



# تقويم أسس إعداد الموازنة العامة للدولة

## من خلال تحليل الموازنة الفدرالية لعام ٢٠٠٨

أ.م. د. عبد الصاحب نجم عبد الجبوري  
عميد المعهد العالي للدراسات  
المحاسبية والمالية/ جامعة بغداد

م.م محمد سلمان كريم العزاوي  
معاون عميد المعهد العالي للدراسات  
المحاسبية والمالية

### المقدمة

تعد الموازنة الأداة الأساسية لتنفيذ أولويات أية دولة، ويتوجب النظر إليها في ضوء المناخ الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، لأنها تساعد في توجيه الاقتصاد لتحقيق النمو ورفع مستوى الرفاهية. اعتمدت وزارة المالية في إعداد الموازنة السنوية بعد ٢٠٠٣ / ٤ / ٩ أسلوباً مغايراً لما كان معتاداً في العقود الماضية، إذ كانت هناك موازنتين الأولى الموازنة الجارية، والثانية الموازنة الاستثمارية رغم وجود قانون يحتم إصدار موازنة موحدة وهو القانون رقم (١٠٧) لسنة (١٩٨٥)، إلا أن الذي كان يجري هو تجميع لموازنات غير متجانسة، وقد جرت محاولات عديدة في السابق لتوحيد الموازنات بموازنة واحدة إلا أنها واجهت ردود أفعال معارضة لذلك. إلا أن الذي حصل قبل صدور قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤)، هو دمج الموازنة الاستثمارية ضمن فصول الموازنة الجارية وإعداد موازنة موحدة وأستمر هذا الأسلوب حتى عام (٢٠٠٧)، إذ تم إعداد الموازنة الفدرالية في ضوء أحكام القانون رقم (٩٤) لسنة (٢٠٠٤) بعد أن جرى تطبيق القانون بشكل تدريجي وذلك بالاستعانة بالمؤسسات والشركات الدولية من قبل وزارة المالية، حيث أن المؤشرات التي تضمنتها موازنة عام ٢٠٠٨ تدعو إلى التفاؤل وذلك من خلال زيادة التخصصات الاستثمارية وتقليل العجز منها.

### ١- منهجية البحث

#### مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في دراسة اسباب تدني نسب تنفيذ الموازنة للسنوات الاخيرة وبالتالي عدم قدرة الدولة على تنفيذ خططها وبرامجها الاستثمارية والجارية وضياع فرص التنمية والتطور وقلة الخدمات من جهة وتحديد قدرة الحكومة على مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية والالتزامات الدولية من جهة أخرى.

#### هدف البحث

يهدف البحث الى التعرف على اسس اعداد الموازنة الفدرالية وتحديد معوقات تنفيذها بهدف وضع الحلول والمعالجات العملية لحلها، وكذلك التعرف على السياسات الجديدة للحكومة في مختلف القطاعات.

## فرضية البحث

ان وضع الحكومة استراتيجيات واضحة ومحددة الاهداف والمعالم لتخطيط الموازنة الفدرالية، ووضع آليات عمل صحيحة من حيث التخطيط والتنفيذ السليم وجودة التنسيق، يؤدي الى تحقيق اهدافها بفاعلية وكفاءة وتنفيذها دون ضياع اي فرصه في التنمية والتطور.

## أهمية البحث

تتمثل أهمية البحث في تسليط الضوء على المعوقات والمشاكل التي تؤدي إلى تدني نسب تنفيذ الموازنة الفدرالية، وضرورة قيام الحكومة الاتحادية بوضع إستراتيجية اقتصادية واضحة ومحددة أهداف، ووضع آليات عمل صحيحة من حيث التخطيط السليم، وجودة تنسيق برامجها الاستثمارية والجارية، لمواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية والالتزامات الدولية الأخرى.

## ٢- مفهوم الموازنة وأنواعها

للموازنة مفاهيم متعددة، فهي خطة تعرض المتطلبات الحكومية بفترة محددة في المستقبل وفي العادة تكون سنة، كما إنها أداة تمكن السلطة التشريعية في فرض رقابتها على السلطة التنفيذية، والموازنة يمكن أن تكون عمل سياسي يعبر عن اتجاهات الدولة ونشاطاتها، إذ أنها تتضمن تمويل النشاطات التعليمية والاجتماعية والعسكرية والامنية وغيرها من الأنشطة. أما أنواع الموازنات فهناك الموازنة التقليدية (موازنة البنود) والتي تقوم على أساس التقسيم الإداري والتقسيم النوعي (الصانغ، ١٩٨٨).

وموازنة البرامج والأداء وهي الموازنة التي تبين الأساليب والأهداف التي تطلب من أجلها التخصيصات، وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف، ونظام (التخطيط البرمجة والموازنة)، ظهر هذا النوع من الموازنات في الولايات المتحدة في بداية الستينات كعلاج لقصور موازنة البرامج والأداء في ربط بين الموازنات النوعية والوحدات الأولية وبين الأهداف القومية، وأن الوظيفة الأساسية لهذا النوع توجيه اهتمام متخذي القرارات إلى إمكانية اختيار البدائل وتحديد أولياتها (القيسي، ١٩٨٦).

وموازنة الأساس الصفري وقد استخدم هذا النوع من الموازنة في عهد الرئيس الأمريكي جيمي كارتر عندما كان حاكماً لولاية جورجيا و عندما أصبح رئيساً للولايات المتحدة فقد زاد الاهتمام بها على المستوى القومي، وتستند إلى فكر علمي ومنطقي يساعد على توفير أفضل الظروف للإبداع والابتكار والتخلص من الروتين الحكومي، وذلك من خلال ممارسة التنظيم والمراجعة المستمرة للقرارات الإستراتيجية للإدارة الحكومية والتكيف مع الظروف غير المستقرة والمعاكسة، أن موازنة الأساس الصفري تعني مراجعة كل الأنشطة سواء كانت ضمن برامج جديدة او قديمة للنظر في إعادة اعتبارها او تعديلها او عدم الأخذ بها في الموازنة القادمة، أي أن يبدأ الإعداد في الموازنة من جديد دون النظر إلى ما كان قائماً" في الموازنة السابقة، وان الموازنة الصفرية تتطلب عملياتها تبريراً تفصيلياً كافياً لجميع مقترحات النفقات (حماد والبحر، ١٩٩٠).

### ٣- أسس ومبادئ إعداد الموازنة الفدرالية

أ- الأسس والمبادئ: الواردة في قانون الإدارة المالية والدين العام ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، لقد تضمن قانون الإدارة المالية ثلاثة مبادئ عامه هي:-

أولاً: مبدأ الشفافية والإفصاح: ويتمثل في نشر معلومات الموازنة وفق المعايير المقبولة دولياً، وتقدم بطريقة تسهل التحليل وتعزز الثقة بها، إذ الشفافية تعني توفير المعلومات لعموم المواطنين مع توضيح كل ماله علاقة بالقوانين والتشريعات والقرارات الصادرة عن الحكومة. كما ان مفهوم الشفافية والإفصاح يحتم على المؤسسات الحكومية الإبلاغ طبقاً للمعايير الجديدة والمتطورة والإفصاح عن كل الموجودات خارج الموازنة وكذلك الديون.

ثانياً: مبدأ الشمولية: ويعني أن تشمل الموازنة كل المؤسسات والدوائر الحكومية التي تقوم بعمليات حكومية، وان تقدم الموازنة فكرة متماسكة ومتكاملة عن عملياتها وفكرة إجمالية عن التصويت عليها من قبل الجهة الحكومية. كما ان فحوى هذا المبدأ هو أن تكون الموازنة شاملة لجميع نفقاتها، وكذلك أن يتم قيد جميع الإيرادات بما فيها المنح والمساعدات.

ثالثاً: مبدأ الوحدة: يستلزم هذا المبدأ ان تكون كل الموارد الحكومية موجهة الى وعاء مشترك التخصيص وتستعمل للإنفاق العام وفقاً لأولويات الحكومة، كما أن هذا المبدأ يعني ان تدرج النفقات والإيرادات كافة في موازنة واحدة.

رابعاً: مبدأ تخصيص الاعتمادات: ويعني تخصيص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق، اي توزيع الموارد على بنود النفقات طبقاً للحاجة عند تحضير الموازنة العامة وليس تخصيص مبالغ إجمالية تنصرف بها الوحدة الحكومية كما تشاء.

خامساً: مبدأ التوازن: ويقصد به توازن موارد الدولة واستخداماتها عن طريق تدبير الموارد اللازمة لمقابلة الاستخدامات وبمعنى آخر أن تتساوى مجموع النفقات الكلية للموازنة مع مجموع الإيرادات الكلية المقابلة لتغطية هذه النفقات.

ب- الأهداف والأسس والمبادئ المعتمدة من قبل وزارة المالية في إعداد الموازنة العامة:

أولاً: الأهداف العامة: تضمن تقرير وزارة المالية مجموعة من الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها من خلال تنفيذ الموازنة الفدرالية لعام ٢٠٠٨ وهذه الأهداف هي:-

- تحقيق الأمن والاستقرار وفرض القانون.
- إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين.
- زيادة الاستثمار في راس المال البشري من خلال الاهتمام بوزارات التربية والتعليم والصحة بهدف تحقيق تنمية الموارد البشرية.
- التركيز على أعمار البنية التحتية التي توفر وتهيء مستلزمات البناء الاقتصادي وتوفير الخدمات الأساسية.
- الإسهام في معالجة البطالة من خلال تنفيذ المشاريع الاستثمارية.

ثانياً: الأسس والمبادئ: إن أهم الأسس والمبادئ التي تم اعتمادها لإعداد الموازنات السنوية تمثلت بالاتي:-

- إعطاء الأولوية للناحية الأمنية.
- بناء القدرات الذاتية للوزارات.
- السعي لتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.

- توزيع التخصيصات بين النفقات التشغيلية والمشاريع الاستثمارية، لتحقيق التوازن بين تقديم الخدمات العامة وتحقيق معدل نمو اقتصادي.
  - التركيز على تحسين القدرات في مجالات الأمن والدفاع ومشاريع القطاع النفطي والطاقة الكهربائية والخدمات المختلفة والبنى التحتية، وامتصاص البطالة.
  - تعزيز المرافق الأساسية بما يساهم في رفع الطاقة الاستيعابية للاقتصاد العراقي.
- ج- أهم السمات المميزة للموازنة العامة للدولة: أتسمت الموازنة العامة للدولة في السنوات ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ بالآتي:
- تمثل العائدات النفطية المصدر الأساسي للتمويل إذ تمثل نسبة ٩٣% في عام ٢٠٠٧ ونسبة ٨٣% في عام ٢٠٠٨.
  - قلة الموارد الضريبية والرسوم الكمركية وغيرها إذ تمثل نسبة ٧% في عام ٢٠٠٧ و ١٣% في عام ٢٠٠٨.
  - ارتفاع النفقات التشغيلية والتوسع الحاصل في الجهاز الحكومي إذ يبلغ عدد الجهاز الحكومي (٢٠٦٠٢٦٠) منتسب في عام ٢٠٠٧ و(٢١٤١٤٣٢) منتسب في عام ٢٠٠٨.
  - رغم زيادة التخصيصات الاستثمارية، الا ان هناك تكدؤ في خلق البيئة الاستثمارية المناسبة.
  - العشوائية في ادراج المشاريع الاستثمارية سواء على مستوى الوزارات او على مستوى المحافظات والأقاليم.

#### ٤- تحليل الموازنة الفدرالية لعام ٢٠٠٨

##### أ- الإيرادات

##### أولاً- الإيرادات النفطية

- اعتماد تقديرات متحفظة سواء ما يتعلق بكميات النفط المنتجة أو المصدرة وأسعار التصدير، وقدر (٢.٢) مليون برميل يومياً كإنتاج لنفط خام و(١.٧) مليون برميل يومياً للتصدير وبسعر (٥٧) دولار للبرميل الواحد، وبدون الإشارة إلى الأسس المستخدمة في تقدير الكميات والأسعار.

##### ثانياً- الإيرادات غير النفطية

- أشار التقرير الى انخفاض الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم حيث مازالت نسبة مساهمتها في إيرادات الموازنة العامة ضئيلة بشكل لافت للنظر مع اشارة إلى إلغاء الرسوم الكمركية (التعرفة الكمركية) واستيعض عنها ب ( رسم إعادة الاعمار) بنسبة (٥%) وكان من المتوقع في عام/٢٠٠٦ تعديل هذه النسبة إلى (١٠%) إلا أن ذلك لم يحصل.
- ان تخفيض او زيادة الضرائب المباشرة وغير المباشرة يؤثر إيجاباً أو سلباً على حركة الاقتصاد ونموه وتطوره ،لذلك يجب ان نربط بين نسب الضرائب وحركة الاقتصاد والابتعاد عن مفهوم زيادة الضرائب من اجل تمويل الموازنة ،فقد يؤدي إجراء ارتفاع الضرائب إلى انكماش حركة الاقتصاد وبالنتيجة الحصول على نتائج سلبية على المدى المتوسط والبعيد.

- لم يتضمن التقرير المزايا التي ستنعكس على الاقتصاد الوطني من تطبيق (الضريبة العامة على المبيعات) والتي يعتبرها التقرير جزء من خطة الإصلاح الضريبي المقترحة على المدى المتوسط.
- لم يتضمن التقرير الموازنة النقدية للدولة لعام ٢٠٠٨.
- يبين الجدول رقم (١) تحليل الإيرادات لموازنتي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ وكما يأتي:
- انخفاض النسبة المئوية المنوية لإيرادات النفط لتصل إلى (٨٣.٥٩%) في عام ٢٠٠٨ نتيجة ارتفاع النسبة المنوية للضرائب والرسوم الأخرى لتصل إلى (١٠.٤١%).
- توقع نمو كبير في الإيرادات غير النفطية مثل الضرائب والرسوم الأخرى وضريبة الدخل للشركات.
- وجود انخفاض كبير في ضريبة دخل الموظفين وصل إلى (٤٣.٥%) بالرغم من التوسع الكبير في القوى العاملة وارتفاع الأجور وبدون تحديد الأسباب.

### جدول (١)

المفردات	2007	النسبة المنوية ٢٠٠٧	٢٠٠٨	النسبة المنوية ٢٠٠٨	النمو حسب المقترح
الإيرادات النفطية	39091.5	92.93%	٤٢٤٤٢.٢	83.59%	8.6%
الكمارك (رسم إعادة الاعمار)	369	0.88%	403.87	0.80%	9.4%
ضريبة الدخل الخاصة للأفراد	169	0.40%	193	0.38%	14.2%
ضريبة الدخل للشركات	150	0.36%	270	0.53%	80.0%
ضريبة دخل الموظفين	170	0.40%	96	0.19%	-43.5%
دخل الفوائد	423	1.01%	402	0.79%	-5.0%
المنقول من الهيئات والشركات العامة (المملوكة للدولة)	١١٥٤	2.74%	١٥٧٠.١٢٤	3.09%	36.1%
اجور الخدمات	52	0.12%	52	0.10%	0.0%
الضرائب والرسوم الأخرى	٤٢٦	1.01%	5285.887	10.41%	1140.8%
مساهمة التقاعد	0	0.00%	0	0.00%	0.0%
ضريبة المكس	60	0.14%	60	0.12%	0.0%
المجموع	42064.5	100.00%	50775.081	100.00%	20.7%

## ب- النفقات

## أولاً: إجمالي النفقات

تشير ظاهرة عجز الموازنة المخطط التي تكررت خلال الاعوام السابقة الى تجاوز حجم الانفاق الإيرادات المالية المتاحة الامر الذي يستدعي التركيز على الجانب الانفاقي لكي يمكن تكييف الموارد المالية المتاحة لتغطية الانفاق العام بدون عجز كبير ومتكرر. علماً أن هذه الظاهرة ليست دائماً من الظواهر السلبية إذ أن الكثير من الدول تصدر موازنتها بعجز رغم ارتفاع مواردها. اشار التقرير الى الحاجة الماسة لترشيد الانفاق العام وخاصة النفقات الجارية (التشغيلية) ومقاومة اية زيادة في النفقات الجارية وبالاخص الرواتب والاجور (تعويضات الموظفين ..) والمكافآت التقاعدية .

ولكن لم يتضمن التقرير الاساليب المتبعة في ترشيد الانفاق، وهل تم وضع نظام وأليات لاعداد وتقدير الموازنة في دوائر الدولة المختلفة وبالتنسيق مع وزارة المالية، إذ أن السياق المتبع حالياً يتم اعداد التقديرات من دوائر الدولة ويجري مناقشتها مع وزارة المالية، وخلال المناقشة يجري الشد والجر (المساومة) بين وزارة المالية والوزارات الاخرى، حيث تسعى الوزارات الى الحصول على اكبر قدر من التخصيصات وبالمقابل تحاول وزارة المالية من تخفيضها وتقليصها.

ويبين الجدول رقم (٢) الانحراف الحاصل بين التقديرات الخاصة بدوائر الدولة والتخصيصات المتفق عليها نتيجة (المساومة) أعلاه، وبلغ اكبر انحراف في حساب السلع والخدمات (٥٢.٦٤) %، وحساب الاعانات (٤٨.٥٨) %.

ان الانحرافات الجسيمة بين التقديرات والتخصيصات المتفق عليها لموازنة ٢٠٠٨ يؤشر الى عمل كل من الوزارات و وزارة المالية باتجاهات متعاكسة، فهل الوزارات محقه في تقدير احتياجاتها او هل وزارة المالية محقه في تخفيضها ولذلك تظهر الحاجة الملحة لتنظيم اعداد التقديرات السنوية من خلال خطة شاملة يتم تنسيقها واعدادها قبل المباشرة بمناقشة التخصيصات وقرارها وكما ياتي:-

- تنظيم جداول تفصيلية تتضمن معلومات تتلائم مع طبيعة كل حساب مثل حساب نفقات الموظفين يتضمن عدد الموظفين على الملاك وحسب الدرجات الوظيفية ومتوسط الراتب الشهري ونسبة النمو والدرجات المحذوفه والمستحدثه الخ. .

- كذلك اعداد جداول تحليلية للحسابات الاخرى مثل السلع والخدمات وغيرها تتضمن تفاصيل عن حجم النشاط وفاعليته ونسبة تنفيذ الموازنة للسنتين الماضيتين .

- اهمية تحديد مستوى النشاط الذي يمكن قياسه كمياً مثل عدد طلبية الدراسات الاولية والعليا في الجامعات، عدد الاسرة في المستشفيات وغيرها من الانشطة القابلة للقياس من اجل تحديد التخصيصات اللازمة لتنفيذ النشاط وعدم الاعتماد على سياسة الشد والجر بين الوزارات و وزارة المالية.

- تحديد حصة تقريبية لكل وزارة من الوزارات وعلى اساس اهداف الموازنة وعلى سبيل المثال حدد هدف (زيادة الاستثمار في راس المال البشري من خلال الاهتمام بوزارات التربية والتعليم والصحة بهدف تحقيق تنمية الموارد البشرية) .

الا أن المؤشرات تشير الى حصة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الموازنة التقديرية بلغ (١.٨٨) % من اجمالي الموازنة، ووزارة التربية (٤.١٧) %.

## جدول رقم (٢)

الانحراف %	المتفق عليها (مليون دينار)	التقديرات (مليون دينار)	الحسابات
-30.94	11,966,980.631	17,328,243.748	تعويضات الموظفين
-52.64	7,930,795.278	16,747,149.839	السلع والخدمات
0.00	760,000.000	760,000.000	الفوائد
-48.58	2,383,052.920	4,634,227.450	الاعانات
-47.70	1,908,288.568	3,649,077.250	المنح
-44.85	5,565,812.500	10,091,272.000	المنافع الاجتماعية
-36.69	4,401,195.126	6,951,742.730	المصروفات الاخرى
-47.89	2,977,250.306	5,713,544.160	الموجودات غير المالية
-12.16	4,356,750.000	4,959,750.000	الرواتب التقاعدية
-40.35	42,250,125.329	70,835,007.177	مجموع النفقات التشغيلية
-52.36	15,860,821.645	33,292,286.000	المشاريع واعادة الاعمار
-44.19	58,110,946.974	104,127,293.177	اجمالي الموازنة

يبين الجدول رقم (٣) توزيع الموازنة الفدرالية لعام ٢٠٠٨ وحسب الوزارات والدوائر المختلفة، ويتضمن الجدول الاهمية النسبية لكل وزارة ودائرة، فهل يتطابق هذا التوزيع مع اهداف وزارة المالية في موازنة ٢٠٠٨ .

## جدول رقم (٣)

ت	الوزارة	اجمالي الموازنة (مليون دينار)	اجمالي الموازنة %
1	مجلس النواب (اجمالي)	256653.580	0.44
2	رئاسة الجمهورية	128592.128	0.22
3	مجلس الوزراء (اجمالي)	1833726.712	3.16
4	الخارجية	323551.000	0.56
5	المالية (اجمالي)	19867113.686	34.19
6	الداخلية	4712508.250	8.11
7	العمل والشؤون الاجتماعية	132592.440	0.23
8	الصحة	2347343.520	4.04
9	الدفاع	6087499.356	10.48
10	العدل	238075.829	0.41
11	التربية	2420351.890	4.17
12	الشباب والرياضة	134484.100	0.23
13	التجارة	78547.500	0.14
14	الثقافة	92268.475	0.16
15	النقل	445914.362	0.77
16	البلديات والاشغال العامة	551163.400	0.95
ت	الوزارة	اجمالي الموازنة (مليون دينار)	اجمالي الموازنة %
17	الاعمار والاسكان	436309.995	0.75
18	الزراعة	159296.960	0.27
19	الموارد المائية	581479.270	1.00
20	النفط	2524413.908	4.34
21	التخطيط والتعاون الانماني	212944.400	0.37
22	الصناعة والمعادن	427584.490	0.74
23	التعليم العالي والبحث العلمي	1092067.195	1.88
24	الكهرباء	1666874.860	2.87
25	العلوم والتكنولوجيا	89723.040	0.15
26	الاتصالات	317329.810	0.55
27	البيئة	23592.730	0.04
28	المهجرين والمهاجرين	21130.350	0.04
29	حقوق الانسان	17764.700	0.03
30	اقليم كردستان	6472704.696	11.14
31	الدوائر غير المرتبطة بوزارة (اجمالي)	4256054.392	7.32
32	مجلس القضاء الاعلى	161289.950	0.28
	المجموع العام	58,110,946.974	100.00



الا أن الجدول اعلاه يبين سعي الحكومة لتحقيق هدف الامن والاستقرار وفرض القانون من خلال تخصيص نسبة (١٠.٤٨) % و (٨.١١) % الى وزارة الدفاع ووزارة الداخلية على التوالي، وبالمقابل انخفاض تخصيص وزارة الصحة (٤.٠٤) %.

ثانياً- النفقات التشغيلية

- تخصيصات تعويضات الموظفين (الرواتب والاجور والمكافآت التقاعدية):-

تشكل النسبة الاكبر من النفقات التشغيلية وتمثل نسبة (٢٨.٣٢) % للرواتب والاجور، ونسبة (١٠.٣١) % للمكافآت التقاعدية لموازنة عام ٢٠٠٨ وبالتالي أنها تمثل نسبة (٣٨.٦٣) % من النفقات التشغيلية والجدول رقم (٤) يبين توزيع تعويضات الموظفين على الوزارات والدوائر الاخرى، أذ أن أعلى نسبة سجلت لوزارة الداخلية (٢٩.٩٢) %، التربية، الدفاع، اقليم كردستان.

جدول رقم (٤)

ت	الوزارة	تعويضات	عدد القوى
		الموظفين	العاملة
1	مجلس النواب (اجمالي)	111,872.080	5304
2	رئاسة الجمهورية	21,583.128	676
3	مجلس الوزراء (اجمالي)	232,219.932	19535
4	الخارجية	115,000.000	2076
5	المالية (اجمالي)	48,267.395	10036
ت	الوزارة	تعويضات	عدد القوى
		الموظفين	العاملة
6	الداخلية	3,580,508.250	474562
7	العمل والشؤون الاجتماعية	51,515.440	8863
8	الصحة	724,399.920	159143
9	الدفاع	1,941,040.000	253001
10	العدل	141,816.829	20573
11	التربية	2,018,951.890	534644
12	الشباب والرياضة	22,018.100	3958
13	التجارة	25,487.500	1580
14	الثقافة	46,548.975	4300
15	النقل	38,228.362	2580
16	البلديات والاشغال العامة	23,061.400	2807
17	الاعمار والاسكان	53,330.000	9272
18	الزراعة	63,548.960	11593
19	الموارد المائية	75,247.270	17148
20	النفط	9,602.908	970
21	التخطيط والتعاون الانماني	13,322.400	2168
22	الصناعة والمعادن	15,974.490	742
23	التعليم العالي والبحث العلمي	729,759.945	63528
24	الكهرباء	66,854.860	11720
25	العلوم والتكنولوجيا	46,089.040	10867
26	الاتصالات	8,597.110	308
27	البيئة	6,417.730	1254
28	المهجرين والمهاجرين	4,111.850	744
29	حقوق الانسان	5,551.700	1213
30	اقليم كردستان	1,500,000.000	493831
31	الدوائر غير المرتبطة بوزارة (اجمالي)	134,487.167	5999
32	مجلس القضاء الاعلى	91,566.000	6436
	المجموع العام	11,966,980.631	2141432

وتقترح وزارة المالية لمعالجات التضخم في نفقات الموظفين ما يأتي:

- اعتماد الاساليب الادارية العلمية في رسم سياسة التعيين .
  - ايقاف استحداث درجات وظيفية جديدة عدا قطاعات (التربية، التعليم، الصحة، المؤسسات الامنية).
  - دراسة طبيعة العمل والتوصيف الوظيفي في الوزارات للوقوف على الحاجة الفعلية للملاكات .
  - الاسراع في تشكيل (ديوان الموظفين) المنصوص عليه في الدستور.
  - اعطاء فرص كبيرة لراس المال الخاص لممارسة النشاط الاقتصادي بما يخلق سوق عمل حقيقية تستوعب مخرجات المؤسسات التعليمية والتدريبية
  - اعادة النظر في قانون المفصولين السياسيين رقم/٢٤ لسنة/٢٠٠٥ والاجراءات المتبعة للتنفيذ بما يخدم الطرفين.
  - الا ان عدد القوى العاملة يرتبط بشكل مباشر مع مجموعة من الاسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهل يتم التوسع في الاستحداث الوظيفي في قطاعات الدولة المختلفة مثل التربية، التعليم، الصحة، والمؤسسات الامنية، اذ من الضروري تحديد اهداف واضحة للدولة تنعكس في الموازنة الفدرالية في مجال القوى العاملة وارتباط حجم كل وزارة مع اهدافها ومستوى النشاط وعلى سبيل المثال دراسة حجم السكان ضمن المحافظات او الاقاليم لتقدير عدد المشمولين بالدراسة الابتدائية والثانوية من اجل تحديد خطة وزارة التربية ومقدار التوسع في الملاك التدريسي والاداري، ويمكن قياس ذلك للتعليم الجامعي وكذلك الخدمات الصحية وغيرها من الأنشطة المختلفة للدولة.
  - مما يتطلب بناء الهيكل الاداري للوزارات والتشكيلات التابعة لها على اساس الخارطة السكانية والخطط المستقبلية للعراق والعمل بمقتراح وزارة المالية بتوصيف الوظائف الادارية بعد استكمال الهياكل التنظيمية .
- ثالثاً- تخصيصات السلع والخدمات:-

تشكل تخصيصات السلع والخدمات نسبة (١٨.٧٧%) من مجموع النفقات التشغيلية للموازنة الفدرالية لعام ٢٠٠٨ وبمبلغ ( ٧.٩٣٠.٧٩٥.٢٧٨ ) مليون دينار فتقترح وزارة المالية بان يتم طلب التخصيصات لها وفقاً للاحتياجات الفعلية قدر الامكان مستفيدين بذلك من تجربة السنوات السابقة (عدا النفقات الطارئة) كي يتم تجنب عمليات اجراء المناقلة لاحقاً بين الحسابات الرئيسية والفرعية بما يساهم في زيادة الاتفاق غير المبرر.

- لا نؤيد مقترح وزارة المالية في الاعتماد على تجربة السنوات السابقة في تحديد مقدار التخصيصات اللازمة للسلع والخدمات لان الماضي لايعكس الحاجة الحقيقية في ظل اوضاع امنية سيئة، واربك في عمل الوزارات نتيجة الاوضاع السياسية بالاضافة الى مجموع اخرى من العوامل التي تؤثر في اداء عمل الدوائر.

- تشكل تخصيصات السلع والخدمات النفقات التشغيلية الاساسية التي تعتمد الدوائر عليها للقيام بنشاطها الاعتيادي وان تقليص هذه النفقات سيؤدي الى القصور في اداء الوزارات وبالنتيجة الى عدم تحقيق اهدافها وبالتالي انعكاسه سلباً على الخدمات المقدمة الى المواطن.

- المطلوب تحديد هذه التخصيصات على اساس الخدمات المقدمة الى المواطن وعلى اساس حجم النشاط للدوائر وضمن المدى الملائم لحجم النشاط، وعلى سبيل المثال، يحتاج الطالب في الجامعة الى مبالغ مختلفة من السلع والخدمات وليس الى قاعة دراسية ومحاضر لالقاء المحاضرة بل هناك اجهزة ومختبرات ومواد كيميائية وعدد يدوية مختلفة تساهم جميعها في العملية التعليمية، وهكذا للمريض في المستشفى .

والجدول رقم (٥) يمثل توزيع السلع والخدمات على التشكيلات المختلفة.

جدول رقم (٥)

ت	الوزارة	السلع	السلع
---	---------	-------	-------

والخدمات %	والخدمات		
1.39	110575.000	مجلس النواب ( اجمالي )	1
0.45	35959.000	رئاسة الجمهورية	2
3.64	289021.280	مجلس الوزراء ( اجمالي )	3
2.02	160500.000	الخارجية	4
23.38	1854332.303	المالية ( اجمالي )	5
6.24	495000.000	الداخلية	6
0.36	28741.000	العمل والشؤون الاجتماعية	7
18.08	1433527.600	الصحة	8
27.02	2142511.000	الدفاع	9
1.01	80000.000	العدل	10
2.52	200000.000	التربية	11
0.16	12660.000	الشباب والرياضة	12
0.28	22310.000	التجارة	13
0.25	20137.000	الثقافة	14
1.30	102933.000	النقل	15
0.32	25000.000	البلديات والاشغال العامة	16
1.00	79200.000	الاعمار والاسكان	17
0.21	17000.000	الزراعة	18
0.70	55875.000	الموارد المائية	19
1.40	111146.000	النفط	20
1.75	138700.000	التخطيط والتعاون الانماني	21
0.12	9550.000	الصناعة والمعادن	22
1.39	110200.000	التعليم العالي والبحث العلمي	23
0.46	36760.000	الكهرباء	24
0.16	12817.000	العلوم والتكنولوجيا	25
0.10	8276.000	الاتصالات	26
0.08	6500.000	البيئة	27
0.06	4676.500	المهجرين والمهاجرين	28
0.09	7300.000	حقوق الانسان	29
2.52	200000.000	اقليم كردستان	30
1.03	81955.645	الدوائر غير المرتبطة بوزارة (اجمالي)	31
0.47	37631.950	مجلس القضاء الاعلى	32
100.00	7,930,795.278	المجموع العسام	

- ومن الجدول رقم (٥) فان اعلى تخصيص من السلع والخدمات سجل لوزارة الدفاع، ووزارة المالية، ووزارة الصحة، ووزارة الداخلية.
- من الضروري تحديد حصة المواطن من السلع والخدمات مثل حصة طالب الدراسات العليا والاولوية للتخصصات العلمية والانسانية من المبالغ المخصصة للسلع والخدمات في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وكذلك الطالب في وزارة التربية، والمواطن في وزارة الصحة وغيرها من الخدمات الأخرى.

#### رابعاً- تخصيصات المنافع الاجتماعية

وتشكل نسبة (١٣.١٧%) من مجموع الموازنة التشغيلية وبمبلغ (٥٥٦٥٨١٢.٥٠٠) مليون دينار وتوزع على مجموعة محدودة من الدوائر والجدول رقم (٦) يبين ذلك. ونقترح تخفيض المنافع الاجتماعية لأنها لا تخضع لأي ضوابط في عملية صرفها .

#### الجدول رقم (٦)

ت	الوزارة	منافع اجتماعية	منافع اجتماعية %
1	مجلس النواب ( اجمالي )	6892.500	0.12
2	رئاسة الجمهورية	66500.000	1.19
3	مجلس الوزراء ( اجمالي )	40550.000	0.73
4	المالية ( اجمالي )	4993400.000	89.72
5	العمل والشؤون الاجتماعية	20000.000	0.36
6	المهجرين والمهاجرين	9300.000	0.17
7	اقليم كردستان	429170.000	7.71
	المجموع العام	5,565,812.500	100.00

#### خامساً- المصروفات الاخرى

وتشكل نسبة (١٠.٤٢%) من النفقات التشغيلية وبمبلغ (٤٤٠١١٩٥.١٢٦) مليون دينار، ويتضمن الاتفاق تعويضات (حرب الكويت) البالغة (٥%) من عائدات صادرات النفط الخام، وكذلك دعم نفقات الحج والتي نرى انها ذات فائدة محدودة على شريحة معينة ولا مبرر لاستمرارها .

ويتضمن الجدول رقم (٧) توزيع المصروفات الاخرى على الوزارات، وسجل اعلى نسبة مئوية لوزارة المالية، مجلس الوزراء ، اقليم كردستان.

## الجدول رقم (٧)

ت	الوزارة	المصروفات	المصروفات
		الاخرى	الاخرى %
1	مجلس النواب (اجمالي)	944.000	0.02
2	رئاسة الجمهورية	50.000	0.00
3	مجلس الوزراء (اجمالي)	401328.750	9.12
4	الخارجية	8051.000	0.18
ت	الوزارة	المصروفات	المصروفات
		الاخرى	الاخرى %
5	المالية ( اجمالي )	3688146.000	83.80
6	الداخلية	25000.000	0.57
7	العمل والشؤون الاجتماعية	961.000	0.02
8	الصحة	39416.000	0.90
9	الدفاع	700.000	0.02
10	العدل	259.000	0.01
11	التربية	4250.000	0.10
12	الشباب والرياضة	13806.000	0.31
13	التجارة	100.000	0.00
14	الثقافة	782.500	0.02
15	النقل	683.000	0.02
16	البلديات والاشغال العامة	102.000	0.00
17	الاعمار والاسكان	75.000	0.00
18	الزراعة	60.000	0.00
19	الموارد المائية	57.000	0.00
20	النفط	173.000	0.00
21	التخطيط والتعاون الانماني	422.000	0.01
22	الصناعة والمعادن	60.000	0.00
23	التعليم العالي والبحث العلمي	12001.250	0.27
24	الكهرباء	110.000	0.00
25	العلوم والتكنولوجيا	285.000	0.01
26	الاتصالات	6.700	0.00
27	البيئة	25.000	0.00
28	المهجرين والمهاجرين	42.000	0.00
29	حقوق الانسان	313.000	0.01
30	اقليم كردستان	200073.046	4.55
31	الدوائر غير المرتبطة بوزارة(اجمالي)	2750.880	0.06
32	مجلس القضاء الاعلى	162.000	0.00
	المجموع العام	4,401,195.126	100.00

سادساً- الموجودات غير المالية:-

وتشكل نسبة (٧.٠٥%) من النفقات التشغيلية وبمبلغ (٢٩٧٧٢٥٠.٣٠٦) مليون دينار، وتعتقد أهمية ارتباط تخصيص مبالغ الموجودات غير المالية بحجم النشاط لتشكيلات الدوائر المختلفة ومعالجتها مثل مثل معالجة التخصيصات الخاصة بالسلع والخدمات. ويبين الجدول رقم (٨) توزيع الموجودات غير المالية على الوزارات، وسجلت اعلى نسبة مئوية في وزارة الدفاع، وزارة الداخلية، مجلس الوزراء، اقليم كردستان.

الجدول (٨)

الموجودات غير المالية %	الموجودات غير المالية	الوزارة	ت
0.63	18870.000	مجلس النواب (اجمالي)	1
0.15	4500.000	رئاسة الجمهورية	2
8.04	239255.750	مجلس الوزراء (اجمالي)	3
0.50	15000.000	الخارجية	4
3.10	92227.500	المالية (اجمالي)	5
15.69	467000.000	الداخلية	6
0.34	10125.000	العمل والشؤون الاجتماعية	7
1.68	50000.000	الصحة	8
57.54	1713248.356	الدفاع	9
0.13	4000.000	العدل	10
1.58	47000.000	التربية	11
0.20	6000.000	الشباب والرياضة	12
0.07	2150.000	التجارة	13
0.10	3050.000	الثقافة	14
0.14	4070.000	النقل	15
0.10	3000.000	البلديات والاشغال العامة	16
0.12	3500.000	الاعمار والاسكان	17
0.14	4215.000	الزراعة	18
0.01	300.000	الموارد المائية	19
0.12	3492.000	النفط	20
0.35	10500.000	التخطيط والتعاون الاتماني	21
0.07	2000.000	الصناعة والمعادن	22
1.35	40106.000	التعليم العالي والبحث العلمي	23
0.11	3150.000	الكهرباء	24
0.20	6000.000	العلوم والتكنولوجيا	25
0.02	450.000	الاتصالات	26
0.02	650.000	البيئة	27
0.07	2000.000	المهجرين والمهاجرين	28
0.09	2600.000	حقوق الانسان	29
6.21	185000.000	اقليم كردستان	30
1.07	31860.700	الدوائر غير المرتبطة بوزارة(اجمالي)	31
0.06	1930.000	مجلس القضاء الاعلى	32
100.00	2,977,250.306	المجموع العام	

سابعاً- تخصيصات الفوائد بنسبة (١.٨٠%) بمبلغ (٧٦٠٠٠٠.٠٠٠) مليون دينار ومخصصة الى وزارة المالية فقط، وتخصيصات الاعانات بنسبة (٥.٦٤%) بمبلغ (٢٣٨٣.٥٢.٩٢٠) مليون دينار ومخصصة الى وزارة المالية واقليم كردستان، وتخصيصات المنح بنسبة (٤.٥٢%) بمبلغ (١٩٠٨٢٨٨.٥٦٨) مليون دينار موزع بين مجلس الوزراء و وزارتي المالية والتربية واقليم كردستان ،

#### ثامناً- النفقات الاستثمارية

يساهم الاستثمار الحكومي في تسريع عجلة النمو الاقتصادي من خلال زيادة معدلات الاستثمار وتحقيق الاهداف الاساسية في بناء التنمية الاقتصادية المتوازنة، والمشكلة الاساسية في المشاريع الاستثمارية هو انخفاض نسب التنفيذ .  
ويبين الجدول رقم (٩) توزيع النفقات الاستثمارية على الوزارات وسجلت اعلى نسبة الى الدوائر غير المرتبطة بوزارة، اقليم كردستان،وزارة النفط ، وزارة الكهرباء .



## جدول رقم (٩)

ت	الوزارة	المشاريع واعادة الاعمار	المشاريع واعادة الاعمار %
1	مجلس النواب (اجمالي)	7500.000	0.05
2	رئاسة الجمهورية		
3	مجلس الوزراء (اجمالي)	630900.000	3.98
4	الخارجية	25000.000	0.16
5	المالية (اجمالي)	524000.000	3.30
6	الداخلية	145000.000	0.91
7	العمل والشؤون الاجتماعية	20500.000	0.13
8	الصحة	100000.000	0.63
9	الدفاع	290000.000	1.83
10	العدل	12000.000	0.08
11	التربية	150000.000	0.95
12	الشباب والرياضة	80000.000	0.50
13	التجارة	28500.000	0.18
14	الثقافة	21750.000	0.14
15	النقل	300000.000	1.89
16	البلديات والاشغال العامة	500000.000	3.15
17	الاعمار والاسكان	300204.995	1.89
18	الزراعة	74473.000	0.47
19	الموارد المائية	450000.000	2.84
20	النفط	2400000.000	15.13
21	التخطيط والتعاون الانماني	50000.000	0.32
22	الصناعة والمعادن	400000.000	2.52
23	التعليم العالي والبحث العلمي	200000.000	1.26
24	الكهرباء	1560000.000	9.84
25	العلوم والتكنولوجيا	24532.000	0.15
26	الاتصالات	300000.000	1.89
27	البيئة	10000.000	0.06
28	المهجرين والمهاجرين	1000.000	0.01
29	حقوق الانسان	2000.000	0.01
30	اقليم كردستان	3223461.650	20.32
31	الدوائر غير المرتبطة بوزارة (اجمالي)	4005000.000	25.25
32	مجلس القضاء الاعلى	25000.000	0.16
	المجموع العام	15,860,821.645	100.00

وتقترح وزارة المالية مجموعة من المقترحات المفيدة للنهوض بتنفيذ المشاريع الاستثمارية منها العمل على اعداد مؤشرات شاملة للمشاريع الاستثمارية للسنوات الثلاث القادمة، والاعتماد على دراسة جدوى فنية واقتصادية للمشروع المقترح، والعمل باقصى جهد لانجاز المشاريع المستمرة والمباشر بها وفقاً للتوقيتات الزمنية المحددة، والتوكيد على أهمية تنفيذ المشاريع من قبل الشركات والمقاولين المحليين .

وبالرغم من اهمية المقترحات المقدمة من وزارة المالية الا انها لم تتضمن الاسباب الحقيقية لانخفاض نسب تنفيذ المشاريع الاستثمارية، لذلك تظهر اهمية تشخيص الاسباب ومنها اسباب خارجية تتعلق بالوضع الامني للبلد، واسباب داخلية تتعلق بالوزارة من توفر الكوادر المتخصصة في المجالات الهندسية والمالية والادارية. الا أننا نرى بالاضافة الى ما ذكر من مقترحات لمعالجة تدني نسب التنفيذ الأخذ بما يأتي:

- دراسة وتحليل تعليمات تنفيذ الموازنة الفدرالية بين وزارتي المالية والتخطيط وبالتنسيق مع الوزارات المنفذة للمشاريع الاستثمارية.
- تخفيف الضغط عن الكوادر العاملة في مجال تنفيذ المشاريع الاستثمارية وعدم توجيه الاتهام بالفساد المالي الا بعد التحقق من ذلك بالطرق القانونية ، حيث ساهمت الاجراءات المتبعة من دائرة النزاهة ودوائر المفتش في الوزارات الى عزوف الكثير من الكوادر المتخصصة في المشاريع الاستثمارية.
- التحديد الواضح لحدود عمل الوزارات مع التشكيلات المرتبطة بها والتخلص من الحلقات الاضافية المستحدثة من قبل الوزارات في تنفيذ المشاريع الاستثمارية، فقد تحولت بعض الوزارات الى دوائر للتنفيذ بدلا من تنفيذ واجباتها الاساسية في مجال التخطيط والرقابة.
- ايجاد السبل لاشراك الكوادر التدريسية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مع دوائر الدولة المنفذة للمشاريع الاستثمارية في التخصصات الهندسية والمالية والادارية .

### سياسة الدعم الحكومي

تعتبر وزارة المالية بأن الدعم الحكومي يشكل عينا "كبيرا" على الموازنة العامة والتمثل بدعم سلة الغذاء (البطاقة التموينية) ودعم قطاع الخدمات [الكهرباء، الماء والمجاري] والقطاع الزراعي وتهدف الى تخفيض الدعم والانسحاب التدريجي من سياسات الدعم (ذات التأثير السلبي) على مجمل الاقتصاد ونفذ ذلك من موازنة سنة/ ٢٠٠٦ من خلال تخفيض تخصيصات برنامج دعم البطاقة التموينية بنسبة (٢٥%) عن موازنة عام/٢٠٠٥ وشكلت نسبة(٦.٨%) من اجمالي الانفاق وبنسبة(٩.٣%) من اجمالي النفقات التشغيلية .

وتقترح وزارة المالية الاستمرار بسياسة تخفيض الدعم الحكومي لسنة/٢٠٠٨ حيث تضمنت الموازنة وضع تخصيص (٣٠٠) مليون دولار مايعادل (٣٦٠) مليار دينار لاستيراد المشتقات النفطية (النفط الابيض فقط) للمناطق الوسطى والجنوبية وبهذا سوف لا تتحمل الخزينة العامة أي دعم وذلك نتيجة لاصدار قانون استيراد المشتقات النفطية من قبل القطاع الخاص ودخوله حيز التنفيذ عام/٢٠٠٧ .

وتقترح وزارة المالية العمل على اختصار أو تقليص بعض مفردات البطاقة التموينية واعتمادها على المواد الاساسية كالطحين وحليب الاطفال والرز والشاي.

وتقترح وزارة المالية في مجال الدعم المقدم للمؤسسات والشركات العامة بوضع برنامج زمني يتضمن الآتي :-

- ١ - خصخصة بعض هذه المؤسسات والشركات العامة.
- ٢ - دعم المؤسسات والشركات العامة ذات القدرة والامكانيات المتاحة لاستعادة نشاطها واعداد هيكلتها وتحسين ادائها وتحقيق موارد ذاتية تغطي نفقاتها من خلال التنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة والتي تتبعها هذه المؤسسات والشركات .

نعتقد ان مقترحات وزارة المالية في مجال سياسة الدعم الحكومي ستولد ضغطاً على الطبقات الفقيرة من المجتمع في الوقت الحاضر وذلك لامتلاك الدولة لجميع الموارد المتاحة في البلد ومحدوية تحرك القطاع الخاص ولا يمكن للدولة التخلص من مسؤوليتها في مجال الدعم الحكومي للطاقة التمولينية والسلع والخدمات الاساسية الاخرى الا بعد تحقق التوازن الاقتصادي ووضوح الحدود التي يتحرك فيها القطاع الخاص وأن تكون سياسة رفع الدعم من الموازنة وبشكل تدريجي ولفترة مناسبة مع تحسين الوضع الاقتصادي العام.

## ٥- خلاصة البحث واستنتاجاته

### ١- معوقات تنفيذ الموازنة

أ- أن عدم وجود سترراتيجية أو برامج محددة للحكومة تبين الأهداف العامة للسياسات الاقتصادية والمالية، قد انعكس ذلك بشكل كبير على بناء الموازنة العامة من حيث عدم وضوح الأهداف وتحديد الأولويات، وغياب التخطيط السليم وضعف التنسيق وتعرض الأداء الحكومي.

ب- الوضع الأمني، لقد فرض الوضع الأمني واقعا" صعبا" انعكس بشكل سلبي على الأداء الحكومي عموما"، حيث سيطرت المليشيات والعصابات المسلحة على كثير من المفاصل المهمة (بشكل مباشر أو غير مباشر) ما جعلها تؤثر على نسب ونوعية المشاريع المنفذه.

ج- الوضع السياسي والمحاصصة الطائفية، أن عدم الاستقرار السياسي والتلكؤ في إقرار مشاريع القوانين المهمة وربط عمل الوزارات بروى الأحزاب المشاركة بالعملية السياسية.

د- الأجهزة الإدارية والتنفيذية، تتصف الأجهزة الحكومية عموما" بالضعف من حيث التأهيل والكفاءة والخبرة، واعتماد المحاصصة الطائفية في أشغال الوظائف القيادية والحلقات المهمة في الوزارات ومجالس المحافظات أدى ذلك إلى التلكؤ وتدني نسب المشاريع المنفذه

هـ- الفساد الإداري والمالي، أصبح الفساد الإداري والمالي ظاهرة يتصف بها الجهاز الحكومي ومن أعلى المستويات، بسبب غياب المسائلة والمحاسبة إذ أدى ذلك إلى ضياع الأموال وعدم تنفيذ المشاريع من جهة أو عرقلة تنفيذها .

و- الوظائف الفنية والإدارية والمالية المهمة، أن هروب الكثير من الكفاءات الفنية إلى خارج العراق بسبب الوضع الأمني أو بسبب المحاصصة، أدى إلى تسلل العناصر الفاسدة وغير الكفوءة إضافة إلى عناصر قليلة الخبرة لتولي هذه الوظائف.

ز- القوانين والأنظمة والتعليمات المعتمدة في تنفيذ الموازنة الفدرالية إذ أنها تعليمات لا تصلح للوضع السائد في العراق لأنها وضعت لكي تعمل في ظروف اعتيادية وخصوصا" المتعلقة في الشراء والعقود وإجراءات المناقصات والإعلان عنها وأسلوب الإحالة وكثرة اللجان التي تشكل في هذا المجال .

ح- التأخر في إعداد ومناقشة وتصديق الموازنة من قبل الأجهزة التنفيذية والتشريعية ساهمت في تأخر وعرقلة تنفيذ الموازنة وخصوصاً التخصيصات المتعلقة وبالفضول التشغيلية والرأسمالية والاضطرار إلى اللجوء للصرف على أساس ١٢/١ من مصروفات الموازنة السابقة .

ط- الأجهزة الرقابية، أن كثرة الأجهزة الرقابية المتواجدة في الدوائر الحكومية (النزاهة، المفتش العام، التدقيق الداخلي، ديوان الرقابة المالية) وما تعتمد به بعض من هذه الأجهزة من إجراءات بوليسية، إضافة إلى تسلل الكثير من العناصر الفاسدة وغير الكفوءة إلى هذه الأجهزة أدت وبشكل كبير إلى تخوف الإدارات النزيهة والعزوف عن تنفيذ الموازنة، وقيام العناصر الفاسدة باعتماد أساليب غير مشروعته في التنفيذ .

ي- الإعلام والدور السلبي الذي يلعبه في تضخيم الجوانب السلبية وتوجيه التهم المسبقة للمسؤولين ، قد ساهم هو الآخر في تدني الأداء الحكومي .

ك- عدم استخدام الأساليب والأنظمة الحديثة في إعداد وتنفيذ الموازنة والنظم الإدارية والمحاسبية والمالية.

ل- قلة خبرة الشركات العراقية المنفذة للأعمال والمشاريع إذ أن كثير من المشاريع تحتاج إلى خبرة الشركات الكبيرة الإقليمية والعالمية التي تتردد في الدخول إلى العراق لأسباب كثيرة من أهمها الجانب الأمني .

م- السياسة النقدية أن السياسة النقدية التي ينتهجها البنك المركزي العراقي في الوقت الحاضر والتمثلة بالتخفيض التدريجي لسعر صرف الدولار تؤدي إلى تآكل القيمة الحقيقية لتخصيصات الموازنة الجارية والاستثمارية إذ أنها تقدر بسعر صرف معين للدولار، وعند التنفيذ ينخفض ذلك السعر وبالتالي الحد من القدرة الانفاقية لمؤسسات الدولة كما أن السياسة النقدية تبدو وكأنها تعمل باتجاه معاكس للسياسيتين المالية والاقتصادية وخصوصاً في مجال خلق الفرص الاستثمارية ودوران العجلة الاقتصادية في القطاعين العام والخاص وذلك برفع أسعار الفائدة وانكماش دور المؤسسات المصرفية في دعم الاستثمار وتحريكه .

## ٦- المعالجات

أن المعوقات أعلاه تدعو الحكومة للعمل بشكل جدي لتجاوزها وذلك بالاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص في مختلف المجالات وعلى وجه الخصوص أساتذة الجامعات كما أنها تحتاج إلى وقفه جريته للقيام بإصلاح مالي واقتصادي ونقدي مستفيدة من التجارب ألماثله للعديد من الدول التي ظروفها مشابه لظروف العراق ، إذ اعتمدت سياسة التحول التدريجي من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق كالصين ودول أوروبا الشرقية وفيتنام ، ومن هذه المعالجات :-

أ- أذ أن أمام السياسة الاقتصادية في العراق أهداف ومهام تتمثل في:

أولاً- ترتيب الأولويات الاستثمارية، أن خطر ما في السياسة الاقتصادية لأي دولة يتمثل في كيفية ترتيب الأولويات حسب سلم التفضيل والضروريات الاقتصادية والاجتماعية ومن الأولويات التي يجب التركيز عليها هي النهوض بالبنى الأرتكازية من خلال إصلاح ما يمكن إصلاحه منها وتمييتها وتطويرها.

ثانياً- حسم موضوع دور الدولة في المرحلة الانتقالية ، أن الموقف السليم هو أن الدولة يجب أن تحافظ على دور فاعل في هذه المرحلة مع تأمين الانتقال التدريجي الى اقتصاد السوق حيثما توفرت الأليات والقوى الفاعلة التي تستطيع أن تحل محلها في إدارة الاقتصاد العراقي.. أذ أن المنطق أن لاتتخلى الدولة عن دورها في الإدارة الاقتصادية بما فيه إدارة القطاع الخاص وذلك لتقليل الضرر الذي سيصيب المجتمع وخصوصاً الفئات الضعيفة منه.

ثالثاً- اقتصاد السوق، أن الوضع في المرحلة الحالية يتطلب أن تقبل الدولة والمجتمع بنوع من التناغم والمواءمة بين أسعار منتجات القطاع العام وأسعار منتجات القطاع الخاص بما يضمن حسن الانتقال الى نظام السوق، بعبارة أخرى أن تعمل السياسة الاقتصادية على

تحسين نوع المنتج (سلع وخدمات) في القطاع العام والتخفيض التدريجي وبنسب معقولة للمزايا والدعم المقدم الى أن تصل مستويات الأسعار الى المنافسة مع أسعار القطاع الخاص أو المستورد.

رابعاً- واقع القطاع الخاص، أن هذا القطاع موجود الا أنه يعاني من ضعف القدرات التنظيمية والتمويلية، بسبب هجره أمواله والكثير من الفاعلين فيه الى الخارج نتيجة الوضع الأمني والأهمال الذي أصابه.

ب- أن الأهتمام بالقدرات الذاتية للوزارات وزيادة الأستثمار في رأس المال البشري لا يتم بزيادة عدد العاملين في الدولة ، أنما يتم بتخطيط وتنظيم هذا القطاع الواسع من خلال أستحداث (وزارة لتنمية الموارد البشرية) وليس بتأسيس ديوان الموظفين لأن المشكلة لا تكمن فقط في إجراءات التعيين وإنما تكمن في تحديد أهداف وزارات الدولة المختلفة وتوصيف الوظائف فيها ومن ثم تنمية وتطوير ملاكاتها بما يؤمن الكفاءة والفاعلية الاقتصادية لهذه الشريحة الواسعة من الطاقات.

ج- العمل على رفع الأغوية الثقيلة المتمثلة بكثرة الأجهزة الرقابية والأستعاضة عنها برقابة الحكومة نفسها ورقابة ديوان الرقابة المالية وأستحداث دائرة للرقابة الإدارية تقوم بمكافحة الفساد الإداري والمالي وتقويم الأداء.

د- إعادة النظر بالقوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عملية تنفيذ الموازنة ، وتوسيع الصلاحيات للأجهزة التنفيذية، بما يسهل ويفعل الإجراءات دون المساس بالحد الأدنى لأنظمة الرقابة والضبط الداخلي.

هـ- عدم تشتيت الموازنة الأستثمارية وأن يتم تركيزها بنشاطات محددة ترتبط بسلم أولويات السياسة الاقتصادية المركزية للدولة ، وأعتداد دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية للمشاريع المقترحة ضمن الموازنة الأستثمارية .

و- التنسيق بين المحافظات والأقاليم والوزارات المركزية لتوحيد الرؤى لوضع أسس ومعايير واقعية وعادلة لتوزيع التخصيصات المقترحة لتنمية المحافظات والأقاليم.. إذ أن الملاحظ حالياً أن الحكومة المركزية تعاني من ضعف في تطبيق آليات لضمان النزاهة والرقابة ومكافحة الفساد الإداري والمالي.

المصادر:

١- القوانين

- قانون اصول المحاسبات رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل .
- قانون الموازنة رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ .
- قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ .
- قانون الموازنة الفدرالية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٧ .
- قانون الموازنة الفدرالية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٨ .
- ٢- الصانع، حنا رزوقي " المحاسبة الحكومية والادارة، الاسس العامة للنظام المحاسب الحكومي مع شرح انواع الحسابات الحكومية في العراق " الجزء الاول ١٩٨٩
- ٣- القيسي، خالد ياسين "وحدة الموازنة العامة لدولة في العراق" بحث للحصول على شهادة دبلوم مراقب الحسابات- ١٩٨٦
- ٤- حماد والبحر، احمد هاني وحصة محمد احمد "اصول المحاسبة الحكومية" الكويت ١٩٩٠
- ٥- شكري، فهمي محمود "الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها للنظرية والتطبيق" بيروت ١٩٩٠ الراوي، علي عيد سعيد" الاتجاهات ومهام السياسة الاقتصادية المناسبة للاقتصاد العراقي- بحث مقدم في الدورة الخامسة للمكتب الاستشاري لكلية الادارة والاقتصاد/ جامعة بغداد ٢٠٠٦ .