

**The Relation of Budget
Preparation and
Implementation Style on
the public money in the province**

Assist Lecturer : Husam Ahmad Ali Al-hashmi
College of Economics and Administration
Basrah University

Abstract

Expanded this study to prove the waste of public money by, proving that the units of government are to spend the amounts allocated to them without any planning for the management of public funds during the year, and that poor planning and management of public funds was because of that spending was for the purpose of spending only and not for the purpose of achieving the planned objectives, as associated with the expenditure of sums allocated to the units in question during a certain period with the amounts allocated to it in the state budget for the coming period. This study in part, the theoretical concept of the general budget and the most important components, as well as to address the methods of preparing the budget, as classified by the researcher to the two methods are the traditional method, which represents the manner of items in the preparation of the budget has addressed the researcher to the shortcomings and disadvantages suffered by this technique, and modern methods of preparing the budget and the most common application programs and a counterbalance performance and zero budget. The field study, the researcher as to the process of preparing the budget in Iraq, and then analyze the data contained in the balance of audit of government departments with a central funding decentralized on the basis of the time period of years (2008, 2009.2010)the adoption of the percentages for the maintenance of the monthly First, based on the type of funding which they are subject of these departments Secondly, for the purpose of proving the hypothesis of the study. And had reached the study to a set of conclusions and recommendations.

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

م.م. حسام احمد علي الهاشمي

كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة البصرة

المخلص :

سعت هذه الدراسة إلى اثبات الهدر في المال العام من خلال اثبات أن الوحدات الحكومية تقوم بإنفاق المبالغ المخصصة لها بدون أي تخطيط لإدارة الأموال العامة خلال العام، وان سوء تخطيط وإدارة الاموال العامة كان بسبب أن الانفاق كان لغرض الانفاق فقط وليس لغرض تحقيق الاهداف المخططة، اذ ارتبط إنفاق المبالغ المخصصة للوحدات موضوع البحث خلال فترة معينة مع المبالغ المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة للفترة القادمة. تناولت هذه الدراسة في جانبها النظري مفهوم الموازنة العامة واهم مقوماتها، فضلاً عن التطرق إلى أساليب إعداد الموازنة اذ صنفها الباحث إلى اسلوبين هما الاسلوب التقليدي الذي تمثل بأسلوب البنود في إعداد الموازنة وقد تطرق الباحث إلى اوجه القصور والسلبيات التي يعاني منها هذا الاسلوب، والأساليب الحديثة في إعداد الموازنة العامة وأكثرها شيوعاً وتطبيقاً كموازنة البرامج والأداء والموازنة الصفرية . أما الدراسة الميدانية فقد قام الباحث بوصف لعملية إعداد الموازنة في العراق، ومن ثم تحليل البيانات الواردة في موازين المراجعة للدوائر الحكومية ذات التمويل المركزي اللامركزي على أساس الفترة الزمنية للسنوات (٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠) باعتماد النسب المئوية للإنفاق الشهري أولاً، وعلى أساس نوع التمويل الذي تخضع له هذه الدوائر ثانياً، لغرض اثبات فرضية الدراسة وأنموذجها. وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

أولاً. المقدمة ومنهجية الدراسة :

١. المقدمة :

تعد الموازنة عنصراً أساسياً من عناصر التخطيط والرقابة والتحفيز وبالتالي هي وسيلة للمحافظة على رأس المال العام وتحقيق الأهداف الإستراتيجية الموضوعة مقدماً. سيما في ظل الأموال الكبيرة المتدفقة على العراق بعد عام ٢٠٠٣ بسبب رفع الحظر الدولي عليه واستئناف تصدير النفط وكذلك ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية ، مما أتاح تدفقات نقدية كبيرة جداً أدت إلى أن تكون الموازنة العامة للدولة أكبر بعشرات المرات من تلك التي كانت تعد وتنفذ في عقد التسعينات من القرن الماضي، ففي ذلك الوقت كان التقشف الاقتصادي في البلد على أشده (فالمدراء الذين كانوا لا ينفقون كامل موازنتهم يحصلون على مكافئات) ولكون الجهاز الإداري والمحاسبي الذي عمل في ظل التقشف الاقتصادي هو نفسه الذي يعمل في ظل الرخاء النقدي لكن هل استجاب هذا الكادر إلى هذا التغيير، الجواب هو كلا. فحقيقة الأمر ومن خلال تجارب الباحث نرى أن اغلب بنود الموازنة لا تتفق إلا عند اقتراب نهاية السنة لضمان الحصول على موازنة مقاربة أو أعلى من الموازنة الحالية، كذلك أن هذه الموازنة تتفق بصورة سيئة والهدف من هذا الإنفاق ليس لتحقيق الأهداف الإستراتيجية أو حتى التكتيكية للوحدات الحكومية بل هو التخلص من الأموال التي هي بزمة الوحدة، أو بسبب أن الموازنة التي تعد في الفترة اللاحقة تأخذ بنظر الاعتبار الأموال المنفقة في الفترة السابقة، فالوحدات الحكومية التي لا تقوم بإنفاق الأموال المخصصة لها لن تحصل على موازنة للفترة اللاحقة مساوية أو أكبر من الموازنة الحالية، بمعنى آخر أن موازنتها للسنة القادمة ستخفض . لذلك فإن اغلب الوحدات الحكومية العراقية تقوم بإنفاق لأجل الإنفاق وليس لأجل تحقيق هدف معين أو تنفيذ إستراتيجية موضوعة، إن السبب في ذلك كما يرى الباحث هو أسلوب إعداد الموازنة ، فالعراق ما زال يستند على إعداد الموازنة وفق أسلوب البنود أو ما يعرف بموازنة البنود والتي تركز على مبدأ تحديد مبلغ لكل بند من البنود الواردة في الموازنة ، لذلك يجب على مدراء الوحدات الحكومية العراقية عدم تجاوز التخصيصات المالية الواردة في الموازنة العامة للدولة وعدم المناقلة بين بنود الموازنة وأبوابها إلا بموافقة الوزير المعني للمناقلة داخل الفصل وموافقة وزير المالية للمناقلة بين الفصول . إلا إن هذه الموازنات لا يتم ربطها بأهداف الوحدة الحكومية وبرامجها وماذا حققت من أهدافها وبرامجها بالأموال التي خصصت لها في الموازنة.

ويأتي البحث الحالي لمناقشة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة وعلاقتها بالمحافظة على المال العام.

٢. مشكلة الدراسة

يعد أسلوب إعداد الموازنة العامة للدولة وفقاً لأسلوب البنود هو المشكلة التي تعترض التنمية في العراق فهذا الأسلوب قد يساعد على هدر المال العام، وذلك من خلال تركيز مدراء الوحدات الحكومية على حجم الإنفاق ليتطابق مع الموازنة المخصصة له بغض النظر عن الأهداف المحددة، لا سيما إن أهداف الوحدات الحكومية عادة ما تتمثل بتقديم خدمات عامة لا توجد بينها وبين الإنفاق علاقة مباشرة أو علاقة السبب والنتيجة بين الأهداف والإنفاق المطلوب لتحقيقها، وعند اطلاع الباحث على المبالغ المصروفة في الشهر الأخير من السنة المالية نجدها مبالغ كبيرة قياساً بالأشهر الأخرى من السنة التي سبقت هذا الشهر وكأنه سباق إنفاق كذلك أن الموازنة تعد وتنفذ في واد والأهداف الإستراتيجية الموضوعة في واد، فلا تعد الموازنة في العراق بناءً على الاستراتيجيات الموضوعة بل تعد بشكل لا علاقة له بتلك الإستراتيجية، فبالنظر مثلاً لموازنة تنمية الأقاليم وتسريع الاعمار لكل محافظة من محافظات العراق والاستراتيجيات الموضوعة لهذه المحافظات نجد أن الترابط بينهما (الموازنة والإستراتيجية) يكاد أن لا يذكر.

٣. أهمية الدراسة

تستمد الدراسة أهميتها من أهمية الوحدات الحكومية العراقية التي أخذت على عاتقها إعادة اعمار البلد والتي هي بالأساس ذات تمويل مركزي أي أن موازنتها مستمدة من الموازنة العامة للبلد، لذلك أن ترشيد إنفاق هذه الأموال وربط هذا الإنفاق بالأهداف الإستراتيجية للوحدة الحكومية والتي هي أصلاً مشتقة من الإستراتيجية العامة للدولة بصورة عامة سوف يؤدي إلى تحقيق تنمية اقتصادية متواصلة في العراق لذلك يمكن القول أن أهمية البحث تنبع من النقاط التالية:

١- تحديد دور أسلوب إعداد الموازنة في العراق في هدر المال العام وعدم تحقيق الأهداف الإستراتيجية.

- ٢- تسليط الضوء على أساليب أخرى في إعداد الموازنة معتمدة من قبل كثير من الدول منذ منتصف القرن الماضي مثل موازنة البرامج والأداء والموازنة الصفرية.
- ٣- رقد المكتبة المحاسبية العراقية بدراسة تتناول هدر المال العام وعدم تحقيق الأهداف الإستراتيجية أمر سيّيح لباحثين آخرين العمل على المواضيع التي لم تتطرق إليها هذه الدراسة وترصينها بدراسات أخرى.

٤. أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى:-

- ١- عرض الأسلوب التقليدي (موازنة البنود) في أعداد الموازنة واهم الانتقادات الموجهة له.
- ٢- استعراض النماذج البديلة الحديثة في أعداد وتنفيذ الموازنة.
- ٣- بيان الترابط بين الأهداف الإستراتيجية على المستوى الوطني والم حلي والموازنة العامة للبلد.
- ٤- تقييم تنفيذ الموازنة في عدد من الوحدات الحكومية العراقية للسنوات السابقة من خلال ربط حجم الإنفاق بالفترة الزمنية وفقاً لأسلوب البنود وبيان أثره على الهدر في المال العام

٥. الدراسة الميدانية وأسلوب جمع البيانات

اعتمد الباحث على البيانات المحاسبية الفعلية للدوائر الحكومية ذات التمويل المركزي والتمويل اللامركزي من خلال جمع البيانات المالية الواردة في موازين المراجعة لثلاث سنوات هي (٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠)، والتركيز في تحليل إنفاق هذه الوحدات على الموازنة التشغيلية مع استبعاد الرواتب والأجور لأنها لا تخضع لسيطرة هذه الوحدات.

وقد ركزت الدراسة على الدوائر الحكومية العاملة في محافظة البصرة ذات التمويل المركزي والتمويل اللامركزي للأسباب التالية:

- ١ أن جميع الدوائر الحكومية العاملة في العراق تطبق نفس القوانين والتعليمات والإجراءات وبالتالي الدوائر الحكومية العاملة في البصرة ما هي إلا مرآة عاكسة لجميع الدوائر الحكومية العاملة في العراق.
- ٢ أن المشاكل التي تعاني منها الدوائر الحكومية العاملة في محافظة البصرة هي نفسها التي تعاني منها باقي دوائر الدولة العاملة في العراق.
- ٣ أن أسلوب إعداد الموازنة وكذلك طريقة تنفيذها من قبل هذه الدوائر متشابه إلى حد كبير، إذ غطت الدراسة تسعاً وعشرون دائرة كما في الجدول (٢):

جدول (٢) الدوائر موضوع الدراسة

ت	اسم الدائرة	الوزارة	نوعية نظام التمويل
١	الوقف السني	مجلس الوزراء	مركزي
٢	الوقف الشيعي	مجلس الوزراء	مركزي
٣	عقارات الدولة	المالية	مركزي
٤	الضرائب	المالية	مركزي
٥	خزينة محافظة البصرة	المالية	مركزي
٦	الجنسية	الداخلية	مركزي
٧	الدفاع المدني	الداخلية	مركزي
٨	الشرطة	الداخلية	مركزي
٩	الحدود	الداخلية	مركزي
١٠	المرور	الداخلية	مركزي
١١	شبكة الحماية	العمل والشؤون الاجتماعية	مركزي
١٢	ذوي الاحتياجات الخاصة	العمل والشؤون الاجتماعية	مركزي
١٣	مركز التدريب المهني	العمل والشؤون الاجتماعية	مركزي
١٤	العمل والضمان الاجتماعي	العمل والشؤون الاجتماعية	مركزي
١٥	التنفيذ	العدل	مركزي
١٦	التسجيل العقاري	العدل	مركزي
١٧	رعاية القاصرين	العدل	مركزي
١٨	كاتب العدل	العدل	مركزي
١٩	سجون الجنوب	العدل	مركزي
٢٠	التخطيط العمراني	البلديات و الأشغال	مركزي
٢١	التخطيط والمتابعة	البلديات و الأشغال	مركزي
٢٢	البلديات	البلديات و الأشغال	مركزي
٢٣	الإحصاء	التخطيط	مركزي
٢٤	مجلس القضاء	مجلس القضاء	مركزي
٢٥	جامعة البصرة	التعليم العالي	لا مركزي
٢٦	تربية البصرة	التربية	لا مركزي
٢٧	الموارد المائية	الموارد المائية	لا مركزي
٢٨	ماء البصرة	الموارد المائية	لا مركزي
٢٩	صحة البصرة	الصحة	لا مركزي

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

وبعد أن يتم تجميع بيانات الإنفاق الفعلي للدوائر الواردة في موازين المراجعة للسنوات (٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠)، قام باحث بتصنيف هذه الموازين على الأسس الآتية:-

١ - على أساس الفترة الزمنية

٢ - على أساس نوع التمويل.

٦. أنموذج الدراسة وفرضيتها

تفترض الدراسة أن الدوائر الحكومية تمر بأربع مراحل من الإنفاق ويمكن تحديدها بالتالي:-

المرحلة الأولى: مرحلة السكون

وهي المرحلة الممتدة من بداية السنة المالية (كانون الثاني) ولغاية موعد إقرار الموازنة في البرلمان وغالبا ما يكون موعد الإقرار في شهر آذار من كل سنة، إذ تم إقرار قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٨ في ٣/١٣ والموازنة التكميلية لسنة ٢٠٠٨ في ٩/١٥ وقانون الموازنة لسنة ٢٠٠٩ في ٤/١٣ وقانون الموازنة لسنة ٢٠١٠ في ٢/٢٢

المرحلة الثانية: مرحلة تنامي الإنفاق

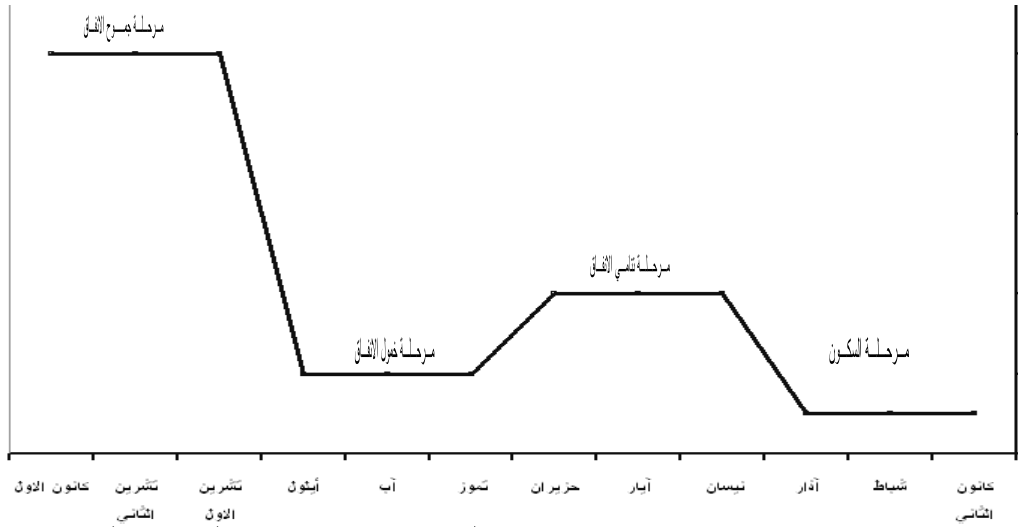
وهي المرحلة الممتدة من شهر نيسان إلى نهاية شهر حزيران، إذ يبدأ فيها الإنفاق بالتنامي قياساً بالمرحلة السابقة.

المرحلة الثالثة: مرحلة خمول الإنفاق

وهي المرحلة الممتدة من شهر تموز إلى نهاية شهر أيلول، وتشهد هذه المرحلة انخفاضاً في الإنفاق قياساً بالمرحلة الثانية التي شهدت تنامي الإنفاق.

المرحلة الرابعة: مرحلة جموح الإنفاق

وهي المرحلة التي تبدأ في شهر تشرين الأول لغاية نهاية كانون الأول، والتي تمثل قمة الإنفاق خلال السنة. ويمكن توضيح هذه المراحل من خلال الشكل البياني الافتراضي الذي يمثل أنموذج الدراسة وكالتالي:



الشكل (١) مراحل الإنفاق الافتراضية في الدوائر الحكومية العراقية

ثانياً. الدراسات السابقة

هنالك العديد من الدراسات التي تطرقت إلى موضوع الموازنة العامة للدولة وأسس إعدادها وتنفيذها والنظام المحاسبي الحكومي الذي تعد وتنفذ على أساسه الموازنة، وقد اختار الباحث عدداً من هذه الدراسات وبما يفيد الدراسة الحالية:-

١- دراسة سلوم، (٢٠٠٤) تحليل وتقييم النظام المحاسبي الحكومي في العراق

هدفت الدراسة الى تحليل النظام المحاسبي الحكومي في العراق في ضوء المتغيرات التي حصلت بالانتقال من المركزية إلى اللامركزية لتحقيق الاهداف الاستراتيجية للدولة، كما هدفت الدراسة إلى محاولة تقديم اقتراحات محددة في هذا المجال بما يوفر حلول للمشاكل والمعوقات التي تعاني منها الوحدات والجهاز المركزي.

وقد كانت فرضية الدراسة "أن النظام المحاسبي الحكومي المطبق حالياً يستخدم أساليب تقليدية ويعتمد على أسس لا تتلاءم مع الحاجة الفعلية للمخطط المالي ولصاحب القرار في ظل الظروف الراهنة".

وتوصلت الدراسة إلى التوصيات الآتية:

١. الاستمرار في تطبيق النظام المحاسبي اللامركزي.
٢. الحاجة إلى كوادر محاسبية كفوءة في تطبيق النظام.

٣. تشكيل مركز تدريب مالي محاسبي لتهيئة الكوادر المحاسبية والتدقيقية.
 ٤. ضرورة الاهتمام بحسابات الكلفة للخدمات العامة التي تقوم بها الدولة.
 ٥. ضرورة تبني أساس الاستحقاق إلى جانب الأساس النقدي.
٢. دراسة سلوم ودرويش، (٢٠٠٩) الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ - دراسة تحليلية للموازنة العراقية ٢٠٠٥-٢٠٠٧

هدفت الدراسة الى تحديد اسلوب حديث في تقدير المصروفات العامة في ظل نظام الموازنة العامة للدولة ودور الموازنات الحديثة في تحديد حجم تلك المصروفات على مستوى الاقاليم والمحافظة.

كما هدفت لتحديد اسلوب تنفيذ الموازنة العامة باختيار النظام المحاسبي الملائم والذي يخضع الى رقابة مستمرة اثناء التنفيذ سواء رقابة السلطة التنفيذية أم رقابة السلطة التشريعية للحد من عشوائية الصرف وتحديد الثغرات في حركة الاموال الداخلة والخارجة الى الخزينة العامة.

وقد اختبرت الدراسة الفرضية الاتية، إن الإعداد الحالي للموازنة العامة وفق النظام التقليدي وبظل النظام المحاسبي القائم لا يخدم بالنتائج العملية الدستورية سواء ما تتطلبه الفدرالية او العملية الرقابية . وتوصلت إلى النتائج الاتية:

١. إن الواقع العملي يستلزم الانتقال في اعداد الموازنة العامة للدولة من الموازنة التقليدية الى اي من الموازنات الاكثر تطورا وحادثة ولا يم كن تحديده إلا بعد توفير المتطلبات اللازمة لذلك ومن المؤكد لدى وزارة المالية والجامعات العراقية القدرات والطاقات والأفكار لتحقيق الاهداف.

٢. إن أول موازنة عامة صدرت في العراق سنة ١٩٢١ مع تشكيل أول حكومة عراقية وذلك يعني بأن الخبرة المتراكمة في الإعداد وال تنفيذ للموازنة العامة قاربت على أن تكون قرن من الزمن وهذا يستوجب حتماً تطوير الإجراءات في إعداد الموازنة والإبداع في أسلوب عرضها لما تتمتع به الكوادر من خبرة متوارثة عبر الأجيال إلا أن الواقع يؤسف له، نرى التراجع في أسلوب أعداد الموازنة وعرضها

٣. من الملاحظ على مصادر الإيرادات الممولة للموازنات للسنوات الأربعة المعروضة بالبحث بأن الإيرادات غير النفطية والمتمثلة بالضرائب و الكمارك وأجور الخدمات العامة وإيرادات الشركات المملوكة للدولة قد سجلت انخفاضاً كبيراً ومساهمة تكاد تكون معدومة بالتمويل ولم تصل بأفضل حال إلى ١٠% من مجموع مصادر التمويل ويلاحظ الاعتماد الرئيسي كان على الإيرادات النفطية التي شكلت مساهمة أكثر من ٩٠% وأصبح الاقتصاد العراقي أحادي الجانب، هذا يستوجب من الحكومة السعي في إصدار التشريعات الجديدة للضرائب وإعادة تأهيل الشركات المملوكة لها، وتوسيع حجم الإيرادات غير النفطية والاهتمام بالقطاعات
٤. عدم احتواء الموازنات التقديرية للسنوات ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ على التقسيم الوظيفي الذي من الضروري تقديمه ضمن مشروع الموازنة العامة لبيان أهداف الدولة الرئيسة المسؤولة عنها "كالتعليم والصحة والأمن والدفاع والثقافة والشؤون الخارجية وغيرها ولإجراء المقارنة بين التخصيصات في السنوات المختلفة ونموها بالإضافة إلى بيان الأهمية النسبية لكل قطاع في السنة الواحدة من خلال التخصيصات المعتمدة لذلك والقطاع ضمن الإنفاق العام.
٥. إن مبالغ الدعم المقدمة إلى الشركات المملوكة للدولة لدفع رواتب منتسبيها قد بلغت ذروتها وسجلت خلال السنوات الأربع بمجموع ٥٢٢٦ مليار دينار عراقي وهذه مبالغ لا يمكن استمرار دفعها دون مقابل وعلى الدولة أما أن تخصص المبالغ اللازمة لإعادة تأهيل هذه الشركات أو خصصتها بإحدى طرق الخصخصة.
٣. دراسة الامين وعبد الغني، (٢٠٠٢) تحليل النفقات في الميزانية العامة للدولة باستخدام اسلوب التحليل إلى المركبات الأساسية حالة الجزائر في الفترة الممتدة بين ١٩٧٠ - ٢٠٠٠

هدفت الدراسة إلى محاولة معرفة شكل انتشار افراد عينة الدراسة (السنوات) ومتغيرات العينة (القطاعات) في مجموعات جزئية تعكس مدى تجانس السياسات المتبعة خلال فترة الدراسة. كما يهدف إلى معرفة السياسة الانفاقية العامة في

الجزائر عبر مراحل مختلفة، هذا الاتجاه يترجم في صورة مبالغ تعكس الوزن النسبي لكل قطاع من خلال قوانين المالية.

وقد اختبرت الدراسة الفرضيات الآتية:-

أ أن اللجوء إلى طرق الاحصاء الوصفي في تحليل تطور النفقات العامة لا يعتبر كافيا لتحليل سياسات الحكومات المتعاقبة، نظرا لوجود علاقات متشابكة بين قطاعات الاقتصاد الوطني.

ب -تختلف سياسات الانفاق العام على قطاعات الاقتصاد الوطني باختلاف مراحل التنمية الاقتصادية، والأهداف المتبناة في كل مرحلة.

ج على اختلاف السياسات الاقتصادية خلال مراحل التنمية بالجزائر، فان سنوات الدراسة ستتوزع في مجموعات متجانسة تعكس سياسات الحكومات في الجزائر التي تعاقبت خلال تلك المرحلة.

د وتوصلت الدراسة إلى تصنيف سنوات الدراسة وقطاعات الاقتصاد الوطني إلى اربع مجموعات تعكس تجانس نسب الانفاق المخصصة لكل قطاع. وبالتالي عكست النتائج التي توصل اليها الباحثان اختلاف سياسات الانفاق العام على قطاعات الاقتصاد الوطني غير مبنية على تعاقب الحكومات، بل هي مربوطة لمدى وفرة موارد تمويلها.

ومن خلال الدراسات السابقة، لاحظ الباحث وجود مشكلة في طريقة إعداد الموازنة ومن ثم تنفيذها اذا ما اعتمد في ذلك على الطرق التقليدية دون الاخذ بالاعتبار ضرورة الربط بين الاهداف المرجو تحقيقها من الموازنة وحجم الانفاق المخطط، وهذا ما قد يؤدي إلى ضعف الاداء وهدر الأموال العامة.

ثالثاً. الاطار النظري للموازنات العامة

١. مفهوم الموازنة

تباينت الاراء حول مفهوم الموازنة من قبل الكتاب والباحثين وذلك وفقا لطبيعة الوحدة المحاسبية (وحدة اقتصادية هادفة إلى الربح ووحدة اقتصادية غير هادفة إلى الربح) أو طبيعة ملكيتها (ملكية عامة أو ملكية عامة)، فعرفت من قبل

(العقيل والعباينة) على انها عامل ثبات واستقرار كما انها اداة فعالة في تحقيق التنمية الاقتصادية وتشجيع الاستثمار وإعادة توزيع الدخل على نحو اكثر عدالة، وهناك علاقة وثيقة بين الموازنة العامة للدولة والظروف الاقتصادية والسياسية في البلد وما يدل على ذلك ان تطور الموازنة اصبح جزءاً لا يتجزأ من التطور الاقتصادي للدول (العقيل والعباينة، ٢٠٠٧: ١٤٧).

أما (احمدو) فقد عرفها من وجهة نظر الوحدة الاقتصادية الحكومية على انها متطلب تشريعي اساسي وهي اساس العمل المالي الحكومي ويمكن ان يكون اعداد الموازنة سبباً اساسياً في فشل او نجاح الاداء المالي لتلك الحكومات (أحمدو، ٢٠٠٤: ٤).

اما الموازنة في الوحدات الهادفة للربح فهي شيء اخر وهناك فرق واسع بين اهمية دور الموازنة مقارنة مع الوحدات الحكومية ، وذلك اننا لا نجد مجالاً للإلزام في الوحدات الهادفة للربح، كما لا تخضع موازنتها لضوابط ومراحل كذلك التي في الوحدات الحكومية، وقد يصل الامر الى عدم وجود موازنة اصلاً في الوحدات الهادفة للربح. فالموازنة هي خطة مالية قصيرة الاجل لسنة واحدة تهدف من خلالها الحكومة لتمويل انشطتها وبرامجها المنتظمة لتقديم الخدمات لأفراد الدولة (السيد، ٢٠٠٢: ١٦٥).

إذ تتضمن الموازنة تقديراً للإيرادات والنفقات عن الفترة القادمة . وتأسيساً على ما سبق، يمكن تعريف الموازنة على انها اداة لتوقع إيرادات و نفقات الفترة المالية القادمة، أي هي بمنزلة التنبوء والأذن بالنفقات والإيرادات العامة لسنة مقبلة.

٢ . اهمية ومقومات الموازنة

للموازنة العامة اهمية كبيرة متأتية من وظيفتها كحلقة اساسية من حلقات الوصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فان عمليات الموازنة في دورة مستمرة يتداخل فيها كل من الماضي والحاضر والمستقبل على مدار السنة المالية، كما ان دورة الموازنة الى جانب اتصافها بخاصية الاستمرار والتداخل تتصف ايضاً بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنياً وتتكرر عاماً بعد عام لكل منها خصائصها ومشاكلها

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

ومتطلباتها وهذه المراحل هي مرحلة الاعداد ومرحلة الاعتماد ومرحلة التنفيذ ومرحلة المراجعة والرقابة (فرحان، ٢٠٠١: ٦٥). إذ إن الموازنة العامة للدولة لها دلالة سياسية واقتصادية واجتماعية، اذ يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة عن طريق تحليل أرقام الإيرادات العامة والنفقات العامة التي تجمعها وثيقة واحدة هي الموازنة العامة للدولة. باختصار يمكن القول ان الموازنة العامة للدولة ليست مجرد بيان يتضمن الإيرادات العامة والنفقات العامة فحسب، وإنما هي أيضا وثيقة الصلة بالاقتصاد القومي والأداة الرئيسية التي يمكن عن طريقها تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

من جانب آخر، للموازنة العامة مجموعة من المقومات والوظائف التي تساعد الحكومة في تنفيذ البرامج والخطط الإستراتيجية المرسومة لتحسين الوضع الاقتصادي والخدمي والاجتماعي للبلد، والآتي اهم المقومات والعناصر التي يعتمد عليها مفهوم الموازنة العامة للدولة (Mikesell, 2003: 65):

- ١- التنبؤ والتقدير: تعد الموازنة العامة كشف تقديري للإيرادات الواجب تحصيلها والنفقات التي يلزم القيام بأنفاقها خلال فترة مستقبلية تكون في الغالب سنة واحدة، ويتم ذلك عن طريق تحليل السياسات الاقتصادية والمالية للدولة فضلاً عن مقارنة الموازنات السابقة للدولة.
- ٢- الإلزام القانوني: لا تعد الموازنة العامة نهائية إلا بعد اعتمادها والتصديق عليها من السلطة التشريعية وإصدار قانون بذلك يسمى قانون الموازنة العامة.
- ٣- دورية الاعتماد: للموازنة العامة مظهر سياسي باعتبارها قانوناً معطى من البرلمان الى الحكومة لمدة محدودة هي سنة وبالتالي يجب ان يصدر هذا التصريح بصفة دورية فضلاً عن ان مبدأ السنوية يسهل مهمة رقابة الموازنة.
- ٤- ترخيص وأجازة: بموجب الموازنة العامة ستتمكن وزارة المالية من البدء بتحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، لذا يعد صدور قانون الموازنة العامة ترخيصاً لكل جهة في حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الاغراض المخصصة من اجلها.

٥- خطة توجيهية: تعد الموازنة العامة من الادوات الاساسية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق اهدافها المتعددة لتوجيه السياسات العامة للدولة نحو تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة الى تحقيقها.

٦- خطة مالية شاملة: تعد الموازنة بمثابة البرنامج المالي للخطة عن فترة مالية مقبلة لتحقيق اهداف محددة وذلك في اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، طبقا للسياسة العامة للدولة لذا يلزم عند اعداد الموازنة مراعاة عدم تعارضها مع متطلبات الخطة الاقتصادية.

٤. أساليب إعداد الموازنة العامة

لا يقتصر اتباع أسلوب الموازنة على أنشطة معينة، بل يمتد إلى كل فرع، وقطاع، مهما كان نشاطه. فأسلوب الموازنة يطبق في المنشآت كافة، سواء كانت تقوم بنشاط صناعي أو زراعي أو تجاري أو مالي أو تؤدي خدمات خاصة أو عامة، وسواء كانت المنشأة مشروعاً فردياً، أو شركة خاصة أو عامة، أو جهازاً أو وزارة، أو هيئة أو إدارة حكومية، وسواء كانت هذه المنشأة تمارس نشاطها في ظل نظام اشتراكي أو رأسمالي، ويختلف أسلوب الموازنة، في ظل النظام الاقتصادي المخطط، عنه في ظل النظام الاقتصادي الرأسمالي، من حيث مدى ارتباط خطة الوحدة الاقتصادية بالخطة العامة للدولة (فتح الله، ١٩٨٩: ٤٢). ففي ظل النظام الاقتصادي المخطط، ترتبط خطة الوحدة الاقتصادية بالخطة العامة للدولة. بينما لا ترتبط خطة الوحدة الاقتصادية التي تعمل في ظل النظام الرأسمالي بالخطة العامة للدولة. وعدا هذا الاختلاف، فإن فكرة التخطيط والرقابة مطبقتان في النظامين.

ومن الناحية التاريخية، بدأت فكرة إعداد الموازنات منذ القدم، إذ كانت الحكومات المركزية تُعدُّ الموازنات، عن طريق تقدير مصروفاتها الحكومية وإيراداتها المختلفة المتوقعة. وامتدت الفكرة، بعد ذلك، إلى المشروعات الاقتصادية. وكانت الموازنة، في الماضي، تُعبّر عن الإيرادات والمصروفات للأنشطة الاقتصادية، وكذلك العمليات الخاصة بصاحب المشروع. ولكن، عندما تطورت المشروعات، وظهرت الشركات بأنواعها، وانفصلت الإدارة عن الملكية، طُبِّقت

الموازنة على الأنشطة الاقتصادية، التي تشعبت، وترتب على ذلك كبر حجم المشروع وتعقده، الأمر الذي دعا بدوره، إلى اهتمام أكبر بالموازنة، حتى تتمكن الإدارة من تحقيق الرقابة واتخاذ القرارات المناسبة. وبوجه عام يمكن تقسيم أساليب إعداد الموازنة إلى:

أ. الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنة (موازنة البنود)

ويمثل الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنة، اذ يعتمد هذا الأسلوب على التصنيف النوعي للإيرادات والنفقات، فضلاً عن التصنيفات الأخرى كالتصنيف الإداري، والهدف الأساسي لموازنة البنود هو الرقابة على عملي الانفاق والإيراد، أي الالتزام بالتخصيصات المقررة مسبقاً وعدم تجاوز هذه التخصيصات أو المناقلة فيما بينها. وهذا الأسلوب في إعداد الموازنة يعاني من اوجه قصور عديدة في إعداد وتنفيذ الموازنة وهو لا يقترب من تحقيق الاهداف المحددة في الخطة (الموازنة ما هي إلا ترجمة مالية لتنفيذ الخطة الموضوعية)، ويمكن ايجاز هذه العيوب أو اوجه القصور التي تعاني منها موازنة البنود بالاتي:-

١. التركيز فقط على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة.
٢. المعلومات التي تقدمها غير كافية لأغراض التخطيط واتخاذ القرارات.
٣. تركيز على المدخلات دون الاهتمام بجانب المخرجات والعلاقة بينهما وبذلك لا يمكن التعرف على كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية.
٤. عدم امكانية متابعة وتقييم أداء البرامج والأنشطة الحكومية نظراً لتوزع الاستخدامات والموارد على الإدارات الحكومية أو على أنواع الحسابات وليس على البرامج والأنشطة.
٥. عدم قدرتها على مواجهة تغير الظروف.
٦. إذا كان مستوى الأداء المتوقع، صعب التحقيق، فإن الفشل في تحقيقه يؤدي إلى آثار سيئة لدى المنفذين، مثل هبوط الروح المعنوية والإحباط.

ب. الاساليب الحديثة في إعداد الموازنة العامة

كان للتقدم في العلوم الادارية والسلوكية والكمية المتعلقة باتخاذ القرارات وللتقدم في الأساليب الاحصائية الأثر الكبير في افتتاح المجال ل تطبيق أساليب ووسائل أكثر تقدماً في مجال الموازنة، وقد ظهرت عدة أساليب لإعداد الموازنات العامة، وسوف نركز على أهم اسلوبين وأكثرهما تطبيقاً في البلدان التي تعتمد الاساليب الحديثة في إعداد وتنفيذ الموازنة، وهما:

١. موازنة البرامج والأداء: اداة تربط بين جميع عن اصر المدخلات (المالية والبشرية والمادية) والمخرجات المراد الوصول اليها (المردودات المطلوب تحقيقها وأثرها على المجتمع). وتعرف بأنها نظام يقوم بتقسيم المنظمة إلى عدد من البرامج والبرامج الفرعية للأنشطة وتتم موازنة الاداء داخل كل من هذه الخلايا للتعرف على الاداء المتوقع تحقيقه والمدة اللازمة للوصول إلى هذا الاداء خلال موازنة العام المالي (زافيير، ١٩٩٧: ٣٣) وتتمثل فلسفة موازنة البرامج والأداء في أن انفاق المزيد من الأموال بصورة فعالة، افضل من الالتزام بما هو محدد بصورة غير فعالة. وفي موازنة البرامج والأداء تقوم الوحدة بتحديد اهدافها وتنظيم اولوياتها مع تخصيص اعتمادات معينة للأهداف والمهام والأنشطة المتعددة التي تسعى الوحدة إلى تحقيقها

وتهدف موازنة البرامج والأداء إلى:

١. ربط تقديرات الإنفاق بأهداف الدائرة عن طريق البرامج المخططة لتحقيق هذه الأهداف.
٢. ربط الإنفاق الفعلي بالمستويات الإدارية المختلفة المسؤولة عن مراكز الإنفاق المختلفة وطبقاً للصلاحيات المقررة.
٣. زيادة الدقة في تقديرات الموازنة عن طريق تفصيل عناصر الإنفاق وتقديرات الاحتياجات لكل برنامج بدلاً من تقدير إجمالي للبنود مما يجعلها أقل أو أكثر من الاحتياجات الحقيقية.

٤. تنمية الشعور لدى المستويات الإدارية المختلفة بمسؤولية "الإنفاق العام" وحسن استخدام الموارد المخصصة وتأكيد أهمية متابعة الإنفاق وتقييم الإنجاز.

٥. توفير مقاييس أداء تساعد في الحكم على فعالية وكفاءة الأداء مما يتطلب توفير معلومات ضرورية لحساب هذه المقاييس للحكم على المردود الاقتصادي للإنفاق على الخدمات ككل.

وتأسيساً على ما سبق يمكن تلخيص التطور الذي أحدثه هذا النوع من

الموازنات بالآتي:-

أولاً. انصب الاهتمام في هذا النوع من الموازنات على المخرجات بدلاً من المدخلات الذي كان من اختصاص الموازنة التقليدية حيث يفترض في هذه الحالة أن يكون التقرير المنطقي لطلب الاعتمادات هو ربطها بالبرامج والأنشطة المطلوب إنجازها بواسطة التنظيمات الحكومية خلال فترة الموازنة.

ثانياً. تحول الاهتمام من مجرد فرض الرقابة على الاموال الى الرقابة على الاداء وبعبارة أخرى الرقابة على نتئج أعمال الوحدات الحكومية.

ثالثاً. وإمكانية التوصل الى الهدفين السابقين كأن يعتمد على تحقيق المساءلة المحاسبية عن الاموال ممثلة بالتصنيف الإداري والنوعي والاقتصادي الى تصنيف جديد يعتمد على المسائلة المحاسبية على العمليات فقد استلزم ذلك استخدام ثلاثة أنواع من التصنيفات تركز على التصنيف الهرمي المتدرج من الوظائف الى البرامج ثم الى الانشطة ووحدات الأداء.

٢. موازنة الاساس الصفري: هو اسلوب يفترض عدم وجود أي خدمات أو نفقات في البداية والأخذ في الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة، أو أكثر الطرق فاعلية للحصول على مجموعة من المخرجات، ووضع الاطار الذي يمكن بموجبه، تقييم فاعلية مسؤوليات النفقات الجارية المعتمدة وفقاً لهذه الاعتبارات (صديق و باعيسى،

١٩٩١: ٢١١). و عرفت ايضاً على انها اداة إدارية عملية لتقييم الإنفاق تهدف الى اعادة توجيه و مناقلة التخصيصات المالية من برامج ذات افضلية متدنية الى برامج ذات اولوية عالية وهذا يؤدي الى تحسين الفاعلية والكفاءة وتقليل حجم التخصيصات

المالية المعتمدة و انها باختصار أسلوب للتخطيط والموازنة (سلوم ودرويش، ٢٠٠٨: ١٧). ويعد هذا الأسلوب عملية تشغيل وعملية تخطيط للموازنة . وهو يتطلب من كل مدير أن يقيم احتياجات موازنته بالكامل وبالتفصيل من نقطة البداية، وان ينقل عبء الاساس لكل مدير لتقييم ماذا يجب عليه أن يصرف، وهل هذه النفقة تعطي المنفعة الحدية التي تتساوى مع المنفعة الحدية لمقدار ما سينفق؟ ولعل هذا المدخل يتطلب تحديد كل الانشطة (في مجموعة القرارات) والتي لها علاقة (النفقة) مع المنافع (الفوائد) (صديق و باعيسى، ١٩٩١ : ٢١٣).

وتأسيسا على هذا فأن أسلوب الاساس الصفري للموازنة ليس فقط موازنة تخطيطية روتينية، وإنما يتعدى هذا بكثير، فهو نظام للتخطيط ومراقبة الموازنة، وليس فقط حساب لمصادر الأموال ولكن أيضاً وصف لاستخدام هذه الأموال والتي ستستخدم لأهداف الوحدات الحكومية.

من خلال استعراض اهم أساليب إعداد الموازنة نلاحظ انتقال الاهتمام من التركيز على أساس المدخلات إلى التركيز على أساس المخرجات التي يجب أن تنتج بعد اكمال انفاق الموازنة في نهاية الفترة المالية، وذلك نتيجة لندرة الموارد المالية وزيادة الطلب عليها لتوسع حاجات الدولة الحديثة، وان الموازنة في البلدان النامية بدأت تلعب دورا اساسيا ومهما في تقديم سياسة الدولة بعملية تخطيطية وتنظيمية لتخصيص الموارد والرقابة عليها . وقد تحولت الكثير من الدول والمؤسسات وتجربيات الشركات في العالم إلى هذه الاساليب منذ ستينيات القرن الماضي لتفادي القصور والسلبيات التي يعاني منها الاسلوب التقليدي في إعداد الموازنة. لذلك فإن على المخطط الاقتصادي الانتقال في إعداد الموازنة من الاسلوب التقليدي إلى احد الاساليب الحديثة التي اثبتت نجاحها في بلدان أخرى، و توفير المتطلبات اللازمة، وفي العراق فمن المؤكد إن لدى وزارة المالية والجامعات العراقية القدرات والطاقات والأفكار لتحقيق هذه الاهداف.

رابعاً. الدراسة الميدانية (عرض وتحليل النتائج)

١. إعداد الموازنة في العراق

ان عملية التخطيط المسبق لأي إعداد للموازنة المبني على اسس علمية صحيحة، لابد ان يؤدي الى نتائج سليمة وواقعية . وأكثر ما يلاحظ على اعداد الموازنات العامة في معظم دول العالم وخاصة الدول النامية انها تركز على اسس غير سليمة في عملية إعداد الموازنة، وقد يعزى السبب في ذلك الى عدم اهتمام الحكومات بهذا الجانب، فضلاً عن قصور الباحثين وعزوفهم عن الاهتمام بذلك مقارنة بالاهتمامات البحثية في المجالات الأخرى.

وتعد مرحلة اعداد التقديرات للفترة الزمنية القادمة من أهم المراحل التي تمر بها الموازنة لكونها تتضمن التعرف على الاهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الاهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد، وقد تختلف السلطة المسؤولة عن اعداد هذه التقديرات من دولة الى أخرى، ففي بعض الدول تتولى السلطة التشريعية هذه المهمة ولكن في معظم دول العالم تقريباً ومنها العراق تكون هذه المهمة من مهام السلطة التنفيذية التي تعمل بضوء التوجيهات المركزية. وهذا ما اكدت عليه المادة الثالثة من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل "على الوزارات والدوائر ان تحضر المصروفات والإيرادات المختصة بها وتودعها لدى وزارة المالية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة وعلى وزير المالية بعد تدقيقها وإجراء التعديلات التي يراها ضرورية بالنظر الى الوضع المالي للخزينة ان يوافق عليها كما عليه تحضير الموازنة العامة للدولة وتقديمها الى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم لتشييعها".

وهذا ما اكدت عليه المادة (٧) من قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ "تكون وزارة المالية مسؤولة عن اعداد الاسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الجارية ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة ايضا حية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة ". كما ان

الدستور العراقي الجديد نص بموجب المادة الأولى منه على ان نظام الحكم نيابي وشكل الدولة اتحادي ويترتب على ذلك تغيرات جوهرية في مختلف الميادين خاصة المالية منها، والتي اصبحت تنظم بموازنة اتحادية وموازنات محلية مستقلة. اذ تشير الفقرة الرابعة من المادة (٧٨) الى صلاحية مجلس الوزراء في اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

وكذا جاء في الفقرة الثانية المادة (٦٠) والفقرة الثالثة من المادة ١٠٨. وان اعداد مشروع الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء كما أسلفنا من اختصاص السلطة التنفيذية في معظم دول العالم لكون الوزارات والوحدات هي الجهة المنفذة للموازنة، ومن الطبيعي البيانات التي تحتاجها عملية التحضير تكون أقرب لها تلك الجهات. وتكون مسؤولية مجلس النواب اقرار مشروع الموازنة العامة وله الصلاحية الكاملة لتخفيض ما يراه مناسباً وفق إمكانيات الدولة وأولوياتها.

ووفقاً لهذا وكخطوة اولى لإعداد الموازنة العامة للدولة، تقوم الوحدات الحكومية بوضع تقديراتها لموازناتها للفترة القادمة على أساس المبالغ المخصصة في الفترة السابقة مضافاً لها تعديلات بنسب معينة وحسب توجيهات الوزارة المعنية ووزارة المالية وضمن بنود محددة متعارف عليها ضمن ابواب وفصول ومواد الموازنة، مع اجراء بعض التغييرات بين فترة وأخرى وحسب توجيهات الوزارة المعنية ووزارة المالية، وبعد ذلك تقوم الوزارة المعنية بتجميع موازنات الوحدات الحكومية التابعة لها بعد اجراء التعديلات اللازمة لها سواء بالزيادة أو النقصان والتي عادة تكون على أسس عشوائية وغير علمية معتمدين على تقديرات شخصية وبيانات السنوات السابقة دون التركيز على الاهداف المطلوب تحقيقها للفترة القادمة وإيجاد علاقة بين حجم الانفاق والأهداف المراد تحقيقها، ومن ثم تقوم الوزارة المعنية بإرسال موازنتها الموحدة إلى وزارة المالية لكي تقوم الاخيرة بتجميع موازنات جميع الوزارات والمحافظات غير المرتبطة بإقليم بعد ادخال تعديلاتها عليها بالنقص أو الزيادة، ومرة أخرى على اسس شخصية وعشوائية، وبعد ذلك تناقش في مجلس الوزراء كبنود انفاق وليس كمتطلبات لتحقيق مخرجات (أهداف)

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

محددة، وعادة ما تقوم وزارة المالية بوضع عدد من التعليمات لكيفية صرف الأموال حتى لو كانت تتعارض مع تحقيق الاهداف المرجوة من الموازنة، فعلى سبيل المثال وبالرغم من إن الموازنة العامة للدولة فيها بعض المرونة، مثل إمكانية الاعتماد الإضافي، أو النقل من بند إلى آخر، أو من باب إلى آخر، ولكن طبقاً للقواعد والتشريعات في العراق فإن هذه المرونة قليلة نسبياً فيما يخص إجراء المناقشات بين البنود، إذ يقيد قانون تنفيذ الموازنة هذه المناقشات، إذ تخول مثل هذه الصلاحيات بيد الوزير المعني فقط للمناقشة بين مواد الفصل الواحد، في حين تشترط التعليمات موافقة وزير المالية، فضلاً عن موافقة الوزير المعني للمناقشة ما بين الفصول.

وتأسيساً على ما سبق فإن هذه الاجراءات الإدارية الروتينية للمناقشة والاعتماد فضلاً عن العيوب التي سبق ذكرها والمتعلقة بهذا الاسلوب (التقليدي)، تؤدي إلى قلة فاعلية تنفيذ الموازنة في العراق وبالتالي سوء استخدام الأموال المخصصة في الموازنة العامة وهذا يؤثر سلباً في تقديم الخدمات العامة للمواطنين خاصة وان البلد مر بمرحلة طويلة من الحرمان ونقص في الخدمات العامة امتدت لأكثر من ثلاث عقود كان اكثرها قسوة عقد التسعينات من القرن الماضي. وعليه فإن الاعتماد على الاسلوب التقليدي في إعداد الموازنة للدولة قد ينعكس على تنفيذها وتحقيق الاهداف المرجوة منه وهو ما سيتم تناوله عند مناقشة تنفيذ الموازنة في العراق.

٢. تنفيذ الموازنة في العراق

أ. تحليل نتائج تنفيذ الموازنة على الأساس الزمني

قام الباحث بتحليل البيانات الواردة في موازين المرجعة للدوائر الحكومية ذات التمويل المركزي اللامركزي على أساس الفترة الزمنية للسنوات (٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠) باعتماد النسب المئوية للإنفاق الشهري وتم عرضها من خلال الاشكال البيانية التي سيرد ذكرها لاحقاً والتي اعتمدت على موازين المراجعة الشهرية للسنوات محل الدراسة والمبينة في الجداول (٣، ٤، ٥) كما في أدناه :-

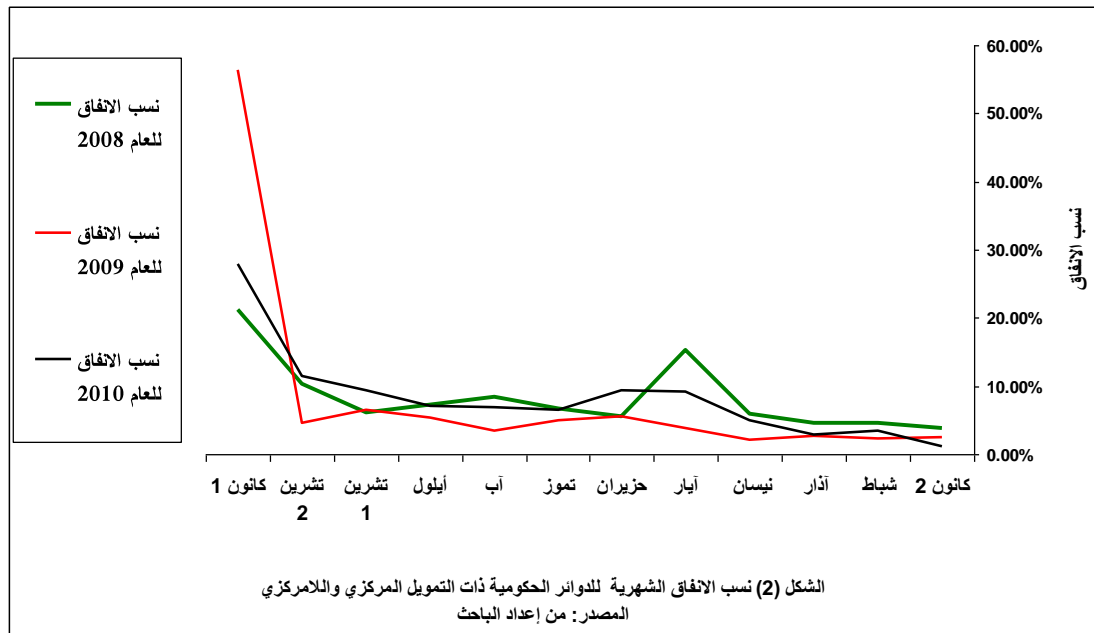
الدائرة	كانون ٢	شباط	آذار	نيسان	آيار	حزيران	تموز	أب	أيلول	تشرين ١	تشرين ٢	كانون ١
الوقف السني	9.97%	1.02%	1.40%	1.72%	7.76%	4.91%	12.74%	9.83%	8.91%	13.65%	20.85%	7.25%
الوقف الشيعي	0.01%	3.59%	3.44%	67.89%	4.06%	4.18%	1.22%	1.07%	6.38%	3.73%	0.82%	3.61%
عقارات الدولة	1.55%	1.55%	0.49%	3.09%	3.36%	57.67%	2.98%	2.61%	16.67%	1.64%	4.50%	3.89%
الضرائب	7.84%	0.69%	4.30%	5.56%	2.88%	32.23%	2.89%	1.24%	1.31%	3.57%	6.83%	30.66%
خزينة	5.41%	8.66%	9.84%	10.37%	0.89%	2.88%	29.20%	1.49%	3.50%	12.68%	5.56%	9.53%
الجنسية	0.00%	0.03%	0.00%	0.40%	12.15%	0.81%	4.99%	4.96%	5.03%	14.49%	17.47%	39.67%
الدفاع مدني	0.92%	1.73%	4.62%	4.75%	4.13%	5.25%	9.06%	1.88%	9.17%	7.02%	13.86%	37.61%
شرطة	3.84%	6.24%	5.93%	10.69%	0.82%	5.29%	9.00%	14.74%	7.79%	6.42%	11.87%	17.38%
حدود	1.02%	2.03%	1.78%	2.89%	5.49%	4.29%	5.36%	4.59%	7.22%	8.60%	12.00%	44.74%
المرور	0.00%	0.00%	0.17%	5.46%	8.32%	9.21%	12.30%	9.42%	8.95%	7.76%	14.34%	24.08%
الضمان الاجتماعي	1.58%	4.70%	8.47%	6.90%	6.80%	38.54%	4.31%	3.95%	3.80%	2.96%	7.00%	11.01%
شبكة الحماية	4.10%	9.36%	24.53%	15.48%	19.65%	5.71%	3.69%	7.01%	0.10%	1.12%	4.61%	4.64%
الاحتياجات الخاصة	2.82%	6.43%	6.71%	8.57%	15.02%	33.61%	2.64%	4.62%	4.63%	3.84%	6.33%	4.78%
مركز تدريب	4.56%	5.77%	8.88%	14.63%	0.93%	0.42%	9.04%	2.84%	11.17%	4.29%	7.61%	29.86%
دائرة التنفيذ	0.00%	1.02%	1.02%	1.02%	2.46%	1.02%	4.98%	1.79%	2.36%	2.10%	6.21%	76.00%
التسجيل العقاري	0.85%	0.00%	8.53%	8.53%	20.31%	6.43%	1.29%	1.59%	3.10%	2.45%	28.18%	18.74%
رعاية القاصرين	8.02%	0.87%	6.10%	3.47%	3.29%	2.60%	17.19%	9.95%	7.63%	0.87%	2.60%	37.41%
كاتب العدل	5.39%	2.98%	3.13%	10.18%	9.97%	12.71%	6.44%	6.27%	12.83%	10.31%	6.27%	13.53%
سجون الجنوب	14.90%	14.49%	13.21%	18.95%	14.41%	3.20%	2.39%	0.95%	1.39%	1.50%	7.54%	7.07%
التخطيط العمراني	0.00%	2.29%	2.45%	0.00%	9.21%	11.86%	4.04%	6.26%	11.31%	6.40%	11.79%	34.40%
التخطيط والمتابعة	0.00%	0.00%	6.29%	0.00%	12.68%	10.64%	14.67%	14.10%	12.54%	14.69%	0.00%	14.40%
البلديات	0.00%	2.96%	3.82%	6.26%	9.22%	14.64%	10.97%	8.68%	8.21%	6.68%	8.31%	20.26%
احصاء البصرة	0.00%	6.42%	0.00%	6.51%	9.84%	21.10%	3.31%	7.26%	3.92%	5.55%	14.86%	21.23%
مجلس القضاء	0.00%	4.43%	5.34%	4.90%	5.98%	5.68%	26.00%	6.91%	11.75%	4.10%	7.80%	17.09%
مجموع اللامركزي	2.46%	3.61%	3.72%	3.86%	18.01%	5.61%	6.66%	9.28%	8.00%	6.40%	10.31%	22.08%
الاجمالي	3.73%	4.62%	4.63%	6.00%	15.25%	5.62%	6.63%	8.33%	7.31%	6.19%	10.40%	21.29%

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

الدائرة	كانون ٢	شباط	آذار	نيسان	أيار	حزيران	تموز	أب	أيلول	تشرين ١	تشرين ٢	كانون ١
الوقف السني	0.00%	0.95%	1.88%	1.57%	0.03%	6.18%	4.16%	4.65%	9.21%	19.02%	18.15%	34.19%
الوقف الشيعي	3.87%	2.00%	3.95%	1.22%	13.21%	8.81%	6.65%	5.33%	25.63%	5.55%	3.32%	20.44%
عقارات الدولة	0.00%	6.78%	0.00%	0.00%	7.99%	29.06%	12.99%	-0.83%	3.73%	6.66%	10.24%	23.39%
الضرائب	0.00%	0.06%	0.00%	1.62%	1.95%	2.52%	6.87%	1.56%	4.43%	51.77%	9.94%	19.28%
خزينة	0.24%	3.37%	16.45%	4.79%	33.75%	2.39%	5.68%	2.98%	3.42%	2.94%	6.20%	17.80%
الجنسية	0.33%	0.00%	0.23%	0.28%	0.11%	9.46%	19.75%	0.14%	8.47%	15.49%	8.62%	37.13%
الدفاع مدني	0.00%	0.00%	1.18%	0.77%	0.78%	7.92%	4.58%	8.97%	15.07%	7.78%	9.04%	43.91%
شرطة	0.66%	0.89%	0.16%	0.69%	0.87%	2.82%	2.43%	1.65%	3.27%	4.11%	2.04%	80.41%
حدود	2.49%	4.69%	7.36%	2.56%	5.95%	10.47%	11.22%	7.42%	10.61%	9.49%	11.77%	15.97%
المرور	0.98%	2.73%	16.91%	2.55%	2.68%	6.40%	9.06%	9.49%	16.99%	8.51%	3.43%	20.27%
الضمان الاجتماعي	1.84%	5.01%	17.42%	2.11%	7.21%	3.07%	7.18%	8.39%	7.40%	4.96%	12.56%	22.86%
شبكة الحماية	0.00%	0.00%	24.71%	4.38%	9.49%	14.71%	0.00%	9.09%	4.74%	5.12%	5.12%	22.65%
الاحتياجات الخاصة	5.39%	6.16%	0.97%	5.46%	12.05%	7.48%	6.84%	5.53%	13.57%	12.63%	8.02%	15.90%
مركز تريب	0.52%	1.72%	6.12%	2.43%	4.26%	13.96%	9.81%	4.74%	18.61%	8.12%	13.66%	16.04%
دائرة التنفيذ	0.00%	1.24%	38.16%	0.00%	0.68%	3.92%	7.01%	10.99%	3.00%	2.99%	4.92%	27.09%
التسجيل العقاري	24.83%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	5.11%	8.22%	29.82%	4.36%	13.03%	4.91%	9.70%
رعاية القاصرين	0.00%	0.00%	3.08%	0.00%	0.00%	10.60%	0.00%	0.00%	11.06%	1.66%	3.32%	70.28%
كاتب العدل	1.08%	2.33%	0.85%	0.00%	2.59%	0.50%	9.59%	3.24%	4.87%	6.82%	7.85%	60.27%
سجون الجنوب	5.99%	6.32%	0.05%	4.11%	11.61%	10.03%	7.73%	7.11%	5.62%	10.49%	6.49%	24.46%
التخطيط العمراني	0.00%	0.00%	84.77%	0.95%	0.00%	1.48%	2.49%	2.12%	0.80%	0.39%	0.64%	6.36%
التخطيط والمتابعة	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	18.53%	22.33%	14.10%	12.74%	0.00%	32.29%
البلديات	0.00%	2.58%	3.83%	1.42%	3.34%	15.05%	12.67%	13.30%	19.42%	10.59%	6.30%	11.51%
احصاء البصرة	0.00%	10.52%	17.29%	0.00%	28.76%	1.25%	5.86%	2.40%	10.11%	12.51%	8.36%	18.85%
مجلس القضاء	0.45%	6.31%	6.56%	7.06%	7.73%	7.11%	9.75%	6.69%	9.92%	7.98%	14.82%	15.62%
مجموع اللامركزي	20.75%	8.12%	10.65%	11.96%	18.16%	15.27%	5.43%	1.89%	1.19%	1.73%	1.88%	2.97%
الاجمالي	2.44%	2.35%	2.67%	2.07%	3.74%	5.57%	4.93%	3.40%	5.35%	6.42%	4.66%	56.38%

الدائرة	كانون ٢	شباط	آذار	نيسان	أيار	حزيران	تموز	أب	أيلول	تشرين ١	تشرين ٢	كانون ١
الوقف السنوي	0.67%	2.68%	2.41%	5.71%	13.37%	12.37%	12.39%	13.42%	10.91%	6.42%	12.85%	6.81%
الوقف الشيعي	2.13%	2.81%	3.56%	5.52%	5.86%	6.89%	5.76%	10.86%	11.31%	14.87%	14.02%	16.41%
عقارات الدولة	0.00%	0.00%	2.51%	5.99%	9.15%	1.90%	5.36%	5.75%	25.09%	13.64%	6.97%	23.65%
الضرائب	0.00%	2.08%	2.04%	8.57%	12.69%	8.66%	6.66%	7.07%	0.76%	17.12%	10.93%	23.41%
خزينة	0.80%	1.62%	2.54%	20.60%	1.09%	5.17%	2.88%	3.00%	46.74%	3.58%	3.13%	8.85%
الجنسية	0.00%	0.08%	0.00%	0.00%	6.61%	15.25%	1.67%	8.67%	3.08%	11.96%	14.68%	38.00%
الدفاع مدني	0.00%	1.44%	3.08%	8.11%	6.26%	9.97%	17.62%	3.70%	6.47%	8.12%	6.22%	29.01%
شرطة	0.90%	3.55%	3.28%	5.11%	11.68%	11.65%	8.25%	5.94%	7.52%	10.78%	12.99%	18.37%
حدود	4.05%	4.34%	4.05%	4.60%	10.74%	11.16%	7.46%	8.40%	8.15%	7.23%	13.15%	16.67%
المرور	0.08%	2.76%	0.00%	8.96%	30.41%	7.93%	5.88%	4.12%	15.30%	5.00%	1.74%	17.82%
الضمان الاجتماعي	0.00%	3.72%	4.11%	3.63%	4.20%	4.07%	4.17%	31.47%	4.48%	11.21%	12.82%	16.12%
شبكة الحماية	0.00%	4.13%	4.21%	7.78%	4.65%	11.11%	4.39%	17.70%	10.75%	7.68%	11.89%	15.72%
الاحتياجات الخاصة	3.10%	3.34%	6.76%	8.78%	8.31%	8.98%	8.09%	8.66%	6.86%	10.92%	8.54%	17.64%
مركز تدريب	0.88%	1.13%	2.79%	6.88%	17.68%	10.83%	14.99%	12.07%	8.78%	6.51%	6.09%	11.35%
دائرة التنفيذ	0.00%	0.00%	0.00%	3.02%	7.27%	5.96%	3.87%	8.08%	4.85%	12.40%	6.68%	47.86%
التسجيل العقاري	0.00%	0.00%	3.05%	7.90%	3.63%	15.45%	7.80%	10.93%	3.18%	5.60%	12.44%	30.02%
رعاية القاصرين	1.42%	4.26%	7.49%	2.84%	2.84%	18.67%	2.84%	0.00%	0.00%	14.19%	12.66%	32.80%
كاتب العدل	0.00%	0.71%	0.36%	11.78%	11.43%	6.07%	0.36%	19.64%	5.71%	9.21%	12.62%	22.10%
سجون الجنوب	1.72%	6.07%	5.95%	9.99%	10.49%	14.08%	6.11%	6.44%	11.62%	6.84%	10.44%	10.26%
التخطيط العمراني	0.00%	2.08%	0.00%	12.44%	7.78%	6.33%	3.33%	7.04%	15.76%	10.14%	10.50%	24.59%
التخطيط والمتابعة	0.00%	0.00%	9.04%	6.46%	6.11%	7.72%	13.30%	6.47%	7.46%	5.87%	17.70%	19.88%
البلديات	0.00%	1.33%	0.00%	6.74%	11.11%	9.48%	7.54%	10.56%	10.71%	10.31%	3.19%	29.03%
احصاء البصرة	0.01%	0.00%	0.02%	0.09%	0.07%	0.05%	0.01%	5.01%	0.17%	13.52%	14.94%	66.10%
مجلس القضاء	0.14%	5.67%	2.95%	2.33%	6.78%	4.72%	3.95%	4.82%	3.68%	4.24%	3.57%	57.16%
مجموع اللامركزي	3.36%	15.18%	4.45%	7.09%	6.99%	7.84%	7.46%	8.76%	6.03%	11.89%	6.19%	14.76%
الاجمالي	1.13%	3.38%	2.93%	4.92%	9.17%	9.29%	6.40%	6.89%	7.05%	9.38%	11.52%	27.93%

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام



نلاحظ من الشكل (٢) والجداول (٣، ٤، ٥) والتي أعدت على الأساس الزمني، أن نسب الإنفاق خلال الفترة موضوع الدراسة (٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠) كانت متطابقة مع مراحل الإنفاق الأربعة في نموذج الدراسة (الشكل ١)، إذ بلغت نسبة الإنفاق خلال المرحلة الأولى (مرحلة السكن) من سنة ٢٠٠٨ ٤.٢١% (٣.٣٧% لشهر كانون الثاني و ٤.٦٢% لشهر شباط، و ٤.٦٣% لشهر آذار)، أما سنة ٢٠٠٩ فقد بلغت نسبة الإنفاق خلال المرحلة الأولى ٢.٤٩% (٢.٤٤% لشهر كانون الثاني، ٢.٣٥% لشهر شباط، ٢.٦٧% لشهر آذار) أما سنة ٢٠١٠ فقد كانت نسبة الإنفاق خلال المرحلة الأولى ٢.٤٨% (١.١٣% لشهر كانون الثاني، ٣.٣٨% لشهر شباط، ٢.٩٣% لشهر آذار).

من البيانات أعلاه نلاحظ انخفاض نسب الإنفاق خلال المرحلة الأولى (مرحلة السكن) انخفاضاً ملحوظاً بسبب عدم اقرار الموازنة من مجلس النواب ، الأمر الذي تعزف فيه الدوائر الحكومية عن إنفاق المبالغ المخصصة لها على الرغم من أن القانون يسمح لهم بإنفاق ما نسبته ١ : ١٢ من إجمالي إنفاق السنة السابقة وهذا العزوف عن الإنفاق قد يؤدي إلى تأخر في تقديم الخدمات وتحقيق الأهداف على مستوى الوحدات الحكومية وبالتالي على المستوى الإجمالي.

أما ما يتعلق بالمرحلة الثانية (مرحلة تنامي الإنفاق) فقد بلغت ونسب الإنفاق خلال هذه المرحلة كالتالي، نسبة إنفاق سنة ٢٠٠٨ هي ٨.٩٥% (٦% لشهر نيسان، ١٥.٢٥% لشهر ايار، ٥.٦٢% لشهر حزيران) أما سنة ٢٠٠٩ فقد بلغت نسبة الإنفاق للمرحلة الثانية ٣.٩٧% (٢.٠٧% لشهر نيسان، ٣.٧٤% لشهر ايار، ٥.٥٧% لشهر حزيران) أما نسبة الإنفاق لسنة ٢٠١٠ فقد كانت ٧.٩٧% (٤.٩٢% لشهر نيسان، ٩.١٧% لشهر ايار، ٩.٢٩% لشهر حزيران).

ويلاحظ من النسب أعلاه للفترة موضوع الدراسة ارتفاع نسب المصروفات خلال هذه المرحلة من العام بسبب اقرار الموازنة اذ تقوم اغلب الدوائر بـإنفاق مبالغ كبيرة مقارنة مع المرحلة الأولى وذلك لتغطية عجز أو قلة الإنفاق في المرحلة الأولى محاولة منها لسد احتياجات هذه الدوائر من المستلزمات السلعية والخدمية التي شهدت شحة خلال المرحلة الأولى من العام. ويلاحظ كذلك شذوذ عام ٢٠٠٩ عن هذه القاعدة وذلك بسبب تأخر موعد اقرار الموازنة في ذلك العام بسبب بعض الاضطرابات السياسية خلال ذلك العام وذلك لتزامن موعد اقرار الموازنة مع اقرار حزمة من القوانين مثل قانون الانتخابات و قانون المساءلة والعدالة وقد اثر هذا التأخير في موعد اقرار الموازنة إلى بقاء نسب الصرف ضمن مستويات المرحلة الأولى (مرحلة السكون) وقد بدأت ملامح التغيير في شهر حزيران اذ ارتفعت نسبة الإنفاق إلى الضعف تقريباً خلال ذلك الشهر مقارنة مع شهري تلك المرحلة.

أما المرحلة الثالثة (خمول الإنفاق) فقد بلغت نسب الإنفاق للفترة موضوع الدراسة كالتالي: نسبة إنفاق المرحلة الثالثة هي ٧.٤% لسنة ٢٠٠٨ (٦.٦٣% لشهر تموز، ٨.٣٣% لشهر اب، ٧.٣١% لشهر ايلول) أما نسب إنفاق المرحلة الثالثة لسنة ٢٠٠٩ كانت ٤.٥٦% (٤.٩٣% لشهر تموز، ٣.٤٠% لشهر اب، ٥.٣٥% لشهر ايلول) ونسبة الإنفاق لسنة ٢٠١٠ المرحلة الثالثة كانت ٦.٧٨% (٦.٤٠% لشهر تموز، ٦.٨٩% لشهر اب، ٧.٠٥% لشهر ايلول).

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

نلاحظ خلال هذه الفترة انخفاض في نسب الإنفاق مقارنة مع المرحلة السابقة ويعود السبب في ذلك إلى أن الدوائر قد انفقت خلال المرحلة السابقة بمبالغ قد تفوق احتياجات هذه الدوائر في تلك الفترة.

أما المرحلة الرابعة (جموح الإنفاق) وهي من أخطر المراحل إذ تقوم الدوائر الحكومية بمحاولة إنفاق كل المبالغ المخصصة لها، بهدف التخلص من الأموال التي بذمة الوحدة لأن الموازنة التي تعد في الفترة اللاحقة تعد بالاعتماد على الأموال المنفقة خلال الفترة السابقة، فالدوائر التي لا تنفق كامل موازنتها لن تحصل على موازنة مساوية أو أكبر من موازنتها السابقة. فقد بلغت نسبة إنفاق المرحلة الرابعة هي ١٢.٦٣% لسنة ٢٠٠٨ (٦.١٩% لشهر تشرين الأول، ١٠.٤٠% لشهر تشرين الثاني، ٢١.٢٩% لشهر كانون الأول) أما سنة ٢٠٠٩ فقد بلغت نسبة الإنفاق للمرحلة الرابعة ٢٢.٤٩% (٦.٤٢% لشهر تشرين الأول ٤.٦٦% لشهر تشرين الثاني، ٥٦.٣٨% لشهر كانون الأول) أما سنة ٢٠١٠ فقد بلغت نسبة الإنفاق للمرحلة الرابعة ١٦.١٠% (٩.٣٨% لشهر تشرين الأول ١١.٥٢% لشهر تشرين الثاني، ٢٧.٣٩% لشهر كانون الأول).

نلاحظ من النسب أعلاه ارتفاع نسب الإنفاق بصورة كبيرة مقارنة مع المراحل الأخرى ويظهر هذا جلياً في سنة ٢٠٠٩ فقد تم إنفاق أكثر من نصف الموازنة (٥٦.٣٨%) في شهر واحد فقط شهر كانون الأول.

وتأسيساً على ما سبق يرى الباحث أن هذا السلوك في الإنفاق ما هو إلا سوء في التخطيط لعملية الإنفاق فهي عملية عشوائية يكون الهدف فيها الصرف لغرض الصرف فقط وليس لتحقيق الأهداف التي تسعى هذه الوحدات إلى تحقيقها علماً أن أغلب هذه الوحدات هي دوائر خدمية تسعى لتقديم الخدمات للمواطنين .

ولمزيد من التوضيح فان الجدول (٦) يبين المبالغ التي صرفت خلال فترة الدراسة مقسمة حسب المراحل الأربعة:-

جدول (٦) إجمالي الإنفاق للسنوات (٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠) حسب المراحل الأربعة

البيان	المرحلة الأولى (السكون)	المرحلة الثانية (تنامي الإنفاق)	المرحلة الثالثة (خمول الإنفاق)	المرحلة الرابعة (جموح الإنفاق)	المجموع
٢٠٠٨	11,150,410,437.00	23,063,654,919.40	19,112,010,374.30	32,516,915,390.95	85,842,991,122
٢٠٠٩	2,507,824,053.65	3,826,068,622.00	4,600,349,059.00	22,668,728,768.00	33,602,970,502.65
٢٠١٠	2,024,447,186.00	6,357,787,429.00	5,530,854,865.00	13,281,552,924.01	27,194,642,404.01
المجموع	١٥,٦٨٢,٦٨١,٦٧٦,٦٥	٣٣,٢٤٧,٥١٠,٩٧٠,٠٤	٢٩,٢٤٣,٢١٤,٢٩٨,٣	٦٨,٤٦٧,١٩٧,٠٨٢,٩٦	١٤٦,٦٤٠,٦٠٤,٠٢٨,٦٦

المصدر: إعداد الباحث اعتماداً على البيانات الفعلية الظاهرة بموازنين المراجعة لدوائر التمويل المركزي اللامركزي في البصرة

ولتأكيد هذه المعلومات سوف يتم الانتقال إلى الإنفاق على مستوى الدوائر ، إذ سيتم اختيار مجموعة من الدوائر ، من خلال اختيار دائرة من كل وزارة من الوزارات العاملة في محافظة البصرة كمثل للأداء المالي في هذه الوزارة وبيان المبالغ المنفقة خلال السنة مع الإشارة إلى المراحل الأربعة.

في عام ٢٠٠٨ قامت دائرة الوقف السنوي بإنفاق مبلغ (206,967,300) دينار خلال المرحلة الأولى في حين بلغ إجمالي نفقاتها للمرحلة الرابعة من نفس السنة (697,726,750) دينار بنسبة زيادة بلغت ٢٣٧%، وفي عام ٢٠٠٩ بلغ إنفاق هذه الدائرة (23,162,750) دينار للمرحلة الأولى ومبلغ (584,791,632) دينار للمرحلة الرابعة بنسبة زيادة بلغت ٢٤٢٥%، أما عام ٢٠١٠ فقد بلغ إجمالي إنفاق هذه الدائرة في المرحلة الأولى (81,630,250) دينار و مبلغ (370,198,548) دينار للمرحلة الرابعة من نفس العام وبنسبة زيادة بلغت ٣٥٣%. أما دائرة الضريبة فقد بلغ إجمالي المبلغ المنفق خلال المرحلة الأولى من سنة ٢٠٠٨ (36,281,643) دينار في حين بلغ إجمالي إنفاقها للمرحلة الرابعة من نفس السنة (116,099,150) دينار وبنسبة زيادة بلغت ٢٢٠%، أما عام ٢٠٠٩ فقد بلغ المبلغ المنفق خلال المرحلة الأولى (150,000) دينار في حين بلغ إجمالي المبلغ المنفق في المرحلة الرابعة (188,786,650) دينار وبنسبة زيادة غريبة جداً وصلت إلى ١٢٥٧٥٧%، أما إنفاقها لعام ٢٠١٠ فقد بلغ (5,150,000) دينار

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

للمرحلة الأولى ومبلغ (64,296,560) دينار للمرحلة الرابعة وبنسبة زيادة بلغت ١١٤٨%.

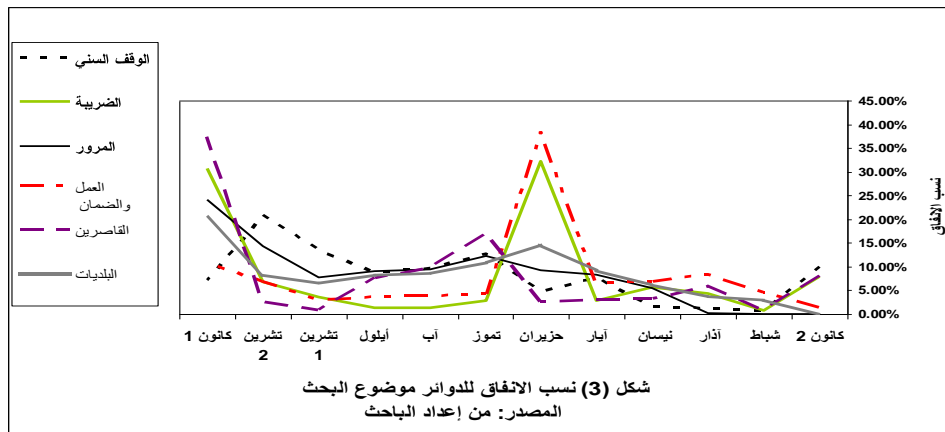
أما مديرية مرور البصرة فقد بلغ إجمالي إنفاقها للمرحلة الأولى من سنة ٢٠٠٨ مبلغ (940,000) دينار ومبلغ (259,805,199) دينار للمرحلة الرابعة من نفس السنة وبنسبة زيادة بلغت ٢٧٥٣٨%، وفي سنة ٢٠٠٩ بلغ إجمالي إنفاقها للمرحلة الأولى (152,177,200) دينار ومبلغ (237,717,166) دينار للمرحلة الرابعة من نفس السنة وبنسبة زيادة بلغت ٥٦%، أما ما يتعلق بسنة ٢٠١٠ فقد بلغ إجمالي إنفاقها خلال المرحلة الأولى (16,589,960) دينار ومبلغ (143,709,191) دينار للمرحلة الرابعة من نفس العام وبنسبة زيادة بلغت ٧٦٦%. أما دائرة العمل والضمان الاجتماعي فقد أنفقت مبلغ (31,121,900) دينار خلال المرحلة الأولى من سنة ٢٠٠٨ ومبلغ (44,254,970) دينار خلال المرحلة الرابعة وبنسبة زيادة بلغت ٤٢%، وفي عام ٢٠٠٩ بلغ إجمالي إنفاقها خلال المرحلة الأولى (19,233,350) دينار ومبلغ (32,004,095) دينار للمرحلة الرابعة من ذلك العام وبنسبة زيادة بلغت ٦٦%، أما إنفاقها لسنة ٢٠١٠ فقد بلغ (11,078,950) دينار للمرحلة الأولى ومبلغ (56,786,800) دينار للمرحلة الرابعة من ذلك العام وبنسبة زيادة بلغت ٤١٢%.

أما دائرة رعاية القاصرين فقد بلغ إجمالي إنفاقها في المرحلة الأولى من سنة ٢٠٠٨ مبلغ (2,160,831) دينار أما إنفاقها للمرحلة الرابعة من نفس العام فقد بلغ (5,894,500) دينار وبنسبة زيادة بلغت ١٧٢%، وفي عام ٢٠٠٩ بلغ إجمالي إنفاقها للمرحلة الأولى (232,000) دينار ومبلغ (5,668,500) دينار للمرحلة الرابعة من نفس العام وبنسبة زيادة بلغت ٢٣٤٣%، أما عام ٢٠١٠ فقد بلغت إنفاقها للمرحلة الأولى (1,160,000) دينار أما المرحلة الرابعة فقد بلغ إجمالي إنفاقها (5,254,000) دينار وبنسبة زيادة بلغت ٣٥٣%.

أما مديرية البلديات فقد بلغ إجمالي إنفاقها للمرحلة الأولى من عام ٢٠٠٨ مبلغ (7,250,050) دينار ومبلغ (37,718,900) دينار للمرحلة الرابعة وبنسبة

زيادة بلغت ٤٢%، وفي عام ٢٠٠٩ بلغ إجمالي إنفاقها للمرحلة الأولى (5,431,850) دينار ومبلغ (24,061,250) دينار للمرحلة الرابعة وبنسبة زيادة بلغت ٣٤٣%، وفي عام ٢٠١٠ بلغ إجمالي المبلغ المنفق خلال المرحلة الأولى (2,136,400) دينار ومبلغ (68,324,600) دينار للمرحلة الرابعة من نفس العام وبنسبة زيادة بلغت ٣٠٩٨%.

تأسيساً على سبق نلاحظ أن سلوك الإنفاق لهذه الدوائر مشابه للسلوك العام، إذ انطبقت مراحل الإنفاق الأربعة على جميع هذه الدوائر، إذ قامت هذه الدوائر بإنفاق مبالغ قليلة مقارنة مع إجمالي المبالغ المنفقة خلال الفترة في المرحلة الأولى ومن ثم ازدادت هذه المبالغ في المرحلة الثانية والتي عادة ما تكون متزامنة مع موعد إقرار الموازنة العامة للبلد، وبعد ذلك يأخذ مستوى الإنفاق بالانخفاض النسبي للمرحلة الثالثة من السنة المالية وبعد ذلك يزداد الإنفاق خلال الفترة الرابعة والأخيرة من السنة ويصل إلى مستوى الجموح بالإنفاق في محاولة من هذه الدوائر بالتخلص من كل المبالغ المخصصة لها في الموازنة بأي شكل وأية صورة وذلك لهدف واحد ألا وهو الحصول على موازنة للسنة القادمة اكبر مما كانت عليه في السنة الحالية بسبب أن وزارة المالية لا تمنح الدوائر موازنات اكبر إذا لم تنفق هذه الدوائر المبالغ التي خصصت لها في السنة السابقة، وهذا سوف يؤدي إلى سوء إنفاق الأموال العامة بغض النظر عن المنفعة التي قد تتحقق من هذا الإنفاق. وكل هذه العوامل مجتمعة تؤدي إلى سوء ادارة الأموال العامة، وضعف في ادارات هذه الدوائر. والشكل (٣) يبين نسب الإنفاق لهذه الدوائر لسنوات الدراسة:

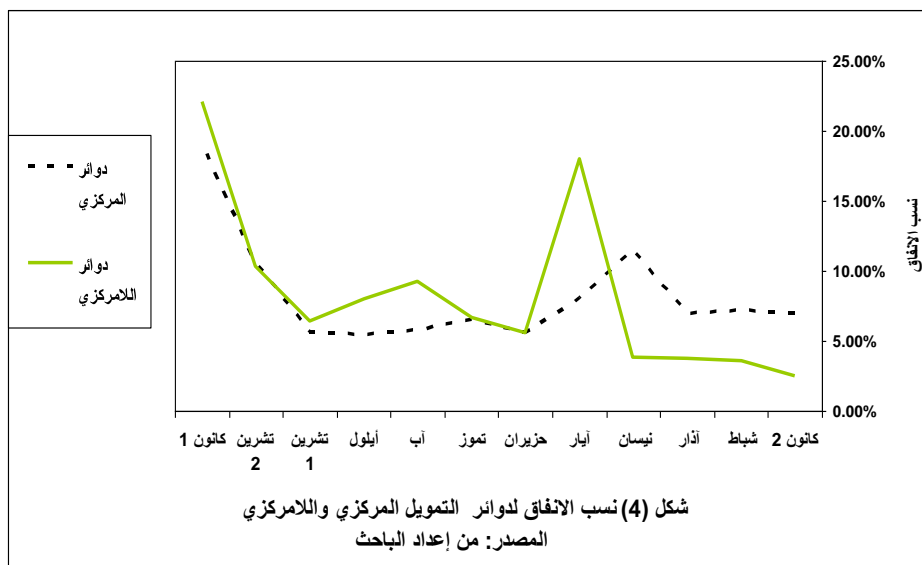


علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

ب. تحليل نتائج تنفيذ الموازنة على أساس نوع التمويل

يتم تنفيذ الموازنة العامة للدولة عن طريق أسلوبين من التمويل الأول هو أسلوب التمويل المركزي إذ تكون وزارة المالية أو ممثليها في المحافظات (دائرة الخزينة) مسؤولة عن تنظيم وتسجيل التعاملات المالية للدوائر التي تخضع للتمويل المركزي إذ تعد وزارة المالية هي وحدة الإنفاق وليست تلك الدوائر حيث تقوم وزارة المالية بكامل الدورة المحاسبية (تسجيل، تبويب، تلخيص، استخراج النتائج). أما أسلوب التمويل اللامركزي فتكون دوائر التمويل اللامركزي هي وحدات الإنفاق المستقلة التي تقوم بكل العمل المحاسبي (الدورة المحاسبية) وتمتلك صلاحية صرف كاملة وتقوم هذه الدوائر بتسليم وزارة المالية أو ممثليها في المحافظات بميزان مراجعة شهري في العشرة أيام الأولى من الشهر الذي يليه.

سوف يقوم الباحث في هذا الجزء بتحليل النفقات من خلال مقارنة إنفاق دوائر التمويل المركزي ودوائر التمويل اللامركزي وملاحظة سلوك إنفاق هذه الدوائر هل يتطابق مع المراحل الأربعة، علماً أن هذه دوائر الإنفاق اللامركزي تمتلك صلاحيات أوسع في الصرف من دوائر التمويل المركزي حتى قبل إقرار الموازنة من مجلس النواب إذ يخولها القانون بإنفاق ما قيمته ١ : ١٢ من إجمالي نفقاتها للسنة الماضية. الشكل (٤) يبين نسب إنفاق دوائر التمويل المركزي و اللامركزي حسب سنوات الدراسة:



يبين الشكل (٤) نسب الإنفاق الشهري لدوائر التمويل المركزي و دوائر التمويل اللامركزي، إذ يلاحظ أن سلوك الإنفاق هو مشابه لما تم عرضه سابقاً على المستوى الإجمالي (المركزي، اللامركزي) فضلاً عن التحليل على مستوى الجزئي (مستوى الدوائر)، إذ بدأت نسب الإنفاق منخفضة في المرحلة الأولى (السكون) ومن ثم بدأت هذه النسب بالارتفاع في المرحلة الثانية (تنامي الإنفاق)، فقد قفزت هذه النسب إلى أكثر من الضعف مقارنة مع الفترة الأولى، ومن ثم بدأت نسب الإنفاق بالانخفاض إلى أقل من النصف مقارنة مع المرحلة الثانية خلال المرحلة الثالثة (خمول الإنفاق)، وبعد ذلك وخلال المرحلة الرابعة (جموح الإنفاق) ارتفعت نسب الإنفاق ارتفاعاً ملحوظاً، إذ بلغت نسب الإنفاق أكثر من ٢٠% من إجمالي المبالغ المنفقة خلال السنة في هذه المرحلة وهو دليل آخر على سوء تخطيط وإدارة الأموال العامة المنفقة خلال هذه الفترة وبكل تأكيد تم إنفاق هذه المبالغ لغرض الإنفاق فقط و للمحافظة على مستوى المبالغ المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة للفترة القادمة.

خامساً. الاستنتاجات والتوصيات

١. الاستنتاجات

توصلت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات وهي:

أ - إلى أن كل الوحدات الحكومية موضوع الدراسة سلكت سلوكاً مطابقاً لما كان مفترض في نموذج الدراسة وفرضيتها، وإن سبب هذا السلوك يعود بالأساس إلى أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في العراق . فالوحدات الحكومية تميل إلى انفاق المبلغ المخصصة لها خلال الربع الاخير من السنة (المرحلة الرابعة) بنسب مرتفعة جداً وصلت في بعض الحالات إلى آلاف المرات مقارنة بالمبالغ المنفقة خلال الربع الاول من السنة (المرحلة الاولى).

ب - أن الربط ما بين الانفاق والزمّن هو من أهم اسباب هدر المال العام وذلك بسبب عدم وضوح العلاقة السببية ما بين الانفاق والزمّن وتحقيق الاهداف.

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

- ج أن سوء تخطيط وإدارة الاموال العامة كان بسبب أن الانفاق كان لغرض الانفاق فقط وليس لغرض تحقيق الاهداف المخططة.
- د تم إنفاق المبالغ المخصصة للوحدات موضوع البحث لغرض المحافظة على مستوى المبالغ المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة للفترة القادمة ، بسبب ارتباط التخصيصات المتوقعة مع تلك المخصصة للفترة السابقة.
- هـ إن نوع التمويل (مركزي أو لا مركزي) لم يؤثر في سلوك الانفاق للوحدات الحكومية موضوع الدراسة، فقد سلكت الوحدات الحكومية ذات التمويل اللامركزي سلوكا انفاقياً مشابهاً للسلوك الانفاقي الذي سلكته وحدات التمويل المركزي، على الرغم من انها تمتلك صلاحيات صرف اوسع بكثير من تلك التي تملكها الوحدات الممولة مركزياً.
- و إن الاجراءات الإدارية الروتينية للمناقلة والاعتماد، تؤدي إلى قلة فاعلية تنفيذ الموازنة في العراق، وبالتالي سوء استخدام الأموال المخصصة في الموازنة العامة، وهذا يؤثر سلباً في تقديم الخدمات العامة للمواطنين.

٢. التوصيات

- أ ينبغي على وزارة المالية القيام بخطوات أكثر جرأة للانتقال في اسلوب إعداد الموازنة من الاسلوب التقليدي إلى احد الاساليب الحديثة التي اثبتت نجاحها في بلدان أخرى كموازنة الاداء والبرامج أو الموازنة الصفريّة، وتوفير المتطلبات اللازمة لذلك، ومن المؤكد لدى وزارة المالية والجامعات العراقية القدرات والطاقات والأفكار لتحقيق هذه الاهداف.
- ب في حالة الاستمرار على الأسلوب التقليدي في إعداد وتنفيذ الموازنة يجب على وزارة المالية أن تصدر تعليمات أكثر صرامة فيما يتعلق بنسب الصرف المرتفعة خلال الربع الاخير من السنة ومحاسبة الوحدات الحكومية على ذلك.
- ج ينبغي العمل على وضع خطة مالية لتنفيذ الموازنة مع مراعاة مخرجات الوحدات الحكومية، والربط بين مخرجات هذه الوحدات والمبالغ المنفقة خلال السنة.

د- قياس الاهداف المتحققة ومقارنتها مع الاهداف المخططة في الوحدات الحكومية وربط ذلك بآليات تنفيذ الموازنة على مستوى الوحدات الحكومية والوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة.

المصادر :

أولاً: التشريعات والقوانين

١. قانون أصول المحاسبات العامة العراقي - رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل - منشورات وزارة المالية.
٢. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٨.
٣. قانون الموازنة التكميلية العامة الاتحادية رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٨.
٤. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩.
٥. قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠.

ثانياً الكتب والدوريات :

- ١- احمدو، اسماعيل حسين، "موازنة البرامج والأداء : المفهوم، الفلسفة والأهداف"، منشور ملتقى موازنة البرامج والأداء واليات تطبيقها في الجامعات العربية، المنظمة العربية للتنمية الادارية، دمشق، الجمهورية العربية السورية، ٢٠٠٤.
- ٢- الامين كماسي محمد وعبد الغني، دادان، تحليل النفقات في الميزانية العامة للدولة باستخدام اسلوب التحليل إلى المركبات الأساسية حالة الجزائر في الفترة الممتدة بين ١٩٧٠- ٢٠٠٠"، مجلة الباحث، العدد الأول، ٢٠٠٢، ص ٧٠-٨١.
- ٣- زافيير، جون انتوني، موازنة البرامج والأداء: المبادئ والأسس والأهداف، وقائع ندوة موازنة الاداء والبرامج، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة ١٩٩٧.
- ٤- سلوم، حسن عبد الكريم و درويش، حيدر محمد، "الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ - دراسة تحليلية للموازنة العراقية ٢٠٠٥-٢٠٠٧"، المؤتمر العلمي الثالث لكلية الاقتصاد والعلوم الادارية جامعة العلوم التطبيقية الخاصة، تحت عنوان إدارة منظمات الاعمال للتحديات : العالمية المعاصرة نيسان ٢٠٠٩.

علاقة أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة في المحافظة على المال العام

- ٥ سلوم، حسن عبد الكريم، "تحليل وتقييم النظام المحاسبي الحكومي (دراسة ميدانية في العراق)"، مجلة الادارة والاقتصاد، العدد ٥٣، ٢٠٠٤، ص ٥١ - ٧٥.
- ٦ السيد، سامي، "اعداد الموازنة العامة للدولة في مصر بين النظرية والتطبيق"، منشورات مركز دراسات واستشارات الادارة العامة، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٧ السيد، سامي، "كيف نقرأ مشروع الموازنة: الاثار الاجتماعية للموازنة العامة للدولة"، المؤتمر العربي الاول لإدارة المجالس الوطنية / التشريعية، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة ٢٠٠٥.
- ٨ صديق، انور عبد الخالق و با عيسى، محمود عمر "استخدام اسلوب الاساس الصفري في إعداد الموازنات التخطيطية بمنشات الاعمال"، مجلة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، المجلد الرابع ١٩٩١ م، ص ص ١٩٩-٢٣٣.
- ٩ العقيل، محمد علي وعبابنة، رائد اسماعيل، "الممارسات المستخدمة في عملية تقدير الموازنات للدوائر الحكومية في الاردن من وجهة نظر المحللين الماليين"، المجلة الاردنية في ادارة الاعمال، الجامعة الاردنية، عمان الاردن، المجلد ٣ العدد ٢ نيسان ٢٠٠٧، ص ص:
- ١٠ فتح الله، ليلى "موازنة البرامج والأداء كأساس لإعداد الموازنة العامة للدولة" المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس العدد ١١، ١٩٨٩.
- ١١ فرحان، فوزات، "المالية العامة:الاقتصاد المالي : دراسة التشريع المالي اللبناني"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠١.

12.Mikesell, John, "Fiscal Administration: Analysis and Application for the public Sector", 6th edition, Thomson, Wads Worth, 2003.