

## تغيير استراتيجية الموازنة العامة وأهميته في النهوض بالاقتصاد العراقي

*Changing the General Budget strategy and its  
Importance in the Advancement of Iraqi Economy*  
أ.د. كمال عبد حامد آل زيارة<sup>(١)</sup> Prof. Kamal Abed Hamid EL-Ziyara

### الملخص

يعد الاقتصاد العراقي اقتصادا ريعيا يعتمد على إنتاج النفط الخام وتصديره، وتدور الموازنة العامة للدولة في فلك هذه الظاهرة الريعية بل وتقوم بتكريسها وهنا تبرز مشكلة البحث. إذ أن الموازنة العامة، ومنذ أكثر من نصف قرن، تعتمد أسلوب ما يسمى بموازنة البنود والاعتمادات بحيث يجري تبويبها إداريا ونوعيا واقتصاديا من أجل هدف رئيسي يتمثل بممارسة الرقابة للتأكد من قيام الوزارات والمؤسسات الحكومية بالإنفاق بحدود الاعتمادات التي يجري تقديرها من قبل السلطة التشريعية ضمن قانون الموازنة. لكن المعضلة الرئيسية في هذا الأسلوب تتمثل في أوجه قصور متعددة لعل من أبرزها عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات وافتقادها لمعايير قياس الأداء الفعلي للوحدات الحكومية ومعرفة مدى الكفاءة في تنفيذ البرامج المتنوعة، الأمر الذي يضعف من الإنفاق العام العقلاني ويعزز الهدر في الأموال العامة.

وهنا تكمن أهمية البحث، فمن خلال اعتماد سلسلة زمنية للسنوات (٢٠٠٥-٢٠١٩) يحاول الباحث أن يلقي الضوء على المشاكل الأساسية للموازنة العامة، والتي تتمثل في ضعف النفقات الاستثمارية مقارنة بالنفقات التشغيلية وتعاضم إجمالي النفقات خلال السنوات الأخيرة، وهيمنة الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة مقارنة بالإيرادات الأخرى فضلا عن العجز المالي المستشري والمتعاضم خلال سنوات البحث. وعلى الرغم من وقوف الكثير من الأسباب الاقتصادية وغيرها وراء هذه المشاكل في

١- جامعة أهل البيت - إربيل - /كلية القانون.

الموازنة العامة، إلا أن الباحث قام بالتركيز على دور تطبيق أسلوب موازنة البنود والاعتمادات في المشاكل المذكورة.

وإزاء ما تقدم يرى الباحث ضرورة إجراء التغيير في استراتيجية الموازنة العامة في العراق والبحث عن الأسلوب البديل والذي يعتقد الباحث انه يمكن أن يتجسد بموازنة البرامج والأداء، إذ لا بد من إجراء التنسيق بين وزارتي التخطيط والمالية باتجاه تحديد أهداف معينة تخدم اقتصاد البلد ووضع البرامج اللازمة تنفيذها من قبل وحدات الاقتصاد العام، على أن يقترن ذلك بوضع معايير لقياس الأداء تساهم بربط المدخلات والمخرجات، وبما يساهم بتحقيق الكفاءة والفاعلية في إنجاز البرامج والأنشطة الحكومية.

وعلى الرغم من صعوبة تطبيق موازنة البرامج والأداء في العراق، التي يدركها الباحث، وحاجتها إلى الكثير من المتطلبات والمستلزمات، إلا أن الأمر يستحق التضحية وبذل الجهود وإنفاق الأموال من أجل الوصول إلى موازنة عامة تكفل ترشيده الإنفاق العام وتعزز من كفاءة استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة، حتى وإن اقتضى الأمر انتقاء بعض المشاريع والوحدات الحكومية للبدء بها كما فعلت بعض الدول.

## Abstract

The Iraqi economy is a rentier economy that depends on the production and export of crude oil, and the state's general budget revolves around this rentier phenomenon, and even devotes it, which is problem that the research try to solve.

For more than half a century the general budget has adopted the method of so-called balancing items and appropriations so that they are classified administratively, qualitatively and economically for the sake of the main objective of exercising oversight to ensure that ministries and government institutions spend within the limits of the appropriations that are estimated by the legislative authority within the budget law. However, the main dilemma in this method is represented in multiple deficiencies, perhaps the most prominent of which is the lack of clarity of the objectives for which the funds are allocated and the lack of standards for measuring the actual performance of government units and knowledge of the efficiency in implementing various programs, which weakens rational government spending and promotes waste of public funds.

The researcher tries to shed light on the basic problems of the public budget by adopting a time series for the years (2005-2019) and here lies the importance of the research, the problems are the weakness of investment expenditures compared to operational expenditures and the increase in total expenditures in recent years, and the dominance of oil revenues in financing the budget compared to with other revenues as well as the widespread and growing financial deficit during the research years. Although many economic

and other reasons stand behind these problems in the general budget, the researcher has focused on the role of applying the method of balancing items and appropriations in the mentioned -above problems.

Based on the above considerations, the researcher sees the necessity of making a change in the general budget strategy in Iraq and searching for an alternative method, which the researcher believes can be embodied in the balance of programs and performance, as coordination must be made between the ministries of planning and finance towards defining specific goals that serve the country's economy and developing programs that need to be implemented by the general economy units, which must be accompanied by the development of performance measurement standards that contribute to linking inputs and outputs, and in a way that contributes to achieving efficiency and effectiveness in the delivery of government programs and activities.

Despite the difficulty of implementing the program and performance budget in Iraq, which the researcher realizes, and its need for many requirements, it is worth the sacrifice and efforts and spending money in order to reach a general budget that ensures the rationalization of public spending and enhances the efficiency of the use of available material and human resources, Even if it is necessary to select some government projects and units to start with, as some countries have done.

## المقدمة

اقتصرت الهدف الرئيسي للموازنة العامة في نطاق الفكر المالي التقليدي على تحقيق الرقابة المالية، للتأكد من أن تحصيل الإيرادات العامة قد تم وفقاً لما اعتمده السلطة التشريعية، وان الإنفاق العام يتم في الأغراض المخطط لها وفي حدود الاعتمادات المقررة، وان إجراءات الصرف تتم بشكل سليم وقانوني، ومن ثم اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية والعمل على تلافيتها في الموازنات المقبلة.

وجاء تبويب الموازنة انسجاماً مع هذا التوجه الرقابي، إذ يتم توزيع النفقات في شكل بنود واعتمادات، لكن الاهتمام بالجانب الرقابي يفوق الاهتمام بالخدمات نفسها والتي تم الإنفاق من أجلها، إذ أن التبويب على أساس نوع المصرف لا يوضح ما إذا كانت المصروفات قد حققت الهدف منها أم أنها مجرد مصروفات تم إنفاقها وحسب.

وبعد تلاشي مذهب الحرية الاقتصادية في صورته المطلقة واندثاره خلال القرن الماضي تغيرت النظرة إلى دور الدولة ومسؤولياتها تجاه الاقتصاد القومي، وتوسع نشاطها وتعقدت مهامها، ولم يعد عدد البرامج التي تتولاها محدوداً وبسيطاً، بل تعددت هذه البرامج وتنوعت أهدافها، لذلك بدأت العديد من الدول بالبحث عن تبويات جديدة للموازنة العامة تساعد على تحقيق عدد من الأغراض المفيدة للاقتصاد القومي وترفع من كفاءة الموازنة في جوانبها المختلفة وفي مراحلها المتعددة. ومن هنا كانت تركيبة موازنة البرامج والأداء للقيام بهذه المهام.

وفي العراق لازالت الموازنة العامة تعد وفق أسلوب البنود والاعتمادات، بحيث يتم التنبؤ الإداري والنوعي وكذلك الاقتصادي استنادا لهذا الأسلوب الذي يمثل أداة الرقابة على تخصيص النفقات فقط، دون استخدام مقاييس وقواعد لتقييم الأداء وتحليل للعوائد والتكاليف. ولذلك أصبحت موازنة الدولة تسير في ركاب الاقتصاد العراقي وما يعانیه من خلل هيكلية يتمحور حول اعتماده الرئيسي على المورد النفطي، إذ باتت الموازنة العامة عبارة عن أداة يتم بوساطتها تقسيم عوائد النفط (التي تشكل الجزء الأعظم من إيرادات الدولة) على الوزارات والهيئات الحكومية للقيام بعملية الإنفاق، وهذا ما يمثل بدوره جانب المدخلات، الذي يفقد للمؤشرات الدالة على عملية الربط مع ما يتمخض عنه من مخرجات. وعليه غابت عن موازنة البنود والاعتمادات المطبقة في العراق معايير الكفاءة والإنتاجية وبات نظام المالية العامة جراء ذلك عاجزا عن القيام بمهام التنمية الاقتصادية المستدامة.

ومن هنا جاءت أهمية البحث الحالي الذي يدعو إلى ضرورة البدء باستراتيجية جديدة للموازنة العامة تبني بأسلوب مختلف يقوم على أسس من التخطيط ورسم الأهداف والبرامج والمشاريع التي تنفذها مؤسسات الاقتصاد العام وفق معايير ومقاييس تقييم الأداء، الأمر الذي يمهّد الطريق لنمط مغاير عما هو سائد من رقابة على هذه المؤسسات للوقوف على مستوى أدائها ومدى قدرتها على تنفيذ البرامج المناطة بها.

### مشكلة البحث:

تنحصر المشكلة في أن هناك نقاط ضعف في أسلوب الموازنة العامة المعتمد في العراق، وأن واقع الاقتصاد العراقي والمتغيرات على صعيد اقتصادات الكثير من الدول أثبتت ذلك، وأنه لا بد من تغيير هذا الأسلوب الذي ساد خلال العقود الماضية.

### هدف البحث:

يهدف البحث إلى تحقيق الغايات الآتية:

١. تحليل واقع الموازنة العامة في العراق من خلال المؤشرات الرقمية.
٢. تأشير مكامن الخلل في موازنة البنود والاعتمادات المطبقة في العراق.
٣. وضع بعض المقترحات لتنفيذ موازنة البرامج والأداء التي يراها الباحث بديلا مناسباً.

فرضية البحث:

ان أحد العوامل التي تركز استمرار الخلل في هيكلية الاقتصاد العراقي تكمن في ضعف كفاءة السياسة المالية وقلة فاعليتها، وان التواصل في النمط السائد نفسه للموازنة العامة من حيث أسلوب الإعداد والتنفيذ والرقابة يعني ديمومة هذه الإشكالية.

### أسلوب البحث:

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي في تتبع مادته واستقصائها.

### حدود البحث:

أولاً: الحدود المكانية: هيكل البنية الاقتصادية والمالية العراقية

ثانياً: الحدود الزمانية: بيانات عن الاقتصاد العراقي والموازنة العامة للمدة (٢٠٠٥ - ٢٠١٩).

### هيكل البحث:

تم تقسيم البحث على ثلاثة مباحث، تضمن المبحث الأول إعطاء نبذة عن طبيعة الاقتصاد العراقي مع تحليل واقع الموازنة العامة من خلال بعض المؤشرات التي تظهر مدى الخلل الهيكلي فيها، أما المبحث الثاني فشمل توضيح موازنة البنود والاعتمادات وأبرز التبويضات المعتمدة فيها ودورها في الخلل الهيكلي الذي تعاني منه موازنة الدولة، وبالنسبة للمبحث الثالث فتطرق لموازنة البرامج والأداء التي يراها الباحث الخيار المقترح للتطبيق.

### المبحث الأول: تحليل واقع الموازنة العامة في العراق:

قبل الخوض في تحليل واقع الموازنة العامة في العراق من خلال المؤشرات والدلائل الرقمية، لا بد ابتداءً من مدخل يتعلق بطبيعة الاقتصاد العراقي وسيورته، إذ من غير المنطقي عزل مسار الموازنة العامة عن حركة الاقتصاد ككل.

فالنفط الذي يمثل عصب الاقتصاد العراقي، يعد ثروة وطنية سيادية، وتمثل عملية استخراجها وتصديره تسبيلاً لهذه الثروة، أي تحويل جزء منها إلى عملة أجنبية. وإذا ما تم تعريف التنمية بوصفها مقياساً لنمو الثروة الوطنية بمجموعها سوف يواجه المجتمع بعامة ونخبته السياسية بخاصة تحدياً كبيراً لأن ذلك يعني ببساطة وجوب تكوين ثروة مادية إضافية على سطح الأرض تعادل في أقل تقدير قيمة الجزء المسّئل من الثروة النفطية. لكن النظرة السائدة في العراق، وكذلك في العديد من البلدان النفطية، لا تسير على خطى هذا المبدأ، إذ أن المحاسبة الاقتصادية في العراق تنظر إلى المورد المالي من النفط الخام بوصفه قيمة مضافة من عمليات استخراجها في حسابات الناتج المحلي.<sup>(٢)</sup>

انطلاقاً من هذه النظرة، يلاحظ أن واقع حال الاقتصاد العراقي وكما هو معلوم يتسم بالصفة الريعية، إذ أنه يعتمد على عوائد الربع النفطي في تسيير نشاطاته الاقتصادية، وفي تمويل الموازنة العامة بالموارد المالية، وهذا ما جعل الاقتصاد العراقي يعاني من اختلالات هيكلية كبيرة، فهو اقتصاد أحادي الجانب تأتي الحصة الأكبر لإيرادات الدولة من مصدر واحد وهو النفط الخام، وعليه فإن إيرادات الدولة الرئيسية مرتبطة بطبيعة هذا المورد الريعي وتقلبات السوق النفطية. بل وأصبح القطاع الريعي النفطي يمتلك النسبة الأكبر في توليد الناتج المحلي الإجمالي في ظل تراجع واضح للقطاعات الاقتصادية الأخرى.

إنّ هذا الاختلال الهيكلي في الاقتصاد العراقي انعكس بشكل جلي على الموازنة العامة وهيكلتها، فأصبحت الموازنة العامة بإيراداتها ونفقاتها امتداداً يعمق من هذا الخلل وينصاع لتداعياته.

إن تحليل واقع نظام المالية العامة في العراق يظهر قصوراً واضحاً في مسألة التصدي للآثار السلبية للمورد النفطي والتعامل المنهجي مع خصائصه الفريدة. ولقد تعاظمت الأضرار خلال السنوات الأخيرة بعد أن تحولت الدولة نحو اقتصاد السوق دون تهيئة الأرضية المناسبة لذلك وبخاصة عدم وجود قطاع خاص قادر على التنمية والنهوض بالاقتصاد العراقي. فالمعضلة الاقتصادية تتمثل هنا بانسحاب الدولة

٢- د. أحمد بريهي العلي، الاستثمار الأجنبي والنمو وسياسات الاستقرار الاقتصادي، دار الكتب، كربلاء، ٢٠١٤. ص ٢٥٢.

من ميادين الإنتاج والاستثمار الإنتاجي والذي كان يحظى بجزء من العملة الأجنبية دون أن يعوض ذلك من قبل القطاع الخاص الذي بات يستأثر فعليا بالجزء الأكبر من موارد النفط.

وان الموازنة العامة في وضعها الحالي تخفي مورد النفط ولا تتابع آثاره التنموية والاقتصادية والنقدية. فبعملية حسابية بسيطة متمثلة بضرب العملة الأجنبية من مورد النفط بسعر الصرف والانتقال بعد ذلك مباشرة إلى دنانير، دون إيضاح العمليات النقدية للتحويل ومضامينها الاقتصادية. فالسلطة المالية في العراق تكتفي باقتطاع جزء من عوائد النفط لا يتجاوز ٢٥% لتغطية استيرادات الحكومة، وتحويل الباقي إلى البنك المركزي لقاء عملة محلية تستخدمها السلطة المالية في تسديد التزامات الموازنة من رواتب ونفقات أخرى. ويقوم البنك المركزي بدوره أيضا ببيع الجزء الأكبر من العملة الأجنبية إلى القطاع الخاص بسعر صرف منخفض نسبيا ويحتفظ بالباقي. وهذا يعني ببساطة ان الأهداف المعلنة للموازنة العامة كالنمو وتوفير فرص العمل والعدالة الاجتماعية وحماية البيئة وبناء قاعدة إنتاجية زراعية وصناعية وغيرها تصبح في معظمها غير مرتبطة بالجهات المسؤولة لأنها لا تدير المورد النفطي تماما، بل هي مرتبطة، إلى حد كبير، بتصرف الحائز الأخير للعملة الأجنبية من المورد النفطي،<sup>(٣)</sup> أي القطاع الخاص وهو قطاع أقل ما يقال عنه أنه بعيد نسبيا عن الأنشطة الإنتاجية الصناعية والزراعية ويسعى نحو الأنشطة ذات الربح السريع والمضمون، ولعل غياب البيئة الاستثمارية الجاذبة يشكل عاملا رئيسيا في تكريس هذا التوجه. ولأجل الوقوف على طبيعة الموازنة العامة في العراق واتجاهاتها بصورة تفصيلية يمكن الاستعانة ببعض المؤشرات وللسلسلة زمنية تمتد للسنوات ٢٠٠٥ - ٢٠١٩.

### أولا: الإيرادات العامة:

يتضح من الجدول (١) ان الإيرادات النفطية شكلت ما بين (٩٣% - ٩٧%) من إجمالي الإيرادات العامة خلال السنوات (٢٠٠٥ - ٢٠١٣) وهي نسبة عالية جدا بالمقارنة مع باقي الإيرادات السيادية (وبخاصة الضرائب والإيرادات الكمركية) التي يفترض أن تشكل عوامل دعم للاقتصاد العراقي والتي لم تزد مساهمتها عن نسبة (٧%) من إجمالي الإيرادات طوال السنوات المذكورة. أما السنوات (٢٠١٥ - ٢٠١٨) فشهدت تحسنا نسبيا بسيطا لصالح الإيرادات غير النفطية بحيث تراوحت نسبتها بين (١٤% - ١٦%)، ثم عادت لتتخفف مجددا في عام ٢٠١٩ لتبلغ نسبة (١١%) من الإيرادات الكلية. ويجسد الجدول (١) بشكل لا لبس فيه مدى أهمية إيرادات النفط الخام في تمويل الموازنة العامة في العراق، ليس من خلال نسبة هذه الإيرادات والتي تتجاوز المتوسط فيها لمدة البحث نسبة (٩١%) من إجمالي الإيرادات فحسب، إنما أيضا من خلال التذبذب المتماثل بين متغيري الإيرادات النفطية والإيرادات الكلية، بحيث يشكل الثاني متغيرا تابعا تماما للمتغير الأول، فيلاحظ التطابق، في سنوات البحث جميعها، من حيث التصاعد والهبوط بين هذين المتغيرين، تعبيرا عن قوة الارتباط بينهما، إذ بلغ معامل الارتباط (0.98).

٣- المصدر السابق نفسه. ص ٢٥٣-٢٥٤.

## ثانياً: النفقات العامة:

يلاحظ من خلال الجدول (٢) أن النفقات العامة في تصاعد مستمر خلال سنوات البحث، بحيث كان معدل النمو السنوي المركب لإجمالي النفقات العامة بالأسعار الجارية للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٩) هو (١٠,٥٨%)، وهذا المعدل هو أعلى من نظيره للنتائج المحلي الإجمالي (وإن كان بنسبة قليلة) والذي بلغ للمدة ذاتها (١٠,٢٩%). وهذا يعني أن وتيرة القطاع العام ممثلة بالنفقات العامة هي في تزايد مقارنة بعموم الاقتصاد العراقي.

وعند قياس نسبة النفقات العامة إلى مجمل الناتج المحلي الإجمالي يلاحظ أنها نسبة مرتفعة، إذ تراوحت بين (٤١% - ٦١%) خلال مدة البحث، وبمتوسط قدره حوالي (٥٠,٢%) للمدة ككل، وهذا ما يدل أيضاً على المساهمة العالية للدولة في النشاط الاقتصادي ككل، ويثير الشكوك حول الاتجاه المعلن من سير الاقتصاد العراقي نحو اقتصاديات السوق. ومع ذلك فالسؤال الذي يطرح هنا هو: هل انعكست هذه الزيادة في النفقات العامة على المنفعة العامة للمجتمع العراقي؟ أي بصيغة أخرى هل تبلور هذا الإنفاق العام ليرفع من مستوى الخدمات للفرد العراقي؟ والجواب بالتأكيد هو النفي وذلك لأن هذه الزيادة في النفقات العامة ما هي إلا زيادة ظاهرية وليست حقيقية، بمعنى أنها لا تنعكس على متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة بالزيادة، والدليل على ذلك هو ما يتضح من الجدول المذكور، فبأخذ الأرقام القياسية لأسعار المستهلك بنظر الاعتبار لأجل تحويل النفقات العامة من الأسعار الجارية إلى الأسعار الثابتة يتبين الانخفاض في مستوى الإنفاق في الحالة الثانية مقارنة بالأولى (وبخاصة بعد سنة الأساس ٢٠٠٧)، الأمر الذي يدل على الأثر الواضح للتضخم النقدي في رفع أرقام النفقات. ولكن هذا لا يقلل من شأن الاستنتاج بأن ظاهرة تصاعد النفقات العامة متجسدة في الاقتصاد العراقي وبشكل جلي ولأسباب وعوامل متعددة يرتبط البعض منها باستراتيجية الموازنة المعتمدة في العراق وهذا ما سيتناوله الباحث في المبحث القادم.

كذلك اقترن التصاعد في نطاق النفقات العامة والزيادة الواضحة في حجمها بتغير في هيكليتها (أي النصيب النسبي لكل نوع من أنواع النفقة في إجمالي الإنفاق الكلي) نظراً للتغير في الأهمية النسبية لكل وظيفة في علاقتها بالوظائف الأخرى التي تقوم بها الدولة. وبصورة عامة أخذ العراق بنظام الموازنة الموحدة للدولة التي تتكون من الموازنة التشغيلية التي تضم النفقات الجارية (رواتب الموظفين، المستلزمات السلعية والخدمية، المنح والإعانات والمنافع الاجتماعية...)، والموازنة الاستثمارية التي تضم النفقات الرأسمالية على صعيد الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة فضلاً عن المحافظات وإقليم كردستان.

وبنظرة على الجدول (٣) يلاحظ أن النفقات التشغيلية كانت لها الحصة الأكبر من تخصيصات الموازنة ولسنوات البحث جميعها والتي تراوحت بين (٦٠% - ٨٢%)، وبمتوسط للمدة قدره (٧١,٧٣%) من إجمالي النفقات. وتشكل فقرة تعويضات الموظفين {الأجور والرواتب بضمنها المخصصات المختلفة التي يتقاضاها منتسبو الدولة} النسبة العظمى في الموازنة التشغيلية إذ بلغت هذه

الفقرة نسبة (٤٣,٣٨%) من إجمالي الإنفاق الجاري، أي حوالي (43405) مليار دينار حسب ما جاء في موازنة ٢٠١٩،<sup>(٤)</sup>.

بالمقابل لم تصل النفقات الاستثمارية نسبة (٤٠%) في أحسن حالاتها، وبمتوسط للمدة مقداره (٢٨,٢٧%) من النفقات الكلية. وكما هو معلوم فإن زيادة الإنفاق الاستثماري ومن ثم زيادة التراكم الرأسمالي سوف يسهم في رفع معدلات النمو الاقتصادي في أي بلد، وهذه الميزة لا يمكن لها أن تتحقق في العراق في ظل هذا التدني في مستوى الإنفاق العام الموجه نحو الاستثمار. ليس هذا فقط بل ان اتجاه الإنفاق العام العراقي لصالح الموازنة التشغيلية على حساب الموازنة الاستثمارية، سوف يعمق من مشكلة البطالة التي يعاني منها البلد. فالبطالة تعد من أعقد الأزمات الاقتصادية التي تواجه المسؤولين عن السياسة الاقتصادية، وان حلها لا يكون من خلال بضعة آلاف من فرص العمل التي توفرها موازنة الدولة العامة في كل عام لتنضم إلى القطاع العام الذي يشكو بدوره من استئراء البطالة المقنعة.

أخيرا لا بد من التنويه أنه في حالة ضغط النفقات، فإن المفاضلة بين الإنفاق الجاري والاستثماري غالبا ما تكون لصالح الإنفاق الجاري على حساب الإنفاق الاستثماري إذ تذهب التضحية بالأخير على الرغم من أهميته في التكوين الرأسمالي وتشبيد البنى التحتية، وخير مثال على ذلك { كما يبدو من الجدول (٣) } ما حصل في الازمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٩، والحرب ضد الإرهاب (داعش) خلال السنوات (٢٠١٥-٢٠١٧) والانعكاسات السلبية على أسعار النفط الخام. والسبب الرئيس في عدم مرونة الإنفاق الجاري مقابل مرونة الإنفاق الاستثماري يعود إلى احتواء الأول على فقرة الأجور والرواتب والخدمات الاجتماعية وهذه من الصعب المساس بها لانعكاسها المباشر على أفراد المجتمع.

### ثالثا: العجز المالي في الموازنة العامة:

يمثل العجز محصلة مجموعة من العوامل ترجع في جزء منها إلى زيادة مبالغ النفقات العامة وفي جزء آخر تعود إلى انخفاض الإيرادات العامة. وبإلقاء نظرة على الجدول (٤) يلاحظ أن قانون الموازنة العامة في العراق قد تم إصداره بعجز محظط، خلال سنوات البحث جميعها (٢٠٠٥-٢٠١٩). فالسياسة المالية تبنى هنا على أساس إعداد موازنة عامة ابتداءً بعجز مالي محظط على أمل تغطية هذا العجز فعليا بوساطة زيادة العوائد النفطية من خلال ارتفاع أسعار النفط الخام، وهو خيار خاضع لتغيرات السوق النفطية العالمية، واحتمالاتها ومن ثم قد ترتفع أسعار النفط وتسهم إيراداته في تغطية العجز المالي، أو قد تنخفض هذه الأسعار مما يدفع باتجاه خيارات أخرى لعل في مقدمتها الاقتراض الداخلي والخارجي لتغطية العجز، الأمر الذي لجأت إليه الدولة في العديد من السنوات وهذا ما أدى إلى تراكم الأعباء المالية للموازنة في السنوات اللاحقة سواء لتسديد مبلغ القرض أم الفوائد المترتبة عليه. وخير دليل على ذلك هو

٤- قانون رقم (١) الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٢٩ في ١١/شباط/٢٠١٩ ص ٦٤.

مقدار الدين العام الداخلي، والذي بلغ حسب الاحصائيات الرسمية، في شهر كانون الأول من عام ٢٠١٩ حوالي (٣٨٣٣٢) مليار دينار.<sup>(٥)</sup>

إنَّ هذا النهج المعتمد في السياسة المالية هو ما يفسر التباين الواضح بين العجز المخطط الوارد في قانون الموازنة العامة وبين المتحقق من الناحية الفعلية من عجز أو فائض بعد انتهاء السنة المالية. فمن بين (١٤) سنة، شملها البحث، شهدت بمجملها عجزا مالياً مخططاً، تحقق العجز المالي فعلياً في (3) سنوات منها فقط، في حين شهدت الـ (11) سنة الأخرى فائضاً مالياً. ومع ذلك حتى في هذه السنوات الثلاث التي شهدت عجزاً مالياً مخططاً وفعلياً فقد كانت الأرقام متباينة بين ما جرى تقديره من عجز في إطار قانون الموازنة وبين ما تحقق من عجز فعلي حسب تقارير وزارة المالية. وقد بلغ معامل الارتباط بين متغير العجز المخطط من ناحية ومتغير الفائض أو العجز المالي الفعلي من ناحية أخرى (0.67-). ومن هنا يتضح أن التنفيذ الفعلي للموازنة العامة لم يكن بمستوى ما مخطط له، ويرى الباحث أنه لو توفرت الحسابات الختامية خلال مرحلة مناقشة الموازنة العامة، لكانت تقديرات الموازنة أكثر دقة وأقرب إلى الواقع.

ويُظهر الوضع الراهن، ونحن في عام ٢٠٢٠، مدى الخلل الهيكلي في الاقتصاد العراقي عموماً وفي نظام المالية العامة بشكل خاص. ففي ظل انتشار جائحة كورونا (كوفيد ١٩)، وما ترتب عليها من ركود اقتصادي عالمي ألقى بظلاله على أسعار النفط، ظهر جلياً مدى عمق الخلل في استراتيجيات الموازنة ومدى انصياعها للظاهرة الربعية والاعتماد على المورد النفطي في تمويل الموازنة، بحيث باتت الدولة تعاني حتى في مسألة توفير الرواتب للموظفين والمتقاعدين والمستحقي الرعاية الاجتماعية، وقد خصت الورقة البيضاء التي أصدرتها الحكومة هذه المعاناة بالقول (... فالزيادات الطردية غير المرنة للنفقات، سيما نفقات رواتب الموظفين والمتقاعدين، لا تتلاءم مع الإيرادات المتذبذبة التي تقل كثيراً عن تلك النفقات، حيث لا تمتلك الدولة السيطرة على اتجاهات أو حجم تلك الإيرادات بينما ستتقود إجراءات تقليص النفقات إلى معاناة اقتصادية لشرائح واسعة من الناس).<sup>(٦)</sup> ووصلت الدولة في الأشهر الأخيرة من عام ٢٠٢٠ إلى مرحلة العجز عن تأمين رواتب موظفيها إلا باللجوء إلى الاقتراض، وبناءً على طلب الحكومة العراقية أصدر مجلس النواب قانون تمويل العجز المالي في ١٢/١١/٢٠٢٠ الذي نص على "... تحويل وزير المالية الاتحادي صلاحية الاقتراض محلياً وخارجياً من خلال إصدار حوالات الخزينة والسندات والصكوك والقروض المحلية وكذلك الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية والبنوك الأجنبية لتمويل فجوة المالية" وقد بلغت فجوة التمويل في هذا القانون مبلغاً مقداره (١٢) ترليون دينار.<sup>(٧)</sup>

٥- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية السنوية (٢٠١٨ - ٢٠١٩)، الاحصاءات المالية، جدول (٨- ١٠)  
٦- الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الأول ٢٠٢٠. ص ٤٥ - ٤٦.  
٧- قانون تمويل العجز المالي، الذي أقره مجلس النواب العراقي في ١٢/١١/٢٠٢٠.

## المبحث الثاني: عوامل الخلل الهيكلي في الموازنة العامة:

ان الخلل الهيكلي الذي تعاني منه موازنة الدولة العراقية، والذي يمكن تلخيصه بالاستناد إلى معطيات المبحث السابق، يتمثل بوجود موازنة عامة ذات إيراد رئيسي ريعي مهيم، هو عائدات المورد النفطي، ووجود نفقات عامة في معظمها نفقات جارية لتسيير أعمال الدولة بمقابل ضعف نسبي للنفقات الاستثمارية التي تعد ضرورية لتحقيق النمو الاقتصادي، وان تعاضم النفقات عبر السنين الأخيرة وبخاصة الجارية منها، والتي تتسم بقلّة مرونتها تجاه المقدرة المالية للدولة، مع تدني الإيرادات الخاضعة لتقلبات السوق النفطية العالمية، أدى إلى عجز مالي يكاد يكون مستدّيم في الموازنة العامة، وبلغ مستويات لا يستهان بها تستدعي إعادة النظر الشاملة باستراتيجيات الموازنة وإيجاد بدائل تحسّن من أداء الموازنة العامة وترفع من فاعلية السياسة المالية سبيلاً للنهوض بواقع الاقتصاد العراقي.

لكن رسم استراتيجية جديدة ذات مسارات مختلفة وأسس متطورة، يتطلب أولاً الوقوف على أبرز العوامل التي ساهمت في هذا الخلل البنوي، وهذا ما يمثل محور المبحث الحالي، إذ يعتقد الباحث أن السبب الجوهري في التدايعيات المذكورة، على قدر تعلق الأمر بجانب الموازنة العامة، هو ان إعداد موازنة الدولة وتحضيرها ومن ثم إقرارها والمصادقة عليها وتنفيذها يكون على أساس ما يسمى بموازنة البنود والاعتمادات. وقبل الخوض في كيفية تطبيق هذه الموازنة في العراق، لابد ابتداءً من إعطاء فكرة عن هذه الموازنة وما تتضمنه من تبويبات، بكل ما تحمله من مزايا وعيوب.

فهناك العديد من الموازنات من حيث التطور والمنهج وأسلوب الإعداد... إلا أن أقدمها من حيث الاستخدام هو ما يعرف باسم موازنة البنود، إذ انها تمثل انعكاساً للفكر المالي التقليدي الذي بقي سائداً حتى نهاية العشرينيات من القرن الماضي. وجاءت تسميتها بموازنة البنود انطلاقاً من كونها أداة تخطيط تستخدم لتوزيع الإيرادات على البنود التي حددت في الموازنة، ولأنها، بمعنى آخر، تقسم النفقات والإيرادات استناداً إلى التبويب المعتمد من قبل الدولة.

ويكمن الهدف الرئيس من وراء تبويب الموازنة العامة وتقسيمها في تحقيق الرقابة المالية من خلال تحديد المسؤولية لكل مرفق في الجهاز الحكومي في إطار تنفيذ الموازنة، وبما تم إقراره من قبل السلطة التشريعية، وبما لا يتعارض مع اللوائح والقوانين المالية السائدة.<sup>(٨)</sup> ففي ظل هذه الموازنة يجري التركيز على الاعتمادات، إذ تشكل الموازنة بصورة اعتمادات وبنود، وتمارس أجهزة الرقابة المالية مهامها لأجل التأكد من أن الانفاق يجري في حدود الاعتمادات المقررة وفي الأغراض المخصصة لها وان اجراءات الصرف تتم بشكل سليم وقانوني، ومن هذا المنطلق توسع الفقه المالي في التسمية ليطلق عليها بعض كتاب المالية العامة تسمية موازنة البنود والاعتمادات. كما أسماها البعض الآخر بالموازنة الرقابية انسجاماً مع مهمتها الأساسية.

تعتمد موازنة البنود والاعتمادات على عدد من الأساليب الفنية التقليدية في تبويب نفقات الدولة وإيراداتها، إذ تبنى أساساً على تبويب مزدوج (إداري/ نوعي)، والذي قد يقترن بتبويب اقتصادي.

ويمكن توضيح هذه التبويبات على النحو الآتي:-

## ١. التَّبْوِيبُ الْإِدَارِيُّ:

يَتَّخِذُ هَذَا التَّبْوِيبُ مِنَ الْمَرْفُقِ الْحُكُومِيِّ مَعْيَارًا لِتَصْنِيفِ بَنُودِ النِّفَقَاتِ وَالْإِيرَادَاتِ الْعَامَةِ الْمَخْتَلِفَةِ وَتَقْسِيمِهَا، وَمِنْ ثَمَّ فَأَنَّهُ يَعِدُ فِي الْوَاقِعِ انْعِكَاسًا لِلْهَيْكَلِ الْإِدَارِيِّ لِلدَّوْلَةِ. وَاسْتِنَادًا لِهَذَا التَّبْوِيبِ تَوَزَعُ الْإِيرَادَاتُ الْعَامَةُ عَلَى أَوْجِهِ النِّفَقَاتِ وَفُقِ التَّبَعِيَّةُ الْإِدَارِيَّةُ، فَتَحْطَى كُلُّ وَزَارَةٍ بِاعْتِمَادَاتِهَا الْمَوْزَعَةَ عَلَى الْمَوْسَسَاتِ وَالْإِدَارَاتِ وَالْمَشْرُوعَاتِ الْعَائِدَةِ لَهَا إِدَارِيًّا، وَبَعْضُ النَّظَرِ عَنِ الْوِظِيفَةِ الَّتِي تُؤَدِّيهَا الْمَوْسَسَةُ أَوْ الْإِدَارَةُ أَوْ الْمَشْرُوعُ. وَلِتَوْضِيحِ ذَلِكَ فَإِنَّ وَزَارَةَ الصِّحَّةِ قَدْ تَقُومُ بِالتَّعْلِيمِ الصَّحِيِّ إِلَى جَانِبِ وَظِيفَتِهَا الْأَصْلِيَّةِ وَهِيَ تَقْدِمُ عِلَاجَ طِبِّيٍّ وَوَقَايَةَ مِنَ الْأَمْرَاضِ وَخِدْمَاتٍ صَحِيَّةٍ عَامَةٍ، بَيْنَمَا عَلَى النِّقِيضِ مِنْ ذَلِكَ يَلَاحِظُ أَنَّ وَزَارَةَ التَّعْلِيمِ، وَمَهْمَتُهَا كَمَا هُوَ مَعْلُومٌ، تَرْبَوِيَّةٌ وَتَعْلِيمِيَّةٌ، تَقُومُ بِوِظِيفَةٍ صَحِيَّةٍ لَا عِلَاقَةَ لَهَا بِالْعَمَلِ التَّرْبَوِيِّ أَوْ التَّعْلِيمِيِّ، مِنْ خِلَالِ بَعْضِ الْمَسْتَشْفِيَّاتِ وَالصِّحَّةِ الْمَدْرَسِيَّةِ التَّابِعَةِ لَهَا. وَمَعَ ذَلِكَ تَعَامَلُ كُلُّ وَزَارَةٍ بِشَكْلِ مَسْتَقِلٍّ إِدَارِيًّا عَنِ الْوِزَارَةِ الْأُخْرَى.

أَمَّا بِالنِّسْبَةِ لِلْإِيرَادَاتِ الْعَامَةِ، فَيَتِمُّ تَقْسِيمُهَا إِدَارِيًّا عَلَى أَسَاسِ الْمَرْفُقِ الْحُكُومِيِّ الَّتِي يَتَوَلَّى تَحْصِيلَ الْإِيرَادِ. وَالْجَدِيرُ بِالذِّكْرِ هُنَا أَنَّ هَذَا التَّقْسِيمَ لَا يَعْكَسُ كِفَاءَةً مَرْفُقِ حُكُومِيٍّ مَعِينٍ بِالْقِيَاسِ إِلَى الْمَرْفُقِ الْأُخْرَى كَوْنُهُ يَحْصُلُ عَلَى إِيرَادَاتٍ أَكْبَرَ، بَلْ أَنَّهُ يُظْهِرُ فَقْطَ اخْتِصَاصَاتٍ وَمَسْئُولِيَّاتٍ كُلِّ مَرْفُقٍ فِي الْقِيَامِ بِمَهْمَةِ التَّحْصِيلِ الْمَلْقَاةِ عَلَى عَاتِقِهِ اسْتِنَادًا لِلْهَيْكَلِ التَّنْظِيمِيِّ وَالْقَوَانِينِ وَالْوَأَاحِ الْمَالِيَّةِ الْمَعْتَمَدَةِ فِي الدَّوْلَةِ.<sup>(٩)</sup>

وَفِي الْعِرَاقِ يَجْرِي اعْتِمَادُ هَذَا التَّبْوِيبِ، إِذْ يَتِمُّ تَوَزِيعُ التَّخْصِيسَاتِ إِدَارِيًّا حَسَبِ الْأَبْوَابِ بِمِثْلِ تَمَثُّلِ كُلِّ وَزَارَةٍ بِأَبَا مِنْ تِلْكَ الْأَبْوَابِ وَيَجْرِي وَضْعُ بَنْدٍ مِنْ هَذِهِ التَّخْصِيسَاتِ لِكُلِّ مَوْسَسَةٍ عَامَةٍ تَابِعَةٍ لِلْوِزَارَةِ الْوَاحِدَةِ.

## ٢. التَّبْوِيبُ النَّوْعِيُّ:

يَقْتَضِي هَذَا النَّوْعُ مِنَ التَّبْوِيبِ ضَرُورَةَ وَجُودِ تَبْوِيبٍ إِدَارِيٍّ سَابِقٍ عَلَيْهِ لِلْمَوَازَنَةِ، إِذْ لَا جَدْوَى كَبِيرَةً مِنْ اسْتِخْدَامِ التَّبْوِيبِ النَّوْعِيِّ لِوَحْدِهِ، وَالْعَكْسُ غَيْرُ صَحِيحٍ. وَبِمَوْجِبِ التَّبْوِيبِ النَّوْعِيِّ يَجْرِي تَقْسِيمُ النِّفَقَاتِ الْعَامَةِ لِكُلِّ وَحْدَةٍ مِنْ وَحْدَاتِ الْحُكُومَةِ وَفَقًا لِلْمَادَّةِ أَوْ الْخِدْمَةِ الَّتِي سَتَنْفِقُ فِيهَا الْأَمْوَالَ الْعَامَةَ.

وَهَذَا يَعْنِي إِجْرَاءَ التَّبْوِيبِ الْإِدَارِيِّ بِصُورَةٍ مَسْبُوقَةٍ، كَمَا تَمَّتِ الْإِشَارَةُ إِلَيْهِ مَسْبَقًا، ثَمَّ الْقِيَامُ بِتَبْوِيبِ النِّفَقَاتِ لِكُلِّ وَحْدَةٍ إِدَارِيَّةٍ وَبِكُلِّ فَرْعٍ مِنْهَا تَبْوِيبًا نَوْعِيًّا، أَيَّ حَسَبِ مَوْضِعِ الْإِنْفَاقِ.

وَعَلَى الرَّغْمِ مِنْ اخْتِلَافِ الْبَرَامِجِ الَّتِي تَقُومُ بِتَنْفِيزِهَا كُلِّ وَحْدَةٍ مِنَ الْوَحْدَاتِ الْإِدَارِيَّةِ، إِلَّا أَنَّهَا تَتَشَابَهُ بِصُورَةٍ عَامَةٍ فِي أَوْجِهِ الْإِنْفَاقِ (رَوَاتِبُ وَأَجُورُ، أَمَّانُ الطَّاقَةِ وَالْوَقُودِ، تَكَالِيفُ صِيَانَةِ... الخ)، لِذَلِكَ يُمْكِنُ وَضْعُ تَبْوِيبٍ نَوْعِيٍّ مَوْحِدٍ لِكُلِّ الْوَحْدَاتِ أَوْ الْمَرْفُقِ الْعَامَةِ. وَمِنْ هُنَا وَلِدَتْ فِكْرَةَ النِّظَامِ الْمَحَاسِبِيِّ الْمَوْحِدِ الَّتِي يَطْبَقُ عَلَى وَحْدَاتِ الْاِقْتِصَادِ الْعَامِ الْمَخْتَلِفَةِ، وَالَّتِي يَسْهَلُ الرِّقَابَةَ عَلَى الْعَمَلِيَّاتِ الْمَالِيَّةِ، وَيَكْشِفُ الْخَطَأَ أَوْ التَّلَاعِبَ الَّتِي يُمْكِنُ أَنْ يَجِدَتْ فِي هَذَا الصِّدْدِ. وَبِهَذَا شَكَّلَ اسْتِخْدَامُ التَّبْوِيبِ النَّوْعِيِّ، مِنْ وَجْهَةِ نَظَرِ الْبَعْضِ، تَقْدَمًا مَهْمًا فِي الْإِدَارَةِ الْمَالِيَّةِ. كَمَا أَنَّهُ يَلْزَمُ رُؤْسَاءَ الْوَحْدَاتِ الْحُكُومِيَّةِ بِالْإِنْفَاقِ فِي

٩- د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة- مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥. ص ٣٢٦-٣٢٦.

حدود المبالغ المسموح بها على أنواع النفقات المعتمدة وطبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المالية للدولة، الأمر الذي يحد من حرية هؤلاء الرؤساء في اتخاذ أي قرارات مالية قد يعتقدون أنها مناسبة أكثر من القرارات الواردة في الموازنة العامة.

أما على صعيد تبويب الإيرادات، فيمكن إجراء مثل هذا التبويب، وذلك لتسهيل القيام بتقديرات الإيرادات العامة للسنة المالية القادمة على مستوى كل مرفق حكومي وهو الأمر اللازم لتحضير الموازنة. (١٠)

وفي العراق عادة ما يستكمل التبويب الإداري المشار إليه بتبويب نوعي تقسم من خلاله النفقات حسب موضع الإنفاق (دفع رواتب وأجور، وأثمان الطاقة والقوى المحركة، وتكاليف الصيانة،...) داخل مؤسسات الدولة.

### ٣. التبويب الاقتصادي:

تعتمد موازنة البنود والاعتمادات أيضاً، تبويباً آخر حسب طبيعة العملية جارية أو رأسمالية (استثمارية). وتتضمن العمليات الجارية (الموازنة التشغيلية) البنود المتكررة في الموازنة بشكل منتظم بين سنة وأخرى. وتشمل بالتالي نفقات الدولة جميعها التي تتكرر سنوياً وبصورة منتظمة لتسيير أعمال الدولة مثل (مرتبات موظفي الدولة ونفقات الصيانة وفوائد الدين العام والاعانات) كما تمثل الإيرادات التي تتصف بالاستمرارية والانتظام.

أما الموازنة الرأسمالية التي تتعلق بتكوين رأس المال العيني، فهي تتضمن جانب النفقات الذي يهدف إلى توسيع الطاقة الإنتاجية وتكوين رأس المال الثابت، بمعنى أن هذه الموازنة تسعى إلى تنفيذ المشاريع الاستثمارية وبناء الهياكل الارتكازية للمجتمع مثل (شق الطرق وبناء الموانئ والسدود ومحطات الكهرباء)، وهي نفقات أساسية لتحقيق النمو الاقتصادي المستهدف، لذلك لا ضير من استخدام إيرادات غير عادية لتمويل هذا النوع من الانفاق مثل القروض العامة والإصدار النقدي الجديد بشرط أن المردود الاقتصادي المتوقع من الانفاق الاستثماري كفيلاً بتغطية هذه الإيرادات فيما بعد. (١١) وبالقياس إلى العمليات الجارية تتميز العمليات الرأسمالية بأنها عمليات ليست منتظمة وغير متكررة، كما أنها لا تتعلق بإشباع الحاجات الجارية، ولا تتحقق منافعها عادة خلال الفترة الحاضرة بل أنها تسهم في إشباع الحاجات في المستقبل، كما أن منافعها ذات طبيعة معمرة. (١٢)

والجدير بالذكر هنا أن العراق يعتمد هذا التبويب الاقتصادي في الموازنة، ولكن المشكلة الأساسية التي ذكرناها أنه حينما يتعرض البلد لأزمة مالية فإن أول ما يفكر به القائمون على السياسة الاقتصادية هو تقليص فقرات البنود الاستثمارية، في حين يترددون كثيراً في الذهاب إلى فقرات بنود الموازنة الجارية حتى يتم تجنب أية مواجهة شعبية في حالة تخفيض المرتبات مثلاً.

١٠- المصدر السابق نفسه. ص ٣٢٩-٣٣٠.

١١- د. نوزاد عبد الرحمن الهيتي، د. منجد عبد اللطيف الحشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥. ص ٣٩.

١٢- د. عادل أحمد حشيش، المصدر السابق. ص ٣٣٣.

- إنَّ تطبيق موازنة البنود والاعتمادات في العراق لا يخلو من مزايا يمكن تلخيصها بما يأتي:-
١. أنها تتصف بسهولة إعدادها، إذ تكون مفهومة على المستويات الإدارية كافة، وذلك لطول مدة استخدامها، فهي لا زالت مستخدمة ليس في العراق فقط بل في العديد من البلدان وبخاصة النامية منها.
  ٢. في هذه الموازنة يتم إلزام رئيس المؤسسة الحكومية بالإتفاق في حدود الاعتمادات المقررة داخل المؤسسة وفي الأغراض المخصصة لها، والتأكد من أن الإتفاق تم وفقاً للوائح والقواعد والأنظمة المالية السائدة. ويساعد ذلك على اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية بسهولة ويسر نسبياً، بل ويحدد الجهات المسؤولة عن ارتكاب تلك المخالفات، وبما قد يحد من الهدر المالي. (١٣)
  ٣. تقوم موازنة البنود والاعتمادات على أساس تحديد الصلاحيات لكل مسؤول إداري للقيام بعملية الصرف، وتساعد على تحديد المسؤوليات لكل جهاز من أجهزة الدولة الإدارية في مسألة تنفيذ الموازنة العامة، بموجب تسلسل هرمي يبدأ من أدنى مستوى إداري وصولاً إلى أعلى مستوى متمثلاً بالوزارة. وفي إطار المسؤولية الملقاة على عاتق كل وزارة يتم تحديد مراكز المسؤولية للوحدات الحكومية المختلفة وهذا ما يمثل القاعدة الأساسية في الرقابة المالية على تنفيذ هذه الموازنة. (١٤)
  ٤. ساعد الاستخدام الطويل لموازنة البنود والاعتمادات من قبل المؤسسات الحكومية على توحيد أنماط الحسابات في هذه المؤسسات، الأمر الذي حسن نسبياً من قدرة الأجهزة الرقابية على أداء مهامها.
  ٥. ان ممارسة الرقابة المالية في هذا النوع من الموازنات يتمثل بالدرجة الأساس في إجراء المقارنة بين ما تحقق فعلاً على صعيد النفقات والإيرادات العامة، والذي يكشف عنه الحساب الختامي، وبين ما تم وضعه من تقديرات للنفقات والإيرادات في الموازنة العامة. وهذه المقارنة كفيلة بتسهيل عملية التنبؤ لموازنات الأعوام القادمة، بل وجعل التقديرات أكثر واقعية.
- ولكن على الرغم من المزايا سألفة الذكر لموازنة البنود والاعتمادات، إلا أنها تعاني من أوجه قصور جلية بخاصة في ظل المالية العامة المعاصرة، مما أدى بالموازنة الحكومية في العراق أن تكون جزءاً يفتقد إلى الفاعلية في تنشيط الاقتصاد العراقي... ويمكن توجيه الانتقاد إلى الموازنة المذكورة من خلال ما يأتي:-
١. عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات، ففي ظل هذه الموازنة لا يجري تحديد مدى قدرة الوحدات الحكومية المختلفة على تحقيق الأهداف المبتغاة، إذ لا يتم الربط بين مدخلات القرار ومخرجاته عند المستويات الإدارية جميعها، أو بمعنى أكثر دقة لا يتم الربط بين حجم الاعتمادات المقررة والأعمال التي يتم إنجازها. فهذه الموازنة تؤكد على الرقابة الصارمة على أوجه النفقات للمرافق الحكومية للتأكد من عدم تجاوزها للتخصيصات، ومن أن السلع والخدمات قد تم شراؤها في حدود الاعتمادات المدرجة في الموازنة العامة، دون الأخذ بنظر الاعتبار الأهداف والغايات التي اشترت من أجلها وإلى مدى الانجازات المتحققة من جراء تنفيذ النفقات. (١٥) وفي الإطار ذاته فإن تطبيق موازنة

١٣- د. سعيد عبد العزيز عثمان، المصدر السابق، ص ٦٧٣.

١٤- المصدر السابق نفسه، ص ٦٧٣.

١٥- د. رضا صاحب ابو حمد آل علي، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، البصرة، ٢٠٠٢. ص ٣٤٥.

البنود والاعتمادات والتركيز على جانب المدخلات دون المخرجات هو خرق لمبدأ مهم من مبادئ الإنفاق الحكومي، وهو مبدأ الاقتصاد في النفقات أو ما يعرف أيضا بتعظيم إنتاجية النفقة العامة، والذي يتمثل بتحقيق أقصى منفعة ممكنة بأقل نفقة، وخرق الموازنة المذكورة لهذا المبدأ معناه إهمال لمعيار الإنتاجية وهو ما يعني بدوره تبذيرا للمال العام وهدرا له.

٢. يتطلب تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد الحديثة، وترشيد الإنفاق العام، توافر البيانات والمعلومات الكافية عن البرامج الحكومية، ومقدار التكاليف اللازمة لإنجاز كل منها، والمنافع المترتبة على تنفيذها. وهذا ما تقتضيه موازنة البنود والاعتمادات، إذ يصعب فيها قياس الأداء الفعلي للوحدات الحكومية، ومعرفة مدى الكفاءة في تنفيذ برامجها المتنوعة، ومن ثم مدى الكفاءة في استخدام الأموال العامة. ومن الطبيعي أن غياب المعايير الموضوعية، ومنها معيار العائد-الكلفة، معناه خضوع الاعتمادات المقررة للكثير من المحاملات والضغوط والمساومات السياسية، لاسيما في ظل المحاصصة السياسية، الأمر الذي يؤثر سلبيا أيضا على كفاءة استخدام الموارد. وهنا يتساءل الباحث عن الجدوى الاقتصادية لبعض الوزارات ومؤسسات الاقتصاد العام ذات الطابع الإنتاجي التي يفترض أن تكون داعمة أساسية للنمو الاقتصادي، فهل هناك مقياس لتقييم كفاءة الأداء فيها؟ وهل يوجد برنامج للتنفيذ بحيث تتم مساءلة المسؤول عن مقدار ما أتى به من إيرادات من جراء قيامه بعملية الإنفاق؟ والجواب هو بالتأكيد بالنفي لأن موازنة البنود والاعتمادات منشغلة فقط بالنفقات وكيفية تنفيذها دون أن تعير الاهتمام ذاته لما يتم توليده من إيرادات وما يجري تحقيقه من أهداف وتنفيذ للبرامج جراء هذا الإنفاق. وعليه تمثل بعض الوزارات والمؤسسات عبءاً على الموازنة العامة في الوقت الذي يفترض أن تكون داعمة لها، أو على أقل تقدير مموله لنفسها مالياً.

٣. يعتمد العراق الطرق الآلية في وضع تقديرات الإنفاق للسنوات القادمة، ومن ذلك مثلاً اعتماد النفقات المتحققة فعلاً للسنة ما قبل الأخيرة أو اعتماد متوسط النفقات الفعلية لعدد من السنوات المكتملة، مع الأخذ بنظر الاعتبار في كلا الحالتين المتغيرات الحاصلة في الاقتصاد القومي، وبشكل خاص نسبة التضخم النقدي. ومع ذلك تبقى هذه الطرق عقيمة على قدر تعلق الأمر بتحديد جدوى الإنفاق العام على الكثير من البنود وفي المرافق الحكومية المختلفة.

٤. يطبق العراق ما تسمى بطريقة الأساس النقدي {حسابات الخزانة} في إطار موازنة البنود والاعتمادات، وهي طريقة تقوم على أساس إدراج النفقات المتحققة فعلاً في الحساب الختامي لسنة معينة وكذلك إدراج الإيرادات المتحققة في تلك السنة، أما النفقات والإيرادات العامة الوارد تقديرها في الموازنة العامة، ولكن لم يجر تنفيذها خلال تلك السنة فيتم ترحيلها إلى السنة اللاحقة. ومن عيوب طريقة الأساس النقدي أنها تدفع المؤسسات الحكومية نحو انفاق ما تبقى لديها من أموال مخصصة قبل نهاية السنة المالية دون مبررات مقنعة، لكي تستطيع الحصول على تخصيصات أعلى في العام التالي أو على أقل تقدير الحصول على التخصيص نفسه. وهذا الأسلوب يمثل ضياعاً لموارد الدولة وهدراً للمال العام يصعب اكتشافه من خلال الرقابة المالية بأنواعها المختلفة (الرقابة الإدارية التي تنفذ تعليمات وزارة المالية، والرقابة المالية المستقلة ممثلة بديوان الرقابة المالية، والرقابة البرلمانية).

وإذا كانت هناك من إيجابية لطريقة الأساس النقدي في التطبيق فإنها تتمثل بسرعة إعداد الحساب الختامي نتيجة لغلق الحسابات مع انتهاء السنة المالية، ولكن حتى هذه الميزة مفقودة في العراق بسبب التلكؤ في تقديم الحسابات الختامية وتأخرها لسنوات عديدة، الأمر الذي يثير الشك والريبة حول دوافع هذا التأخير.

٥. قلة المرونة عند تنفيذ موازنة البنود والاعتمادات، بسبب القيود التي تفرضها هذه الموازنة والتي تتمثل بشل قدرة المؤسسة الحكومية على تجاوز الاعتمادات المقررة لكل بند، كما تعدد قدرة إدارة الأجهزة الحكومية على إجراء المناقلة للتخصيصات المرصدة من بند إلى آخر داخل المؤسسة نفسها، حتى وإن وجد فائض في بنود معينة يكفي لتغطية العجز في البنود الأخرى. لذلك يمكن الاستنتاج أن ضعف المرونة في موازنة البنود والاعتمادات وتركيزها على اعتبارات الرقابة المالية ومستلزماتها دون الاهتمام بمتطلبات تحسين الأداء والنتائج المتحققة، سوف يشكل باباً للتبذير وهدر الأموال العامة.

### المبحث الثالث: تغيير أسس الموازنة العامة في العراق ضرورة ملحة:

يستنتج من المبحث السابق أن السير على الخطى نفسها لنظام المالية العامة في العراق ولا سيما تطبيق موازنة البنود والاعتمادات يعني الاستمرار في دوامة الحلقة المفرغة بحيث تسير الموازنة العامة في ركاب الاقتصاد الريعي وتشكل امتداداً له بل ومكرسة لظاهرة الريعية. ولا يمكن كسر هذه الحلقة المفرغة إلا بإيجاد فن مالي جديد يقوم على أسس مختلفة. وبطبيعة الحال فإن الباحث يدرك أن الاقتصاد العراقي يعاني من مشاكل بعضها يحتاج إلى معالجات سريعة وآنية وعلى المدى القصير، ومنها على صعيد السياسة المالية، في حين أن الإصلاحات الهيكلية قد تحتاج إلى مدة زمنية تمتد للأجل المتوسط أو البعيد، لكنه يدرك أيضاً أن الضرورة باتت ملحة للبدء بالخطوات الأولى نحو استراتيجية جديدة لموازنة الدولة تقوم على أسس اقتصادية بالدرجة الأساس من خلال اعتمادها برامج معينة للوصول إلى أهداف وغايات محددة، وأن تكون هناك معايير لتقييم الأداء في هذه البرامج، الأمر الذي ينقل الاهتمام ليس فقط بالمدخلات التي تمثلها الاعتمادات في موازنة البنود، إنما التركيز أيضاً على المخرجات من خلال قياس فاعلية الإيرادات العامة وإنتاجيتها ومدى تحقيقها للأهداف المنشودة.

إن فكرة موازنة البرامج والأداء، التي تميزها عن موازنة البنود والاعتمادات، تتلخص في إعادة تقسيم جانب النفقات العامة في الموازنة بحيث يتم التركيز على ما تنجزه الدولة من أعمال، وليس ما تقوم بشرائه من سلع وخدمات. وعليه فإن الاهتمام في تقسيم موازنة البرامج والأداء لا يوجه بالدرجة الأساس نحو تحديد عناصر الإنتاج المستخدمة في كل وحدة من وحدات الاقتصاد العام، إنما إلى الناتج النهائي نفسه. بمعنى أن عناصر الإنتاج ينظر إليها بوصفها متغيرات وسيطة أو مدخلات لا تشتري لذاتها، بل لإنجاز برنامج معين أو تحقيق هدف محدد. إذن فالجديد هنا هو ما تفعله الدولة وليس ما تشتريه في سبيل أغراضها. ومن ثم فإن موازنة الأداء تنقل الاهتمام من وسائل الأداء إلى المنجزات المؤداة فعلاً.<sup>(١٦)</sup>

كما تعد موازنة البرامج والأداء من الأفكار الجديدة التي طرحت لإصلاح الموازنة العامة على الصعيد الرقابي، إذ تحول الاهتمام بموجبها من ممارسة الرقابة على بنود الموازنة العامة إلى النظر لوثيقة الموازنة بوصفها أداة تهدف إلى التأكد من ضبط النفقات العامة وتحقيق الكفاءة والفاعلية في إنجاز البرامج والأنشطة الحكومية.

وقد وضعت تعريفات عدة لموازنة البرامج والأداء ومنها:

- عرفتها لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية بأنها "مجموعة الأساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت، ساعات العمل، والمواد..."<sup>(١٧)</sup>

- "مجموعة من الأهداف المقررة على أجهزة الحكومة ووحدها المختلفة تحققها خلال فترة زمنية مقبلة بعد تفصيلها تبعاً للبرامج والأنشطة والجهود اللازمة لهذا التحقيق مع تحديد التكلفة المقدرة لتنفيذ كل برنامج أو نشاط، وتحديد معايير الانجاز وقياس الكفاءة"<sup>(١٨)</sup>

- "هي تلك الموازنة التي تبين الأهداف التي تتطلب لها التخصيصات المعتمدة، وتوضح تكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف، وكذلك معايير قياس الانجازات تحت كل برنامج"<sup>(١٩)</sup>

- "انها بيان يستخدم الأهداف لتوضيح السبب الذي لأجله سيتم إنفاق الأموال، إذ انها طريقة لتخصيص الأموال لإنجاز أهداف محددة مستندة إلى البرامج وقياس النتائج، فهي تختلف عن المدخل التقليدي للموازنة لأنها تركز على النتائج من الإنفاق لما سيتم شراؤه بالأموال وليس على كمية الأموال المتاحة".

يستنتج من خلال التعريفات أعلاه أن موازنة البرامج والأداء تعمل على تقسيم الأهداف الاقتصادية العامة للدولة إلى برامج وأنشطة محددة يتم تنفيذها بموجب خطة بتوقيتات مقررّة وبتكاليف محددة، وبمسؤولين معينين لمتابعة البرنامج أو النشاط، على أن يتم قياس الأداء في ذلك البرنامج أو النشاط في نهاية المدة المبرمجة. أي أن تنفيذ البرامج والأنشطة يقترن بتحديد معايير وقياس كفاءة الإنجاز ومن هنا تبلورت تسمية هذه الموازنة، فهي لم تقتصر على كونها موازنة برامج تركز على التخطيط للبرامج دون النظر للأداء، كما انها لم تكتف بكونها موازنة تهتم بالأداء فقط دون النظر للبرامج، بل تم دمج الأداء مع البرامج في موازنة واحدة أطلق عليها موازنة البرامج والأداء.

ان تطبيق موازنة البرامج والأداء يمكن أن يؤدي إلى تحقيق الأهداف الآتية<sup>(٢٠)</sup>:-

١. ممارسة الرقابة على تنفيذ البرامج الواردة في الموازنة العامة، ومدى إنجاز الأهداف المطلوب تحقيقها من قبل الجهة المسؤولة عن التنفيذ.

١٧- د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، ط ٢، عمان، ٢٠٠٥. ص ٣٤٦.

١٨- هدى دياب أحمد صالح، (تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في تحقيق كفاءة الأداء بالوحدات الحكومية: دراسة تحليلية على الوحدات الحكومية بمنطقة الباحة)، مجلة أماراباك، المجلد السادس، العدد ١٧، ٢٠١٥. ص ٩٢.

١٩- د. عامر محمد سلمان، م. سناء أحمد ياسين، (إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية)، مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ٢٢، العدد ٩٢، ٢٠١٦. ص ٤٩٢.

٢٠- المصدر السابق نفسه. ص ٤٩٢-٤٩٣.

٢. الاستغلال الأفضل للموارد المادية والبشرية المتاحة والكشف عن الطاقات المعطلة في مراكز المسؤولية واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.
  ٣. ترشيد الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والاستثماري من خلال قياس كلفة كل برنامج ومحاولة تنفيذه بأقل ما يمكن من التكاليف.
  ٤. تحليل أسباب الانحرافات في تنفيذ البرامج المختلفة، بحيث لا يقتصر ذلك على مسألة التخصيصات المالية المعتمدة لكل برنامج، إنما يمتد ليشمل معدلات الأداء المرتبطة بكمية الخدمات المتحققة ومستوى جودتها.
  ٥. تعطي أفضلية في وضع أولويات الإنفاق بحسب الأهداف التي تسعى الحكومة لتنفيذها في المستقبل.
  ٦. تمثل أداة ضغط على الوحدة الحكومية المنفذة للبرنامج لتحسين كفاءتها وفعاليتها.
- إنَّ التحول نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء يحتاج العديد من المتطلبات، بالإضافة إلى الرغبة والإرادة الجادة المطلوبة من القيادات السياسية والإدارية، هناك العديد من الخطوات والمستلزمات الواجب اتخاذها لأجل البدء بتطبيق هذه الموازنة، ويمكن الإشارة باختصار لأبرزها على النحو الآتي:-
١. إعادة النظر في تبويب الموازنة العامة وفقا للوظائف\* والبرامج، الأمر الذي يتطلب بدوره إعادة الهيكلة الإدارية والتنظيمية للدولة بما ينسجم مع هذا التبويب. وكذلك تحديد الأهداف من العمل الحكومي وترتيبها ضمن سلم أولويات وتقسيمها على مجموعات تشارك في تنفيذها الوحدات الحكومية بحسب طبيعة عملها واختصاصها.
  ٢. تطوير النظام المالي والمحاسبي بما يتلاءم مع التبويب الجديد للموازنة العامة، وذلك باستخدام أساليب متقدمة في إطار علوم معينة كالإدارة الاقتصادية والمحاسبة الإدارية ومحاسبة التكاليف. وهذا ما يتطلب التخلي عن طريقة الأساس النقدي (المشار إليها سابقا)، والتحول نحو طريقة أساس الاستحقاق، والتي تعني أن الحسابات لا تعلق مع نهاية السنة المالية، بل تبقى مفتوحة ولا يتم إعداد الحساب الختامي إلا بعد تنفيذ النفقات العامة جميعها المقررة في الموازنة العامة لتلك السنة، وكذلك تحصيل الإيرادات الوارد تقديرها في الموازنة، إذ أن حساب التكاليف بالشكل الدقيق يتطلب إجراء التسوية الكاملة للنفقات والإيرادات الأمر الذي يتحقق من خلال طريقة أساس الاستحقاق.
  ٣. ضرورة إيجاد أدوات قياس ملائمة تتسم بالدقة الموضوعية، بمعنى تحديد مقاييس للأداء في كل وحدة من وحدات الاقتصاد العام حتى يتم ربط عناصر النفقات بها. طبعاً مع الأخذ بنظر الاعتبار طبيعة الناتج النهائي وكونه سلعة أو خدمة. وبشكل عام فإنه يشترط في اختيار وحدة الناتج النهائي التي

\*- يقصد بالتوزيع الوظيفي تصنيف النفقات العامة وتبويبها في مجموعات متجانسة، تخصص كل مجموعة منها لأداء وظيفة أو خدمة معينة من وظائف الدولة. أي أن هذا التبويب، وعلى خلاف التبويب الإداري، يعتمد توزيع النفقات العامة حسب نوع الخدمة أو الوظيفة التي تخصص لها الإيرادات العامة، بغض النظر عن التبعية الإدارية للجهات الحكومية التي تتولى تنفيذ النفقات. فموجب التصنيف الوظيفي تشتمل كل خدمة على الوحدات الحكومية التي تؤديها دون النظر إلى كون بعض هذه الوحدات تابعة لوزارات لا تكون مهمتها الأساسية أداء هذه الخدمة، وعلى هذا الأساس مثلاً فإن خدمة الصحة لا يندرج في نطاقها نفقات وزارة الصحة فحسب، بل يضاف إليها إنفاق وزارة التعليم على الصحة المدرسية، وإنفاق وزارة الدفاع على الخدمة الصحية التي تقدمها لمنسوبي الوزارة... الخ. وبعد التصنيف الوظيفي، بصفة عامة، أكثر ملاءمة للدول التي تعاني من عدم استقرار في هيكلها الإداري والتنظيمي إذ تتغير مسميات الأجهزة الإدارية واختصاصاتها بشكل مستمر، الأمر الذي لا يترك أثراً على التبويب الوظيفي، مثلما يؤثر على التبويب الإداري والنوعي.

تخدم أغراض موازنة الأداء أربعة شروط هامة وأساسية هي: ١- سهولة التمييز ٢- إمكانية القياس ٣- أن تكون لها دلالة علمية ٤- أن تكون وحدات الإنتاج متجانسة بدرجة تسهل إجراء مقارنات بين عام وآخر. (٢١)

٤. اقامة دورات تدريبية متخصصة للعاملين في شؤون الموازنة، لتمكينهم من استيعاب التبويب الجديد لموازنة البرامج والأداء.

٥. إعادة توزيع المسؤوليات والاختصاصات فيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ يقع العبء الأكبر هنا على الحكومة في مراحل الإعداد والتنفيذ وممارسة الرقابة على التكليف ومعدلات الأداء، بينما تحتاج السلطة التشريعية إلى خبرة علمية ومران لأجل مناقشة الموازنة العامة واعتمادها ومن ثم ممارسة الرقابة على تنفيذها. فدراسة الموازنة لم تعد تقتصر على بنود واعتمادات، بل دراسة برامج حكومية متنوعة وتحديد جدواها، والمراجعة لم تعد حسابية فقط إنما تقييمية للأداء في وحدات الاقتصاد العام.

يتفق الباحث مع وجهة النظر القائلة بوجود صعوبات حقيقية في طريق تطبيق موازنة البرامج والأداء في العراق، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:-

١. إن تطبيق موازنة البرامج والأداء سوف يضع أعباء جديدة على السلطة التشريعية، فمناقشة الموازنة من قبل مجلس النواب لم تعد مقتصرة على دراسة بنود واعتمادات إنما دراسة برامج حكومية مختلفة وتقييمها، والمراجعة لم تعد حسابية إنما مراجعة تقييمية للأداء في المؤسسات العامة المختلفة كما أسلفنا. وهذا يستلزم ضرورة توافر خبرة فنية عالية ودراية علمية لدى أجهزة السلطة التشريعية لتمكين من مساندة التبويبات الجديدة للموازنة والهدف من إعدادها، ولكي تكون الرقابة البرلمانية فعالة.

٢. كذلك تقع على عاتق الأجهزة التنفيذية ذات الصلة بالموازنة (وزارة المالية، وزارة التخطيط،...) مسؤوليات جديدة على صعيد إعداد الموازنة وتنفيذها، إذ مطلوب الإعداد والتحضير بموجب تبويبات جديدة مختلفة عما دُرِج على اعتماده سابقا، فضلا عن التنسيق بين البرامج الحديثة المقدمة في إطار البرنامج الشامل للحكومة، كما تنشأ صعوبات مرتبطة بتنفيذ أهداف البرنامج الواحد حينما تتصدى له أكثر من وحدة حكومية، كل منها تابعة إداريا لجهة أو وزارة مختلفة عن الأخرى، الأمر الذي يتطلب التنسيق بين هذه الوحدات لتنفيذ البرنامج. ولا تقف الصعوبة عند هذا الحد إنما تبرز أيضا في مسألة قياس كفاءة تنفيذ البرنامج، وكفاءة الأداء في وحدات التنفيذ. على سبيل المثال فإن برنامج الرعاية الصحية في إطار التبويب الإداري لموازنة الدولة، قد يجري تنفيذه من قبل وزارة الصحة، وزارة التعليم، وزارة الدفاع،... بينما تقتضي الفاعلية هنا تغيير الهيكل التنظيمي للدولة وبما يسمح بتنفيذ البرنامج المذكور من قبل جهة إدارية واحدة.

٣. كما تبرز صعوبات أخرى تتعلق بتوافر الكوادر الفنية والإدارية المطلوبة للتطبيق، إذ يتطلب تطبيق موازنة البرامج والأداء تغييرا جوهريا في الأسلوب الإداري السائد، وتبويب موازنة الدولة بما يتماشى

مع متطلبات البرامج والأداء يعد وسيلة فعالة من وسائل التحليل التي تجعل كل وحدة إدارية على دراية تامة بمدى مساهمتها في برنامج محدد، ومعرفة بتكاليف إنجاز المهام والأعمال التي يتعين تنفيذها. (٢٢)

٤. ان التحول من طريقة الأساس النقدي التي اعتمدها العراق لسنوات طويلة إلى طريقة أساس الاستحقاق التي تنسجم مع موازنة البرامج والأداء لا يخلو من معوقات وتعقيد، إذ تحتاج الطريقة الأخيرة إلى معلومات وبيانات تتسم بالشمولية والدقة، الأمر الذي ليس من السهل تحقيقه في العراق بشكل كامل في ظل الظروف الراهنة.

٥. هناك صعوبة أيضا على صعيد ممارسة العمل الرقابي بأنواعه المختلفة (الرقابة الإدارية، المالية المستقلة، البرلمانية)، لأن الرقابة لم تعد مراجعة للبنود والاعتمادات المقررة كما هو الحال في الموازنة التقليدية، إنما تصبح مراجعة للبرامج والتغيرات التي طرأت عليها واحتياجاتها والنتائج المتحققة منها. وعليه تأخذ الرقابة منحى جديداً وتمارس على العمليات المالية ليس فقط من قبل مسؤول الوحدة الإدارية إنما أيضا من خلال المسؤول عن تنفيذ البرنامج، فضلا عن الرقابة المستمرة على الأداء داخل وحدات الأداء.

٦. أما على صعيد مقاييس الأداء، فتكمن الصعوبة في اختيار وحدة الأداء الملائمة، فمؤسسات الاقتصاد العام تختلف بعضها عن البعض الآخر في وحدات المنتج النهائي على صعيد السلع والخدمات... والصعوبة تكون أشد في وحدات القطاع العام ذات الوظائف التقليدية، إذ لا يتمخض عن هذه الوحدات مخرجات مادية محسوسة يمكن عدّها وقياس كميتها، مثل توفير الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العلاقات الدبلوماسية مع الخارج وتحقيق العدالة في البلد.

على الرغم من هذه الصعوبات إلا أن التمسك بموازنة البنود والاعتمادات ذات الطابع التقليدي لم يعد ينسجم مع الواقع الراهن ومع دولة وصل فيها العجز المالي إلى مستويات خطيرة. لذلك تستدعي الظروف الحالية الجراءة في طرح حلول الإصلاح المالي ومواكبة النماذج والتجارب الحديثة من أجل مسايرة العصر. وتعد الموازنة العامة وشؤونها ركنا مهما وساحة ساخنة لمتابعة هذه الإصلاحات، لأنها تبقى المعبرة عن البرنامج السياسي للحكومة والتطلعات الاستراتيجية للدولة. وهناك خيارات عدة يمكن اللجوء إليها على صعيد تطبيق موازنة البرامج والأداء، لكن الخطوة الأساس تكمن في إعادة النظر في القواعد القانونية السائدة، إذ لا بد من إجراء تعديلات في القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالموازنة العامة وبما يتماشى مع الفن المالي الجديد.

أما على صعيد الخطوات الإجرائية فهناك العديد من الآراء والمقترحات التي يمكن تبنيها من قبل أصحاب القرار السياسي والاقتصادي. وفي هذا الإطار يطرح الباحث بعض الآراء والمقترحات لما يراه مناسبا لإجراء التحولات من موازنة البنود والاعتمادات إلى موازنة البرامج والأداء:-

١. تشكيل هيئة عليا من المختصين في الشأن الاقتصادي سواء أكانوا ممن يشغلون مناصب حكومية في الوزارات ذات الصلة أم من الأكاديميين تأخذ على عاتقها وضع خطة دقيقة وشاملة لإجراء

- التحولات المذكورة، ولعل في مقدمة ذلك وضع الأسس لعملية الربط بين الخطة الاقتصادية، بعيدة ومتوسطة المدى وما تتضمنه من أهداف وبرامج ومشاريع، والموازنات العامة وما تحتويه من تقديرات للنفقات والإيرادات العامة وما يسهم بتحقيق هذه الأهداف والبرامج من قبل الوحدات الحكومية.
٢. بالنظر لصعوبة تطبيق موازنة البرامج والأداء في العراق بدفعة واحدة، لذلك من الممكن البدء بخطوات جزئية تدريجية للتحويل نحو هذه الموازنة، إذ لا بد من مراحل للتنفيذ لا يخلو بعضها من الحاجة لقرارات سياسية. وما يقصده الباحث بالخطوات الجزئية التدريجية ليس اختيار مؤسسات أو وحدات حكومية معينة للتطبيق دون الأخرى، إنما تطبيق يشمل كل مؤسسات الاقتصاد العام والوحدات الحكومية في القطاع العام ولكن بخطوات تدريجية يتم من خلالها، وبمدة زمنية محددة، التخلص عن موازنة البنود والاعتمادات لصالح موازنة البرامج والأداء.
٣. من الممكن المزاوجة بين التقسيمات الإدارية والتنوعية مع تنفيذ موازنة البرامج والأداء، وذلك من خلال البدء بتبويب وظيفي لجميع أوجه النشاط في الاقتصاد العام يقوم على أساس الخدمات أو الوظائف المتوقع إنجازها خلال السنة المالية القادمة، وبما أن تحقيق كل وظيفة من الوظائف يتطلب القيام بتنفيذ عدد معين من البرامج، فإنه بالإمكان تقسيم كل وظيفة بدورها إلى البرامج الخاصة بها. وبما أنه تشترك أكثر من وحدة من وحدات الاقتصاد العام في تنفيذ برنامج واحد، فإنه يمكن بالمحصلة الاستعانة بالتبويب الإداري، فتقسم البرامج إدارياً حسب الوحدات التي تشترك في تنفيذ البرنامج، إذ تقسم الوحدات الأخيرة بدورها إلى وحدات أداء. كما يمكن الاستعانة بالتبويب النوعي الذي يندرج تحت الوحدات المختلفة للأداء.<sup>(٢٣)</sup>
٤. هناك تباين بطبيعة الحال بين موازنة البرامج وموازنة الأداء من حيث الغرض والأهمية، فالأولى تُستخدم عندما يتم اتخاذ قرارات من قبل السلطات العليا (البرلمان، مجلس الوزراء، الوزارة)، وبما ينسجم مع متطلبات التخطيط الشامل للموازنة. في حين تُستخدم موازنة الأداء بوساطة وحدات الاقتصاد العام الأساسية. كما تكون الأولى خطوة ضرورية وسابقة على إعداد الثانية، أما عملية ربطهما في موازنة واحدة فيمكن أن تكون بتسلسل هرمي من الأعلى إلى الأدنى، إذ يتم ابتداءً إعداد موازنة البرامج وتحضيرها بوساطة تقسيم النشاط الحكومي إلى مجموعة من البرامج الرئيسة يتضمن كل منها عدداً من البرامج الفرعية، وتحقيق أهداف البرنامج الفرعي يتم من خلال عدد من وحدات الأداء. على سبيل المثال تحقيق أهداف السياسة التعليمية\* يتضمن تصنيف الخدمات التعليمية في موازنة الدولة إلى مجموعة من البرامج الفرعية كبرنامج التعليم الابتدائي، برنامج التعليم الثانوي، برنامج التعليم المهني، برنامج التعليم الجامعي... الخ. ويتضمن كل واحد من هذه البرامج جملة من الأهداف يسعى إلى تحقيقها من خلال عدد من الإدارات الحكومية والتي تمثل كل منها وحدة أداء مستقلة. فمثلاً برنامج التعليم الثانوي يتم تنفيذه بوساطة عدد من الوحدات الحكومية يتولى أحدها بناء

٢٣- د. عادل أحمد حشيش، المصدر السابق. ص ٣٤٣.  
\* - ضمن وزارتي التربية والتعليم العالي والبحث العلمي.

المدارس، وآخر يتولى تجهيزها وتأثيثها، وثالث يتولى إعداد المدرسين وتدريبهم، ورابع يتولى تهيئة الكتب والمناهج ومراجعتها... الخ.

٥. لا يمكن الحديث عن تطبيق جدّي لموازنة البرامج والأداء في ظل الترهل الوظيفي الذي تشهده مؤسسات الدولة العراقية، فهذه الموازنة تبنى على أساس معايير للأداء وتنشد الفاعلية في إنتاجية الإيرادات العامة وتبغى تعظيم إنتاجية النفقات العامة من خلال تحقيق أقصى منفعة عامة،...، وهذه المقومات لا تتحقق في ظل مستو عال من البطالة المقنعة وإنتاجية حدية للعاملين تكاد تصل إلى الصفر في العديد من مؤسسات الاقتصاد العام، بل وتكون سالبة في مؤسسات أخرى... لذلك كخطوة ضرورية لا بد من إيقاف مد التعيين في الوظيفة العامة بخاصة حينما يكون ضمن أبواب المحسوبة والمنسوبة والمحاصصة السياسية، وبدلاً عن ذلك من الضروري اتخاذ الإجراءات المتعددة والمتنوعة لتنشيط القطاع الخاص (من خلال حزمة من السياسات الاقتصادية) لاسيما في القطاعات الإنتاجية لاستيعاب العاطلين عن العمل.

٦. ان نجاح أية استراتيجية جديدة للموازنة العامة في العراق، بما في ذلك التحول نحو موازنة البرامج والأداء، يقتضي ابتداءً التخلص من عبء كبير تتحمله موازنة الدولة، والذي يتمثل بالشركات العامة التي توقفت نشاطها من سنوات عدة والتي تتولى وزارة المالية تمويل نشاطها من خلال نفقات الدعم التي تخصص لها من هذه الموازنة.\* لذلك أمام الدولة أما إعادة تشغيلها ضمن معايير الجدوى الاقتصادية وبما يسهم بزيادة الإيرادات وتخفيف العبء عن كاهل الموازنة، أو خصخصتها بعد ضمان الحقوق المالية لمنتسبيها من خلال صيغة قانونية مناسبة يتم الاتفاق عليها.

## الاستنتاجات والتوصيات:

### أولاً: الاستنتاجات:

١. هناك العديد من العوامل والأسباب تقف وراء الخلل الهيكلي في الموازنة العامة وتفاقم العجز المالي فيها خلال السنوات الماضية، وأحد هذه العوامل هو الأسلوب المالي المتبع في العراق والمتمثل بموازنة البنود والاعتمادات.
٢. تقسم الموازنة العامة سنويا في العراق وفق ثلاثة توبيبات أساسية (إداري، نوعي، اقتصادي)، إذ يجري توزيع التخصيصات إداريا حسب الأبواب بحيث تمثل كل وزارة بابا من تلك الأبواب، ثم يتم توزيع التخصيصات بموجب بنود محددة في الوحدات الحكومية التابعة للوزارات، ويستكمل التوبيب الإداري بتوبيب نوعي تقسم من خلاله النفقات حسب موضع الإنفاق في المؤسسات العامة، كما تبوب الموازنة العامة إلى نفقات جارية وأخرى استثمارية.

\*- يقدر عدد منتسبي هذه الشركات بحوالي ٦٠٠ ألف منتسب: للمزيد من التفاصيل أنظر: الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الأول، ٢٠٢٠، ص ١٤.

٣. تمارس الرقابة المالية بأنواعها المختلفة (الإدارية، المالية المستقلة، البرلمانية) في موازنة البنود والاعتمادات لأجل غرض رئيسي فقط هو ضمان أن الإنفاق يجري في حدود التخصيصات المقدّرة في الموازنة العامة وفي الأبواب المخصصة لها ذاتها، وان اجراءات الصرف تحصل بشكل سليم وقانوني.
٤. يطبّق العراق طريقة الأساس النقدي والتي يُدرج بموجبها في الحساب الختامي فقط ما تم تنفيذه من نفقات وتحصيله من إيرادات خلال السنة المالية، واستبعاد النفقات والإيرادات غير المنجزة في تلك السنة مما تم إقراره في الموازنة العامة، وهذا ما يولد عيوباً أخرى تتمثل بإعطاء بيانات غير مكتملة عما تضمنته الموازنة، بالإضافة إلى تسببه في هدر المال العام نتيجة لقيام الوحدات الحكومية بإنفاق غير منطقي لما تبقى لديها من أموال مخصصة قبل نهاية السنة المالية بحجة الاستفادة من هذه الأموال بدلا من إعادتها لخزينة الدولة، ولضمان الحصول على تخصيصات أعلى في السنة اللاحقة، أو الحصول على التخصيص نفسه على أقل تقدير.
٥. إنّ تطبيق موازنة البنود والاعتمادات في العراق ولعقود من الزمن لا يخلو من مزايا، فهي تتسم بسهولة الإعداد من الناحية الفنية، وباتت مفهومة لدى المستويات الإدارية المختلفة، ويمكن بوساطتها (في ضوء تحديد الصلاحيات والمسؤوليات) اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية والمسؤولين عن ارتكابها. كما أسهم استخدامها الطويل من قبل المؤسسات العامة على توحيد النظام المحاسبي ومن ثم تحسين قدرة الأجهزة الرقابية على تأدية مهامها.
٦. على الرغم من بعض المزايا التي يحظى بها تطبيق موازنة البنود والاعتمادات في العراق، إلا أنّها تعاني بالمقابل من أوجه قصور وعيوب تفوق هذه المزايا أبرزها التطورات المالية العامة المعاصرة، وواقع السياسة المالية في البلد. ولعل من أبرز سلبيات هذه الموازنة هو افتقارها للربط بين المدخلات أو تخصيصات الإنفاق والمخرجات أو الأعمال المنجزة، وكذلك غياب الكفاءة في استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة بسبب عدم وجود معايير الأداء لما تم إنفاقه ولاسيما معيار العائد-الكلفة.

### ثانيا: التوصيات:

١. ضرورة إجراء إعادة نظر شاملة لاستراتيجية الموازنة العامة في العراق والبحث عن البدائل التي تحسّن من أداء الموازنة وترفع من فاعلية السياسة المالية من أجل النهوض بواقع الاقتصاد العراقي ككل.
٢. إصدار تشريعات جديدة تمهد الأرضية اللازمة لاعتماد موازنة البرامج والأداء، وتكون كفيلا بالزام أجهزة السلطة التنفيذية بتطبيقها.
٣. بالنظر لصعوبة التخلي بشكل كامل عن موازنة البنود والاعتمادات، وتنفيذ موازنة البرامج والأداء بدفعة واحدة، فإن الباحث يؤيد القيام بعملية انتقال تدريجية على مراحل، يتم من خلالها المزاججة بين التبويبات اللازمة لكل من الموازنتين أعلاه. وبما يؤدي الى استيعاب متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء وتجاوز المعوقات التي تبرز في أثناء التطبيق.
٤. على أصحاب القرار في الشأن السياسي والاقتصادي البدء من الآن في التحول التدريجي باتجاه موازنة البرامج والأداء، بما يضمن وضع الخطط والأهداف والبرامج للوحدات الحكومية لأجل

- تضمينها في الموازنة العامة، واعتماد معايير للأداء في مؤسسات الاقتصاد العام تكون كفيلة بتحقيق الأهداف وتنفيذ البرامج وفق مبدأ تعظيم الإنتاجية.
٥. على الوزارات ومؤسسات الاقتصاد العام العمل على تهيئة الكوادر الإدارية والمحاسبية اللازمة لإعداد هذه الموازنة وتنفيذها بالشكل السليم، وكذلك تهيئة مقاييس الأداء التي تتلاءم مع ما تنتجه من سلع أو خدمات.
٦. إجراء تغيير في نمط الرقابة على الأداء وأساليبها بحيث لا تكون مقتصرة على ضمان عدم تجاوز الصرف للحدود المسموح بها، إنما تستخدم مقاييس وقواعد لتقييم أداء المؤسسات العامة وتحليل العوائد والتكاليف، فضلا عن قدرتها على قياس فاعلية الإيرادات العامة وانتاجيتها.
٧. التحلي عن طريقة الأساس النقدي، والتحول نحو طريقة أساس الاستحقاق والتي تبقى الحسابات بموجبها مفتوحة ولا يتم إعداد الحساب الختامي إلا بعد تنفيذ كل النفقات وتحصيل كل الإيرادات التي تم وضع تقديراتها في الموازنة العامة لسنة مالية معينة، وهذا ما يظهر وثيقة المركز المالي للدولة بالشكل المتكامل ويعطي فكرة صحيحة عن نشاطها خلال تلك السنة.

جدول (١) الإيرادات العامة الواردة في موازنة الدولة للسنوات (٢٠٠٥ - ٢٠١٩) (مليار دينار)

السنة	الإيرادات النفطية	النسبة من إجمالي الإيرادات %	الإيرادات غير النفطية	النسبة من إجمالي الإيرادات %	إجمالي الإيرادات
2005	27874	96.25	1085	3.75	28959
2006	42288	93.16	3104	6.84	45392
2007	41104	97.72	961	2.28	42065
2008	75669	94.03	4807	5.97	80476
2009	47528	94.29	2880	5.71	50408
2010	59794	96.86	1941	3.14	61735
2011	76184	94.13	4751	5.87	80935
2012	99658	97.39	2669	2.61	102327
2013	116364	97.54	2933	2.46	119297
2015	78649	83.63	15399	16.37	94048
2016	69773	85.40	11927	14.60	81700
2017	67950	86.00	11061	14.00	79011
2018	77160	84.20	14483	15.80	91643
2019	93741	88.80	11829	11.20	105570
المتوسط	69553	91.55	6416	8.45	75969
معامل الارتباط بين الإيرادات النفطية وإجمالي الإيرادات					0.98

المصدر:- قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٠٥ - ٢٠١٩).

الملاحظات:-

١. حسبت النسب ومعامل الارتباط من قبل الباحث.
  ٢. تم استبعاد سنة ٢٠١٤ من السلسلة الزمنية وذلك لعدم صدور قانون للموازنة العامة لتلك السنة، وهذه الملاحظة شاملة لجميع الجداول الأخرى.
- جدول (٢) النفقات العامة بالأسعار الجارية والأسعار الثابتة والنتائج المحلي الإجمالي في العراق للسنوات (٢٠٠٥ - ٢٠١٩) (مليار دينار)

السنة	النفقات العامة الجارية (مليار دينار)	الرقم القياسي لأسعار المستهلك (٢٠٠٧=١٠٠)	النفقات العامة بأسعار ٢٠٠٧ (مليار دينار)	النتائج المحلي الإجمالي (مليار دينار)	نسبة النفقات الجارية إلى الناتج المحلي %
2005	35981	49.9	72164	73534	48.9
2006	50963	76.3	66766	95588	53.3
2007	51727	100.0	51727	111456	46.4
2008	86684	112.6	76981	157026	55.2
2009	69165	122.1	56633	130643	52.9
2010	84658	125.1	67688	162065	52.2
2011	96662	132.1	73188	217327	44.5
2012	117132	140.1	83632	254225	46.1
2013	138425	143.4	96519	273588	50.6
2015	119462	145.7	82015	194681	61.4
2016	105895	145.8	72631	196924	53.8
2017	100671	146.1	68916	221666	45.4
2018	104159	146.6	71031	254870	40.9
2019	133108	*146.4	90947	262917	50.6
المتوسط	92478		73631	186179	50.2
معدل النمو السنوي المركب	10.58		1.79	10.29	

\*- سجل قسم المشروبات غير الكحولية والأغذية (الخبز والحبوب، الزيوت والدهون، الفواكه والخضروات، أغذية أخرى) انخفاضاً قدره (١,٣%) في عام ٢٠١٩ مقارنة بعام ٢٠١٨ ليسهم في هذا الانخفاض بالأسعار.

المصدر:-

١. قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٠٥ - ٢٠١٩).
٢. وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لسنوات متعددة، احصاءات الحسابات القومية.

الملاحظات:-

١- تم حساب معدل النمو السنوي المركب (r) بواسطة الباحث وفق الصيغة الرياضية:  $r =$

$$\left[ \left( \frac{Y_t}{Y_0} \right)^{\frac{1}{t}} - 1 \right] * 100$$

حيث أن:  $Y_t$  تمثل المتغير في سنة المقارنة

$Y_0$  تمثل المتغير في سنة الأساس

t تمثل المدة الزمنية

٢- تم حساب النفقات العامة بالأسعار الثابتة وفق الصيغة:  $\left( \frac{\text{النفقات العامة بالأسعار الجارية}}{\text{الرقم القياسي لأسعار المستهلك}} \times 100 \right)$

٣- حسب النسب والمتوسط من قبل الباحث.

جدول (٣) النفقات التشغيلية والنفقات الاستثمارية ونسبتها إلى إجمالي النفقات خلال المدة

(٢٠٠٥ - ٢٠١٩) (مليار دينار)

السنة	النفقات التشغيلية	النسبة من إجمالي النفقات %	النفقات الاستثمارية	النسبة من إجمالي النفقات %	إجمالي النفقات
2005	28431	79.02	7550	20.98	35981
2006	41691	81.81	9272	18.19	50963
2007	39062	75.52	12665	24.48	51727
2008	61349	70.77	25335	29.23	86684
2009	54148	78.29	15017	21.71	69165
2010	60981	72.03	23677	27.97	84658
2011	66596	68.90	30066	31.10	96662
2012	79954	68.26	37178	31.74	117132
2013	83316	60.19	55109	39.81	138425
2015	78248	65.50	41214	34.50	119462
2016	80149	75.69	25746	24.31	105895
2017	75217	74.72	25454	25.28	100671
2018	79509	76.33	24650	23.67	104159

تغيير استراتيجية الموازنة العامة وأهميته في النهوض بالاقتصاد العراقي

133108	24.83	33049	75.17	100059	2019
92478	28.27	26142	71.73	66336	المتوسط

المصدر:- قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٠٥ - ٢٠١٩).

الملاحظات:-

- تم حساب النسب والمتوسط من قبل الباحث.

جدول (٤) العجز المالي المخطط للموازنة العامة والفائض أو (العجز) المالي الفعلي خلال المدة

(٢٠٠٥ - ٢٠١٩) (مليار دينار)

السنة	إجمالي النفقات	إجمالي الإيرادات	العجز المخطط	الفائض أو (العجز) الفعلي
2005	35981	28959	7022	14128
2006	50963	45392	5571	10249
2007	51727	42065	9662	15568
2008	86684	80476	6208	20849
2009	69165	50408	18757	2642
2010	84658	61735	22923	5169
2011	96662	80935	15727	30359
2012	117132	102327	14805	29092
2013	138425	119297	19128	6894
2015	119462	94048	25414	-3927
2016	105895	81700	24195	-12658
2017	100671	79011	21660	1845
2018	104159	91643	12516	25697
2019	133108	105570	27538	-4157
معامل الارتباط بين العجز المخطط والفائض أو (العجز) الفعلي				-0.67

المصدر:-

١. قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٠٥ - ٢٠١٩).

٢. البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي، القطاع المالي، جدول الموازنة العامة (الفائض أو العجز)، لسنوات متعددة.

الملاحظات:-

١. في العمود الأخير الإشارة السالبة تعني وجود العجز المالي، والإشارة الموجبة تعني وجود الفائض المالي.

٢. في العمود الخاص بالعجز المخطط لم يضع الباحث الإشارة السالبة، فالسنوات جميعها كانت في حالة عجز.
٣. حسب معامل الارتباط من قبل الباحث

### قائمة المصادر:

#### أولاً: الكتب والمجلات:

١. د. أحمد بريهي العلي، الاستثمار الأجنبي والنمو وسياسات الاستقرار الاقتصادي، دار الكتب، كربلاء، ٢٠١٤.
٢. د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، ط ٢، عمان، ٢٠٠٥.
٣. د. رضا صاحب ابو حمد آل علي، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، البصرة، ٢٠٠٢.
٤. د. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١١.
٥. د. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة- مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٦. د. عامر محمد سلمان، م. سناء أحمد ياسين، (إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية)، مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ٢٢، العدد ٩٢، ٢٠١٦.
٧. د. نوزاد عبد الرحمن الهيتي، د. منجد عبد اللطيف الحشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
٨. هدى دياب أحمد صالح، (تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في تحقيق كفاءة الأداء بالوحدات الحكومية: دراسة تحليلية على الوحدات الحكومية بمنطقة الباحة)، مجلة أماراباك، المجلد السادس، العدد ١٧، ٢٠١٥.

#### ثانياً: الوثائق:

١. البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي، القطاع المالي، جدول الموازنة العامة (الفائض أو العجز)، لسنوات متعددة.
٢. الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، تشرين الأول ٢٠٢٠.
٣. قانون تمويل العجز المالي، الذي أقره مجلس النواب العراقي في ١٢/١١/٢٠٢٠.
٤. قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٠٥-٢٠١٩).
٥. وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية لسنوات متعددة، احصاءات الحسابات القومية.