تحليل أوجه الأنفاق للموازنات الفيدرالية في العراق للمدة (2006 – 2012)

أ. م. د. بتول مطر عبادي الباحث: علاء حمد عبد الزيادي

تاريخ استلام البحث: 2013/1/7 تاريخ قبول النشر: 2014/4/24

المستخلص:

تعد الموازنة العامة خطة مالية سنوية تحتوي على تقديرات لنفقات وايرادات الدولة لسنة مقبلة لأجل تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية والتي تحتاج الى اجازة وموافقة اعلى سلطة تشريعية لصدورها بقانون ملزم للسلطة التنفيذية، وقد مرت الموازنة بعدة مراحل واتجاهات منها التقليدية ونظام الاداء، والتخطيط والبرمجة ، ونظام الموازنة الصفرية ، والموازنة التعاقدية وكما قسمت نفقات الموازنة الى نفقات تشغيلية واستثمارية، وتتصف الموازنة في العراق على استحواذ النفقات التشغيلية على مجمل النفقات العامة والذي اثر في تقليص حجم النفقات الاستثمارية وهذه الدراسة تسلط الضوء على التخصيصات الاستثمارية الموجهة للقطاعات الاقتصادية المختلفة مع تقويم كفاءة الصرف المالي لهذه التخصيصات.

Analysis of the tunnels of the federal budgets in Iraq during the period (2006-2012)

Assist Prof. Batool mutar Ebadi (Dr)
Alaa Hamad Abed AL-Zeyadi

Abstract:

The budget plan annual financial contain estimates of the costs and revenues of the state for years to come in order to achieve economic and social goals that need to leave and the approval of the highest legislative authority for the issuance law binding on the executive power, has passed the budget in several stages and trends, including traditional and system performance, planning, programming, and budgeting system zero, and Budget contractual and also divided the budget expenditures to operating expenses and investment, and characterized the budget in Iraq on the acquisition of operating expenses to total public expenditure and the effect of reducing the size of the investment expenditure and this study highlights the investment allocations directed various economic sectors with evaluating the efficiency of exchange financial these customizations.

المقدمة:

تمثل الموازنة العامة خطة أو برنامج عمل تقدمه الحكومة تترجم فيها سياستها الاقتصادية والاجتماعية الى اهداف سنوية رقمية، وتتقرر فعالية الموازنة بالنتائج الاقتصادية والاجتماعية وليس بالنتائج المالية فقط، ويمثل البعد الاستثماري في الموازنة العامة دور مهم في عملية التنمية الاقتصادية على اعتبار ان الاستثمار هو المحرك الأساسي في دفع عملية التنمية، كما ويمكن كشف نمط تخصيص الاستثمار بين القطاعات الاقتصادية في الموازنة وطبيعة التوجهات الاستثمارية ونظام الأولويات الذي تستند إليه، وعن طريق التعرف على التوزيع القطاعي للاستثمار يمكن ان نقدر مستوى مساهمة كل قطاع في تكوين الناتج المحلي الإجمالي لذلك يأخذ الإنفاق الاستثماري الحكومي حيزاً كبيراً من الاهتمام لما له دور كبير في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعليه تسعى مختلف الدول باختلاف درجة نموها الاقتصادي الى انجاز أكبر عدد من الاستثمارات التي تعد مصدر للتنمية خاصة بالنسبة للدول النامية والعراق حاله بقية البلدان النامية.

مشكلة البحث:

على الرغم من المبالغ الهائلة التي تتضمنها الموازنات الفدرالية سنوياً الا إن المخصص منها للمشاريع التنموية كان ضعيفاً. إذا ما قورن بأوجه الانفاق الاخرى، فالنسبة الأكبر من المبالغ تذهب

الى الانفاق الاستهلاكي وعمليات تشغيل مرافق الدولة المختلفة وبالتالي نلاحظ ضعف في المبالغ المرصودة لعمليات الاستثمار الموجهة نحو تحقيق التنمية الاقتصادية بالإضافة الى تدني نسب تنفيذ المشاريع الاستثمارية وضعف كفاءة الصرف المالي لها.

فرضية البحث:

تؤدي النفقات الاستثمارية دورا" مهما" في عملية التطور الاقتصادي كونها تساهم بصورة فعالة في توفير الادوات الملائمة لعملية النمو الاقتصادي ،وبالتالي فزيادة النفقات الاستثمارية بشكل يساوي أو اكثر بقليل من النفقات الاستهلاكية يعتبر عامل مهما" في رفاهية وتقدم المجتمع .

هدف البحث:

يهدف البحث الى :

1. دراسة وتحليل أوجه الانفاق بالنسبة للموازنة العامة في العراق وتحديد ما هو مخصص منه للمشاريع الاستثمارية التنموية.
2. تقييم اثار أوجه الانفاق ومستوى التنفيذ للمشاريع الاستثمارية القطاعية وما اذا كانت تلبي مقومات عملية التنمية الاقتصادية ووضع الحلول الممكنة لمعالجة أوجه القصور في ذلك.

منهجية البحث:

اعتمد البحث على المنهجين الاستقرائي والتحليلي من خلال تحليل البيانات الاقتصادية بغية الوصول الى النتائج من خلال تحليل أوجه القصور والخلل في البرامج الاستثمارية للموازنات.

أهمية البحث:

يعتبر موضوع الموازنة العامة من المواضيع المهمة عند دراسة النشاط الاقتصادي ،وبالتالي فأن تحليل ودراسة الموازنة العامة من خلال تسليط الضوء على أوجه النفقات بشقيها الاستثماري والاستهلاكي ،عاملا" مهما" في بيان حالة الاقتصاد في اي دولة من خلال الحكم فيما اذا كان اقتصادا "استثماريا" أو استهلاكيا"، وجاءت الدراسة لبيان أوجه النفقات الحكومية وإعطاء دورا" مهما" للنفقات الاستثمارية كون زيادتها تساهم في التنمية الاقتصادية .

هيكلية البحث:

تم تقسيم البحث على ثلاثة مباحث اساسية تناول المبحث الأول الاطار النظري للموازنة العامة بينما تناول المبحث الثاني تحليل حجم النفقات التشغيلية والاستثمارية في الموازنات الفيدرالية، اما المبحث الثالث فقد تناول تقويم الابعاد الاستثمارية للقطاعات الاقتصادية.

المبحث الأول
الإطار النظري للموازنة العامة

أولاً: مفهوم الموازنة العامة

لقد تعددت تعاريف الموازنة العامة بتعدد كتاب المالية العامة وذلك لبيان فحوى واطر ومضمون هذا المفهوم، فقد عرفها البعض بأنها ((برنامج مالي لسنة مالية قادمة ، تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .....))[1].

أو هي تقدير معتمد من السلطة التشريعية للخطة المالية للدولة، التي تتضمن الايرادات العامة والنفقات العامة، عن مدة مقبلة غالباً ما تكون سنة، تحقيقاً للأهداف التي يطمح اليها المجتمع(2).

وينظر للموازنة العامة كوثيقة تحوي كلمات وارقاما وتقترح نفقات لأغراض وبنود معينه أو كسلوك مقصود أو تنبؤ لتحقيق اهداف وسياسات معينة أو كسلسلة من الاهداف كل لها تكاليف محددة أو كجهاز واداة للاختيار من بين بدائل الانفاق أو كخطة أو كعقد بين البرلمان والسلطة التنفيذية أو كمجموعة لالتزامات متبادلة .

وقد عرفها القانون الفرنسي ((بأنها الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها اعباء الدولة وواردتها ويؤذن بها ويقررها البرلمان في قانون الموازنة التي يعبر عن اهداف الحكومة الاقتصادية والمالية. في حين عرفها القانون اللبناني على انها "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة

وارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجب الجباية والانفاق، اما دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة فعرفها بوصفها ((عملية سنوية للتخطيط والتنسيق والرقابة على استخدام الموارد في الدولة بكفاءة لتحقيق الاهداف المطلوبة))[3].

وبذلك تفهم الموازنة على انها وسيلة لتغطية السياسات المالية للحكومة وانها مؤشر برنامج الحكومة المالي، أو هي برنامجها العملي معبراً عنه بالأرقام وليست الموازنة مجرد ارقام كما قال جلا ستون ((ليست الموازنة ارقاماً حسابية ولكن بوسائل متعددة تغوص الى اعماق أو جذور رفاهية الافراد، وعلاقات الطبقات وبالإضافة الى ذلك فأن الموازنة بشكلها المتكامل تقع في قلب العملية السياسية[4].

في حين عرفها قانون الإدارة المالية العراقي ((بأنها الجداول المتضمنة تخمين الايرادات والنفقات لسنة مالية واحدة[5]. بذلك فهي خطة للمستقبل وتنظيم مالي يقابل بين جانبي الكميات المالية الايرادات والنفقات العامة، اذ ان الدولة لا تستطيع مباشرة القيام بنشاطها دون انفاق ولا يمكنها ان تنفق دون الحصول على الايراد بهدف اشباع الحاجات العامة[6].

بذلك نستطيع القول ان الموازنة العامة ((هي خطة مالية سنوية تحتوي على تقديرات لنفقات وايرادات الدولة لسنة مقبلة لأجل تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية، والتي تحتاج الى اجازة وموافقة اعلى سلطة تشريعية لصدورها بقانون ملزم للسلطة التنفيذية)).

ثانياً: الاتجاهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة

مرت الموازنة العامة بعدة اشكال واتجاهات يمكن تحديدها بالاتي :

1. الموازنة التقليدية (الرقابية)

كانت الموازنة العامة للدولة ومازالت في العديد من الدول في المرحلة الأولى من تطورها اداة لفرض الرقابة المالية والقانونية على الانفاق الحكومي وذلك بتركز الاهتمام على تقسيم الانفاق العام تبعاً للاعتمادات والبنود التي تم تحديدها للإنفاق.

فاصبح الهدف من اعداها احكام الرقابة على النفقات العامة لذلك سميت من قبل البعض بالموازنة الرقابية ولتحقيق صفة الرقابة يتم التركيز على التخصيصات في الموازنة العامة والتحقق من ان النفقات العامة قد تم صرفها وفق الاغراض المخصصة لها طبقاً للوائح والقوانين السارية وبذلك فان الحسابات التي في نهاية المدة يتم فيها مقارنة المبالغ المنفقة فعلاً مع المبالغ المخصصة لكل وحدة إدارية[7].

كما ويطلق عليها احيانا موازنة البنود بدل الاعتمادات (Item-Line Budget) ويمكن اعتبار هذه الموازنة من اقدم انواع الموازنات ولازالت مسيطرة على معظم موازنات دول العالم ومنها العراق.

2. نظام موازنة الاداء Performance Budget

وهو نوع من انواع الموازنات التي يتبين من خلالها قياس كمية الانجاز وقياس تكلفة كل وحدة من وحداة الاداء في الوحدة الادارية بتوفير بيانات مفصلة عن الموارد، ووضع موازنة الاداء يتضمن منهجية القياس أي قياس النتائج النهائية وتخصيص الموارد وكذلك عرفها (Jess Burhead) بأنها تبويب في الموازنة يركز على الاشياء التي تقوم بها الحكومة وليس على الاشياء التي تشتريها وبهذا فان موازنة الاداء تنقل التركيز من وسائل القيام بالعمل الى العمل المنجز ذاته. اما مكتب الموازنة في الولايات المتحدة الامريكية فقد بينها بانها الموازنة التي تبين الاهداف التي تطلب لها التخصيصات المالية وتكاليف البرامج المقترحة للوصول الى تلك الاهداف والبيانات والمعلومات الكمية التي تقيس الانجازات وكل ما انجز من الاعمال المدرجة تحت كل برنامج. والهدف الرئيسي لموازنة الاداء التخفيض من تأثير الضغوط السياسية في عملية تخصيص الموارد[8].

وتتلخص فكرة موازنة الاداء في اعادة تقييم جانب النفقات العامة في الموازنة العامة بحيث يتضح ما تنجزه الدولة من اعمال وليس ما تقوم بشرائه من سلع وخدمات وبناء علية فان الاهتمام في تقييم موازنة الاداء لا يوجه في المقام الأولي الى تحديد عناصر الانتاج المستخدمة بكل وحدة من وحدات الاقتصاد العام، بل الى الناتج النهائي نفسه وتأخذ عناصر الانتاج في هذا التقسيم وضعها الصحيح

من حيث انها عناصر وسيطة (مدخلات) لا تشترى لذاتها بل لإنجاز عملية معينة أو تحقيق هدف محدد[9].

3. موازنة التخطيط والبرمجة SPPBS وتعني -Planning programming Budgeting System

عرف هذا النظام لدى الكثيرين والمهتمين في الشؤون المالية واختصاراً يشيرون اليه بالرمز SPPBS وتعني Planning programming-Budgeting System (نظام الموازنة-التخطيط والبرمجة) ويعبر عنها جارلس هيتش Charles J Hitch ان نظام SPPBS هو في الحقيقة توليفة لوسيلتين اداريتين مهمتين وهما البرمجة والاخرى تحليل النظم. ويشمل هذا النظام خاصيتين رئيسيتين الأولى يعني ان تنظيم الموازنة وفقا لهذا النظام نستخدم برامج معرفة بدلاً من استخدامها الطريقة التقليدية في تحديد بنود واهداف الانفاق وبذلك يكون هيكل الموازنة وفق نظام SPPBS معبراً عن الاهداف النهائية لتلك البرامج المعدة في مواجهة تلك الاهداف. اما الخاصية الثانية هي ان البرنامج يمتد لفترة زمنية تتجاوز سنة الموازنة، وذلك لأنه عند تحديد مخرجات برنامج معين يجب ان يتبعه تلك المتطلبات المستقبلية من موارد مالية ضرورية والمتوقع حصولها لفترة اكثر من سنة[10]. لذلك فان موازنة البرامج هي عبارة عن نظام يرتبط بالإدارة العامة ويهدف الى تحديد السياسات المختلفة الموضوعة التي تزود الادارة العامة بالاستخدام الافضل للمورد وفرض نظام رقمي كفوء لتنفيذ هذه السياسات. اضافة على ان نظام موازنة البرامج يحتوي على مفاهيم مختلفة وتقنيات تحليلية من خلال نظام مؤسسي متكامل لعملية اتخاذ القرار والتخطيط والادارة والرقابة على المال العام[11].

4. نظام الموازنة الصفرية Zero Based Budgeting

تعرف الموازنة الصفرية بانها نظام يفترض عدم وجود ايه خدمات أو نفقات في البداية ويعمل للحصول على مجموعة من النتائج أو المخرجات مع الاخذ بالاعتبار الحد الادنى للتكلفة وتقييم مدة فاعلية الانفاق، عرفت هذه الموازنة بانها عملية تخطيط تتطلب من كل مدير اداري ان يبرز جميع محتويات موازنته بالتفصيل مبتدأ من نقطة الصفر بمعنى انها تتطلب ان تقوم كل جهة بمراجعة وتقييم برامجها ومشاريعها الحالية والجديدة بطريقة منتظمة وان تتم مراجعة البرامج والمشاريع على اساس التكلفة والعائد ويقوم استخدام اسلوب الاساس الصفري على عدم الاعتماد على ارقام نفقات السنوات المنصرمة كون هذه النفقات مشاراً اليها ومحددة سابقا في السنة الحالية أو السنوات السابقة وانما سيتم الاعتماد على نتائج تقرير الرقابة للنفقات في الدوائر الحكومية بهدف زيادة فاعلية الدوائر الحكومية في تحقيق اهدافها طويلة الاجل ومساهمتها في تقديم برامج مستقبلية ذات كفاءة عالية بالاستخدام الناجح لأسلوب الاساس الصفري[12].

5. الموازنة التعاقدية Contract Budget

يمكن اعتبار الموازنة التعاقدية هي الموجه الاخير من موجهات اصلاح تطوير الموازنة العامة للدولة ولقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996م اما مفهوم الموازنة التعاقدية فهو ان تكون العلاقة بين الاجهزة التنفيذية والحكومية علاقة تعاقدية يتم بمقتضاها تنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ محددة تدفعها الحكومة قبل واثناء وبعد تنفيذها على ما اتفق عليه أي انها نظام لعقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة وبموجب هذا المفهوم تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية لغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج باقل كلفة ممكنة وفي الوقت المناسب بشرط ان تحقق تلك البرامج والمشاريع الاهداف المخططة لها، ويتميز هذا الاسلوب من الموازنة بتقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي تواجه الادارات الحكومية. وكذلك يساعد على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة اقتصادية[13].

لذلك لابد ان يتجه العراق على تطبيق موازنة البرامج والاداء باعتبارها البديل الناجح فهي نتاج المحاولات الأولى لتطوير الموازنة التقليدية ، التي تستعمل للحد من الفساد لأنها تفرض رقابة لاحقة على الصرف وتسمح لديوان الرقابة المالية بتقويم كفاءة اداء وحدات الانفاق، فتطبيق هذه

الموازنة يعد خطوة أولى اساسية على طريق الاصلاح الاقتصادي لأنها تتطلب تطوير النظام المحاسبي وتغيير جذري لنمط الادارة المالية بينما تعمل ميزانية البنود على ترسيخ تخلفه ، كما ان موازنة البرامج والاداء تهتم بكفاءة الاداء في مجال التخطيط، وخاصة في الاجل الطويل [14].

ثالثاً: المعوقات والتحديات التي تواجه اعداد وتنفيذ الموازنة العامة في العراق

تواجه الموازنة العامة في العراق العديد من العقبات والتحديات وسيتم تناول البعض منها:-

1. **الاعداد في ظل اليسر المالي** :- ان الموازنة العامة العراقية تنظم في ظل حالة من الوفرة المالية نتيجة ارتفاع اسعار النفط الخام الامر الذي جعل القائمين على الموازنة لا يواجهون صعوبة في تقدير ايرادات مرتفعة جداً، والقبول بارتفاع مناظر في النفقات العامة لذا فأن أي تقويم للموازنة يبدو غير واقعي طالما ان الموازنة لا تواجه التحدي التقليدي المتمثل في معضلة تأمين الموارد المالية.[15]
2. **تقليدية الاعداد**: ماتزال الموازنة الاتحادية تعد بطريقة تقليدية منذ حوالي قرن من الزمن، فلم يأخذ واضعوها باعتماد التقنيات الحديثة في اعدادها والابتعاد عن موازنة البنود الى موازنة البرامج والاهداف.
3. **هيمنة عقلية الاستهلاك**: تعكس الموازنة العامة عقلية الاستهلاك السائد على المجتمع والدولة التي تركز على الجوانب الاستهلاكية والابتعاد عن الاهتمام بالإنتاج والاستثمار أي التركيز على جانب الطلب واهمال جانب العرض.[16]
4. **عدم الرشد المالي**: تعد الموازنة بعجز كبير، يتطلب تأمين موارد غير اعتيادية في مقدمتها القروض الاجنبية الا انه وفي نهاية السنة المالية ونتيجة لانخفاض نسب التنفيذ أو زيادة الايرادات النفطية بسبب ارتفاع اسعار النفط فأن الموازنة تنتهي بحالة فائض الامر الذي يؤشر عدم الدقة في التقدير.
5. **عدم الاستدامة المالية**: تعكس الموازنة عدم الالتزام بالاستدامة في التعامل مع اموال النفط، فالنتيجة اصبحت الموازنة العامة اكثر مسايرة للاتجاهات الطارئة من مسايرة للاتجاهات طويلة الاجل والاتجاه نحو ممارسة الموازنة التكميلية والتي تهدد عملية اعداد الموازنة، لذا ينبغي ان يتجه مجلس النواب الى وضع الية جديدة تضمن عدم تبديد الموارد المالية والزام الحكومة بتحسين الامر العامة للاستدامة المالية وذلك عبر انشاء صناديق سيادية وذلك بالاستعانة بتجارب العديد من الدول.[17]
6. **تأخر اقرار الموازنة العامة**: ان المشكلة الاساسية في الموازنة العامة تُقر وفقاً لاعتبارات سياسية اكثر منها لاعتبارات اقتصادية، وهذا يبرز من خلال تأخر المصادقة على الموازنة وفق الاطر الزمنية المحددة. اضافة الى ان هناك تحديات اخرى تواجه الموازنة العامة في العراق منها البطالة والفساد الاداري والمالي وكذلك التضخم كل هذه العوامل شكلت عائقاً وهدر في الموازنة العامة.

المبحث الثاني
تحليل حجم النفقات التشغيلية والاستثمارية للموازنات الفيدرالية في العراق للمدة (2006-2012)

أولاً: النفقات التشغيلية:

النفقات التشغيلية هي اداة مهمة في السياسة المالية تمارس تأثير مباشراً في النشاط الاقتصادي وتتوسع بفعل تطور الدولة في الحياة الاقتصادية، ويتضمن الانفاق الجاري (التشغيلي) مشتريات الحكومة من السلع والخدمات وايضاً الموجودات غير المالية كما تتضمن الرواتب التقاعدية والفوائد والاعانات والمنح والمنافع الاجتماعية وغيرها.[18]

فبموجب التقسيم الاقتصادي للموازنة العامة للنفقات التشغيلية لعام 2007 يمكننا تلخيص الحسابات الرئيسية بالاتي[19]:

1. الموجودات غير المالية:- والتي تتمثل شراء المواد الرأسمالية المعتادة والضرورية لسير عمل وزارة أو ادارة وهذه النفقات لا تمثل مشروعاً رأسمالياً واستثماراً فالإنفاق المخصص لشراء مركبات جديدة مثلا تدرج ضمن وتحت هذا البند.
2. السلع والخدمات: يدخل هذا الحساب كافة نفقات المستلزمات السلعية والخدمية وصيانة الموجودات كما تدرج تخصيصات السلع والخدمات المستخدمة في انتاج سلع وخدمات تستهلكها الادارات الحكومية.
3. الفوائد: وتتمثل الفوائد المستحقة عن الدين العام وفوائد الحوالات والسندات والديون الخارجية.
4. الاعانات: وتتمثل تخصيصات الدعم المقدم للمزارعين والشركات العامة التي يتم نقل خدمات منتسبيها ودعم المزارعين لإقليم كردستان وشركات الكهرباء والشركات الاخرى التابعة لإقليم كردستان.
5. المنح: وتشمل تخصيصات الالتزامات الخارجية العربية والدولية والمنح المقدمة للمؤسسات الخدمية والثقافية والاعلامية والجمعيات الانسانية.
6. المصروفات الاخرى: وتشمل احتياطي الطوارئ وتعويضات الحرب مع الكويت .....الخ

وبالنظر الى الجدول (1) نلاحظ هناك تباين واضح في ابواب صرف النفقات التشغيلية ففي عام 2006 ارتفعت النفقات التحويلية فكانت (19290.29) مليار دينار أي ما يعادل (37,9%) من مجموع الانفاق العام والتي تمثل العبء الاكبر في الموازنة العامة والتي تشمل (البطاقة التموينية، دعم المشتقات النفطية، تسديد الفوائد ، شبكة الحماية الاجتماعية ....الخ) فكانت تمثل هذه النفقات بحدود (50%) من اجمالي النفقات في الموازنة العامة لما لها من دور اساسي في المجتمع، فبالنسبة لشبكة الحماية الاجتماعية فتم تأسيسها عام 2006 استجابة للظروف التي أوجدتها الاصلاحات الاقتصادية التي تبنتها الحكومة بهدف دعم الاسر ذات الدخل المنخفض أو تلك التي لا تملك دخلاً ومساعدة الفقراء ووضع برنامجاً شاملاً للضمان الاجتماعي للفقراء.[20]

اما نظام البطاقة التموينية فكانت تشكل عبئاً كبيراً على الموازنة العامة للدولة فرغم انخفاض مخصصاتها بعد عام 2004 الا انها بقيت تشكل نسبة تقترب من (7%) من اجمالي الانفاق العام[21].

اما نفقات الموظفين فكانت (8166,6)مليار دينار بما يعادل (16%) لعام 2006 فجاءت الزيادة بناءاً على زيادة رواتب العاملين في دوائر الدولة اضافة الى تشغيل نسبة بسيطة من الايدي العاملة في وزارات الدولة؛ اما الالتزامات والمساعدات الخارجية فكانت (2154) مليار دينار أي بنسبة (4,2%) من النفقات العامة، اما المستلزمات السلعية والخدمية والصيانة فكانت متزايدة بنسب بسيطة، فبالنسبة للمستلزمات السلعية فكانت (2809,81) لعام 2006 أي ما يعادل (5,5%) من اجمالي الانفاق بالمقابل انخفاض مخصصات ونفقات الصيانة للموجودات فكانت (1433,92) مليار دينار أي بنسبة (2,8%) من اجمالي الانفاق وذلك نتيجة ادخال مشتريات واجهزة جديدة وحديثة الى الخدمة بفعل التحول الاقتصادي للبلد وترك الاجهزة واندثارها.

والجدول التالي يبين النفقات التشغيلية في الموازنة حسب التصنيف الاقتصادي لعام 2006.

جدول (1)

النفقات التشغيلية في الموازنة العامة للعراق حسب التصنيف الاقتصادي لعام 2006

البيان / السنة	نفقات الموظفين	المستلزمات الخدمية	المستلزمات السلعية	صيانة الموجودات	النفقات الرأسمالية	النفقات التحويلية	الالتزامات والمساعدات الخارجية	الرواتب والمكافآت التقاعدية	مجموع النفقات التشغيلية
*٢٠٠٦	٨١٦٦,٦	١٢٥٩,٧	٢٨٠٩,٨١	١٤٣٣,٩٢	٢٠٨١,٠٤	١٩٢٩٠,٢٩	٢١٥٤	٤٤٩٥,٨	٤١٦٩١,١٦
الأهمية النسبية	١٦,٠	٢,٥	٥,٥	٢,٨	٤,١	٣٧,٩	٤,٤	٨,٨	٨١,٨

تم اعداد الجدول بالاعتماد على:-
وزارة المالية ، دائرة الموازنة

(*) تم الاعتماد على البيانات المقرة والمخططة

اما في عام 2007 وبملاحظة الجدول (2) نجد ان تعويضات الموظفين استمرت بالارتفاع فكانت (5366,53) مليار دينار بنسبة (29,1%) من اجمالي النفقات العامة بعد ان كانت تشكل (16,0%) لعام 2006، وفي عام 2009 كانت (25677,7)مليار دينار أي ما يعادل (37%) من اجمالي الموازنة بعد ان كانت (27.3%) لعام 2008 من اجمالي الانفاق العام، ثم تواصلت بالارتفاع حتى بلغت (40098,250) مليار دينار لعام 2012.

ويعود هذا الارتفاع بسبب تفعيل قانون اعادة المفصولين السياسيين، واستحداث وحدات ادارية جديدة ومعالجة البطالة وذلك بزيادة العاملين في دوائر الممولة مركزياً من (1912605) موظف لعام 2006 ليرتفع العدد في عام 2007 (2060260) موظفاً والى (2389901) موظفاً لعام 2008 ليرتفع حتى بلغ عدد الموظفين (2750322) لعام 2012[22].

ومن جهة اخرى تفعيل نظام التقاعد والسن القانوني فكانت هنالك علاقة طردية بين عدد المستحقين للراتب التقاعدي وبين المصروفات الجارية الفعلية كرواتب تقاعدية ومكافآت ما بعد الخدمة حين زاد عدد المتقاعدين في الفترة من 2005 والى عام 2011 بمعدل نمو مركب قدره (92,8%)[23]. اما ابواب الصرف الاخرى فكانت متباينة طول مدة الدراسة.

جدول (2)

النفقات التشغيلية في الموازنة العامة للعراق حسب التصنيف الاقتصادي للمدة (2007-2012) (مليار دينار)

البيان / السنة	2007	الأهمية النسبية%	2008	الأهمية النسبية %	2009	الأهمية النسبية %	2010	الأهمية النسبية %	2011	الأهمية النسبية %	2012	الأهمية النسبية %
تعويضات الموظفين*	15366,53	29,1	17372,731	27,3	25677,7	37,1	28758,202	37,1	34414,138	33,9	40098,250	35,2
السلع والخدمات	7252,91	14,0	7880,745	12,2	9039,4	13,1	11798,982	15,2	12725,416	12,9	13581,280	11,9
الفوائد	550,498	1,1	710,00	1,3	684,0	1,0	1072,439	1,2	1419,241	1,2	1830,675	1,6
الإعانات	1548,302	3,1	2382,052	3,9	3461,3	5,0	3002,202	3,5	1482,262	1,2	3010,328	2,5
المنح	1788,702	3,5	1408,289	3,2	2238,9	3,2	1959,858	2,3	2859,907	2,4	2832,405	2,4
المنفعة الاجتماعية	6229,916	12,0	6969,812	9,3	6589,8	8,1	6839,897	7,8	6057,891	5,1	5722,476	4,8
المصروفات الأخرى	3672,376	7,1	6341,816	10,6	6132,9	8,9	6345,191	7,4	7507,194	6,2	4926,084	4,0
الموجودات غير المالية	2571,711	5,0	2477,25	5,0	1338,3	1,9	2203,914	2,1	1537,125	1,3	2788,431	2,3
مجموع النفقات التشغيلية (**)	39,021,41	75,5	44119,745	37,8	54614,81	78,3	108,480,945	71,3	116496,474	18,1	74926,442	17,8

إعداد الجدول من قبل الباحث بالاعتماد على:-

وزارة المالية، دائرة الموازنة، البيان المالي للموازنة العامة للاعوام (2007-2012)

وزارة المالية، دائرة الموازنة، الحساب الختامي لدولة العراق للاعوام (2007-2010)

(*) الرواتب والمكافآت التقاعدية الدرجت في عام 2007 وما بعدها تحت اسم تعويضات الموظفين، فيما الدرجت النفقات التحويلية تحت بند (النفقات الاجتماعية+ الإعانات) للاعوام ذاتها

(**) هنا تم الاعتماد على البيانات المنفقة او الختامية

ثانياً:- النفقات الاستثمارية

تعد النفقات الاستثمارية من اهم ادوات السياسة الاقتصادية التي هدفها تسريع عجلة النمو الاقتصادي من خلال توزيع التخصيصات المالية للوزارات والمحافظات على المشاريع الاستثمارية والتي يتم توجيهها نحو بناء مشاريع انتاجية جديدة أو استكمال مشاريع اخرى والتوسع في المشاريع القائمة والتي يترتب عليها خلق سلع وخدمات جديدة تضاف الى الناتج المحلي الاجمالي اضافة الى استكمال بناء الهياكل الارتكازية للتنمية[24].

فالنفقات الاستثمارية تعد من الوسائط الفعالة في تغير هيكل الاقتصاد النوعي وتحديد معدل التطور الاقتصادي، فالسمة التي امتازت بها الموازنة العامة في العراق منذ عقود طويلة هي زيادة الانفاق الاستهلاكي (الجاري) والذي اثر في تقليص حجم النفقات الاستثمارية ويمكن وصف هذه الحالة وفق معطيات الاقتصاد المالي بوجود ما يسمى بالمرض الهولندي[25].

ففي عام 2006 وبالرغم من التغيرات النوعية للحكومة العراقية من كتابة الدستور والمرحلة الانتقالية لتداول السلطة جاءت الموازنة الاستثمارية لا تلبي طموحات الشعب منخفضة قياساً بالموازنة التشغيلية فكانت الاخير مرتفعة فبلغت (41697.16) مليار دينار بنسبة (81.1%) من اجمالي الانفاق العام بينما الموازنة الاستثمارية بلغت (9272) مليار دينار بنسبة (18.2%) من اجمالي الانفاق العام[26]. اما عام 2007 فبلغت النفقات الاستثمارية (12696.06) مليار دينار بنسبة (24.2%) من اجمالي النفقات العامة، واستمرت النفقات الاستثمارية بالارتفاع ولكن دون مستوى الطموح فكان اخرها في عام 2012 مبلغ مقداره (37177.897) مليار دينار اي بنسبة (31.7%) من اجمالي الانفاق العام. لذلك استمرت النفقات التشغيلية تستأثر وتستحوذ على مجمل النفقات الاستثمارية فكانت نسبتها (68.2%) لعام 2012، مما يؤشر عدم حصول تصحيح لهيكل الانفاق طوال سنوات التحول الاقتصادي، مما يلاحظ هيمنة النفقات التشغيلية على الوزارات الحكومية فتراوحت الاهمية النسبية للموازنة التشغيلية ما بين (68.3 – 84.8%) من اجمالي الانفاق العام، والجدول (3) يوضح النفقات التشغيلية والاستثمارية في العراق ومعدل النمو.

جدول (٣)

النفقات التشغيلية والاستثمارية و معدل النمو في العراق للمدة (٢٠٠٦ - ٢٠١٢) (مليار دينار)

البيان السنة	إجمالي النفقات التشغيلية	إجمالي النفقات الاستثمارية	إجمالي النفقات العامة	نسبة التشغيلية إلى النفقات العامة	نسبة الاستثمارية إلى إجمالي النفقات العامة	معدل النمو السنوي للنفقات التشغيلية %	معدل النمو السنوي للنفقات الاستثمارية %
٢٠٠٦	٤١٦٩١.١٦	٩٢٧٢	٥٠٩٦٣.١٦	٨١.٨	١٨.٢	٤٦	٢٣
٢٠٠٧	٣٩٠٣١.٤١	١٢٦٩٦.٦	٥١٧٢٧.٤٧	٧٥.٥	٢٤.٥	(٦)	٣٧
٢٠٠٨	٤٤١٩٠.٧٤٦	١٥٦٧١.٢٢٧	٥٩٨٦١.٩٧٣	٧٣.٨	٢٦.٢	١٣	٢٣
٢٠٠٩	٥٤١٤٨.١	١٥٠١٧.٤	٦٩١٦٥.٥	٧٨.٣	٢١.٧	٢٢	(٤)
٢٠١٠	٦٠٩٨٠.٦٩٥	٢٣٦٧٦.٧٠٣	٨٤٦٥٧.٤٦٨	٧٢.٠	٢٧.٩	١٣	٥٧
٢٠١١	٦٦٥٩٦.٤٧٤	٣٠٠٦٦.٢٩٢	٩٦٦٦٢.٧٦٦	٦٨.٨	٣١.١	٩	٢٧
٢٠١٢	٧٩٩١٦.٩٤٤	٣٧١٧٧.٨٩٧	١١٧٠٩٤.٨٣٩	٦٨.٣	٣١.٧	٢٠	٢٤

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على :-

- جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة الموازنة ، البيان المالي للموازنة العامة للأعوام (٢٠٠٦ - ٢٠١٢)
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، قسم الموازنة.

المبحث الثالث

تقويم الابعاد الاستثمارية للقطاعات الاقتصادية

أولاً: تقويم الانفاق الاستثماري للقطاعات الاقتصادية:

بعد التغير الذي شهده العراق عام 2003 ورثت الحكومات المتعاقبة تركه ثقيلة من دمار وتخلف في البنى التحتية بسبب الحروب والعقوبات الدولية الامر الذي توجب التحرك السريع لإعادة الاعمار والنهوض بكل القطاعات الاقتصادية وتحسين الأوضاع المعيشية ، الا انه لوحظ هناك

تعثر واضح في الخطط الاستثمارية على مستوى الاقتصاد الكلي عند مرحلة التنفيذ ويعود ذلك الى انعدام وضعف التنسيق بين السياسات المالية للدولة والسياسات الاستثمارية الامر الذي ادى الى نمو كبير في الانفاق الاستهلاكي الحكومي، مما شكل تزاحم للإنفاق الاستثماري والذي سيقود حتماً الى انخفاض معدل النمو للاقتصاد[27].

لذلك فقد عانت الموازنات الاستثمارية من تدني حجم الانفاق الاستثماري وان ما يخصص من نفقات استثمارية لا يشهد تنفيذ وهذا يعود اغلبها لأسباب فنية ونقص في التخطيط الاقتصادي فضلاً عن غياب الجانب الرقابي والتناقض مع ما تخطط له الحكومة للتنمية، والذي انعكس في تدني الحرمان ونقص في البنى التحتية، وتأخر المشاريع الحقيقية المقدمة للخدمة وتلكؤ تنفيذ الموازنات الاستثمارية، ومن ابرز العوامل التي ادت الى تدني وتلكؤ تنفيذ الموازنات الاستثمارية[28].

1. **عوامل خارجية:** وهي خارجة عن قدرة المؤسسة في التأثير عليها، وتتمثل بتأثير الظروف الامنية وقيود مؤسسات الرقابة وتأخر اقرار الموازنة..... الخ .
2. **عوامل داخلية**: وهي عوامل خاصة بالمؤسسات المنتجة للخدمات وتتمثل بضعف متطلبات الحكم الرشيد (الشفافية في اتخاذ القرار، اعتماد الكفاءات ، التخطيط بعيد المدى .....الخ).
3. **عوامل ضعف العمل التكاملي بين المؤسسات المختلفة**: تتمثل بالعوامل المتعلقة بالتنسيق بين دوائر الدولة المختلفة منها ضعف تعاون اجهزة الدولة فيما بينها مثل موضوع تخصيص الارض، وفي قرارات اطلاق صرف التخصيصات المالية بين وزارة التخطيط ووزارة المالية.

فعلى مستوى توزيع الاستثمارات قطاعياً، وبالنظر الى الجدول (4) فقد بلغت التخصيصات السنوية لعام 2006 مبلغ قدره (8427645) مليار دينار اذ حصل القطاع الصناعي على اعلى حصة من التخصيصات وبنسبة (73%) من اجمالي التخصيصات للمشاريع الاستثمارية، باعتبار القطاع النفطي من ضمنه والاستثمار لزيادة العوائد النفطية من خلال زيادة الانتاج والتصدير ولمواجهة الانقطاع المتوقع في المنح والمساعدات لعام 2007 والسنوات التي تليها[29].

ثم يليه قطاع المباني والخدمات بنسبة (14,2%) من اجمالي التخصيصات ثم النقل والاتصالات (6,16%) اما قطاع التربية فهو الادنى ما بين القطاعات الاقتصادية ونسبته (2,1%) من اجمالي التخصيصات الاستثمارية للقطاعات، اما بالنسبة للأعوام 2007 و 2008 فقد استمر القطاع الصناعي بحصوله اعلى التخصيصات السنوية يليه قطاع المباني والخدمات.

اما عام 2009 فكانت التخصيصات الاستثمارية القطاعية قد بغت (10124624) مليون دينار منخفضة عن عام 2008 بمبلغ (7887390) مليون دينار وذلك نتيجة تداعيات الازمة المالية العالمية من خلال تراجع اسعار النفط عالمياً مما ادى الى انخفاض نمو الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية لعام 2009 بنسبة (10,7%) وذلك نتيجة الاعتماد الكامل على قطاع النفط في توليد الناتج[30].

اما عام 2010 بلغت التخصيصات السنوية القطاعية (18979,3) مليار دينار اذ حصل القطاع الصناعي على اعلى حصة من هذه التخصيصات بنسبة (43,7%) يليه قطاع الخدمات بنسبة (35,7%) ثم بقية القطاعات. وفي عام 2011 فقد بلغت التخصيصات الاستثمارية القطاعية (27097,5) مليار دينار بنسبة زيادة مقدارها (46,1%) عن عام 2010 فقد استحوذ القطاع الصناعي على اكبر حصة من التخصيصات الاستثمارية القطاعية بنسبة (50%) يليه قطاع الخدمات والمباني ثم القطاع الزراعي[31].

اما الموازنة الاستثمارية لعام 2012 تعتبر من الموازنات الضخمة قياساً بالموازنات السابقة اذ بلغ اجمالي تخصيصاتها مبلغ قدره (37177,9) مليار دينار وبنسبة (31,7%) من اجمالي الموازنة العامة للدولة البالغة (117122,9) مليار دينار فكانت التخصيصات الاستثمارية القطاعية (32965,5) مليار دينار فتم اعطاء الأولوية لقطاع الصناعي بنسبة (56.4%) من اجمالي التخصيصات القطاعية اما التربية والتعليم فكان الأدنى من حيث حجم التخصيصات الاستثمارية

طوال مدة الدراسة فتراوحت الاهمية النسبية لهذا القطاع بين (2,1-8,7%) من اجمالي التخصيصات القطاعية للاستثمار[32].

والجدول التالي يوضح التخصيصات الاستثمارية القطاعية والمبالغ المصروفة منها للمدة (2006 - 2012) ونسب التنفيذ الفعلي

جدول (٤)

التخصيصات الاستثمارية القطاعية ونسب التنفيذ والمبالغ المصروفة منها للمدة (٢٠٠٦ -٢٠١٢) مليار دينار

السنة	٢٠٠٦			٢٠٠٧			٢٠٠٨			٢٠٠٩		
البيان / قطاعات	التخصيصات السنوية	المصروف الفعلي	نسبة التنفيذ %	التخصيصات السنوية	المصروف الفعلي	نسبة التنفيذ %	التخصيصات السنوية	المصروف الفعلي	نسبة التنفيذ %	التخصيصات السنوية	المصروف الفعلي	نسبة التنفيذ %
الزراعي	٣١٩٤٧٧	٣٨٨٣٦٧	١٢١.٦	٣٨١٨٨٩	٣٠١٨٢٢	٧٩	١٥١١١٣	٦٢٥٣٩٠.٧	٤١.٤	١٠٩٨٢٥٥	٩١١٤٠٢.٧	٨٣
الصناعي	٦١٦٧٨٧٥	٣٣٦١٣٢٣	٥٤.٥	٤٦٥٦٠٣٩.٧	٣٠٦١٧٢٨.٧	٦٥.٨	٩٢٥٩١٨٩	٨٧٥٤٩٦٨.٢	٩٤.٧	٤٥٧٧٤٠٤	٤٤٣٤٠٢٥	٩٦.٩
النقل والاتصالات	٥٦٤٥٢٤	٣٠٧٨٧٨	٥٤.٨	٥١٣٨٨٨.٣	٢٧١٢٦٣.٣	٥٢.٨	١٢٧٠٥٦٠	٤٧٨١٨٠.٤	٣٧.٦	١٠٨٠٩٤٠	٧٩٥٥٠٢	٧٣.٦
الخدمات والمباني	١١٩٩٠٧٩	١٠٣٤٩١٠	٨٦.٣	١٥٩٠٢٨٥.٣	٩١١٩٢٩.٣	٥٧.٣	٤٩٨٥٢٧٦	٢٣٨٦٠٧٨.٨	٤٩	٢٨٥٩٣٩٢	٢١٦٣٦٤٩	٧٥.٧
التربية والتعليم	١٧٩٦٩٠	١٨٤٣٧٣	١٠٢.٦	٦٨٤٣٧٨	١٦٢٦٠٤	٢٣.٨	٩٨٥٨٧٦	٢٥٣٧١٨	٣٦	٥٠٨٦٣٣	٣٨٣٤٥٣	٧٥.٤
المجموع	٨٤٢٧٦٤٥	٥٢٧٦٨٥١	٦٢.٦	٧٨٢٦٤٨٠.٣	٤٧٠٩٣٤٧.٣	٦٠.١	١٨٠١٢٠١٤	١١٥٩٨٣٣٦	٦٤.٣	١٠١٢٤٦٢٤	٨٦٨٨٠٣١.٧	٨٥.٨

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

- جمهورية العراق وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، التقارير السنوية للأعوام (٢٠٠٦-٢٠٠٩)

السنوات	٢٠١٠			٢٠١١			٢٠١٢		
البيان / قطاعات	التخصيصات السنوية	المصروف الفعلي	نسبة التنفيذ%	التخصيصات السنوية	المصروف الفعلي	نسبة التنفيذ%	التخصيصات السنوية	المصروف الفعلي*	نسبة التنفيذ
الزراعي	١٦٣٣٢٣٣.٤٣	٨٦٤٦٦٢.٦	٥٣.٥	٢٣١٠٦٧٢.٣٦٤	١٤٢٣٢٦٤.١٠٠	٦١.٦	٢٣٣٦٠٨٣.٥٢٠	٨٧٧٨٣٠.٤١٩	٣٧.٦
الصناعي	٨٣١٢٠٧٢.٣٩٥	٧٧٧٠٦٦٨	٩٣.٥	١٣٧٣١٢٤٦.٧٥٩	١٢٥٠٣٩١.٤٥٤	٩١.١	١٨٥٩٧٨٧١.٦١٠	٧٦٥٥٥٥٣.٠٣٠	٤١.٢
النقل والاتصالات	١٥٣٨٦٩٢.١٤٤	٦٦٩٩٨٨.٥	٤٣.٥	١٨٤٨٥٢٨.٤٤٩	١٣٢٩٥٥٥.١١٨	٧١.٩	٢٤٩٥٩٩٠.١٠٣	٦٦٧٨٩٤.٣٧٩	٢٦.٨
المباني والخدمات	٦٧٨٩٨٤٢.٥	٤٧٠٦٥٠٥.٩	٦٩.٣	٧٧٩٦٨٦٦.٨	٤٦٠٩٠٢٣.٩٨٨	٥٩.١	٧٩٠٧٦١٢.٨٦١	٢٨٦٢٨٧٩.٣٠٠	٣٦.٢
التربية والتعليم	٧٠٥٤٨١.٦٩٧	٢٥٣٧١٨	٣٦	١٤١٠٢٠٤.٥	٨١٥٤٢١.٠٠	٥٧.٨	١٦٥٧٩٣١.٨٦٠	٥٤١٥٥٦.٨٧١	٣٣.٣
المجموع	١٨٩٧٩٣٢١.٩	١٤٢٦٥٥٤٣	٧٥.١	٢٧٠٩٧٥١٨.٩	٢٠٦٨١١٦٥.٦٦	٧٦.٣	٣٢٩٦٥٤٨٩	١٢٦٠٥٧١٤	٣٨.٢

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على: -

(*) المصروف الفعلي لغاية ٢٠١٢/٩/٣٠ ونسب التنفيذ مع السلف

- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، الموازنة الاستثمارية والمصروف الفعلي منها لغاية ٢٠١٢/٩/٣٠، ٢٠١٢.

- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، التقارير الفصلية والسنوية للأعوام (٢٠١٠-٢٠١١)

ثانياً: تقويم كفاءة الصرف المالي لتنفيذ المشاريع الاستثمارية

ان التخصيصات المالية هي ليست مشكلة معيقة للأداء الاقتصادي بل اصبحت المشكلة الاكبر هي تدني نسب الصرف المالي لتنفيذ المشاريع الاستثمارية وبالرجوع الى الجدول (4) الذي يبين نسب التنفيذ المالي فيلاحظ هناك انخفاض درجة الاستفادة من التخصيصات المالية المخصصة لإنجاز المشاريع الاستثمارية للقطاعات الاقتصادية منها على سبيل المثال قطاع التربية فكان هناك تدني واضح في نسب التنفيذ المالي فتتراوح بين (23.8% - 75%) لمدة الدراسة بالرغم من وجود

عجز كبير في عدد الابنية المدرسية وازدواجية الدوام الثلاثي والثنائي لعموم العراق ونقص في المراكز البحثية.

اما القطاع الصناعي فقد كان بالمرتبة الأولى من ناحية نسب التنفيذ وحجم المبالغ المصروفة يليه قطاع المباني والخدمات والقطاع الزراعي ثم بقية القطاعات لمدة الدراسة، فتدني نسب التنفيذ وكفاءة الصرف للمشاريع يعود اغلبها الى ضعف القدرة التنفيذية والخبرة العملية الكافية للكوادر العاملة في مجال التنفيذ اضافة الى مشكلة تخصيص الاراضي والاجراءات التنسيقية الاخرى ما بين الوزارات، مما انعكس ذلك في نسبة التخصيصات الاستثمارية فيتم تدويرها الى السنوات القادمة رغم ان قانون الادارة المالية والدين العام ينص على عدم تدوير المبالغ ويكون التخصيص الاستثماري للمشاريع مقسم على سنوات مالية وحسب المتوقع من التنفيذ خلال السنة[33].

والجدول (5) يبين المبالغ المدورة الى السنوات القادمة من عام (2009 – 2012)

جدول (٥)

المبالغ المدورة من الموازنة الاستثمارية إلى السنوات القادمة للمدة (٢٠٠٩ – ٢٠١٢) وحسب القطاعات الاقتصادية في العراق مليار دينار

القطاعات	المدور من ٢٠٠٩ – ٢٠١٠	المدور ٢٠١٠ – ٢٠١١	المدور ٢٠١١ – ٢٠١٢
الزراعي	٨٢٢٦.٠٤٣	٣٦٩٤٥٩.٥	٩٥٩٥٧٨.٩٧٠
الصناعي	٥١٦١٦٣.٣٥٥	١١٤٣٧٥٩.٢	٢٦٣٤٢٦٧.١٦٤
النقل والاتصالات	٢٠٧٠٣٦.٥٣٧	٥٨٥٨٧٩.٥	٩٤٨٣٨٢.٧١٠
المباني والخدمات	٤٧٨١٨١٤.٣٣٥	١٢٩٦٠٠٤.٨	٢٣٤٢٢١٢.٦٥٠
التربية والتعليم	٥٦٣٧٥.٦٩٧	٤٠٤٨٢٠.٥	٦٥٦٥١٨.٨٦٠
المجموع	١٣٤٠٦٥٦.٠	٣٧٩٩٩٢٣.٥	٧٥٤٠٩٦٠.٣٥٤

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على :-

- جمهورية العراق ، وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ، التقارير الفصلية والسنوية للأعوام (٢٠١٠ – ٢٠١٢)

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

1. تمثل الموازنة العامة الوثيقة الاساسية لمالية الدولة حيث تعكس الوجه السياسي والاقتصادي والاجتماعي فهي خطة مالية سنوية تحتوي على تقديرات لنفقات وايرادات الدولة لسنة مقبلة لأجل تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية والتي تحتاج الى اجازة وموافقة اعلى سلطة تشريعية لصدورها بقانون ملزم للسلطة التنفيذية، كما مرت الموازنة بعدة اتجاهات منها التقليدية والاداء والتخطيط والبرمجة والنظام الصفري والموازنة التعاقدية.
2. اتسمت الموازنة العامة في العراق بزيادة الانفاق الاستهلاكي والذي اثر في تقليص حجم النفقات الاستثمارية ويمكن وصف هذه الحالة وفق معطيات الاقتصاد المالي بوجود ما يسمى (بالمرض الهولندي).
3. استحوذ القطاع الصناعي على الحصة الاكبر من التخصيصات الاستثمارية خلال مدة الدراسة وبالرغم من المبالغ الموجهة لهذا القطاع الا انه بقي متعثراً وبطيء النمو.
4. بالرغم من اهمية قطاع التربية والتعليم واعتباره الخطوة الأولى في تقدم البلدان والنواة الاساسية لبناء راس المال البشري، الا ان المخصص من الموازنة الاستثمارية لهذا القطاع لا تزال دون مستوى الطموح.
5. تدني نسب التنفيذ وكفاءة الصرف المالي للمشاريع الاستثمارية يعود اغلبها الى ضعف القدرة التنفيذية والخبرة العملية الكافية للكوادر العاملة في مجال التنفيذ مما انعكس ذلك على التخصيصات الاستثمارية فيتم تدويرها الى السنوات القادمة.

التوصيات

1. يجب تطبيق موازنة البرامج والاداء باعتبارها البديل الناجح فهي نتاج المحاولات الأولى لتطوير الموازنة التقليدية، والتي ستعمل على الحد من الفساد لأنها تفرض رقابة لاحقة على الصرف.
2. سرعة ودقة انجاز الحسابات الختامية يسهم في اعطاء صورة واضحة في اعداد الموازنة واعطاء الأولوية للقطاعات الحيوية من ناحية التخصيصات الاستثمارية.
3. الغاء فكرة ما يسمى (التنفيذ الصفري) اذ نجد ان الادارات أو المؤسسات الحكومية، ونتيجة لعوامل عديدة تحول دون تنفيذ الانفاق خلال السنة المالية، فتعمد الى تكثيف الصرف خلال الشهرين الاخرين من السنة وعلى قاعدة انفاقها دون الاهتمام بكفاء الانفاق.
4. ان تأخير اقرار الموازنة يؤدي الى عرقلة وتأخير انجاز العمل للمشاريع التنموية والاستثمارية، لذا يجب على وزارة المالية عدم اخضاع المشاريع الاستثمارية الى نسبة الصرف المحددة 1|12 من المصروفات الفعلية من السنة السابقة في حالة تأخير الموازنة أو زيادتها لأكثر من النسبة المذكورة.

المصادر

1. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر، عمان ،2011، ص 89.
2. محمد مروان السمان، واخرون، مبادئ التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011 ، ص296.
3. سالم عبد الحسين سالم، الموازنة العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، جامعة بغداد ، مجلد (18) ، العدد(66) ، 2012 ،ص246.
4. خالد شحادة الخطيب، واحمد زهير شامية، اسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان ، 2003، ص270.
5. جمهورية العراق، قانون الادارة المالية رقم (94) لسنة 2004، الوقائع العراقية، العدد (3184)، حزيران، 2004.
6. D. Sofian Kachik, Budget Pariciopa Tiokin, Aston University, 2011 , P. 48.
7. حسن عبد الكريم السلوم، محمد خالد المهايني، الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ والرقابة، مجلة الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد (64) ،2007 ، ص ص 105-107.
8. Douglas Morgan Fetile, Handbook Public Budgeting, Prepared of the Oergon State Fiscal Association State Oregon Edition, 2002, P.8
9. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية، 2003، ص322.
10. Roger H.Jones, "Program Budgeting: Fiscal Facts and Federal, Fancy: The Quarter Review of Economic and Business, 1969, Vol. 9, pp. 45-46.
11. جمال البدور، منهجية ومراحل تطبيق موازنة البرامج والاداء في الجامعات، المنظمة العربية للتنمية، جامعة الدول العربية، دمشق ، 2004، ص 24.
12. جمال عادل الشرايري، محمد ياسين الرحاحلة، امكانية تطبيق اسلوب الموازنة الصفرية في الوزارات الاردنية ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد (25) ، العدد الأول، 2009 ، ص ، 508 – 509.
13. حسن عبد الكريم السلوم ، محمد خالد المهايني ، مصدر سابق ،ص 155.

14. عماد عبد اللطيف، الموازنة العامة في العراق ، مأزق العلاقة بين مدخلات العبث السياسي ومخرجات الكفاءة الاقتصادية، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد ، 2009 ، ص 5.
15. حسن لطيف كاظم الزبيدي، السياسة المالية للتنمية، محاضرة رقم (9) القيت على طلبة الدكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة، للسنة الدراسية 2012 -2013 ، ص 18.
16. حسن لطيف كاظم الزبيدي ، مصدر سابق، ص 19
17. حسن لطيف كاظم الزبيدي، ثلاثية النفط والتنمية والديمقراطية في العراق، مركز العراق للدراسات، مطبعة الساقي، العراق، 2013 ، ص 99.
18. نجاح محسن فرحان، واقع تنمية الاقاليم في ظل الموازنة الاستثمارية ، وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، بغداد، 2012 ، ص 10.
19. جمهورية العراق، وزارة المالية ، البيان المالي للموازنة العامة لعام 2007، دائرة الموازنة، بغداد، 2007 ، ص 27.
20. جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الامن الغذائي وظروف المعيشة والتحويلات الاجتماعية في العراق، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنلوجيا المعلومات، بغداد، 2012 ، ص 56.
21. جمهورية العراق، وزارة التخطيط ، لجنة الاستهداف للبطاقة التموينية ، دراسة بعنوان (تعديل نظام الاستهداف للبطاقة التموينية)، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، 2010، ص 12.
22. حسن لطيف الزبيدي، واخرون، البطالة في العراق المظاهر والاثار وسبل المعالجة، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة، بغداد، العدد (21) ، 2009 ، ص.119.
23. ميسرة عبد الرحيم يوسف ، نظام التقاعد العام في العراق. وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية، بغداد، 2012 ، ص 10.
24. نجاح محسن فرحان ، مصدر سابق، ص 11.
25. سرمد عباس جواد ، ليلى جبر ، سياسة الاصلاح في الموازنة العامة، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية ، بغداد ، 2007، ص 9.
26. ميثم لعيبي اسماعيل ، توجهات الاستثمار في الاقتصاد العراقي ، بعد نيسان 2003 ،"قراءة في الدستور والموازنة العامة، مجلة دراسات اقتصادية، بيت الحكمة ، بغداد ، العدد (20)/ 2008، ،ص. 31 -32.
27. محمد جاسم عباس، النمو الاقتصادي .. المؤشرات الاساسية في الاقتصاد العراقي، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (27)،2011، ص 79.
28. كمال البصري، ومضر سباهي، عوامل تلكؤ تنفيذ المشاريع الاستثمارية من قبل القطاع العام والخاص، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي ، بغداد ، 2012 ، ص 3.
29. المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، الموازنة الفيدرالية للدولة العراقية لعام 2006 ، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي ، بغداد، ،2012 ، ، ص 3.
30. جمهورية العراق، البنك المركزي العراقي ، التقرير الاقتصادي السنوي لعام 2009، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، بغداد ، 2009 ، ص 4.
31. جمهورية العراق، وزارة التخطيط ، تقرير الاقتصاد العراقي لعام 2011 ، دائرة السياسات الاقتصادية والمالية ، بغداد ، 2012 ، ص 33.
32. جمهورية العراق، وزارة التخطيط ، الموازنة الاستثمارية والمصروف الفعلي منها لغاية 2012/9/30 ، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ، بغداد ، 2012 ، ص 2 – 3.
33. كمال البصري ، مشكلة ضعف الاداء الاقتصادي (دور الدين والدولة والمجتمع) المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي ، بغداد ، 2010 ، ص 3.