، فمن الممكن للحكومة ان تسعى الى ايجاد فرص عمل انتاجية في الاتي[7]:

- ان تعطي اولوية لاستحداث مؤسسات قطاع عام انتاجية (شركات انتاجية) مع دراسة جدوى اقتصادية لتاسيسها، متنبئة بربحيتها، لتنتهي في نهاية المطاف الى "شركات ذات تمويل ذاتي وربحية" قادرة على ان تتحمل كلفة رواتب موظفيها وربحيه تخفف من كاهل موازنة الدولة اعباء موظفيها، وترفد ميزانية الدولة بالارباح .

- ان تكون الاولوية الثانية لاستحداث مؤسسات حكومية ذات طبيعة خدمية من مؤسسات بلدية ومؤسسات خدمات الماء والكهرباء للمحاولة من خلالها لتاسيس مؤسسات جديدة بنظم ادارية جديدة وكوادر منتقاة وشابة من المؤسسات القديمة ذات الانظمة الكلاسيكية التي تعاني من اعتمادها على انظمة بالية وقديمة وروتينية وافتقادها لقدرة مواكبة التطور الاداري والفني .

- باستطاعة الحكومة الاستفادة من لكثير من المواقع والمنشات وعقارات الدولة المهملة وغير المستخدمة واعادة النظر في استخدام كثير من مواقع الشركات وعقارات الدولة غير المستثمرة او المستغلة وتخصيص اجزاء منها للمؤسسات والشركات المستحدثة .

Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

– تطبيق شراكات مع القطاع الخاص للادارة او المساعدة في الادارة لمراحل الانتاج المختلفة او توفير المواد الاولية بالاجل او وسائل التمويل الاستثماري المختلفة وغيرها من الاجراءات او الشراكات مع المصارف الاهلية والحكومية وفق مبدا التنافس وتكافؤ الفرص لمواجهة تحدي التمويل التشغياتي لهذه المؤسسات المتمثل بالمكائن والمعدات والمواد الاولية .

3. اصلاح سلم الرواتب:

ادت سياسة السفير بريمر رئيس سلطة الاحتلال في مكافاة السياسيين الذين تعاونوا مع سلطة الاحتلال الى وضع سلم جديد يمنح هؤلاء الموظفين امتيازات هائلة تضاف الى الراتب الاسمي، وتتضمن جملة من مخصصات الخطورة والضيافة وغيرها مما جعل رواتب هذه الفئة تعادل عشرات اضعاف الرواتب الاخرى. فقد بلغ راتب رئيس الجمهورية مع المخصصات 12 مليون دينار ومثله رئيس مجلس الوزراء والوزير 8 مليون دينار ووكيل الوزارة 6 مليون دينار. بينما لا يتجاوز راتب حامل البكالوريوس 400 الف دينار[8]. وقد ادت هذه الفروق الفلكية في الرواتب الى انعدام العدالة في توزيع الدخل والضغينة ازاء كبار الموظفين واضطرار الموظف الصغير الى قبول الرشوة لعدم كفاية راتبه لضرورات المعيشة. ويعود انعدام العدالة الى التوزيع غير المتوازن في الرواتب ففي الوقت الذي زاد عدد الموظفين ليبلغ3 ملايين ونصف موظفا زادت رواتبهم مع المتقاعدين والحماية الاجتماعية الى 52 مليار دولار سنويا. اذ يتسلم 3 مليون ونصف من الموظفين راتبا قدره $ 400 ويتسلم مليون ونصف $ 800 ويتسلم نصف مليون (4–8) االف دولار. ولعل السبب في ذلك يعود الى القوانين التي اسهمت في الفوارق الفلكية في الرواتب فهو قانون رقم 22 في 2008 / 5 / 4 وهو قانون الاساس الى جانب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٩٢٧ لسنة ١٩٨١ و قانون مؤسسة الشهداء رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ قانون رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٥ وقانون التعديل الاول لقانون ضحايا الارهاب والعمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم ٢٠ لسنة٢٠٠٩ ، اذ منح حق الجمع بين راتبين لذوي الشهيد والمصابين بنسبة عجز 50 في المائة فما فوق، ضمن قانون رقم (2) لسنة 2020، قانون التعديل الثاني لقانون ضحايا الارهاب والعمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم(20) لسنة 2009 المعدل، قانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم 4 لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم 35 لسنة 2013[9].

ثالثا: ترشيد الانفاق العام من خلال موازنة الأداء في العراق:

يستلزم اعتماد موازنة البرامج والأداء في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها في بيئة الوحدات الحكومية العراقية اجراء تطوير لمجالات عدة يمكن تجميعها في الجوانب الاتية والتي تمثل الاطار المقترح للتطوير باتجاه اعتماد موازنة البرامج والأداء[10]:

1. الجانب التشريعي:

ان التشريعات المنظمة للموازنة العامة سواء في مرحلة اعدادها او تنفيذيها اذا كانت تصلح في ظل الوضع الحالي فانها قد لا تتلائم مع تطبيق موازنة البرامج والأداء, الامر الذي يتطلب اعادة النظر فيها وتطويرها في المجالات الاتية[11]:

Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

أ. اجراء تعديلات على الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 المعدل بوصفه التشريع الاساس المنظم للموازنة العامة من ناحية اعدادها وتنفيذها والرقابة عليها لغرض:

*اضفاء صفة الالزام في تطبيق موازنة البرامج والأداء, لتوفير الغطاء القانوني اللازم للتوجه نحو موازنة البرامج والأداء.

*تاكيد التحول نحو تطبيق اساس الاستحقاق وبالشكل الذي يمكن من تدوير التخصيصات المعتمدة المتبقية والمتعلقة ببرنامج معين من سنة الى سنة اخرى في حال كون البرنامج يتطلب تنفيذه اكثر من سنة مالية واحدة لاسيما وان قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 المعدل قد اكد في اكثر من فقرة على اتباع معايير المحاسبة الدولية التي تتطلب اغلبها اعتماد اساس الاستحقاق، فضلا عن ان الدليل المحاسبي الذي اصدرته وزارة المالية عام ٢٠١١ قد تضمن حسابات تعلق بعضها بتطبيق اساس الاستحقاق، على سبيل المثال:

- ايرادات مستحقة غير مقبوضة.
- مصاريف مدفوعة مقدمة.
- ايرادات مستلمة مقدمة.
- مصاريف مستحقة غير مدفوعة.

اذ ان تطبيق اساس الاستحقاق سيمكن من توفير معلومات تساعد على اجراء مقارنة بين نفقات انشطة او برامج مماثلة خلال المدة الزمنية نفسها او اجراء مقارنة بين نفقات الانشطة او البرامج نفسها خلال مدد زمنية مختلفة.

ب. قيام وزارة المالية بنشر تعليمات حول موازنة البرامج والأداء وتوزيعها على جميع الوحدات الحكومية، تتضمن هذه التعليمات توضيحا كافيا لمفهوم موازنة البرامج والأداء ومسوغات اعتمادها بدلا من موازنة البنود، وكذلك توضيح بعض المصطلحات التي تستخدم في ظل موازنة البرامج والأداء وارشادات تستفيد منها الوحدات الحكومية عند تطبيق موازنة البرامج والأداء لكي لا يحدث لبس او غموض يؤثر بشكل سلبي على تطبيقها. وهذه التعليمات تكون بصيغة دليل ارشادي للعاملين في الوحدات الحكومية كافة يساعد في تفهم هذا الاسلوب من الموازنات وينعكس بشكل ايجابي على انجاز المراحل المختلفة لدورة الموازنة العامة من اعداد الموازنة العامة واقرارها وتنفيذها والرقابة عليها.

ت. اعادة النظر في تعليمات اعداد الموازنة التي تصدرها وزارة المالية سنوية لتتضمن تعريفا بالقضايا الرئيسة المتعلقة بالوظائف مع تصميم تبويب جديد يجمع بين متطلبات الموازنة والبرامج التي تعد بمثابة الطريق المؤدي الى الاهداف التي ينبغي تخصيص الاموال العامة لتحقيقها مما يعطي مسوغا كافية لهذه التخصيصات وبما يقلل الوقت المستغرق في مناقشات السلطة التشريعية خلال مرحلة اقرار الموازنة العامة.

ث. نظرا لان برامج كل وزارة والانشطة التي تنجز من قبل الوحدات الحكومية التابعة للوزارة تمتاز بخصوصيتها واختلافها من وزارة الى اخرى، لذا فلابد من اصدار تعليمات على مستوى كل وزارة تكون بمثابة اطار عمل للوحدات الحكومية التابعة للوزارة للعمل بموجب موازنة البرامج والأداء، تتضمن الاتي:-

Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

- تعريف بالبرامج الاساسية للوزارة وتحديد اولوياتها.
- تحليل الانشطة والبرامج الاساسية للوزارة والوحدات الحكومية ضمن كل وزارة للمساعدة في الوصول الى هيكل البرامج.
- مقاييس للأداء ضمن كل برنامج ونشاط، مع شرح لكيفية حسابها على مستوى كل برنامج ونشاط، والعمل على تحديثها باستمرار لتطوير بعض الجوانب التي تكون بحاجة الى تطوير. وهذه التعليمات يجري تحديثها باستمرار في ضوء البرامج التي تكون الوزارة مسؤولة عن تنفيذها.

2. الجانب الاجرائي:

اي اتخاذ مجموعة من الاجراءات التي لا غنى عنها لتطبيق موازنة البرامج والأداء، تتضمن الاتي[12]:

أ. دراسة وضع الشركات العامة المتوقف نشاطها منذ سنوات والتي تتولى وزارة المالية تمويل نشاطها من خلال نفقات الدعم التي تخصص لها في الموازنة العامة، وايجاد السبل اللازمة للنهوض بواقعها لكي يتسنى تقرير مصيرها، وهذا سيسهم في تحسين جانبي الموازنة العامة من خلال الاتي:

- ايقاف الدعم المقدم لهذه الشركات ومن ثم تخفيض جانب النفقات العامة الواردة في الموازنة العامة.
- تمكين الشركات العامة من تحقيق الارباح والتي سيؤول جزء منها الى الخزينة العامة ومن ثم زيادة ايرادات الموازنة العامة.

ب. اعادة النظر في هيكل النفقات العامة الواردة في الموازنة العامة لمصلحة ترجيح كفة النفقات الاستثمارية.

ت. تعديل الية تنظيم النفقات العامة على وفق التبويب الوظيفي للموازنة العامة وضرورة الانتقال من التبويب الوظيفي الحالي للموازنة العامة القائم على اساس دمج نتائج التبويب الاداري، والتوجه نحو تبويب وظيفي يقوم على اساس الخدمات او الوظائف المتوقع انجازها خلال السنة المالية القادمة، وذلك من خلال تجميع برامج الوزارات المختلفة ذات الطبيعة المتشابهة والمؤدية الى تحقيق نفس الخدمة ضمن وظيفة واحدة وبغض النظر عن الوزارة او الوحدة الحكومية التي ستتولى تنفيذ البرنامج. وهذا يستلزم استحداث دائرة جديدة مرتبطة بدائرة الموازنة في وزارة المالية تتولى دراسة واقرار البرامج المختلفة التي ستدرج في الموازنة العامة للسنة القادمة، فضلا عن قيامها بمتابعة تنفيذها في اثناء مرحلتي التنفيذ والرقابة على تنفيذها.

ث. توفير الكفاءات والخبرات البشرية، والتي تعد عنصرا اساسيا لنجاح تطبيق موازنة البرامج والأداء، اذ يعتمد تطبيق موازنة البرامج والأداء في اعداد الموازنة العامة على مدى توافر الموارد البشرية ذات الكفاءة والخبرة العالية في مجال تخطيط المحاسبة الحكومية وتقييم الأداء في مجال النشاط الحكومي غير الهادف للربح، وهذا يتطلب تدريب العاملين في الوحدات الحكومية من مختلف المستويات الادارية وتاهيلهم للارتقاء بمستوى ادائهم لتمكينهم من تفهم الجوانب المختلفة لموازنة البرامج والأداء وكيفية اعداد وتنفيذ الموازنة العامة في ظل تطبيق موازنة البرامج والأداء. الامر الذي يسهم في توليد القناعة بضرورة اعتماد موازنة ويمكن من التهيؤ لمواجهة المعوقات التي قد تبرز في اثناء التطبيق، فضلا عن ضمان تعاون الوحدات الحكومية الملزمة بتطبيق الموازنة مع الجهات المختصة بالموازنة في وزارة المالية.

Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

ج.نمط التحول من الوضع الحالي القائم على اساس موازنة البنود الى الوضع المقترح القائم على اساس موازنة البرامج والأداء، اذ لا يوجد نمط محدد ينبغي اتباعه للتحول نحو موازنة البرامج والأداء، ويمكن ان يكون:

– من ناحية نطاق التطبيق، فيمكن ان يكون التطبيق كليا ليشمل موازنات جميع الوحدات الحكومية او قد يكون التطبيق جزئيا من خلال التطبيق على وحدات معينة وبعد التاكد من نجاح تجربة التطوير يمكن تعميم التجربة على الوحدات الحكومية كافة.

– من ناحية اسلوب التحول، اما ان يكون التحول فوريا، وذلك بايقاف العمل بالاسلوب الحالي والبدء باعداد الموازنة العامة وفق اسلوب موازنة البرامج والأداء او قد يكون التحول تدريجيا بمعنى ان يتداخل الاسلوبان في التطبيق اثناء مرحلة التحديث فيبقى الاساس التقليدي معتمدا بشكل مواز مع موازنة البرامج والأداء ولمدة قد تطول او قد تقصر وفقا لسرعة تقدم عملية التطوير وسرعة تقبل الوضع الجديد[13].

ولكي لا يكون التطوير قائما على مبدا التجربة والخطا والصواب، لذا فان التحول المقترح في ظل بيئة الوحدات الحكومية العراقية ينبغي ان يكون كليا ليشمل موازنات مختلف الوحدات الحكومية ليتسنى توحيدها على مستوى الدولة ككل، وان يكون التحول تدريجيا لكي يكون هناك متسع من الوقت للوحدات الحكومية كافة الاستيعاب جميع متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء وبشكل تدريجي لتجنب الارباك والفوضى التي قد تحدث نتيجة الاخفاق والفشل في ظل اتباع التحول الفوري.

ح.انشاء قاعدة بيانات، ويتوقف اعتماد موازنة البرامج والأداء في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها على توفير المعلومات الملائمة وبطريقة سريعة وفورية عن الامكانات المتاحة للبرامج والانشطة التي يجري تنفيذها، مما يستلزم انشاء قاعدة بيانات شاملة لجميع اوجه الانشطة داخل الوحدات الحكومية يمكن ان يكون له فائدة في تحقيق الاتي[14]:

– تحسين دقة وضع التقديرات في موازنات السنوات القادمة للانشطة والبرامج.

– تقليل الوقت والجهد اللازم لاعداد الموازنة العامة المبنية على اساس موازنة البرامج والأداء.

تمكين الوحدات الحكومية من رصد ومتابعة جميع المتغيرات التي يمكن ان تؤثر على تنفيذ البرامج.

الاستنتاجات والتوصيات

اولا: الاستنتاجات

1–يمتاز الاقتصاد العراقي باعتماده على القطاع النفطي الذي تجاوز نسبة (95%) من الايرادات العامة والموازنة مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الاخرى .

2–وجود علاقة طردية مابين تدخل الدولة ومؤشر الانفاق العام اذ كلما زادت النفقات العامة زاد تدخل الدولة والعكس في حالة الانخفاض .

3–ان زيادة الرفاه الاقتصادي وتنشيط الفعاليات الاقتصادية هو مرتبط بزيادة الصادرات النفطية وطبيعة البيئة الامنية في البلد التي تؤدي الى النهوض بواقعه .

4–ان الموازنة العامة في العراق تتصف بزيادة الانفاق الجاري وهذا بدوره يعود لتحجيم الانفاق الاستثماري الذي يعد وسيلة فعالة في تغيير هيكل الاقتصاد النوعي وتحديد التطوير الاقتصادي.

Al-Ghari Journal of Faculty
of Administration and Economics

ثانيا :التوصيات

1-عدم الاعتماد والركون الى القطاع النفطي كمصدر رئيسِ في تمويل الموازنة العامة والاتجاة بوضع استتراتيجيات اقتصادية تجعل من القطاع النفطي احد اسباب قوتها وليس احد اركان ضعف الاستقرار الاقتصادي في العراق .

2-مطالبة الحكومة العراقية والباحثين بالشان الاقتصادي بدراسة اشكالية عجز الموازنة العامة وتنشيط القطاعات الاخرى للاسهام في تخفيض هذا العجز .

3-مطالبة الحكومة العراقية بالاسراع في دراسة الاعتماد على موازنة الأداء في ترشيد سلوك الانفاق

4-ضرورة زيادة نسب النفقات الاستثمارية في الموازنة العامة , بهدف تعزيز قدرة الاقتصاد العراقي وتقوية قطاعات

هوامش البحث

(1) مجيد الكرخي , مصدر سابق ذكره ,ص125

(2) سعود جايد مشكور , مصدر سابق ذكره ,ص175

(3) شريف محمد فتحي محمد ,موازنة البرامج والأداء : نحو الاصلاح الاقتصادي وخفض اهدار المال العام ,بحث منشور ,مركز البديل للتخطيط والدراسات الاستراتيجية , 2016 ,ص4

(4) مجيد الكرخي , مصدر سبق ذكرة ,ص132

(5) اياد شاكر سلطان, امكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في ترشيد الانفاق الحكومي في العراق, مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية, العدد4, 2018, ص282-283.

(6) خليل اسماعيل خليل, المحاسبة الحكومية في الدول العربية, دار اليازوري, الاردن, 2010, ص111-113.

(7) سندس جاسم شعيب, دراسة تحلياتية لاسباب عدم اقرار الموازنة العامة في العراق, مجلة المتنبي للعلوم الاقتصادية والادارية, جامعة المثنى, العدد1, 2016, ص94.

(8) قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2015, جريدة الوقائع العراقية ذي الرقم 4821, اذار 2015.

(9) نضال قادر حسن, قياس وتحليل العلاقة بين الانفاق الحكومي والناتج المحلي الاجمالي غير النفطي في العراق, مجلة العلوم الاقتصادية والادارية, جامعة بغداد, العدد 78, 2018, ص285.

(10) اياد شاكر سلطان, مصدر سبق ذكره, ص286-293.

(11) هيثم الجنابي, تحليل العالقة بين الانفاق الحكومي والنمو الاقتصادي في العراق, مجلة العلوم الاقتصادية والادارية, جامعة بغداد, العدد 73, 2018, ص355-356.

(12) ناجي شايب الركابي, الموازنة التعاقدية اداة للتنمية في ظل ندرة الموارد الاقتصادية, مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية والادارية, العدد 52, 2017, 164-165.

(13) ناجي شايب الركابي, مصدر سبق ذكره, 166

(14) ناجي شايب الركابي, مصدر سبق ذكره, 166-168.