

العجز المخطط والفائض الحقيقي للموازنة العامة في العراق: دراسة تحليلية للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٨)

م.م. سمر نعمان نوروز

باحثة اقتصادية / العراق

samertoball@yahoo.com

ISSN 2709-6475

DOI: <https://dx.doi.org/10.37940/BEJAR.2021.S.43>

تأريخ قبول النشر ٢٠٢١/٧/٢٦

تأريخ استلام البحث ٢٠٢١/٥/١٦

المستخلص

الاقتصاد العراقي بعد عام 2003 تغير بسبب فك الحصار وزيادة كميات النفط المصدرة وأصبح حجم الاختلالات الهيكلية في جميع القطاعات الاقتصادية واضح بسبب السياسات الخاطئة التي اتبعتها الحكومات بعد عام 2003 ولعل هذا ما تسبب بضعف الاقتصاد العراقي وعدم قابليته على تحمل الصدمات الاقتصادية بسبب الطبيعة الربعية للاقتصاد العراقي، الموازنة التي يعتمد عليها العراق هي الموازنة التقليدية لا تتناسب مع جدم الموارد المالية والانفاق وكذلك عند تطبيق الموازنة الفعلية لا تكون مقاربة إلى الموازنة التقديرية بل توجد نسبة كبيرة من الفرق بينها هذا يدل على عدم الدقة في وضع التقديرات لادب من تغير النوع الموازنة لتشخيص الانحرافات الاقتصادية ومعالجة أسبابها للوصول إلى أفضل النتائج التي تخدم المجتمع لتقليل من مشكلة البطالة والفقر وتخصيص أموال أكثر للمشاريع الاستثمارية التي تصب في زيادة متوسط دخل الفرد. وقد توصل الباحث إلى عدد من الاستنتاجات منها (ضعف الكفاءة الاقتصادية للموازنة التقليدية من حيث الأداء والتخطيط وضعف المشاريع الاستثمارية التي تساهم في تحقيق التنمية المستدامة)، وكما توصل الباحث إلى مجموعة من التوصيات أهمها (تقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية لأن سعره غير ثابت ويسبب صعوبة تقدير الإيرادات والاعتماد على الإيرادات غير النفطية هذا بدوره سوف يقلل من ظاهرة العجز المخطط).

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، فائض الموازنة العامة، عجز الموازنة العامة.



مجلة اقتصاديات الأعمال

العدد (خاص- ج ٢) أيلول / ٢٠٢١

الصفحات: ٣٠٥-٣١٦

The planned deficit and the real surplus of the general budget in Iraq: Analytical study for the period (2004-2018)

Abstract

The quality of the Iraqi economy after 2003 changed due to the lifting of the blockade and the increase in the quantities of exported oil, and the size of structural imbalances in all economic sectors became evident due to the wrong policies adopted by the governments after 2003. Perhaps this is what caused the weakness of the Iraqi economy and its inability to withstand economic shocks due to the rentier nature of the Iraqi economy, The budget adopted by Iraq is the traditional budget that is not commensurate with the sum of financial resources and spending, as well as the application of the actual budget is not close to the estimated budget, but there is a large percentage of the difference between them. This is based on the inaccuracy in developing estimates. The type of budget must be changed to diagnose economic deviations and address Its reasons are to reach the best results that serve the community to reduce the problem of unemployment and poverty, and to allocate more funds for investment projects that increase the average per capita income. The researcher reached a number of conclusions, including (weak economic efficiency of the traditional budget in terms of performance and planning and weakness of investment projects that contribute to achieving sustainable development) and the researcher also reached a set of recommendations, the most important of which is (reducing dependence on oil revenues because its price is not fixed and causes difficulty in estimating revenues. And dependence on non-oil revenues, this in turn, will reduce the phenomenon of the planned deficit).

Keywords: the general budget, the general budget surplus, the public budget deficit.

المقدمة:

دراسة الموازنة العامة تعني دراسة للاقتصاد التطبيقي موضوعها هو تخصص الموارد المالية وتوزيعها على مختلف الحاجات، ونطاقها هو نشاط الدولة في الإنتاج والتوزيع، لا بد أن تتطور الموازنة في ظل تطور فلسفة الدولة الاقتصادية والسياسية. إعداد الموازنة العامة محاولة لتقليل الهدر والاسراف في المال العام واستثمارها في المشاريع الاستثمارية وتغيير نوع الموازنة إلى موازنة أخرى لتلبي متطلبات التنمية المستدامة، الموازنة ضرورية لكل الدول لأنها تمثل خطة تقديرية لفترة قادمة تعكس الأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي تتبناها الدولة وعند تطبيق الموازنة سيتم مقارنة الموازنة الفعلية مع الموازنة التقديرية لتحديد الانحرافات ومعالجتها وتحديد الأهداف التي تسعى السلطة التنفيذية تحقيقها بواسطة الخطة المالية التي تم إقرارها من قبل السلطة التشريعية وتعد الموازنة أداة رقابة تستخدمها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

أولاً: منهجية البحث:

١. مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في:

١. عدم الدقة والكفاءة في اعداد الموازنة التقديرية.
٢. لا يتمتع العاملون في إعداد الموازنة العامة بالكفاءة العلمية والعملية.
٣. العجز في الموازنة العامة في العراق للأغلب سنوات الدراسة للمدة (2004-2018) هو عجز تخطيطي بسبب الاعتماد على الإيرادات النفطية باعتباره المصدر الوحيد لتمويل الموازنة وعدم استقرار أسعاره.

٢. أهمية البحث:

يعد موضوع العجز المخطط للموازنة العامة في العراق من المواضيع المهمة التي تستحق الدراسة لما لها من أهمية كبيرة في برنامج العمل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ونسبة العجز المخطط لأغلب سنوات الدراسة خطيرة بسبب مشاكل اقتصادية واجتماعية.

٣. هدف البحث:

١. تحليل العجز والفائض للموازنة الفعلية والتقديرية وتقييمها.
٢. التعرف على الأسباب الأساسية للعجز المخطط.
٣. تقديرات الموازنة العامة الاتحادية ينبغي أن تكون على أسس علمية تؤدي إلى الاستغلال الأمثل للموارد المالية وتحقيق الأهداف لتقليل من ظاهرة العجز المخطط.

٤. فرضية البحث:

ينص البحث على فرضية مفادها ((عدم الاستناد إلى أسس علمية في تقديرات الموازنة أدت إلى زيادة فجوة بين الموازنة الفعلية والموازنة التقديرية بشقيها الإيرادات والنفقات)).

٥. الحدود المكانية والزمانية للبحث:

اقتصرت الحدود المكانية للبحث على الاقتصاد العراقي للموازنة العامة للعراق ولجميع وزارات العراقية، أما الحدود الزمانية للفترة من 2004 إلى 2018.

ثانياً: مفهوم الموازنة العامة:

الموازنة هي عملية سنوية تركز على تخطيط وتنسيق وتحليل والقدرة على التنبؤ نفقات الدولة وما تحصل عليه من الإيرادات وهي توفر معلومات دقيقة وموثوقة لوضع الدولة وتتأثر الموازنة بالظروف الداخلية والخارجية للبلد (Shim & Siegel, 2005:3).

المفهوم المالي للموازنة لا يقتصر على تقدير النفقات والإيرادات للدولة عن سنة مالية قادمة، إنما أصبح للموازنة دور وأهمية من خلال معرفة الوضع المالي للدولة. فالموازنة المرآة العاكسة لاتجاهات ونشاطات الدولة في مجال الاقتصاد والإدارة، وهي أيضاً بوصلة الوضع المالي لذلك لابد من اتخاذ الدقة في التخمين الإيرادات والتقدير النفقات للدولة التي تتحقق أو لا تتحقق (القيسي، ٢٠٠٨:٩٠).

فيما عرفها قانون المحاسبة الفرنسي لسنة ١٩٢٦ ((الموازنة هي وثيقة تنبؤ وقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية)) (اللوذي وآخرون، ١٩٩٧:١٤).

ومن خلال التعاريف المذكورة أعلاه يمكن أن نستخلص إن الموازنة العامة تقوم على ركيزتين أساسيتين هما التقدير – والإجازة.

١. التقدير:

وتتمثل بتقدير أرقام المبالغ التي يمكن الحصول عليها من مصادر مختلفة للإيرادات العامة وكذلك تقدير الأرقام التي يتوقع انفاقها خلال السنة القادمة، إذن فهي تقدير إجمالي النفقات والإيرادات للدولة، فالأرقام المقدرة بها قابلة للزيادة والنقصان لأنها خصصت لسنة قادمة ولا يمكن الجزم بصحة الأرقام الواردة في الموازنة (العلي، ٢٠٠٢:٥٦٨).

٢. الإجازة:

تقوم السلطة التشريعية بالموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وإيراداتها. على الرغم من أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى إعداد الموازنة، إلا أن السلطة التشريعية تقوم بإجازتها لها قبل أن تقوم الحكومة بتنفيذها. والواقع إن تقديرات النفقات العامة وحدها تحتاج إلى إجازة من قبل السلطة التشريعية، وإن إجازة النفقات يمنح السلطة التنفيذية القيام بتنفيذها وهذا يتفق مع المفهوم الفني للإجازة، أما مسألة الموافقة على الإيرادات لا يمنح السلطة التنفيذية أي خيار في تحصيلها من عدمه وإنها واجبة التحصيل استناداً لنصوص القوانين التي تنظمها (الدوري وآخرون، ٢٠١٣:١٢).

ثالثاً: أنواع الموازنات العامة:**١. الموازنة التقليدية:**

يعتمد نظام الموازنة التقليدية على البنود لذلك سميت بموازنة البنود، إذ يتم حصر النفقات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة بمعنى يتم تصنيف النفقة على أساس نوعها وليس الغرض منها. وأهم ما يميز موازنة البنود هو سهولة إعداد الموازنة وذلك من خلال ما تم إنفاقه في السنوات الماضية وما تم تحصيله من إيرادات سابقة، سهولة إجراء مقارنات بين نفقات وإيرادات السنة السابقة، لذلك يسهل تحديد المسؤول عن الإنفاق والرقابة على الأموال العامة ومحاسبته في حالة الخروج عن بنود الانفاق المقررة سيكون هذا كافياً لصناع القرار فقط التركيز على بنود العام الماضي من أجل تحديد مستوى الإنفاق في موازنة العام المقبل (Muhlis, 2001:21).

(٣٠٨)

٢. موازنة البرامج والأداء:

((هي مجموعة من الأساليب التي بواسطتها تمكن مديري البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت ساعات العمل والموارد، إن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات)).

خصائص موازنة البرامج:

- أ. رفع مستوى الجودة للبيانات الأداء وتحديد الأهداف للعمل الحكومي يساعد ذلك في وتوزيعها على الوزارات والوحدات الإدارية التي تشارك في تنفيذ أحد الأهداف وتوزيعها في كل وحدة إدارية حكومية إلى مجموعة من البرامج وتحديد الأنشطة اللازمة لتنفيذها.
- ب. تحدد وسائل قياس الأداء مثل معدلات الأداء والنسب المئوية وتعمل على تعديل النظام المحاسبي يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد المالية والرقابة على العمليات (الخطيب وآخرون، ٢٠١٢: ٣٤٦).

٣. موازنة التخطيط والبرمجة:

تعد أداة تخطيط وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة والمتنافسة لتحقيق الأهداف. ظهرت هذه الموازنة بسبب الحاجة إلى ربط الخطة العامة للدولة بالبرامج الحكومية وتهدف موازنة التخطيط إلى الربط بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المخططة لذلك فإن موازنة التخطيط تعطي الأولوية لوظيفة التخطيط طويل الأجل على حساب كل من الوظائف الأخرى مثل الرقابة على الصرف أو إدارة النشاط الحكومي من خلال البرامج، لذلك هي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة العامة للدولة (تخطيط، تنفيذ، رقابة).

خصائص موازنة التخطيط والبرمجة:

- أ. تسعى دائماً إلى تحقيق أهداف طويلة الأجل لذلك لا تلتزم بقاعدة السنوية، قرارات هذا النوع من الموازنات تتدفق من أعلى المستويات الإدارية إلى الوحدات الإدارية المنفذة.
- ب. التركيز على الأهداف العامة للدولة التي تسعى الحكومة لتحقيقها عن طريق البرامج بحيث يتم تحديد التكلفة العامة للبرامج وليس تكلفة كل برنامج على حدة (البرغوثي وآخرون، ٢٠١١: ١٠٧-١٠٦).

٤. الموازنة الصفريّة:

عرفت الموازنة الصفريّة بأنها نظام تقييم لجميع البرامج والمشروعات وتقييم مستوى الأداء ويؤدي هذا التقييم إلى إعادة النظر لجميع البرامج والمشروعات من جديد سواء كانت مشروعات قائمة بالفعل أو مشروعات جديدة لأول مرة تتطلب من كل مدير إداري أن يبرر جميع محتويات موازنته بالتفصيل مبتدأ من نقطة الصفر. وعرف مؤتمر الأمم المتحدة الموازنة الصفريّة ((بأنها نظام يفترض عدم وجود أي نفقات أو خدمات في البداية والأخذ بالاعتبار الحد الأدنى للتكلفة، كذلك يقوم هذا الأسلوب على أساس إنه وضع تقديرات الموازنة لأي بند من بنود الانفاق يجب أن تبدأ من الصفر، ولا ينظر إلى تقديرات العام السابق ولا إلى طريقة الأداء المتبعة في السابق، بل توضع التقديرات حسب حجم النشاط المطلوب وطريقة انجازه)) (الشوبكي وآخرون، ٢٠١٢: ١٠٤).

٥. الموازنة التعاقدية:

أحدث أنواع الموازنات الحكومية هي محاولة إعادة تشكيل الموازنة العامة على نظام صفقات بين الحكومة المركزية وبين الجهة المنفذة، بمعنى تقوم الحكومة بطرح برامجها المستقبلية ومشاريعها أمام القطاعين العام والخاص بغرض الحصول على متعاقدين ينفذون البرامج والمشاريع بالوقت المناسب وبأقل تكلفة ممكنة بشرط تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها.

خصائص الموازنة التعاقدية:

- أ. هي إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية للدولة.
- ب. إنها تبني على أساس التعاقد مع جهات معينة لتنفيذ خدمات الحكومة المرغوب تحقيقها ويساعد على تنفيذ المشاريع الحكومية بكفاءة اقتصادية عالية.
- ت. تمنع اختلاس المال العام وتقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي تواجه الإدارات الحكومية وترشيد الانفاق العام (الكرخي، ٢٠١٥: ١١٠).

رابعاً: الجانب العملي:

بعد عام 2003 الموازنة العامة تعكس الجانب الاستهلاكي، إذ شكلت النفقات الجارية النسبة الأكبر من النفقات الاستثمارية بسبب سوء استغلال الأموال وأيضاً شهد العراق حروب خصوصاً الحرب على داعش أدت إلى زيادة النفقات الجارية جعلت الموازنة العراقية تعاني من ضغوطات وتحديات كثيرة وبسبب الطبيعة الربعية للاقتصاد جعلت الموازنة تنتهي بعجز / بفائض حسب أسعار النفط وحسب الوضع الاقتصادي للبلد أيضاً.

الجدول (1) العجز والفائض الفعلي في الموازنة العامة للمدة (2004-2018) (مليون دينار)

السنوات	الإيرادات العامة (1)	النفقات العامة (2)	العجز والفائض (3)
2004	32988850	31521427	1467423
2005	40435740	30831142	9604598
2006	49055545	37494459	11561086
2007	54964850	39308348	15656502
2008	80641041	67277196	13363844
2009	55243526	55589721	(346195)
2010	70178223	70134201	44022
2011	108807390	78757666	30049724
2012	119466403	105139574	14326829
2013	113660075	119127555	(5467480)
2014	105553850	125321073	(19767224)
2015	66470251	70397515	(3927264)
2016	54409270	67067433	(12658163)
2017	77422172	75490115	1932057
2018	106569834	80873189	25696645

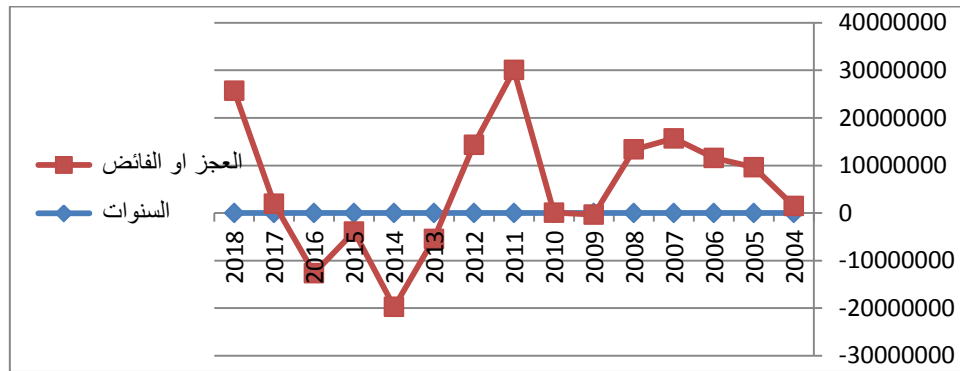
المصدر: الجدول من إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات وزارة المالية دائرة المحاسبة قسم التوحيد.

- العمود الثالث من عمل الباحثة.

() دليل الإشارة السالبة داخل الجدول.

من خلال بيانات الجدول (1) نلاحظ في عام 2004 بلغ فائض الموازنة (1467423) مليون دينار وازداد في عام 2006 وصل إلى (11561086) مليون دينار واستمر ارتفاع الفائض في عام 2007 وصل (15656502) مليون دينار، وتحقق هذا الفائض بسبب زيادة كمية النفط المصدرة وارتفاع اسعار النفط، في عام 2008 انخفض الفائض إلى (13363844) مليون دينار بسبب الأزمة العالمية تأثير الأزمة العالمية على العراق كان أكبر في عام 2009، وأصبح عجز بالموازنة (346195) مليون دينار وبسبب ارتفاع اسعار النفط في عام 2011 حققت الموازنة فائض بمقدار (30049724) مليون دينار واطلق عليها بالموازنة الانفجارية بسبب ارتفاع الإيرادات بنسبة عالية جداً واستمر حالة الفائض في الموازنة حتى عام 2012 وصل إلى (14326829) مليون دينار وفي عام 2013 أصبح عجز (5467480) مليون دينار بسبب انخفاض أسعار النفط.

ولكن المدة من عام (2014 إلى 2018) استمر العجز في الموازنة العامة من (2014-2016) بسبب انخفاض اسعار النفط والحرب ضد داعش أدت إلى زيادة النفقات بشكل كبير وخصوصاً النفقات التشغيلية والإيرادات غير قادرة على تغطية النفقات لذلك ازداد العجز (19767224، 3927264، 12658163) مليون دينار على التوالي ولجأ العراق إلى الاقتراض لتغطية هذا العجز، ولكن بالرغم من الاقتراض لم يتم تغطية العجز بسبب زيادة النفقات العسكرية بسبب الحرب وانخفاض إيرادات الدولة، ولكن في عام (2017-2018) تحولت الموازنة إلى فائض وصل إلى (1932057-25696645) مليون دينار على التوالي بسبب ارتفاع أسعار النفط واستقرار الوضع الأمني.



الشكل (1) العجز والفائض في الموازنة العامة للمدة (2018-2004)

المصدر: الجدول من إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات الجدول (1).

من خلال الرسم البياني (1) السياسة المالية التي اتبعتها للحكومة من خلال الموازنة العامة فشلت في تصحيح الاختلال الهيكلي للاقتصاد العراقي تخصيصات الموازنة العامة للنفقات الجارية أكبر من النفقات الاستثمارية واستمرار زيادة الطلب الاستهلاكي خلال السنوات التي تحققت فائض في الموازنة وعدم الاستفادة من الفائض العالي جداً خصوصاً في عام 2011 وعام 2012 مما يشير إلى ضعف التخصيص الاستثماري في الموازنات العامة وينعكس بشكل سلبي على الاقتصاد وهدر المال العام بسبب الفساد المستشري في أغلب المؤسسات الحكومية، والسنوات التي حدثت عجز في الموازنة من (2013-2016) بسبب انخفاض أسعار النفط لجئت الحكومة إلى تغطية العجز من خلال الاقتراض لغرض تغطية هذا العجز تكمن صعوبة تسديد الدين والفوائد المترتبة عليه، كذلك

يبين الاختلال في الموازنة بسبب زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل كبير وما زال يعتمد العراق على الموازنة التقليدية.

الجدول (2) العجز والفائض التقديري للموازنة العامة للمدة (2004-2018) (مليون دينار)

السنوات	الإيرادات العامة (1)	تقديرات إجمالي النفقات العامة (2)	العجز والفائض (3)
2004	21729100	20145100	1584000
2005	28958608	35981168	(7022560)
2006	45392304	50963161	(5570857)
2007	42064530	51727468	(9662938)
2008	50775081	59861973	(9086892)
2009	50408215	69165523	(18757308)
2010	61735312	846757467	(22922155)
2011	80934790	96662766	(15727976)
2012	102326898	117122930	(14796032)
2013	119296663	138424608	(19127945)
2014			
2015	94048364	119462429	(25414065)
2016	81700803	105895722	(24194919)
2017	79011421	100671160	(21659739)
2018	91643667	104158183	(12514516)

المصدر: الجدول من إعداد الباحثة بالاعتماد على جريدة الوقائع العراقية نشرات لسنوات مختلفة.

- العمود الثالث من عمل الباحثة.

() دليل الإشارة السالبة داخل الجدول.

نلاحظ إن العجز في العراق هو عجز تخطيطي بسبب عدم الدقة في وضع التقديرات ودون الاستناد إلى الأسس العلمية في وضع التقديرات، إذ يعتمد المختصون في إعداد الموازنة على تقديرات السنة السابقة وزيادة التقديرات بنسبة قليلة بالاعتماد على التقدير الشخصي، لذلك تظهر التقديرات خلال المدة (2005-2018) عجز مقدر باستثناء عام 2004 كان تقدير الموازنة بفائض. بلغ إجمالي تقديرات الإيرادات في عام 2005 (28958608) مليون دينار وارتفعت تدريجياً في السنوات اللاحقة في عام 2008 وبلغت التقديرات (50775081) مليون دينار، وذلك بسبب زيادة تصدير النفط واستمر في الارتفاع وبلغت التقديرات في عام 2011 (80934790) مليون دينار وذلك بسبب ارتفاع أسعار النفط واستمر في الارتفاع حتى عام 2013 وبلغت تقديرات (119296663) مليون دينار، وفي عام 2014 حدثت الأزمة سيطرة داعش على بعض الحقول النفطية أدت إلى انخفاض كميات النفط المصدرة وبلغت التقديرات عام 2015 (94048364) مليون دينار واستمرت التقديرات في الانخفاض حتى عام 2018 وبلغت التخصيصات (91643667) مليون دينار.

مما تقدم يمكن القول إن تقديرات الإيرادات العامة معتمدة بشكل كلي على أسعار النفط لأن الموازنة العراقية معتمدة بشكل شبه الكلي على الإيرادات النفطية، وعلى هذا الأساس يتم تقدير الإيرادات، لذلك دائماً يكون تقديرات الإيرادات غير دقيق بسبب تغيرات أسعار النفط بشكل مستمر من جهة والتغير في الكميات المصدرة من جهة أخرى.

الجدول (3) مؤشر دقة تقديرات الموازنة العامة في العراق للمدة من (2004-2018)

السنوات	دقة تقدير الإيرادات العامة	دقة تقدير النفقات العامة
2004	0.51	0.56
2005	0.39	-0.24
2006	0.08	-0.26
2007	0.31	-0.24
2008	0.58	0.12
2009	0.09	-0.19
2010	0.13	-0.17
2011	0.34	-0.18
2012	0.16	-0.1
2013	-0.04	-0.13
2014		
2015	-0.29	-0.4
2016	-0.33	-0.36
2017	-0.02	-0.25
2018	0.16	-0.22

المصدر: الجدول من إعداد الباحثة بالاعتماد على الجداول (1) و(2).

نلاحظ من بيانات الجدول الثالث إن دقة التقديرات للإيرادات غير دقيقة" إذ تشير البيانات الفعلية أكبر من المقدّر أعلى نسبة بلغت (0.58) في عام 2008 باستثناء الأعوام (2013، 2015، 2016، 2017) كان المقدّر أكبر من الفعلي بسبب الاعتماد شبه الكلي على الإيرادات النفطية لتمويل الموازنة العامة ويكون تقديره بسعر أقل من السعر الفعلي وبسبب التغيرات المستمرة في أسعار النفط بسبب طلب السوق النفط الدولي، الأمر الذي يترك أثراً واضحاً في دقة التقديرات. كذلك مؤشر دقة تقدير النفقات غير دقيق بسبب أغلب سنوات الدراسة يكون التقديرات أكبر من الفعلي بسبب عدم الاستناد على أسس علمية في عملية وضع التقديرات، ومن خلال هذه البيانات يتضح لنا بأن عملية تقديرات الإيرادات والنفقات بعيدة كل البعد عن الواقع الاقتصادي. وهذا ما يثبت صحة الفرضية عدم دقة تقدير الموازنة على أسس علمية أدت زيادة مشكله العجز المخطط.

ولمعالجة هذا الاختلال ينبغي على الحكومة تقليل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لآبد من فصل السياسة عن الاقتصاد وتشجيع القطاع الخاص لكي تزيد من إيراداتها وتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية (تقليل سلبيات الظاهرة الريعية) ترشيد النفقات العامة للدولة وزيادة معدلات النفقات الاستثمارية لتحقيق حالة الاستقرار الاقتصادي.

الجدول (4) مؤشر دقة التخصيص لإجمالي النفقات الجارية والاستثمارية على أساس الوزارات

الوزارات	مؤشر دقة التخصيص للنفقات الجارية	مؤشر دقة التخصيص للنفقات الاستثمارية
رئاسة الجمهورية	%84	%4
مجلس الوزراء	%89	%70
مجلس النواب	%89	%9
وزارة الدفاع	%89	%4
وزارة الداخلية	%95	%25
وزارة التربية والتعليم العالي	%95	%48
وزارة التكنولوجيا	%93	%64
وزارة الصحة والبيئة	%83	%40

الوزارات	مؤشر دقة التخصيص للنفقات الجارية	مؤشر دقة التخصيص للنفقات الاستثمارية
وزارة المالية	83%	0.6%
وزارة التخطيط	48%	58%
وزارة الزراعة	61%	49%
وزارة الموارد المائية	94%	89%
وزارة النفط	51%	78%
وزارة الكهرباء	86%	68%
وزارة الصناعة	98%	58%
وزارة الاتصالات	103%	54%
وزارة النقل	76%	40%
وزارة البلديات والإسكان	76%	125%
وزارة العمل	85%	27%
وزارة الخارجية	69%	97%
وزارة التجارة	82%	34%
وزارة العدل	96%	73%
مجلس القضاء الأعلى	74%	38%
حقوق الإنسان	31%	11%
وزارة الثقافة	80%	26%
وزارة الشباب والرياضة	84%	81%
إقليم كردستان	67%	65%
دوائر غير مرتبطة بوزارة	105%	72%

المصدر: الجدول من إعداد الباحثة بالاعتماد على الجداول (1) و(2).

نلاحظ من بيانات الجدول (4) بينما مؤشر دقة الكفاءة التخصيصية للنفقات الاستثمارية في أغلب الوزارات غير دقيق وتفسر الأرقام نسبة الاستثمارات عالية في وزارة البلديات والإسكان ازدادت الكفاءة التخصيصية بلغت أعلى نسبة (125%) وهو أكثر مما مخصص لها هذا أيضاً يدل على عدم دقة التخصيص ومنخفضة جداً وبلغت أدنى نسبة لوزارة المالية (0.6%)، ونسبة الاستثمارات في رئاسة الجمهورية ووزارة الدفاع (4%) ومجلس النواب (9%) وزاره الداخلية بلغت نسبتها (16%) وهي نسب قليلة جداً مقارنة ما ينفق لها من مبالغ استثمارية، ونسبة وزارة الدفاع منخفضة جداً مقابل ما يحتاجه العراق من استثمارات عالية خصوصاً في الوزارات الأمنية بسبب عدم الاستقرار الأمني هذه النسب تفسر الانخفاض الكبير في الكفاءة التخصيصية، وبلغت نسبة دقة التخصيص لوزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الصحة والبيئة، وزارة الزراعة، وزارة النقل، وزارة النفط، وزارة الكهرباء، وزارة الصناعة وبلغت دقة التخصيص (48%)، (40%)، (49%)، (40%)، (78%)، (68%)، (58%) على التوالي، وهذه النسب منخفضة جداً مقابل ما يحتاجه العراق من خدمات خصوصاً في وزارة التربية والتعليم والصحة العراق نسبة الاستثمارات قليلة مقابل ما يخصص لها من أموال، كذلك وزارة الزراعة والصناعة أيضاً بحاجة إلى ارتفاع الاستثمار لغرض زيادة إيرادات الدولة وتقليل من نسبة البطالة، وكذلك بالنسبة إلى باقي الوزارات بحاجة إلى زيادة الاستثمار لغرض تغير الواقع الاقتصادي والسياسي والأمني والثقافي للبلد الكفاءة التخصيصية منخفضة جداً، أما الوزارات التي كان فيها التخصيص مقارب إلى الفعلي هي وزارة الموارد المائية والخارجية والشباب والرياضة بلغت نسبة التخصيص (89%)، (97%)، (81%) على التوالي عدم

الدقة في الكفاءة التخصيصية، من خلال مؤشرات الكفاءة التخصيصية تفسر عدم وجود كفاءة تخصيصية للإيرادات والنفقات للأغلب الوزارات.

إن مؤشر الكفاءة التخصيصية للنفقات الجارية جيدة في أغلب الوزارات وتكون مقاربة إلى النفقات التقديرية، ولكن يوجد في بعض الوزارات خلل كبير في التقديرات وأدنى نسبة (31%) لوزارة حقوق الإنسان وبلغت مؤشر دقة التخصيص للوزارات وزارة التخطيط (48%) وهي نسب منخفضة جداً، أما وزارة النفط وبلغت (51%) وزارة الزراعة بلغت (61%)، وزارة الخارجية (69%) إقليم كردستان (67%) وهذه النسب تبين انخفاض كبير في الكفاءة التخصيصية، وبلغت دقة التخصيص أعلى نسبه لها لدوائر غير مرتبطة بوزارة ووزارة اتصالات (105%-103%) ازدادت الكفاءة التخصيصية بشكل كبير جداً هذه الأرقام تعكس لنا عدم دقة التقديرات وتفسر وجود فجوة كبيرة بين الموازنة الفعلية والموازنة التقديرية بسبب عدم الاستناد إلى أسس علمية دقيقة.

الاستنتاجات:

١. الفائض الحقيقي في الموازنة العامة كان نتيجة زيادة الإيرادات الريعية، ولم يأت من إيرادات أخرى سواء كان القطاع الصناعي أو الزراعي أو السياحي وغيرها إلا القليل.
٢. بالرغم من وجود فائض حقيقي في الموازنة العامة لأغلب سنوات الدراسة، إلا أن العراق يعاني من ارتفاع نسبة الفقر وارتفاع معدلات البطالة بسبب سوء استغلال الأموال والفساد المالي والإداري.
٣. الاقتصاد العراقي يعاني من سوء الإدارة والتخطيط أدى إلى العجز المخطط لا يساوي العجز الفعلي من ما يؤثر بشكل سلبي على كفاءة الموازنة من حيث تخطيط وتنفيذ الموازنة العامة.
٤. ظاهرة فائض الموازنة في الموازنة العامة ناتج بسبب الاعتماد على الإيرادات الريعية التي من الصعب تقديرها بسبب تغير أسعارها وأيضاً بسبب ضعف المشاريع الاستثمارية وعلى الرغم من أن البلد يعاني من تدهور البنى التحتية وأيضاً.
٥. اختلال الهيكل الاقتصادي للاقتصاد العراقي بسبب سيطرة القرار السياسي على القرار الاقتصادي جعل العراق يمتلك هيكل إنتاجي غير مرن وعلى الرغم ما يمتلكه العراق من ثروات بشرية ومادية.

التوصيات:

١. ضرورة تغيير نوع الموازنة العامة من موازنة التقليدية (البود) إلى الموازنة البرامج والأداء لأنها غير مناسبة للاقتصاد العراقي بسبب استنزاف الموارد المالية وتدمير مستقبل البلد.
٢. ينبغي أن توجه القروض التي يحصل عليها العراق إلى المشاريع الاستثمارية التي تدر إيراد للدولة لغرض زيادة وتنويع الإيرادات وأيضاً توفير فرص عمل للأفراد وتقليل من نسبة البطالة وتحقيق النمو الاقتصادي.
٣. تنويع مصادر تمويل الموازنة العامة وبسبب الاعتماد على الإيرادات النفطية التي تتغير بشكل مستمر يصعب التنبؤ بها من ما جعل الموازنة تعاني من العجز المخطط لذلك ضرورة زيادة الإيرادات غير النفطية.
٤. إنشاء صندوق الاستثمار لغرض تحويل فائض الموازنة أو تفعيل دور الصناديق السيادية لتودع فيه الفائض وتحويل هذه الأموال إلى المشاريع الاستثمارية ويكون الاستثمار على يد شركات وليس الاعتماد على المقاول لتقليل من الفساد المستشري لأغلب المشاريع الاستثمارية.

٥. ضرورة تعيين أشخاص مختصين في إعداد الموازنة العامة لتلافي ظاهرة العجز المخطط ويكون على أساس الكفاءة لا المحسوبية، أيضاً تشكيل لجان مختصة ومستقلة للسيطرة على (المناقصات، الاستيراد، وضع جداول التسعير، المشتريات) وغيرها لتقليل من الفساد.

المصادر:

المصادر العربية:

١. الخطيب، خالد شحادة وشامية، أحمد زهير، (٢٠١٢)، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط٤.
٢. الداودي، زينب كريم، (٢٠١٣)، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط١، دار نيبور للطباعة للنشر والتوزيع.
٣. الشحادة، عبدالرزاق قاسم، والبرغوثي، سمير ابراهيم والقطيش، عطاء الله محمد والردايدة، مراد مصلح، (٢٠١١)، المحاسبة الحكومية، ط١، دار زمزم للنشر والتوزيع.
٤. الشوبكي، يونس عليان وأبو شمالة، أحمد محمد، (٢٠١٢)، المحاسبة الحكومية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٥. العلي، عادل فليح، (٢٠٠٢)، المالية العامة والتشريع المالي، الدار الجامعية للنشر والتوزيع.
٦. القيسي، اعاد حمود، (٢٠٠٨)، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، الإصدار السادس.
٧. الكرخي، مجيد، (٢٠١٥)، موازنة الأداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة، ط١، دار المناهج للنشر والتوزيع.
٨. اللوزي، سليمان ومراد، فيصل العكشة، وائل، (١٩٩٧)، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.

المصادر الأجنبية:

1. Muhlis, (2001), Budgeting systems and their applicability in public Sector, Journal of the university facult of Economics and administrative sciences, No.17.
2. Jaek Shim & Joel G., (2005), Siegel, Budgeting Basics and Beyond, 2nd ed., Published by: John Wiley & Sons, Inc.