

اختبار مدى تحقق المصداقية في الموازنة العراقية دراسة تحليلية للفترة (٢٠١٧-٢٠١٩)

م. محمد ذنون محمد
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل

mohamed-thanon@uomosul.edu.iq

المستخلص:

تعاني العديد من الدول النامية ذات الاقتصاد الريعي، التي تتمتع ببيئات غير مستقرة، ذات الدخل الهش والمتذبذب، المعتمدة على النفط، من موازنات ضعيفة التنبؤ بالإيرادات أو النفقات المخطط لها، إذا ما قورنت بعد ذلك بالإيرادات والنفقات الفعلية. لقد ركز هذا البحث على تقديم معرفي مفاهيمي حول بعض الأسس والمفاهيم المتعلقة بالمصداقية في الموازنة العامة للدولة، والتعريف بالانحرافات التي توقع الموازنة ضمن مفهوم ضعف أو انعدام المصداقية في الموازنة. ولتحري فيما إذا كان من الممكن الوقوف على مدى تحقق المصداقية في الموازنة العراقية واكتشاف مدى الانحرافات بين التقديرات المخطط لها والفعلية خلال فترة البحث للمدة (2017-2019) من خلال اختبار تلك المصداقية ووضعها ضمن تصنيف بواسطة مؤشرات رئيسية وفرعية تفصيلية معتمدة من قبل منظمات دولية وتم استقاء غالبية البيانات الثانوية اللازمة من المواقع الالكترونية للبنك المركزي العراقي والوقائع العراقية قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق. ولقد خلص البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات وكان من أبرز تلك الاستنتاجات ارتباط مصداقية الموازنة بجميع مؤشرات إيراداتها وإنفاقاً بحصيلة الإيرادات النفطية والمرتبطة بسلوك أسعار النفط وكان من أبرز المقترحات التأكيد على وضع سيناريوهات متعددة تساعد في فهم صانعي السياسات والجمهور للتطورات والأنماط المالية العامة المختلفة. **الكلمات المفتاحية:** المصداقية، الموازنة العامة، الإيرادات الفعلية، النفقات الفعلية، مؤشرات المصداقية، انحراف التقديرات، التقدير المخطط.

Credibility Test in the Iraqi Budget Analytical Study for the Period (2017-2019)

Lecturer: Mohammed Dhannoon Mohammed
College of Administration and Economics
University of Mosul

Abstract:

Many developing countries with rentier economies, which characterized by unstable environments, with fragile and volatile incomes, and depend on oil, suffer from poor budgets that predict planned revenues or expenditures, when compared to actual revenues and expenditures. This research focused on providing a conceptual knowledge about some of the foundations and concepts related to credibility in the state's general budget, and the definition of deviations that predict the budget within the concept of weakness or lack of credibility in the budget. To investigate whether it is possible to

determine the extent to which credibility has been achieved in the Iraqi budget and to discover the extent of deviations between the planned and actual estimates during the research period for the period (2017-2019) by testing that credibility and placing it in a classification by detailed main and sub-indicators approved by international organizations. The necessary secondary data from the websites of the Central Bank of Iraq and the Iraqi facts The Federal General Budget Law of the Republic of Iraq. The research concluded a set of conclusions and proposals, and one of the most prominent of these conclusions was the link between the credibility of the budget with all its indicators, revenue and spending, with the proceeds of oil revenues and related to the behavior of oil prices.

Keywords: credibility, general budget, actual revenues, actual expenditures, credibility indicators, deviation of estimates, planned estimate.

المقدمة

في ظل بيئة غير مستقرة عرضة للعديد من التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية سواء كانت داخلية أم خارجية والتي تعاني منها معظم الدول الناشئة وخصوصاً العراق، التي تفتقر إلى الموازنة العامة التي تتصف بالمصداقية من حيث طرق وأساليب جمع الإيرادات العامة ومجالات إنفاقها التي حددت من قبل الحكومة بناءً على احتياجات المجتمع ضمن أولويات قد تم تحديدها مسبقاً، بحيث تحقق تحسناً كمياً ونوعياً سواء أكانت النفقات على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والخدمي خلال السنة المالية. إلا أن هذا الهدف يواجه مشكلة عدم قدرة تلك الدول على إدارة الموازنة بشكل فعال من خلال انعدام التوافق بين نتائج الموازنة مع التوقعات المخطط لها. وقد يكون لمؤشر المصداقية تأثيرات مختلفة ايجابية وسلبية ليس فقط من حيث التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات، بل مع ما يرتبط بذلك من آثار اقتصادية كلية أو جزئية في حال إذا كانت تخصيصات الإنفاق العام بمستويات متوافقة مع ما تم إقراره ضمن الموازنة العامة للدولة أما في حالة عدم توافق الإنفاق العام بموجب ما جاء في الموازنة العامة للدولة فسوف تكون النتائج سلبية. مما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي والذي يؤدي بدوره إلى انعدام الاستقرار على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، وهذا بدوره سوف يؤثر على مصداقية الموازنة العامة، العراقية في هذه الحالة فإن الشرعية والثقة في الحكومة قد تقوضت نظراً لقيام الحكومة بتجاهل قرارات التخصيص التي قدمتها بنفسها ووافق عليها البرلمان.

المحور الأول: منهجية البحث

أولاً. مشكلة البحث: يعاني العراق في نهاية كل سنة مالية من مشكلة عدم الحصول على حسابات ختامية للموازنة العامة العراقية نتيجة عدم الالتزام بتنفيذ الموازنة المصادق عليها، كون ظهور نتائج تخصيصات الموازنة في نهاية كل سنة مالية غير متطابقة إما من خلال تقديم الحكومة لعدد من المشروعات على أنها من ضمن الأولويات، في حال خروج مخصصات الإنفاق خارج تلك الأولويات، أو في حال كون التوقعات الخاصة بالإيرادات العامة للدولة لم تتحقق فعلياً، من خلال ما تقدم قد تقع الموازنة العامة العراقية أمام مشكلة انعدام المصداقية ناجمة عن الأرقام الفعلية لنتائج الموازنة العامة العراقية في نهاية السنة المالية لا تتطابق مع الأرقام المخطط لها والمتوقعة. وهذا يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمصداقية والتي تعني مدى انحراف الإيراد والإنفاق الفعلي عن الموازنة المعتمدة والمخطط لها ضمن الموازنة العامة العراقية لنتائج نهاية السنة المالية.

ثانياً. فرضية البحث: استناداً إلى ما جاء في فقرة مشكلة البحث نفترض أن الجهات المنفذة للموازنة العامة تلتزم بالموازنة المقررة في بداية السنة المالية، وأن جميع الجهات الفاعلة في عملية تحديد أولويات الموازنة العامة للدولة، تتسم بالعقلانية وتسعى إلى تحقيق أقصى منفعة ممكنة من خلال الفرص التي توفرها الموازنة بما يحقق درجة المصداقية القصوى في مدى توافق نتائج الموازنة العامة العراقية الخاصة بالإيرادات والنفقات الفعلية وفقاً للنتائج المخطط لها.

ثالثاً. أهمية البحث: يستمد البحث أهميته من خلال التأثيرات المختلفة للمصداقية في الموازنة العامة، حيث سيكون لمؤشر المصداقية تأثيرات سواء كانت سلبية أو ايجابية، لكل من إجمالي الإيرادات والنفقات على التوازن المالي للدولة، مع ما يرتبط بذلك من آثار على مستوى الاقتصاد الكلي.

نتيجة لذلك فإن انعدام المصداقية في الموازنة العامة للدولة سوف يؤدي إلى انحراف النتائج الفعلية بشكل كبير عن النتائج المخطط تحقيقها، وبالتالي سوف تكون الموازنة العامة دليل عمل ضعيف بيد الإدارات العاملة في القطاع العام، يؤدي إلى تقديم عمل أقل فعالية للخدمات العامة، وبالتالي النتائج المرجوة تكون ضعيفة، ومن ما تقدم تأتي أهمية البحث في دراسة وتحليل بعض مؤشرات المصداقية للوقوف على واقع المصداقية في الموازنة العامة العراقية، ومحاولة المساعدة في تفسير بعض العوامل التي لها تأثير في مصداقية الموازنة العامة العراقية خلال فترة الدراسة.

رابعاً. هدف البحث: يهدف البحث إلى اختبار مصداقية الموازنة العامة للدولة العراقية للفترة (2017-2019)، كذلك معرفة واقع المصداقية في الموازنة العامة العراقية من خلال بعض مؤشرات اختبار مصداقية الموازنة ضمن نموذج كحالة دراسية والذي يعد هدفاً رئيسياً للبحث والذي يندرج ضمن إصلاحات الإدارة المالية العامة، والقواعد المالية الملزمة التي دعت إليها الجهات المانحة التي غالباً ما تضمنت مجموعة من الإصلاحات المالية في عمليات إعداد الموازنة ومجالات الإنفاق بالشكل الذي يقود إلى القياس والتقييم من أجل الوقوف على مدى المصداقية في النتائج الفعلية لتشخيص مواطن القوة أو الضعف، وبالأخص في مجال الإنفاق العام والمساءلة المالية العامة.

خامساً. عينة البحث: اعتمد هذا البحث دراسة البيانات الواردة في الموازنة العامة العراقية المقررة والمنشورة ضمن جريدة الوقائع العراقية والبنك المركزي العراقي للمدة (2017-2019) كعينة معبرة لحالة كشف مدى تحقق المصداقية في الموازنة العامة العراقية من خلال مؤشرات اختبار معتمدة من قبل البنك الدولي وبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) التابع للوكالة الفرنسية للتعاون الفني الدولي.

المحور الثاني: الإطار النظري للبحث

أولاً. مفهوم المصداقية في الموازنة العامة: هناك جدلية حول مفهوم المصداقية ضمن الأطر النظرية للموازنة العامة للدولة فيما إذا كانت الموازنة ضمن مواصفات معينة لها "مصداقية" نعم أو لا. لذلك لا بد من توضيح مفصل حول مفهوم المصداقية هو أمر بالغ الأهمية، لما له من ردود سوف تؤثر بشكل كبير على طبيعة المتلقي وخلفيته العلمية المالية والاقتصادية أو السياسية (Simson & Welham, 2014: 43).

فمن ناحية، يمكن أن يشير مصطلح "المصادقية" إلى شرعية العملية التي تم من خلالها إنشاء أو إقرار الموازنة العامة. على سبيل المثال، يمكن اعتبار الموازنة المقترحة من قبل حكومة منتخبة بشكل عادل تحترم جميع القوانين والعمليات البرلمانية ذات الصلة والتي تهدف إلى تقديم التزامات الموثوقة بمعنى أنها تحمل في طياتها السلطة والشرعية والإجماع (ElBerry & Goeminne, 2020: 23).

من ناحية أخرى، يمكن أن تشير "المصادقية" إلى مسألة التخصيصات المالية ضمن الموازنة العامة مناسبة من الناحية الفنية وتتطابق مع الأهداف المعلنة والمرجوة منها. على سبيل المثال، قد تتهم الحكومة بعدم الموثوقية في حالة كون تخصيصاتها المعلنة والرسمية المندرجة ضمن الموازنة العامة ذهبت باتجاهات مخالفة. وبناءً على ذلك يمكن اعتبار الموازنة لا تتصف بالمصادقية حتى لو كانت تخصيصاتها مناسبة تقنياً لسياسة الحكومة المعلنة، وتوقعات الإيرادات والنفقات الإجمالية ضمن حدود التوقع الفعلي، فمجرد عدم الالتزام بها مما يعني فعلياً، أن النتيجة عدم التطابق العمل الفعلي مع ما جاء في الموازنة مع ما مخطط له (Lakin & Herrera, 2019: 12).

من هنا يرتبط مفهوم المصادقية ارتباطاً وثيقاً بمدى انحراف الإنفاق الفعلي عما تم إقراره واعتماده في الموازنة العامة للدولة خلال السنة المالية، بدلاً من ربط المصادقية بمفهوم الشرعية للموازنة أو وملاءمتها الفنية.

ومن خلال ما تقدم يمكن اعتماد المصادقية في الموازنة إذا تمتعت بالشروط الآتية (Herrera & Lakin, 2019: 33-35):

١. إجراءات إعداد الموازنة العامة تحترم القواعد القوانين المعمول بها مثل قاعدة الوحدة والشمولية وعدم التخصيص بالإضافة لخضوعها للمناقشة الفعلية في البرلمان مع المصادقة عليها والالتزام بها من طرف الحكومة.

٢. تخصيص الموارد يعكس حقيقة الخطة الموضوعية من طرف الحكومة وأولويات السياسة العامة، مثلاً إذا وضعت الدولة برنامج للتنمية البشرية يجب أن نرى في الموازنة ارتفاع نفقات التعليم والبحث والتكوين، لا تكون الأهداف مجرد حبر على ورق مما يقلل من مصادقية الموازنة العامة.

٣. كما يجب ألا يكون هنالك انحراف كبير بين الإنفاق الفعلي الذي قامت به الحكومة والإنفاق المبرمج عند إعداد الموازنة العامة، كما أن هذه النفقات تأخذ في الحسبان الإيرادات الفعلية للخزينة العمومية كي لا تدخل الدولة في دوامة العجز.

ثانياً. الأمور الواجب مراعاتها عند تقدير أرقام الموازنة العامة: لكي تتم عملية تحضير الموازنة العامة للدولة، لا بد أن تتضمن تقارير حول النفقات العامة المتوقع صرفها، كذلك الحال للإيرادات العامة، المتوقع تحصيلها، في السنة المالية المستقبلية.

كما أن أرقام الموازنة العامة، هي أرقام تخمينية، لذا كان من الضروري، مراعاة الدقة عند التقدير، حتى تكون تقدير الإيرادات، دقيقة، وقريبة من الواقع، ولكي تتحقق الدقة، والواقعية في التقديرات، وبناءً على ما تقدم يجب مراعاة الأمور التالية (Brunetti et al., 1998: 11): (De Renzio & Cho, 2020: 13):

١. وجوب الابتعاد عن التفاؤل: يجب ألا تكون هناك مغالاة في تقدير الإيرادات، لان من شأن ذلك أن يجعل موازنة الدولة، موازنة صورية، لا تمثل الواقع، فالمغالاة، أو زيادة التفاؤل، في تقدير

الإيرادات، من شأنه أن تؤدي إلى ظهور عجز في الموازنة العامة، في نهاية السنة المالية، وبالتالي إرباك خزينة الدولة، وذلك بسبب تقصير الإيرادات العامة عن تحقيق الأرقام المقدرة لها في الموازنة العامة.

كما أن تقدير النفقات بأكثر من الواقع، والمبالغة في التقديرات، من شأنها أن تؤدي إلى ظهور فائض في الموازنة العامة، في نهاية السنة المالية، وذلك لان المشاريع، سيتم تنفيذها، واللوازم سيتم شراؤها، بمبالغ مالية، أقل مما هو معتمد لها في الموازنة، وهذا من شأنه أن يجمد الأموال ويؤدي إلى حرمان بعض الوزارات، من تنفيذ بعض المشاريع، بسبب حجز الأموال، لتنفيذ المشاريع، وشراء اللوازم، التي قدرت نفقاتها بشكل مبالغ فيه. كما أنه في حالة تقدير النفقات بأقل من الواقع، من شأنه أن يؤدي إلى ظهور عجز في الموازنة العامة، في نهاية السنة المالية، وذلك لان النفقات المعتمدة في الموازنة (لمشاريع الوزارات مثلاً) لا تكفي لمواجهة احتياجاتها الحقيقية، وهذا مما يؤدي إلى زيادة أرقام النفقات، ويتسبب، بالتالي، في ظهور عجز في الموازنة العامة للدولة، وفي حالة عدم تنفيذ المشاريع، أو تأجيلها لعد كفاية الاعتمادات المرصودة لها في الموازنة، فإن هذه الحالة قد تؤدي إلى ظهور فائض في الموازنة، بسبب عدم إنفاق المبالغ المرصودة لها في الموازنة العامة.

٢. **وجوب الابتعاد عن التشاؤم:** إن التشاؤم في تقدير الإيرادات (وتقديرها بأقل مما هو متوقع أن يتحصل منها) من شأنه أن يؤدي إلى ظهور فائض في الموازنة العامة في نهاية السنة المالية، والى تجميع الأموال في خزينة الدولة، وتجميدها دون الاستفادة منها في تنفيذ مشاريع تنهض باقتصاد الدولة.

٣. **وجوب اقتراب وقت التقدير من بداية التنفيذ:** يجب أن تكون الفترة الواقعة بين تقدير الإيرادات والنفقات، بداية السنة المالية، قصيرة جداً. لأن من شأن وجود فترة طويلة تجعل التقديرات مبنية على اعتبارات، وظروف، من المحتمل أن تكون تغيرت، خلال تلك المدة، وبهذا فإن التقديرات، تصبح غير دقيقة وغير واقعية. وينطبق على الإيرادات ما ذكر سابقاً بشأن تقديرات النفقات، إذ يصعب تقدير النفقات، لعدة سنوات مقبلة، بدرجة كبيرة من الدقة، وذلك بسبب التغيرات التي قد طرأت على الأوضاع الاقتصادية في الدولة، في المستقبل، وصعوبة التنبؤ بها.

٤. **وجوب الاعتماد على أرقام الحساب الختامي عند التقدير:** إن أرقام الحساب الختامي تمثل النفقات الفعلية، والإيرادات الفعلية للدولة للسنة المالية المنتهية، فإذا اعتمد عليها عند تقدير نفقات وإيرادات الدولة للسنة المالية المقبلة، فإن التقديرات، تكون على جانب كبير من الدقة. ومن الواضح أنه كلما قربت السنة التي يعتمد على أرقامها عند التقدير، كلما كانت التقديرات على جانب كبير من الدقة والواقعية.

ثالثاً. أسباب ضعف مصداقية الموازنة العامة: يمكن حصر الأسباب الكامنة وراء ضعف المصداقية في الموازنة العامة للدولة (IBP, 2018: 10) (Brunetti et al., 1998: 78):

١. **عدم دقة البيانات ونقص المعلومات:** في حالة عدم وجود جرد دقيق للبيانات والمعلومات، تصبح جميع الموازنات العامة مجرد تقديرات لتحصيل الإيرادات والنفقات العامة في فترة زمنية معينة هي سنة. وهي بطبيعتها توقعات تحتمل الخطأ والصواب للمستقبل. لذلك فطابع عدم التأكد يغلب على طبيعة الموازنة العامة للدولة، يعتمد على معد الموازنة على أن يوازن بين الجهد المبذول في تطوير الموازنات بشكل متزايد بناءً على المقارنة بين المكاسب التي تحققت من هذه الدقة

والتحسينات المتتالية، فقد تستخدم الحكومات متوسط التكاليف الوحدة للعام الحالي المتحققة فعلياً سواء في بناء مدرسة للتنبؤ بتكلفة المدرسة للعام القادم، كذلك الحال في مجالات ومرافق الدولة المختلفة كالصحة والتعليم والنقل والكهرباء..... الخ كل التكاليف في هذه المجالات والمرافق تخضع لقاعدة التقدير أو التخمين الأمثل.

٢. **عد اليقين المرتبط بالمستقبل:** إلا أن هذه التقديرات والتخمينات الافتراضية تتسم بعدم اليقينية ضمن عملية التخطيط. هذه التقديرات والتخمينات المخطط لها في حالة حساب حجم الإيرادات والنفقات العامة للعام القادم لم تأخذ الصدمات الخارجية أو الداخلية بنظر الاعتبار في حالة ارتفاع أسعار السلع المستوردة، وهذا بدوره سوف يؤثر على إجمالي العوائد الضريبية، وبالتالي التأثير على حجم الإنفاق الحكومي المخصص. كذلك في حالة حدوث أزمة اقتصادية التي تزيد من الحاجة إلى إعانات البطالة، الكوارث الطبيعية التي تتطلب الإغاثة من الكوارث والتي تتطلب الإعانات المادية والعينية، والأزمات السياسية التي قد تتطلب استجابة مادية لبعض فئات المجتمع التي قد تشعر بالغبن نتيجة بعض السياسات من قبل الحكومة، فضلاً عن ضعف التنبؤ بالاقتصاد الكلي يؤدي إلى تقديرات غير دقيقة بالإيرادات، وكذلك ضعف إدارة النقد داخل الحكومة يعني أن الحكومة لا يمكن أن تتأكد ما إذا كانت النفقات المخطط لها سوف تتم فعلياً، كل هذه الأمور تؤدي إلى نقص في القدرة على التنبؤ بدقة للمستقبل وتقديم المخرجات متوقعة بشكل صحيح للأنظمة الحكومية وبالتالي انعدام المصادقية في الموازنة العامة للدولة.

٣. **المضاربة في المصالح:** هناك تضارب في المصالح بين كل من المستفيدين من بنود الموازنة العامة للدولة فهناك تفضيل من قبل كل من المستفيدين من الموازنة لمصلحته على مصلحة الحكومة الرئيسية وهو التنفيذ الأمثل للموازنة من خلال الوصول إلى الأهداف المرجوة من الموازنة وهو النهوض بواقع الاقتصاد والبنية التحتية والخدمية. إلا أن هذه الأولويات تضاربت مع مصالح كل من (المؤسسات، موظفو الخدمة المدنية، والمتعهدون أو المقاولون).

نتيجة عدم قدرة الحكومة على مراقبة أدائهم بشكل دقيق في طريقة استخدام الأموال العامة حيث يتم توظيفها في خدمة مصالحهم الخاصة. فعلى سبيل المثال على المستوى المؤسسي مثلاً قد يكون من مصلحة العاملين في وزارة التعليم المبالغة في عدد الطلاب المقبولين من أجل الحصول على تخصيصات أكبر في الموازنة العامة للدولة مع العلم لديها ميزة معلوماتية مسبقة حول طاقتها الاستيعابية ضمن الخطط السنوية.

في حين هناك بعض الموظفين في وزارة التعليم قد يبلغ في كمية القرطاسية المطلوبة أو المبالغة في كلفة القرطاسية المطلوبة ووضع فرق الكمية أو الأسعار في جيوب الموظفين المتنفذين في الوزارة، لذلك على الوزارة التحقق من الكميات الحقيقية التي تحتاجها الوزارة مع ما تم طلبه من قبل موظفيها، وكذلك الحال بالنسبة للأسعار.

٤. **تعهدات الحكومة:** عند إعداد الموازنة العامة للدولة تحتاج الحكومة إلى تعاون مختلف الجهات الداعمة لإقرار الموازنة وانجازها. سيجاول هؤلاء إلى تعزيز مصالحهم الخاصة في الموازنة عن طريق الحصول على الكثير من الإعفاءات الضريبية أو الاتفاق على امتيازات معينة مقابل هذا التعاون. من هنا تظهر مشكلة الحكومة في التعامل مع مجموعة واسعة من المطالب للجهات فاعلة في عملية إعداد الموازنة مثل دافعي الضرائب، أصحاب المصالح الاقتصادية القوية، والجماعات

- السياسية المؤثرة، وكذلك المانحين الدوليين في حالة وجود دعم مالي، كل هؤلاء يمكنهم من معاقبة الحكومة في حالة عدم تحقق مصالحهم في الموازنة العامة للدولة.
- رابعاً. مبررات الانحرافات في الموازنة من قبل الحكومة: هناك بعض المبررات التي قد تدفع الحكومة لتقديم وعود في الموازنة العامة لا تحترم تنفيذ تلك الوعود لاحقاً في حال إقرار الموازنة العامة، مما يؤدي إلى عدم التطابق في المعلومات الموثقة في الموازنة العامة، وهذا بدوره يجعل الموازنة تقع في انحرافات تؤدي إلى فقدان مصداقيتها في التعبير عن الواقع الفعلي عما هو مخطط له، ومن هذه المبررات توضح كالتالي (Paolo de Renzio, Jason Lakin, 2019: 67):
١. قيام الحكومة بتضخيم بعض التخصيصات الموجه مثلاً إلى قطاع الصحة والتعليم في حال هناك توجهات سياسية لكسب دعم الجمهور.
 ٢. قيام الحكومة بتوجيه المنح المالية حسب رغبة مانحيها، في حين يقوم بعد ذلك بتغيير أوجه إنفاقها حسب التوجهات التي ترغب الحكومة فيها بعد الحصول عليها، وبحكم كون المانحين جهات خارجية على الواقع الفعلي لعملية تنفيذ الموازنة العامة، لأنه غالباً ما يراقبون الأداء من بعيد. وهذا ما يفرض الحكومة إلى تصوير الموازنة العامة كأداة ترسل إشارة اطمئنان إلى المانحين الدوليين.
 ٣. كذلك تفقد الموازنة مصداقيتها في حالة تلقي الحكومة مطالب متضاربة من قبل الجهات المانحة الدولية، قد تهتم بعض الجهات المانحة بوضع آليات في الموازنة العامة للدولة من شأنها أن تحقق استقرار الاقتصاد الكلي، وان تقرر تلك المطالب ضمن الأولويات في الموازنة، في حين يكون اهتمام البعض الآخر من الجهات المانحة، بإمكانية الحكومة في المفاضلة بين القطاعات وتوجيه الإنفاق العام نحوها.
- خامساً. محددات مصداقية الموازنة العامة:** حسب ما تم طرحه في أدبيات المالية العامة أن الموازنات الحكومية هي إحدى الأدوات الرئيسية التي تستخدمها الحكومات لتحويل نواياها السياسية إلى تدخلات ملموسة لتحقيق أهدافها. بناءً على التخطيط والتنبؤ المعقدين، تسمح الموازنات العامة للحكومات بتوقع الإيرادات والإنفاق للسنة المقبلة، ومن حيث المبدأ ن يتم تخصيص الموارد وفقاً للأولويات. وهي أيضاً أحد السبل الرئيسية التي من خلالها تقدم الحكومات تقارير إلى المواطنين بشأن درجة إدارتها للموارد العامة. أن مدى التزام الحكومات بما هو مدرج في موازنتها العامة التي يوافق عليها البرلمان هو ما نشير إليه بمصداقية ميزانياتها تعد مصداقية الموازنة العامة للدولة مقياساً مهماً لمصداقية الحكومة بشكل عام وقدرتها على الوفاء بوعودها السياسية، إلا أن هذه المصداقية تحكمها ثلاث محددات وهي كالتالي (De Renzio & Cho, 2020: 89) (Naert & Goeminne, 2014: 61):
١. مستوى دخل الدولة: إن الدول الأغنى تميل إلى امتلاك الموازنات العامة الأكثر مصداقية، فضلاً عن امتلاكها رأس المال البشري المؤهل بشكل أفضل داخل الحكومة وخارجها، بالإضافة إلى التوقع الأكثر عمومية بأن الظروف في الدول الغنية والتي بموجبها تقوم الحكومات بصياغة السياسات العامة والعمل على تنفيذها بشكل تكون أكثر ملائمة للمصداقية.
 ٢. قوة مؤسساتها الديمقراطية: تتمتع الدول المتقدمة بمؤسسات ديمقراطية متقدمة، ستخضع الحكومات ومؤسساتها التنفيذية إلى مزيد من التدقيق والرقابة على تنفيذ خططها، وتعتبر هذه التدابير هي الأفضل في مراقبة سلوك الدولة الاقتصادي والخدمي والسياسي بما يتوافق مع مبادئ الديمقراطية، وهذا الدور له تأثير إيجابي على مصداقية الموازنة العامة للدولة.

٣. مؤشر فعالية الحكومة: يحاول هذا المؤشر تقديم تصورات حول جودة الخدمات العامة المقدمة من قبل الدولة، وجودة الخدمة المدنية ودرجة استقلالها عن الضغوط السياسية، وجودة صياغة السياسات الاقتصادية والخدمية ودرجة تنفيذها، ومصداقية الحكومة في ذلك، وهذا بدوره يكون له تأثير على مصداقية الموازنة العامة للدولة.

المحور الثالث: الجانب التطبيقي

أولاً. انحرافات المصداقية في ظل تنفيذ الموازنة العامة: عند تنفيذ الموازنة العامة للدولة تعمل أسباب عدم أو ضعف المصداقية على التسبب في انحرافات بين المخطط لبند الموازنة العامة للدولة والفعلي وسوف يتم توضيح المجالات أو البنود التي سوف تظهر فيها الانحرافات المتوقعة هي كالآتي:

١. الانحراف الأول: في تحصيل الإيرادات: بمعنى قد تختلف الإيرادات المحصلة عن تلك المحددة في الموازنة العامة للدولة، وذلك بسبب ضعف التوقع بالإيرادات المخططة مع الفعلية، أو التقلب الاقتصادي غير المتوقع، أو ضعف قدرة إدارة الهيئة الضريبية على تعظيم الإيرادات الضريبية. وهذا الانحراف ناجم من قيام الحكومة بالمبالغة أو التقليل من قيمة حجم الإيرادات من أجل التضليل المتعمد من أجل كسب الدعم والموافقة على الموازنة العامة.

٢. الانحراف الثاني: اختيار الحكومة الاحتفاظ بالأموال خارج الموازنة العامة للدولة من أجل استخدام تلك الأموال في أغراض غير تلك المقررة بالموازنة العامة، فمثال ذلك بمجرد توحيد الأموال في البنك المركزي يمكن لصانعي القرار في وزارة المالية اختيار دفع الفواتير مباشرة من الحساب الموحد بدلاً من معالجة تلك الالتزامات من خلال الأموال المخصصة بالموازنة، ومن الممارسات الشائعة على سبيل المثال سداد مدفوعات الديون الخارجية، وهذا بدوره سوف يؤدي إلى زيادة في تقلبات التمويل لأغراض الإنفاق في مجالات أخرى، ولكن قد تختار وزارة المالية معالجة المدفوعات الأخرى مباشرة من البنك المركزي، حيث تكون المدفوعات أقل عرضة للتدقيق.

٣. الانحراف الثالث: الانحراف الثالث يتحقق عندما تختلف الجهات المخولة بالإنفاق حول تقسيم النفقات بين تخصيصات الرواتب وتكاليف التشغيل والمشاريع الرأسمالية عن تلك المنصوص عليها في الموازنة العامة، وذلك بسبب كون الموال المتاحة والمتحققة فعلياً أقل من المتوقع، نتيجة لنقص الإيرادات وبالتالي يتسبب بخلل في النفقات مما يؤدي إلى قرار تحويل الأموال من تبويب إلى آخر، سواء كان ذلك بسبب تغير حقيقي في الأولويات مثال ذلك حالة طارئ غير متوقعة، أو لأن الخطة لم تعكس أولويات الحكومة بشكل فعلي (De Renzio & Cho, 2020: 57).

٤. الانحراف الرابع يظهر عندما تدرج الأموال المخصصة في الموازنة إلى الوحدات ذات المستوى الأدنى سوف يميل التقلب والانحراف إلى الزيادة، فإذا كانت الوزارات التنفيذية التي تعمل بعقلانية لا تتلقى مخصصاتها بشكل كامل من الموازنة العامة، فقد تختار تخصيص أموالها غير الكافية لتغطية تكاليف التشغيل المركزية بكامل، ومن ثم تحويل ما تبقى من أموال إلى الوحدات الأدنى المسئولة عن تقديم الخدمة بشكل مباشر إلى المجتمع، وبالتالي تدني الخدمات المقدمة من قبل الحكومة، وهذا بدوره يؤدي إلى عدم المصداقية في الموازنة بسبب اختلاف التخصيصات الفعلية المطلوبة عن المتوقعة.

٥. الانحراف الخامس: عند شراء السلع والخدمات قد تختلف تقديرات الأسعار عن تلك الأسعار الفعلية، فيظهر الانحراف بين تلك الأسعار المخططة والفعلية فتتحقق عدم المصادقية في الموازنة. ومن جانب آخر يمكن إظهار أن الأموال المخصصة في الموازنة العامة، بأنه سوف تقدم خدمات أكثر مما يمكنها في الواقع الفعلي. أو قيام الوحدات بشراء سلع تختلف عن تلك المنصوص عليها في الموازنة، أو ليس ضمن الأولويات المرسومة. إن النقص في التمويل في المستويات الأدنى سوف يؤدي إلى تضخم النقص الحاصل، وبالتالي تفقد الحكومة سمعتها نتيجة عدم الوفاء بالتزاماتها، وهذا بدوره سوف يشوه أنماط الإنفاق المخططة ويقلل من مصداقية الموازنة (Naert & Goeminne, 2014: 24).

ثانياً. مؤشرات اختبار مصداقية الموازنة: لغرض الوقوف على مدى مصداقية الموازنة في العراق سيتم الاعتماد في هذا البحث على مؤشرات مصداقية الموازنة في دليل الإنفاق العام والمساءلة المالية، والذي يعد ضمن المناهج الحديثة في تقييم إدارة المالية العامة، وتم إصدار النسخة الأولى له عام 2005 وأجريت تحديثات عليه ليعتمد الإطار الحديث عام 2016 ويتكون هذا الدليل من سبع ركائز وهي مصداقية الموازنة، وشفافية الموازنة، ووضع الموازنة والاستراتيجية المالية استناداً إلى السياسات، وإدارة الأصول والخصوم، وقابلية التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة، والمحاسبة ورفع التقارير، والفحص والتدقيق الخارجي، وتتكون هذه الركائز من 31 مؤشراً شملت 94 بعداً وكانت مؤشرات مصداقية الموازنة كما يلي: (world bank, 2019: 15-16) (PEFA, 2020: 37-47) (PEFA, 2016: 14-18):

١. المؤشر الأول: الحصيلة الإجمالية للإنفاق: يقيس هذا المؤشر المدى الذي تعكس من خلاله الحصيلة الإجمالية للإنفاق المبالغ الأصلية المخططة وفقاً لما هو محدد في وثائق الموازنة وتقارير المالية العامة الخاصة بالحكومة. ويتم اعتماد درجات التصنيف حسب الجدول (١):

الجدول (١): مؤشر الحصيلة الإجمالية للإنفاق

الدرجة	الحد الأدنى من متطلبات درجات التصنيف
A	الحصيلة الإجمالية للإنفاق ما بين 95% و 105% من مجمل إنفاق الموازنة المعتمدة على الأقل لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
B	الحصيلة الإجمالية للإنفاق ما بين 90% و 110% من مجمل إنفاق الموازنة المعتمدة على الأقل لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
C	الحصيلة الإجمالية للإنفاق ما بين 85% و 115% من مجمل إنفاق الموازنة المعتمدة على الأقل لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
D	الأداء اقل من المطلوب للحصول على درجة C.

حسب المؤشر فإن الانحراف يجب ألا يتجاوز 5% ارتفاعاً وانخفاضاً للرقم الفعلي عن قانون الموازنة حتى يحصل على الدرجة A. كما لا يجب إن يتجاوز 10% ارتفاعاً وانخفاضاً للرقم الفعلي عن قانون الموازنة حتى يحصل على الدرجة B. أما الدرجة C لا يتجاوز الانحراف 15% ارتفاعاً وانخفاضاً. إما إذا تجاوز الانحراف 15% فإنه يحصل على الدرجة D.

٢. المؤشر الثاني: تركيبة حصيلة الإنفاق: يقيس هذا المؤشر الأثر الناتج عن إعادة تخصيص أهم أبواب الموازنة أثناء تنفيذها ومدى مساهمة ذلك في تباين واختلاف تركيبة الإنفاق. ويتكون من المؤشرات الفرعية الآتية:

أ. تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للتصنيف الوظيفي.

ب. تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للنوع الاقتصادي.

ج. الإنفاق من احتياطي المخصصات الطارئة.

ويتم اعتماد درجات التصنيف كما في الجدول (٢):

الجدول (٢): مؤشر تركيبة حصيلة الإنفاق

الدرجة	الحد الأدنى من متطلبات درجات التصنيف
أ. تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للتصنيف الوظيفي	
A	التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الوظيفي اقل من 5% خلال على الأقل لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
B	التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الوظيفي اقل من 10% خلال على الأقل لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
C	التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الوظيفي اقل من 15% خلال على الأقل لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
D	الأداء اقل من المطلوب للحصول على درجة C
ب. تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للنوع الاقتصادي	
A	التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الاقتصادي اقل من 5% خلال على الأقل لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
B	التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الاقتصادي اقل من 10% خلال على الأقل لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
C	التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الاقتصادي اقل من 15% خلال على الأقل لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
D	الأداء اقل من المطلوب للحصول على درجة C.
ج. الإنفاق من احتياطي المخصصات الطارئة	
A	النفقات الفعلية المحملة على باب المخصصات الطارئة بلغت في المتوسط اقل من 3% من الموازنة الأصلية.
B	النفقات الفعلية المحملة على باب المخصصات الطارئة بلغت في المتوسط أكثر من 3% ولكن اقل من 6% من الموازنة الأصلية.
C	النفقات الفعلية المحملة على باب المخصصات الطارئة بلغت في المتوسط أكثر من 6% ولكن اقل من 10% من الموازنة الأصلية.
D	الأداء اقل من المطلوب للحصول على درجة C.

٣. المؤشر الثالث الحصيلة الإجمالية للإيرادات: يقيس هذا المؤشر التغيير في الإيرادات بين الموازنة الأصلية المعتمدة ونتائج نهاية السنة. ويتكون من المؤشرات الفرعية الآتية الموضحة في الجدول (٣):

أ. الحصيلة الإجمالية للإيرادات.

ب. تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات.

الجدول (٣): مؤشر الحصيلة الإجمالية للإيرادات

الدرجة	الحد الأدنى من متطلبات درجات التصنيف
	أ. الحصيلة الإجمالية للإيرادات
A	كانت الإيرادات الفعلية ما بين 97% و 106% من إيرادات الموازنة لسنتين على الأقل من السنوات الثلاث الأخيرة.
B	كانت الإيرادات الفعلية ما بين 94% و 112% من إيرادات الموازنة لسنتين على الأقل من السنوات الثلاث الأخيرة.
C	كانت الإيرادات الفعلية ما بين 92% و 116% من إيرادات الموازنة لسنتين على الأقل من السنوات الثلاث الأخيرة.
D	الأداء اقل من المطلوب للحصول على درجة C
	ب. تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات
A	كان التباين في تركيبة الإيرادات اقل من 5% لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
B	كان التباين في تركيبة الإيرادات اقل من 10% لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
C	كان التباين في تركيبة الإيرادات اقل من 15% لسنتين من السنوات الثلاث الأخيرة.
D	الأداء اقل من المطلوب للحصول على درجة C

(PEFA, 2016: 14-18) (PEFA, 2020: 37-47).

ولتحديد درجة تقييم الإدارة المالية العامة يتم عكس درجات التصنيف في درجات معينة، لكن في هذا البحث سيتم الأخذ بدرجة تصنيف للمستوى من قبل الباحث لاعتماد مؤشر واحد وهو مصداقية الموازنة وكما هو مبين في الجدول (٤):

الجدول (٤): مؤشر مصداقية الموازنة العامة

الرمز	A	B	C	D
تصنيف مستوى المصداقية	عالي	متوسط	منخفض	منخفض جدا

ثالثاً. نتائج اختبار المصداقية: سيتم تطبيق مؤشرات المصداقية لآخر ثلاث سنوات منتهية (2017-2018-2019) على الموازنة في العراق ضمن مؤشرات دليل الإنفاق والمساءلة المالية السابق الذكر وكما يلي:

المؤشر الأول الحصيلة الإجمالية للإنفاق: ويحتسب هذا المؤشر من خلال إيجاد نسبة الانحراف لحصيلة الإنفاق الفعلية عن المخطط له في الموازنة وكما مبين في الجدول:

الجدول (٥): نسبة الانحراف في الحصيلة الإجمالية للإنفاق في العراق للمدة (2017-2019)

الدرجة	نسبة الانحراف	مقدار الانحراف	2017	2017
D			فعلي (مليون دينار)	قانون (المخطط) (مليون دينار)
	25.0	25,181,046	75,490,115	100,671,161
			2018	2018
D			فعلي	قانون (المخطط)
	22.4	23,284,995	80,873,189	104,158,184
			2019	2019
D			فعلي	قانون (المخطط)
	16.1	21,384,097	111,723,519	133,107,616

المصدر: احتساب الباحث بالاعتماد على:

- الوقائع العراقية، ٢٠١٧، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٨، العدد ٤٤٣٠.
 - الوقائع العراقية، ٢٠١٨، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٨، العدد ٤٤٨٥.
 - الوقائع العراقية، ٢٠١٩، قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩، العدد ٤٥٢٩.
 - البنك المركزي العراقي، ٢٠١٧، النشرة الإحصائية السنوية لسنة ٢٠١٧، البنك المركزي العراقي.
 - البنك المركزي العراقي، ٢٠١٨، النشرة الإحصائية السنوية لسنة ٢٠١٨، البنك المركزي العراقي.
 - البنك المركزي العراقي، ٢٠١٩، النشرة الإحصائية السنوية لسنة ٢٠١٩، البنك المركزي العراقي.
- يتضح من الجدول أن نسبة الانحراف تجاوزت الحد الأقصى المسموح به ارتفاعاً وانخفاضاً والتي هي ١٥% للثلاث سنوات وبذلك يكون الأداء اقل مما هو مطلوب ويحصل على الدرجة D.

المؤشر الثاني تركيبة حصيلة الإنفاق:

أ. مؤشر تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للتصنيف الوظيفي:

الجدول (٦): مؤشر تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للتصنيف الوظيفي

السنة المالية 2017					
التصنيف الوظيفي	قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)	مقدار الانحراف	الانحراف المطلق	نسبة الانحراف
رئاسة الجمهورية	51,985	45,752	6,233	6,233	12.0
مجلس النواب	212,390	412,789	-200,399	200,399	94.4
مجلس الوزراء	2,693,082	3,788,914	-1,095,832	3,722,993	138.2
وزارة الخارجية	465,523	192,489	273,034	273,034	58.7
وزارة المالية	19,103,276	15,362,168	3,741,108	3,741,108	19.6
وزارة الداخلية	10,758,370	10,216,154	542,216	542,216	5.0
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	2,107,368	2,049,630	57,738	57,738	2.7
وزارة الصحة والبيئة	1,503,619	1,143,731	359,888	359,888	23.9
وزارة الدفاع	8,780,974	5,461,191	3,319,783	3,319,783	37.8
وزارة العدل	539,133	557,622	-18,489	18,489	3.4

التصنيف الوظيفي	قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)	مقدار الانحراف	الانحراف المطلق	نسبة الانحراف
وزارة التربية	1,462,626	1,788,784	-326,158	326,158	22.3
وزارة الشباب والرياضة	100,165	230,860	-130,695	130,695	130.5
وزارة التجارة	3,272,580	1,530,961	1,741,619	1,741,619	53.2
وزارة الثقافة والسياحة والآثار	135,387	116,516	18,871	18,871	13.9
وزارة النقل	320,109	150,902	169,207	169,207	52.9
وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة	1,266,340	1,323,576	-57,236	57,236	4.5
وزارة الزراعة	659,687	171,368	488,319	488,319	74.0
وزارة الموارد المائية	449,076	260,248	188,828	188,828	42.0
وزارة النفط	15,096,671	13,493,148	1,603,523	1,603,523	10.6
وزارة التخطيط	43,060	42,618	442	442	1.0
وزارة الصناعة والمعادن	1,090,437	1,262,471	-172,034	172,034	15.8
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	2,445,273	2,238,779	206,494	206,494	8.4
وزارة الكهرباء	2,961,236	3,319,870	-358,634	358,634	12.1
وزارة الاتصالات	28,862	21,299	7,563	7,563	26.2
وزارة المهجرين والمهاجرين	1,182,389	238,701	943,688	943,688	79.8
متوسط تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للتصنيف الوظيفي					37.7

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

السنة المالية 2018					
التصنيف الوظيفي	قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)	مقدار الانحراف	الانحراف المطلق	نسبة الانحراف
رئاسة الجمهورية	51855	44,835	7,020	7,020	13.5
مجلس النواب	234477	414,629	-180,152	-180,152	-76.8
مجلس الوزراء	2,239,039	4,595,222	-2,356,183	2,356,183	105.2
وزارة الخارجية	368001	196,197	171,804	171,804	46.7
وزارة المالية	24300452	18,910,049	5,390,403	5,390,403	22.2
وزارة الداخلية	10066666	10,459,268	-392,602	392,602	3.9
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	4816136	2,141,110	2,675,026	2,675,026	55.5
وزارة الصحة والبيئة	1919487	1,317,937	601,550	601,550	31.3
وزارة الدفاع	7468782	5,546,191	1,922,591	1,922,591	25.7
وزارة العدل	571063	577,540	-6,477	6,477	1.1
وزارة التربية	1810411	1,783,996	26,415	26,415	1.5
وزارة الشباب والرياضة	117316	106,051	11,265	11,265	9.6
وزارة التجارة	3091236	1,542,271	1,548,965	1,548,965	50.1
وزارة الثقافة والسياحة والآثار	133644	112,616	21,028	21,028	15.7
وزارة النقل	366997	167,115	199,882	199,882	54.5
وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة	1767038	760,390	1,006,648	1,006,648	57.0
وزارة الزراعة	661220	170,030	491,190	491,190	74.3
وزارة الموارد المائية	407009	451,325	-44,316	44,316	10.9
وزارة النفط	16106971	10,548,754	5,558,217	5,558,217	34.5
وزارة التخطيط	46011	42,066	3,945	3,945	8.6
وزارة الصناعة والمعادن	1222178	1,214,915	7,263	7,263	0.6
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	2310783	2,281,918	28,865	28,865	1.2
وزارة الكهرباء	6294644	3,462,192	2,832,452	2,832,452	45.0
وزارة الاتصالات	36820	18,397	18,423	18,423	50.0
وزارة المهجرين والمهاجرين	560076	108,643	451,433	451,433	80.6
متوسط تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للتصنيف الوظيفي					28.9

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

السنة المالية 2019					
التصنيف الوظيفي	قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)	مقدار الانحراف	الانحراف مطلق	نسبة الانحراف
رئاسة الجمهورية	70,834	54,677	16,157	16,157	22.8
مجلس النواب	275,647	470,919	-195,272	195,272	70.8
مجلس الوزراء	688,746	5,141,509	-4,452,763	4,452,763	646.5
وزارة الخارجية	438,172	241,601	196,571	196,571	44.9
وزارة المالية	29,800,433	26,672,008	3,128,425	3,128,425	10.5
وزارة الداخلية	11,270,909	10,852,649	418,260	418,260	3.7
وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	3,235,654	3,173,477	62,177	62,177	1.9
وزارة الصحة والبيئة	3,291,901	1,665,899	1,626,002	1,626,002	49.4
وزارة الدفاع	9,056,285	5,831,980	3,224,305	3,224,305	35.6
وزارة العدل	870,161	655,957	214,204	214,204	24.6
وزارة التربية	2,188,666	1,971,288	217,378	217,378	9.9
وزارة الشباب والرياضة	188,128	181,503	6,625	6,625	3.5
وزارة التجارة	3,115,625	1,633,657	1,481,968	1,481,968	47.6
وزارة الثقافة والسياحة والآثار	142,798	111,545	31,253	31,253	21.9
وزارة النقل	617,125	1,560,698	-943,573	943,573	152.9
وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة	2,366,804	729,286	1,637,518	1,637,518	69.2
وزارة الزراعة	781,986	156,398	625,588	625,588	80.0
وزارة الموارد المائية	911,250	588,874	322,376	322,376	35.4
وزارة النفط	18,457,951	20,003,409	-1,545,458	1,545,458	8.4
وزارة التخطيط	179,933	55,558	124,375	124,375	69.1
وزارة الصناعة والمعادن	1,270,988	1,229,091	41,897	41,897	3.3
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	2,865,174	2,378,418	486,756	486,756	17.0
وزارة الكهرباء	10,056,908	7,136,621	2,920,287	2,920,287	29.0
وزارة الاتصالات	35,525	19,155	16,370	16,370	46.1
وزارة المهجرين والمهاجرين	685,799	168,399	517,400	517,400	75.4
متوسط تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للتصنيف الوظيفي					63.2

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

ب. مؤشر تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للنوع الاقتصادي:

الجدول (٧): مؤشر تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للنوع الاقتصادي

السنة المالية 2017					
التصنيف الاقتصادي للإنفاق	قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)	مقدار الانحراف	الانحراف مطلق	نسبة الانحراف
الرعاية الاجتماعية	15,646,942	14,822,563	824,379	824,379	5.3
البرامج الخاصة	613,911	236,828	377,083	377,083	61.4
الالتزامات والمساهمات	634,640	95,332	539,308	539,308	85.0
المنح والإعانات وخدمة الدين	15,234,888	6,857,588	8,377,300	8,377,300	55.0
النفقات الرأسمالية	164,889	112,151	52,738	52,738	32.0
صيانة الموجودات	322,863	358,479	-35,616	35,616	11.0
المستلزمات السلعية	5,499,950	2,922,451	2,577,499	2,577,499	46.9
المستلزمات الخدمية	1,296,316	753,743	542,573	542,573	41.9
تعويضات الموظفين	35,772,754	32,866,519	2,906,235	2,906,235	8.1
متوسط الانحراف لتركيبه حصيلة الإنفاق					38.5

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

السنة المالية 2018					
التصنيف الاقتصادي للإنفاق	قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)	مقدار الانحراف	الانحراف مطلق	نسبة الانحراف
الرعاية الاجتماعية	15,161,705	15,166,803	-5,098	5,098	0.03
البرامج الخاصة	559,070	303,207	255,863	255,863	45.8
الالتزامات والمساهمات	444,527	70,021	374,506	374,506	84.2
المنح والإعانات وخدمة الدين	20,893,075	11,230,958	9,662,117	9,662,117	46.2
التفقات الرأسمالية	174,316	119,646	54,670	54,670	31.4
صيانة الموجودات	369,647	406,163	-36,516	36,516	9.9
المستلزمات السلعية	51,040,047	3,471,358	47,568,689	47,568,689	93.2
المستلزمات الخدمية	1,999,577	449,181	1,550,396	1,550,396	77.5
تعويضات الموظفين	34,801,608	35,835,519	-1,033,911	1,033,911	3.0
متوسط الانحراف لتركيبية حصيلة الإنفاق					43.5

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

السنة المالية 2019					
التصنيف الاقتصادي للإنفاق	قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)	مقدار الانحراف	الانحراف مطلق	نسبة الانحراف
الرعاية الاجتماعية	17,343,909	19,696,020	-2,352,111	2,352,111	13.6
البرامج الخاصة	802,617	565,756	236,861	236,861	29.5
الالتزامات والمساهمات	340,885	56,474	284,411	284,411	83.4
المنح والإعانات وخدمة الدين	26,922,689	16,364,498	10,558,191	10,558,191	39.2
التفقات الرأسمالية	352,277	531,509	-179,232	179,232	50.9
صيانة الموجودات	903,260	560,681	342,579	342,579	37.9
المستلزمات السلعية	7,929,761	7,371,758	558,003	558,003	7.0
المستلزمات الخدمية	2,059,084	1,520,674	538,410	538,410	26.1
تعويضات الموظفين	43,404,629	40,633,563	2,771,066	2,771,066	6.4
متوسط الانحراف لتركيبية حصيلة الإنفاق					32.7

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

ج. مؤشر الإنفاق من احتياطي المخصصات الطارئة:

الجدول (٨): مؤشر الإنفاق من احتياطي المخصصات الطارئة

نسبة الانحراف	مقدار الانحراف	السنة المالية 2017	
		قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)
68.6	77,441	112,906	35,465
		السنة المالية 2018	
		قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)
91.5	183,065	200,000	16,935
		السنة المالية 2019	
		قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)
23.1	46,110	200,000	153,890

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

المؤشر الثالث الحصيلة الإجمالية للإيرادات:

أ. مؤشر الحصيلة الإجمالية للإيرادات

الجدول (٩): مؤشر الحصيلة الإجمالية للإيرادات

السنة المالية 2017		مقدار الانحراف	الانحراف مطلق	نسبة الانحراف
قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)			
79,011,421	75,571,448	3,439,973	3,439,973	4.35
السنة المالية ٢٠١٨				
قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)			
91,643,667	106,659,834	-15,016,167	15,016,167	16.39
السنة المالية 2019				
قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)			
105,569,688	107,566,995	-1,997,307	1,997,307	1.89
متوسط الحصيلة الإجمالية للإيرادات				7.54

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

ب. مؤشر تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات:

الجدول (١٠): مؤشر تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات

السنة المالية 2017					
نسبة الانحراف	الانحراف مطلق	مقدار الانحراف	فعلي (مليون دينار)	قانون (المخطط) (مليون دينار)	تركيبة الإيرادات
4.2	2,878,291	2,878,291	65,071,929	67,950,220	الإيرادات النفطية والثروات المعدنية
31.4	1,082,603	-1,082,603	4,533,765	3,451,162	الضرائب على الدخل والثروات
99.1	1,977,556	1,977,556	17,645	1,995,201	الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج
14.4	99,457	-99,457	788,224	688,767	الرسوم
21.0	186,061	186,061	700,874	886,935	حصة الموازنة من أرباح القطاع العام
54.5	68,178	68,178	56,946	125,124	الإيرادات الرأسمالية
54.2	2,607,060	2,607,060	2,202,547	4,809,607	الإيرادات التحويلية
100.8	1,112,762	-1,112,762	2,217,163	1,104,401	إيرادات أخرى
47.4					متوسط تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

السنة المالية 2018					
تركيبة الإيرادات	قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)	مقدار الانحراف	الانحراف مطلق	نسبة الانحراف
الإيرادات النفطية والثروات المعدنية	77,160,393	95,619,820	-18,459,427	18,459,427	23.9
الضرائب على الدخل والثروات	5,010,369	3,425,102	1,585,267	1,585,267	31.6
الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج	3,514,002	2,261,109	1,252,893	1,909,709	54.3
الرسوم	743,047	1,131,120	-388,073	388,073	52.2
حصة الموازنة من أرباح القطاع العام	927,000	804,453	122,547	122,547	13.2
الإيرادات الرأسمالية	121,000	73,961	47,039	47,039	38.9
الإيرادات التحويلية	2,062,677	1,587,246	475,431	475,431	23.0
إيرادات أخرى	2,105,180	1,667,023	438,157	438,157	20.8
متوسط تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات					32.3

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

السنة المالية 2019					
تركيبة الإيرادات	قانون (المخطط) (مليون دينار)	فعلي (مليون دينار)	مقدار الانحراف	الانحراف مطلق	نسبة الانحراف
الإيرادات النفطية والثروات المعدنية	93,741,110	99,216,318	-5,475,208	5,475,208	5.8
الضرائب على الدخل والثروات	3,841,808	2,389,026	1,452,782	1,452,782	37.8
الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج	2,492,352	1,625,505	866,847	866,847	34.8
الرسوم	536,976	927,086	-390,110	390,110	72.6
حصة الموازنة من أرباح القطاع العام	2,761,349	594,504	2,166,845	2,166,845	78.5
الإيرادات الرأسمالية	45,076	115,827	-70,751	70,751	157.0
الإيرادات التحويلية	254,678	1,024,481	-769,803	769,803	302.3
إيرادات أخرى	1,896,339	1,674,248	222,091	222,091	11.7
متوسط تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات					87.6

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجدول (٥).

وقد كانت النتائج كما يلي:

الجدول (١١): ملخص نتائج اختبار مؤشرات مصداقية الموازنة في العراق للمدة (2017-2019)

تسلسل المؤشر	المؤشر	نسبة الانحراف 2017	نسبة الانحراف 2018	نسبة الانحراف 2019	مستوى المصدقية آخر ثلاث سنوات
المؤشر الأول: الحصيلة الإجمالية للإنفاق	الحصيلة الإجمالية للإنفاق	25	22.5	16.6	منخفض جدا
المؤشر الثاني: تركيبة حصيلة الإنفاق	أ. تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للتصنيف الوظيفي	37.7	28.9	63.2	منخفض جدا
	ب. تركيبة حصيلة الإنفاق طبقاً للنوع الاقتصادي	38.5	43.5	32.7	منخفض جدا
	ج. الإنفاق من احتياطي المخصصات الطارئة	68.6	91.5	23.1	منخفض جدا
المؤشر الثالث: الحصيلة الإجمالية للإيرادات	أ. الحصيلة الإجمالية للإيرادات	4.35	16.39	1.89	عالي
	ب. تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات	47.4	32.3	87.6	منخفض جدا

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على تحليل المؤشرات المذكورة.

يتضح من جدول نتائج اختبار المصدقية لمؤشرات الإنفاق العام والمساءلة المالية أن المؤشر الأول المتعلق بالحصيلة الإجمالية للإنفاق تجاوزت انحرافاته أكثر من 16% على مدى مدة البحث، وعليه يكون مستوى مصداقية الموازنة ضمن هذا المؤشر منخفض جداً. كما أظهرت نتائج الاختبار المرتبطة بالمؤشر الثاني تركيبة حصيلة الإنفاقان جميع المؤشرات الفرعية (تركيبية حصيلة الإنفاق طبقاً للتصنيف الوظيفي وتركيبية حصيلة الإنفاق طبقاً للنوع الاقتصادي والإنفاق من احتياطي المخصصات الطارئة) جميعها لم تحقق مستوى مصداقية مقبول على مدى الثلاث سنوات المحسوبة فأقل نسبة انحراف كانت 23.1% فيما تجاوزت بعض المؤشرات 90% وهذا يدل على الفارق الكبير بين ما تخصصه الموازنة في بداية السنة المالية وبين ما تنفذه الوزارات من إنفاق خلال نفس السنة المالية من انخفاض في التنفيذ أو تجاوز نسبة التخصيص.

أما بالنسبة للمؤشر الثالث الحصيلة الإجمالية للإيرادات، فقد حقق المؤشر الفرعي الحصيلة الإجمالية للإيرادات مستوى عالي في المصدقية وكانت تقديرات الوزارة قريبة جداً من الإيرادات المقررة وذلك بسبب استقرار أسعار النفط نوعاً و عدم تعرضه إلى تقلبات كبيرة إذ تراوح سعر النفط لثلاث سنوات 2017-2019 بين 50-65. أما المؤشر الفرعي الثاني تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات فلم يختلف كثيراً عن الانحرافات في مؤشرات الإنفاق وتجاوزت انحرافاته 30% في سنة 2018 ووصلت إلى أكثر من 80% في سنة 2019، مما يؤكد عدم الالتزام بتحصيل الإيرادات بالشكل المقرر في القانون في جميع تركيبات الإيرادات العامة.

المحور الرابع: الاستنتاجات والمقترحات

أولاً. الاستنتاجات:

١. أثبتت نتائج اختبار المصدقية المرتبطة بمؤشر الحصيلة الإجمالية للإنفاق نسبة الانحراف تجاوزت 16% في الثلاث سنوات مما يدل على ضعف الالتزام بالمخطط من الإنفاق في الموازنة العامة مع النفقات الفعلية، حيث أن الانحرافات التي ظهرت في المؤشرات هي انحرافات بالجانب السلبي على العموم في معظم المؤشرات، سواء كانت انحرافات في جانب اختلاف النفقات المعتمدة كمخطط مع النفقات الفعلية بالارتفاع أو الانخفاض أو الانحرافات في جانب الإيرادات المعتمدة كمخطط مع الإيرادات الفعلية بالارتفاع أو الانخفاض.
٢. ظهور نتائج المؤشر الأول: الحصيلة الإجمالية للإنفاق بانحرافات متعاقبة بالجانب السلبي إلا أن هذه الانحرافات لم تعالج من خلال سياسات الدولة المالية خلال فترة البحث للثلاث سنوات، مع ارتباط مصداقية الموازنة العامة للدولة بجميع مؤشراتها إنفاقاً وإيراداً بحصيلة الإيرادات النفطية المرتبطة بسلوك أسعار النفط.
٣. كانت نتائج المؤشر الثاني: تركيبة حصيلة الإنفاق من خلال مؤشرات الفرعية جميعاً لم تحقق المصدقية المطلوبة من خلال مقارنة نتائج النفقات المعتمدة كمخطط في الموازنة العامة للدولة مع النفقات الفعلية، حيث كانت نتائج الانحرافات بشكل كبير جداً بالاتجاه السلبي بشكل متزايد خلال مدة البحث إما بانخفاض نسب الانجاز أو تجاوز نسبة التخصيص.
٤. كانت حصيلة نتائج المؤشر الثالث: الحصيلة الإجمالية للإيرادات فقد كانت الانحرافات للمؤشرات الفرعية متباينة خلال مدة البحث (2017-2019) فالمؤشر الفرعي الأول: الحصيلة الإجمالية للإيرادات فلقد حقق نسبة جيدة من المصدقية حيث كانت تقديرات الإيرادات المخططة ضمن

الموازنة العامة للدولة قريبة جداً من الإيرادات الفعلية المتحققة، في حين كانت المصادقية في المؤشر الفرعي الثاني: تركيبة الحصيلة الإجمالية للإيرادات ذات انحرافات سلبية مرتفعة خلال مدة البحث مما يدل على عدم الالتزام بتحصيل الإيرادات ضمن القانون والتعليمات في جميع بنود تركيبة الإيرادات العامة الفعلية للدولة.

ثانياً المقترحات:

١. اعتماد موازنة ذات الأجل المتوسط خلال الثلاث السنوات القادمة، وكما هو معمول به في الدول المتقدمة، مع ضرورة نشر البيانات المؤقتة على أساس شهري، بفاصل زمني مدته شهر وأحد من شأنه أن يعطي للحكومة مرونة في إضافة وتعديل الكثير من الملاحظات قبل أن تقدم الحكومة خططها المالية وموازنتها العامة إلى الهيئة التشريعية، وهذا بدوره يؤدي إلى امتلاك الحكومة قاعدة للبيانات المالية تربط أداء الحكومة المالي العام مع آليات وضع السياسات المالية المستقبلية.
٢. التأكيد على وضع سيناريوهات متعددة تساعد في فهم صانعي السياسات والجمهور للتطورات والأنماط المالية العامة المختلفة، وكذلك في فهم حجم واحتمالية المخاطر المالية لحماية الملاحة المالية للحكومة في المستقبل من خلال تضمين الميزانية سيناريوهات تتضمن تنبؤات اقتصادية كلية بديلة تساعد في ضمان المصادقية في التوقعات المالية لضمان إعداد سياسة مالية قوية مستندة إلى مجموعة من نتائج الاقتصاد الكلي.
٣. ضرورة العمل على تحسين مصادقية الموازنة العامة للدولة من خلال تعزيز وظيفة تخطيط الإيرادات العامة للدولة والتنبؤ بها للحد من انحرافات الإيرادات الإجمالية، فضلاً عن تعزيز مكونات أنظمة الإدارة المالية العامة المرتبطة بتحسين مصادقية الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى العمل على تطبيق مفهوم الشفافية المالية ضمن بنود الموازنة العامة للدولة من خلال مزيد من التفاصيل على شكل تقارير تتضمن إجراءات تنفيذ الموازنة العامة للدولة.
٤. العمل على بناء معيار أو مؤشر يمكن من خلاله الحكم على قدرة الحكومة وإمكانياتها على التخطيط في جانب الإيرادات والنفقات، أو لتقييم قدرة الحكومة على قياس تأثير العوامل السياسية على توقعات الإيرادات المتضخمة والنفقات والوقوف على تأثير تلك العوامل بشكل يضمن وصول الحكومة إلى جانب من المصادقية في وضع تصور حقيقي واقعي لتلك التأثيرات، وبالتالي يتم خلالها معالجة الكثير من الانحرافات في بنود الموازنة، ومحاولة الوصول إلى المصادقية المثلى في بنود الموازنة العامة للدولة.

المصادر:

1. Iraqi facts, 2017, Federal General Budget Law of the Republic of Iraq for the fiscal year 2018, No. 4430.
2. Iraqi facts, 2018, Federal General Budget Law of the Republic of Iraq for the fiscal year 2018, No., 4485.
3. Iraqi facts, 2019, Law No., (1), the Federal General Budget of the Republic of Iraq for the fiscal year 2019, No. 4529.
4. Central Bank of Iraq, 2017, Annual Statistical Bulletin for 2017, Central Bank of Iraq.
5. Central Bank of Iraq, 2018, Annual Statistical Bulletin for 2018, Central Bank of Iraq.
6. Central Bank of Iraq, 2019, Annual Statistical Bulletin for 2019, Central Bank of Iraq.
7. Brunetti, A., Kisunko, G., & Weder, B., 1998, Economic growth with, incredible, rules: evidence from a worldwide private sector survey. World Bank Economic Rev., 12, 353-384.

8. De Renzio, P., & Cho, C., 2020, Exploring the Determinants of Budget Credibility. International Budget Partnership, June, 0-38.
9. ElBerry, N. A., & Goeminne, S., 2020, Fiscal transparency, fiscal forecasting and budget credibility in developing countries. Journal of Forecasting, October 2019, 1-18. <https://doi.org/10.1002/for.2695>
10. Herrera, G., & Lakin, J., 2019, Ultra-Vired: How Budget Rules and Practices Can Reduce Budget Credibility. International Budget Partnership Open Bdgets. Transform Lives., December.
11. IBP, 2018, Budget Credibility : What Can We Learn from PEFA Reports ? | July 2018 what is Budget Credibility? In International Budget Partnership Open Bdgets. Transform Lives. (Issue July).
12. Lakin, J., & Herrera, G., 2019, How Governments Report On and Justify Budget Deviations. International Budget Partnership Open Bdgets. Transform Lives., March.
13. Naert, F., & Goeminne, S., 2014, Credibility of fiscal policy and politics: an empirical assessment. International Research in Public Administration : A Collection of IASIA Best Papers, November 2009, 1-31.
14. Paolo de Renzio, Jason Lakin, C. C., 2019, Budget' Credibility' Across' Countries'. International Budget Partnership Open Bdgets. Transform Lives.
15. PEFA., 2016, PEFA Framework for assessing public financial management. World Bank. <https://pefa.org/sites/default/files/PEFA Framework-English.pdf>
16. Secretariat, P., 2020, ASSESSMENTS DRAFT (Issue October).
17. Simson, R., & Welham, B., 2014, Incredible Budgets: Budget credibility in theory and practice. Overseas Development Institute, 400(July). <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9103.pdf>
18. PEFA, 2016, Framework for Assessing Public Financial Management, PEFA Secretariat, Washington, USA.
19. PEFA, 2020, Guidance for SNG PEFA Assessments, Secretariat, Washington, DC.
20. World Bank, 2019, PEFA, Public Financial Management, and Good Governance, World Bank.