



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة كربلاء
كلية الإدارة والاقتصاد
قسم الاقتصاد
الدراسات العليا



دراسة تحليلية لتجربة مصر والأردن في تطبيق موازنة البرامج والاداء وامكانية الافادة منها في

العراق

اطروحة مقدمة الى

الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد _ جامعة كربلاء

وهي جزء من متطلبات نيل درجة دكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية

من قبل الطالبة:

فاطمة صالح مطر الجادري

بإشراف:

أ.د. عامر عمران كاظم المعموري

2024م

1445هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

... يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ
بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ (11)

صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيِّ الْعَظِيمِ

المجادلة آية (11)

اقرار المشرف

اشهد ان الاطروحة الموسومة ب(دراسة تحليلية لتجربة مصر والاردن في تطبيق موازنة البرامج والاداء وامكانية الافادة منها في العراق) التي تقدمت بها الطالبة (فاطمة صالح مطر) والتي اجريت تحت اشرافي في قسم الاقتصاد / كلية الادارة والاقتصاد / جامعة كربلاء وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في فلسفة العلوم الاقتصادية .


توقيع

أ.د. عامر عمران كاظم المعموري

توصية السيد رئيس القسم

بناء على توصية المشرف ارشح الاطروحة للمناقشة


توقيع

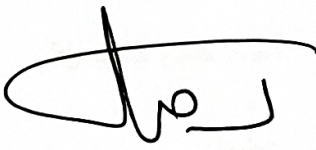
أ.د. توفيق عباس عبد عون المسعودي

رئيس القسم

كلية الادارة والاقتصاد / جامعة كربلاء

إقرار المقوم اللغوي

اشهد أن الأطروحة الموسومة بـ(دراسة تحليلية لتجربة مصر والأردن في تطبيق موازنة البرامج والأداء وامكانية الأفادة منها في العراق) التي تقدمت بها الطالبة (فاطمة صالح مطر) قد اجريت مراجعتها من الناحية اللغوية حتى اصبحت ذات اسلوب لغوي سليم وخالي من الأخطاء اللغوية ولأجله وقعت.



أ.د محمد عبد الرسول جاسم

كلية التربية للعلوم الانسانية . جامعة كربلاء

2024 / 2 / 15

إقرار لجنة المناقشة

نحن أعضاء لجنة المناقشة الموقعون أدناه، نشهد إننا اطلعنا على الأطروحة الموسومة بـ (دراسة تحليلية لتجربة مصر والأردن في تطبيق موازنة البرامج والأداء وامكانية الأفادة منها في العراق) وقد ناقشنا الطالبة (فاطمة صالح مطر) في محتوياتها، وفيما له علاقة بها، ووجدنا بأنها جديرة بالقبول لنيل درجة الدكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية.


التوقيع

أ.د محمد حسين كاظم الجبوري

رئيسا


التوقيع

أ.د. عمار محمود حميد

عضوا


التوقيع

أ.د. رحيم كاظم حسن الشرع

عضوا


التوقيع

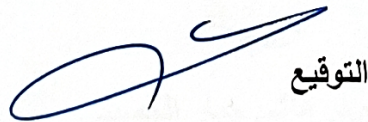
أ.م.د خليل حميد راضي

عضوا


التوقيع

أ.م.د سلام كاظم شاني

عضوا


التوقيع

أ.د. عامر عمران كاظم

عضوا ومشرفا

اقرار رئيس لجنة الدراسات العليا

بناءً على اقرار المشرف العلمي والخبير اللغوي على رسالة
اطروحة الدكتوراه / قسم الاقتصاد للطالبة (فاطمة صالح مطر)
الموسومة بـ (دراسة تحليلية لتجربة مصر والاردن في
تطبيق موازنة البرامج والاداء وامكانية الافادة منها في
العراق) ارشح هذه الاطروحة للمناقشة.

أ.د. علي احمد فارس

رئيس لجنة الدراسات العليا
معاون العميد للشؤون العلمية والدراسات العليا

مصادقة مجلس الكلية

صادق مجلس كلية الادارة والاقتصاد/جامعة كربلاء على توصية لجنة المناقشة

عميد كلية الادارة والاقتصاد

أ.م.د. هاشم جبار الحسيني

عميد كلية الادارة والاقتصاد

الاهلء

أهءى هءا الجهء المنواضع

الى:

من بلع الرساءة.. واهى الامانة... ونصح الامة.. الى نبى الرءمة

والامة ونور العالمين نبىنا محمد صل الله عليه واله وسلم

سيدة نساء العالمين فاطمة الزهراء (عليها السلام)

من بعءائهما وحبهما وفقنى ربى لما انا عليه اليوم....

والءاى اءال الله تعالى عمهما... حبا واخلصا.. اعزازا ووفاء..

عنوان الحب والوفاء..... زوجى الحىب..

رمزى الحنان والموءة... اخواتى..

سندى ومنكبى ورباط ازرى... اخوتى..

احفاء العائلة وفرحها.....

اهءى لهم جهءى هءا.. ساءلة المولى القءىب ان تحفظهم لى ما حىب..

الباءة فاطمة

شكر وامتنان

الحمد لله الذي بين لنا سبيل الهداية، وأزاح عن بصائرنا ظلمة الغواية، والصلاة والسلام على النبي المصطفى، والرسول المجتبي، المبعوث رحمة للعالمين، وقدوة للسالكين، وعلى آله وصحبه ومن اتبعهم بإحسان الى يوم الدين

أما بعد فأشكر الله العلي القدير أن يسر لي طريق العلم، وأنار لي دروب المعرفة، وأنقدم بخالص الشكر والتقدير والامتنان والعرفان بالجميل إلى أستاذي المشرف الاستاذ الدكتور عامر عمران المعموري لما بذله من جهود كبيرة وسخية وصبر دؤوب وتوجيه علمي مميز أسهم في إتمام هذه الأطروحة فجزاه الله تعالى عني خيرا الجزاء وأوفره وآتاه المزيد من فضله.

وأتقدم بوافر الاحترام والتقدير الى رئيس وأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة اطروحتي، كما اشكر أيضاً عمادة كلية الادارة والاقتصاد وقسم الاقتصاد رئيساً واساتذة لرعايتهم ومتابعتهم الخاصة والتميزة لطلبة الدراسات العليا، والشكر الجزيل لكل من استاذ مساعد دكتور كاظم سعد عبد الرضا الاعرجي و الاستاذ دكتور عياد محمد علي باش.

وأخيراً وليس آخراً أتقدم بالشكر والتقدير لجميع العاملين في مكاتب كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة بابل وكربلاء والعتبات المقدسة كل من العتبة العباسية والحسينية فقد كانوا خير عون لي في الحصول على المصادر المتعلقة بموضوع الأطروحة.

وفي الختام أتوجه بشكري وأمتناني لوالدي الكريمين، اعترافاً بفضلهما، ووفاءً بحقهما. والى زوجي العزيز واخوتي، ثم اثني بجزيل الشكر والتقدير إلى كل من مد لي يد العون والمساعدة من الأهل والأقرباء والأصدقاء طيلة سنوات الدراسة وإعداد الأطروحة.

المستخلص:

التحديات الكبيرة التي واجهها الاقتصاد العراقي بالماضي تتطلب إصلاحات هيكلية ، ولعل في مقدمة هذه الإصلاحات الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والاداء، وهي أكثر شفافية لأن من خلالها يمكن قياس فعالية وإنتاجية الإيرادات العامة من خلال تحقيق الأهداف المحددة في سياق السياسة العامة، وكذلك قياس مدى توافق هذه الأهداف مع الأولويات الوطنية. فقد واصلت الموازنة العامة للأعوام 2005-2021 إلى عجز مخطط، لذا تم وضع الإطار المقترح للإصلاح من خلال تحديد مسار التنمية المتوقع من خلال اعتماد موازنة البرنامج والأداء، لما يمكن تحقيقه من فوائد والذي سينعكس إيجاباً على الموازنة العامة من خلال ترشيد المشاركة في المساءلة عن العجز الذي تتولى الحكومة القيام به وتخصيص اعتمادات له في الموازنة العامة. وهدف البحث إلى تسليط الضوء على مفهوم وأهمية موازنة البرامج والاداء، بوصفها أحد المساهمين في إعداد الموازنات العامة الحديثة، الأمر الذي فرضته الحاجة إلى وضع أسس إعداد الموازنة العامة نتيجة لتأثير مشاركة الدولة في جوانب التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع. إذ ان مشكلة الدراسة هي الاعتماد على اسلوب موازنة البنود في اعداد الموازنة العامة والتي نجم عنها عدد من المشاكل، ومنها تركيزها على الماضي اكثر من المستقبل، اضافة الى اعتمادها على الجانب الرقابي والمدخلات بدلا من المخرجات، ومنع القادة الإداريين من الإبداع، وفرضت الدراسة هل ان مغادرة موازنة البنود بالاعتماد على الاتجاهات الحديثة في تخطيط واعداد وتنفيذ الموازنة العامة يمثل اطارا سليما لإصلاحها مما يساهم في تحسين كفاءة اداء الموازنة العامة للدولة، وقد تناول الدراسة جملة من الاستنتاجات وهو ان تطبيق موازنة البرامج والاداء في العراق يحتاج الى ان تتوفر لدى الحكومة ادارة للنتائج والتي تمكنها من اعداد موازنة معدة بالنتائج، إلا ان غياب الظروف الملائمة والبيئة لتحسين الاداء والشفافية والمساءلة على اساس النتائج قد تعيق تنفيذ موازنة البرامج والاداء، فضلا عن ان تحول العراق من طريقة الأساس النقدي التي كان يعتمد عليها لسنوات طويلة إلى طريقة أساس الاستحقاق التي تتسجم مع موازنة البرامج والأداء لا يخلو من المعوقات والتعقيدات، وذلك لان الطريقة الأخيرة تحتاج إلى البيانات والمعلومات والتي تتسم بالدقة والشمولية، الأمر الذي ليس من السهل تحقيقه في العراق بشكل كامل في ظل الظروف الراهنة.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	الآية
ب	الاهداء
ج	شكر وامتنان
د	المستخلص
هـ - ك	قائمة المحتويات
ل	قائمة الجداول
1	المقدمة
2	اهمية البحث
2	مشكلة البحث
2	فرضيات البحث
2	هدف البحث
3	هيكلية البحث
7-3	الدراسات السابقة
8	الفصل الاول : الاطار المفاهيمي والمصرفي لإصلاح الموازنة العامة
8	تمهيد
8	المبحث الاول : الاطار النظري لإصلاح الموازنة العامة
8	المطلب الاول : نشأة الموازنة العامة، المفهوم، الأهداف، التطور
8	اولاً : نشأة الموازنة العامة
10-9	ثانياً : مفهوم الموازنة العامة
12-10	ثالثاً : اهداف الموازنة العامة
12	رابعاً : تطور الموازنة العامة :
12	المطلب الثاني : قواعد الموازنة العامة
13	اولاً : قاعده سنوية الموازنة
13	ثانياً : قاعدة وحده الموازنة :

14-13	ثالثاً : قاعدة الشمول
15-14	رابعاً : قاعدة توازن الموازنة
15	المطلب الثالث : مراحل تنفيذ الموازنة العامة ومراقبتها
17-15	اولاً : مراحل تنفيذ الموازنة
20-18	ثانياً : مراقبة تنفيذ الموازنة
21	المطلب الرابع : عجز الموازنة وأثاره الاقتصادية
21	اولاً : مفهوم عجز الموازنة العامة
23-21	ثانياً : اسباب عجز الموازنة العامة
24-23	ثالثاً : انواع عجز الموازنة العامة
26-24	رابعاً : الاثار الاقتصادية والاجتماعية لعجز الموازنة العامة
28-26	خامساً : معالجة عجز الموازنة العامة
29	المبحث الثاني : انواع الموازنات العامة
29	المطلب الاول : الاتجاه التقليدي للموازنة العامة
29	اولاً: مفهوم موازنة البنود
29	ثانياً: مزايا موازنة البنود
30	ثالثاً: عيوب موازنة البنود
30	المطلب الثاني : موازنة البرامج والاداء
30	اولاً: نشأة وتطور موازنة البرامج والاداء
31	ثانياً: تعريف موازنة البرامج والاداء
32-31	ثالثاً: مزايا تطبيق موازنة البرامج والاداء
33-32	رابعاً: عيوب موازنة البرامج والاداء
34-33	خامساً: متطلبات تنفيذ موازنة البرامج والاداء
35-34	سادساً: مراحل اعداد موازنة البرامج والاداء
35	المطلب الثالث: موازنة التخطيط والبرمجة
36 - 35	اولاً: نشأة وتطور موازنة التخطيط والبرمجة :
37 -36	ثانياً: مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة
38-37	ثالثاً: مزايا موازنة التخطيط والبرمجة
38	رابعاً: عيوب موازنة التخطيط والبرمجة
39	المطلب الرابع: الموازنة الصفرية

39	اولاً: نشأة الموازنة الصفرية
40-39	ثانياً: مفهوم الموازنة الصفرية
41-40	ثالثاً: مراحل تنفيذ الموازنة الصفرية
42- 41	رابعاً: مزايا الموازنة الصفرية
43-42	خامساً: عيوب الموازنة الصفرية
44-43	سادساً: متطلبات الموازنة الصفرية
44	المطلب الخامس: الموازنة التعاقدية
44	اولاً: نشأة الموازنة التعاقدية
45	ثانياً: مفهوم الموازنة التعاقدية:
46-45	ثالثاً: أساليب تنفيذ الموازنة التعاقدية :
46	رابعاً: مزايا تطبيق الموازنة التعاقدية
47 - 46	خامساً: معوقات تطبيق الموازنة التعاقدية
48	المبحث الثالث : دور السياسة المالية في اصلاح الموازنة العامة
48	المطلب الاول : السياسة المالية
49 - 48	اولاً: مفهوم السياسة المالية
50 - 49	ثانياً: اهداف السياسة المالية
52 - 50	ثالثاً: ادوات السياسة المالية
53- 52	رابعاً: اتجاهات السياسة المالية
54	المطلب الثاني : مراحل تطور السياسة المالية
55 - 54	اولاً : السياسة المالية في المجتمعات القديمة
56 - 55	ثانياً : السياسة المالية في المدرسة الكلاسيكية
58 - 56	ثالثاً : السياسة المالية في المدرسة الكينزية
59 - 58	رابعاً : السياسة المالية في المدرسة النقودية
59	خامساً : السياسة المالية في المدرسة التوقعات العقلانية
60 - 59	سادساً: السياسة المالية من منظور مدرسة اقتصاديات جانب العرض
60	المطلب الثالث : دور السياسة المالية في اصلاح الموازنة العامة
61 - 60	اولاً : اصلاح النفقات العامة
62 - 61	ثانياً : اصلاح الايرادات العامة
63 - 62	ثالثاً: ترشيد الإنفاق الحكومي وتقليصه

64	الفصل الثاني الاتجاهات العالمية في اصلاح الموازنة العامة
64	تمهيد
64	المبحث الاول: تجربة مصر في تطبيق موازنة البرامج والاداء
64	المطلب الاول: إجراءات إعداد الموازنة في التشريعات المصرية
65 - 64	اولاً: إجراءات إعداد الموازنة في التشريعات القديمة
66 - 65	ثانياً: إجراءات إعداد الموازنة في التشريعات الجديدة
66	المطلب الثاني: محددات ومشاكل الموازنة العامة في مصر
67-66	اولاً: المحددات الرئيسية المعتمدة في تقديرات الموازنة العامة في مصر
68-67	ثانياً: مشاكل موازنة البنود في مصر
70-68	المطلب الثالث : السياسات التي اقترحت لتعديل قانون الموازنة العامة المصرية
71-70	المطلب الرابع : تقديرات الموازنة العامة في مصر للمدة (2005 - 2021)
72	المطلب الخامس: مبررات وفلسفة التحول نحو موازنة البرامج والاداء في مصر
73-72	اولاً : مبررات التحول
74-73	ثانياً: الأهداف التي تستند إليها موازنة البرنامج والأداء في مصر
76-74	ثالثاً: عناصر المنهج المقترح لتنفيذ موازنة البرامج والاداء في مصر
76	المطلب السادس: مراحل انتقال جمهورية مصر الى موازنة البرامج والاداء
77-76	اولاً: المرحلة الأولى من التحول إلى الموازنة بين البرامج والأداء
78-77	ثانياً: المرحلة الثانية من التحول إلى موازنة البرامج والأداء
80-78	المطلب السابع: الحساب الختامي للنفقات والايرادات العامة في مصر للمدة (2005 - 2021)
81	المطلب الثامن : آلية تطبيق موازنة البرامج والاداء واصلاح الموازنة العامة في مصر
82-81	اولاً: التحول نحو تطبيق موازنة البرنامج والأداء
84-83	ثانياً: إصلاحات الحكومة المصرية للموازنة العامة
85-84	ثالثاً: ايجابيات موازنة البرامج والاداء في مصر :
88-85	رابعاً: مؤشرات قياس موازنة البرامج والأداء
89-88	المطلب التاسع: نسبة انجاز النفقات العامة والايرادات العامة التقديرات مع

	الفعلية في مصر للمدة (2005 - 2021)
91	المبحث الثاني: تجربة الاردن في تطبيق موازنة البرامج والاداء
92-91	المطلب الاول : تطور الموازنة العامة في الاردن
93-92	المطلب الثاني : الاجراءات التي اتخذتها الحكومة الاردنية لإنجاح تنفيذ موازنة البرامج والاداء
93	المطلب الثالث : تقديرات الموازنة العامة في الاردن للمدة (2005 - 2021)
95	المطلب الرابع : الحساب الختامي للنفقات العامة والايرادات العامة في الاردن للمدة (2005 - 2021)
97	المطلب الخامس : نسبة انجاز النفقات العامة والايرادات العامة في الاردن (2005 - 2021)
99	الفصل الثالث: واقع الموازنة العامة في العراق وامكانية الافادة من الاتجاهات الحديثة في إصلاحها
99	تمهيد
99	المبحث الاول : طبيعة الاقتصاد والية اعداد الموازنة العامة في العراق
100-99	المطلب الاول : طبيعة الاقتصاد العراقي
101	المطلب الثاني : واقع الموازنة التقليدية (البنود) في العراق
102-101	اولاً: نشأة الموازنة العامة في العراق
103-102	ثانياً: الطبيعة القانونية الموازنة العامة في العراق
104-103	ثالثاً: الطبيعة الاقتصادية للموازنة العامة
104	رابعاً: دور دائرة الموازنة في اعداد الموازنة العامة في العراق
106-104	خامساً: أقسام دائرة الموازنة العامة.
106	سادساً: اختصاصات دائرة الموازنة العامة.
110-107	المطلب الثالث: بنود اعداد الموازنة العامة في العراق
113-110	المطلب الرابع: مؤشرات مستحدثه لقياس كفاءة الموازنة العامة
114	المبحث الثاني : مشاكل الموازنة العامة وتطور مؤشرتها في العراق
114	المطلب الاول: تقديرات الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 - 2021)
116	المطلب الثاني : مصادر تمويل الموازنة العامة في العراق والعوامل المؤثرة فيها

117-116	اولاً: إيرادات النفط الخام
118-117	ثانياً: إيرادات القطاع الصناعي
120-118	ثالثاً: القطاع الزراعي
120	رابعاً: إيرادات الضرائب
125-124	المطلب الثالث: مشاكل الموازنة العامة في العراق
126	المطلب الرابع : المخاطر التي تواجه الموازنة العامة في العراق
128-126	اولاً: خطر رفع الحصانة عن عائدات النفط العراقي
129-128	ثانياً: مخاطر انعدام الاستقرار الأمني والسياسي
131-129	المطلب الخامس : تطور مؤشرات الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 - 2021)
133	المبحث الثالث : امكانية الافادة من الاتجاهات الحديثة في اصلاح الموازنة العامة في العراق
133	المطلب الاول: امكانية مغادرة موازنة البنود وتطبيق موازنة البرامج والاداء
134-133	اولاً: المآخذ على موازنة البنود المعتمدة في العراق
135-134	ثانياً : موازنة البرامج والاداء
135	المطلب الثاني: تطور نسب انجاز الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 - 2021)
137	المطلب الثالث: ملامح التطوير المرتقب للموازنة العامة في العراق في ظل تطبيق موازنة البرامج والأداء
139-137	أولاً- الجانب التشريعي
141-139	ثانياً - الجانب الإجرائي
142-141	ثالثاً- الجانب المحاسبي
142	المطلب الرابع: مبررات التحول إلى موازنة البرامج والأداء في العراق
142	أولاً: أهمية الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء في العراق
144-142	ثانياً: آلية الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء في العراق
145-144	ثالثاً : الاهداف التي تحقّقها موازنة البرامج والاداء في العراق
146-145	رابعاً: الرقابة في ظل موازنة البرامج والاداء
148-147	خامساً: صعوبات تطبيق موازنة البرامج والأداء في العراق
150-149	الاستنتاجات

151-150	التوصيات
174-152	المصادر
A -b	Abstract

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
71	تقديرات الموازنة العامة في مصر للمدة (2005-2021)	1
80	الحساب الختامي للنفقات والايرادات العامة للسنوات (2005 - 2021)	2
89	نسبة انجاز النفقات العامة والايرادات العامة التقديرات مع الفعلية في مصر للمدة (2005 - 2021)	3
94	تقديرات الموازنة العامة في الاردن للمدة (2005 - 2021)	4
96	الحساب الختامي للنفقات العامة والايرادات العامة في الاردن للمدة (2005 - 2021)	5
97	نسبة انجاز النفقات العامة والايرادات العامة التقديرات مع الفعلية في الاردن للمدة (2005 - 2021)	6
115	تقديرات الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 - 2021)	7
122	تحليل مصادر تمويل الموازنة العامة (الايرادات النفطية والايرادات الضريبية) في العراق (2005 - 2021)	8
124	تحليل مصادر تمويل الموازنة العامة (الايرادات الزراعية والايرادات الصناعية) في العراق (2013 - 2020)	9
131	تطور مؤشرات الموازنة العامة (الحساب الختامي) في العراق للمدة (2005 - 2021)	10
136	تطور نسب انجاز الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 - 2021)	11

المقدمة:-

اتجهت الدول ومنها العربية إلى تطبيق برامج الإصلاح المالي لتحسين أوضاع المالية العامة، وتقوية النظم الإدارية، وتطوير القوانين والترتيبات المؤسسية المطلوبة لخلق نظام حكومي مرن وفعال. ودعم هذا الاتجاه المحفز من التداخل الاقتصادي على مستوى العالم، ان الظروف الاقتصادية الداخلية التي واجهت الدول العربية بشكل عام والعراق بشكل خاص، جعلت الإصلاح أكثر إلحاحاً على خلفية تركيز هيكل الإنتاج والصادرات، وارتفاع مستويات الدين الخارجي ومعدلات الفقر والبطالة، وضعف البنيات الأساسية واكتسبت برامج إصلاح المالية العامة أهمية خاصة للدور الذي يمكن أن تلعبه في معالجة المشاكل والاختلالات الاقتصادية المختلفة.

في العراق تم إعداد الموازنة العامة للدولة بطريقة موازنة البنود وتعتمد هذه الموازنة في أن تصل إيراداتها إلى نسبة كبيرة من النفط أي ما يقارب 88% الذي يتميز بتقلبات الأسعار، مما يؤدي إلى ظهور عجز في الموازنة يؤثر على تأخر إنجاز العديد من المشاريع الخدمية والاستثمارية، وعدم تطوير البنية التحتية لمختلف المناطق، خاصة بعد غزو العراق والحرب على الإرهاب، التي كلفت العراق اموال وثروة ضخمة فاقت قدرته على تنفيذ هذه المشاريع، إضافة إلى وجود حالات فساد مالي وإداري، وهدر للمال العام، فضلاً عن الطريقة المتبعة في إعداد موازنة البنود في العراق والتي تفنقر إلى عنصر المرونة في الإعداد وتعتمد على أسلوب مالي شديد المركزية، وتؤكد على الرقابة الصارمة على الإنفاق وتقييد سلطة مسؤولي الدوائر الحكومية في التصرف في الأموال الخاصة بالوحدة وتوجيه تحقيق أهداف هذه الوحدات حسب الأولوية ومصالح الوحدة الحكومية ومن ثم المجتمع، وذلك لأن الاعتمادات المخصصة للبنود يتم تحديدها مسبقاً مع تطبيق الأساس النقدي، إذ يتم تحديد المصروف دون وضع معيار لقياس ذلك المصروف، ولا توجد محاسبة للمسؤولية، فكيف يمكن التحول إلى تطبيق الموازنات الحديثة ما لم يتم تغيير هذه الاستراتيجية في الإعداد والتي لا تصلح لتطبيق الموازنات الحديثة.

أولاً: أهمية البحث

وتكمن أهمية هذا البحث في عدد من الاهتمامات التالية:
التطور في أساليب وطرق إعداد الموازنات يُمكن الدولة من الاطلاع بآخر التطورات في هذا الشأن. والتطورات السريعة التي تشهدها الأنشطة الاقتصادية وما يصاحبها من زيادة في حجم النفقات العامة وتعدد جوانب الإنفاق مما يتطلب ضرورة مراقبته وترشيده. بالإضافة الى الظروف الاقتصادية المحيطة عالمياً وإقليمياً وانعكاساتها على موارد البلاد ونفقاتها وانعكاسها على موازاناتها ايضاً. فضلاً عن الاتجاه من اجل تطوير الإمكانيات الاقتصادية في البلاد وتوسيع نطاقها في مجالات إنتاجية جديدة تدعم قدراتها في ظل المتغيرات الاقتصادية الراهنة.

ثانياً: مشكلة البحث:

نجم عن الاعتماد على اسلوب موازنة البنود في اعداد الموازنة العامة عدد من المشاكل، منها تركيزها على الماضي اكثر من المستقبل، اضافة الى اعتمادها على الجانب الرقابي والمدخلات بدلا من المخرجات، ويمنع القادة الإداريين من الإبداع. وان السمة الرئيسية للاقتصاد العراقي جعلت منه اقتصادا غير مستقر اقتصاديا وماليا، إذ ان عدم استقرار اسعار النفط في السوق العالمية ينعكس على الايرادات النفطية ويؤدي الى عدم استقرار الموازنة العامة مما يستلزم البحث عن اساليب جديدة تحقق استقرار الموازنة العامة. وغياب الظروف الملائمة والبيئة لتحسين الاداء والشفافية والمساءلة على اساس النتائج والتي تعيق تنفيذ موازنة البرامج والاداء والسؤال الذي يطرح هو:

- 1- هل يؤدي الاخذ بالاتجاهات الحديثة في اعداد الموازنة العامة الى تحسين الاداء المالي وتلافي عيوب موازنة البنود ؟
- 2- هل ان تقدير النفقات العامة والاييرادات العامة في المؤسسات الحكومية العراقية يتم بصورة واقعية وغير مبالغ فيه.
- 3- ماهي السلبيات وواجهه القصور التي تعاني منها الموازنة العامة في العراق.

ثالثاً: - فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها ((ان مغادرة موازنة البنود بالاعتماد على الاتجاهات الحديثة في تخطيط واعداد وتنفيذ الموازنة العامة يمثل اطارا سليما لإصلاحها مما يساهم في تحسين كفاءة اداء الموازنة العامة للدولة)).

رابعاً :- هدف البحث

يهدف البحث الى تحقيق ما يلي:

1- الاخذ بالأساليب الحديثة في اعداد الموازنات العامة بوصفها منهاجا للوصول الى الاستغلال الامثل للموارد المتاحة.

2- اقتراح اطار يسهل عملية التحول من موازنة البنود الى الاخذ بالأساليب الحديثة لتحسين الاداء المالي الحكومي.

خامسا : هيكلية البحث:-

لغرض الوصول الى هدف البحث وفقا للمنهجية المعتمدة تم تقسيم البحث على ثلاثة فصول اهتم الاول ببيان الاطار المفاهيمي والمصرفي لإصلاح الموازنة العامة وتضمن ثلاث مباحث تناول الاول منها الاطار النظري للموازنة العامة و اشار الثاني الى انواع الموازنات العامة واهتم الثالث بدور السياسة المالية في اصلاح الموازنة العامة، اما الفصل الثاني والذي جاء الاتجاهات العالمية في اصلاح الموازنة العامة خصص المبحث الاول منه لتناول تجربة مصر في تطبيق موازنة البرامج والاداء واهتم الثاني بتجربة الاردن في تطبيق موازنة البرامج والاداء، وانصرف الفصل الثالث من البحث الى واقع الموازنة العامة في العراق وامكانيه الإفادة من الاتجاهات الحديثة في اصلاحها، ومن خلال ثلاثة مباحث تضمن الاول طبيعة الاقتصاد والية اعداد الموازنة العامة في العراق فيما تناول الثاني مشاكل الموازنة العامة وتطور مؤشراتنا في العراق، واهتم الثالث امكانية الإفادة من الاتجاهات الحديثة في اصلاح الموازنة العامة في العراق، وخلص البحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

سادسا : الدراسات السابقة

الدراسات العربية

1-دراسة هدى (2015) تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في تحقيق كفاءة الأداء بالوحدات الحكومية⁽¹⁾: دراسة تحليلية على الوحدات الحكومية، اذ هدفت الدراسة إلى رؤية تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في تحقيق كفاءة الأداء المحاسبي والإداري والوظيفي من خلال أراء عينة البحث كتطبيق حديث للموازنات في الوحدات الحكومية. ومن أهم النتائج التي توصل اليها البحث أن هنالك ارتباطا قويا وموجبا جداً وموجب بين فرضيات البحث أهمها: أولاً بالنسبة للأداء المحاسبي أن تطبيق موازنة البرامج والأداء تؤدي الى كفاءة تطبيق مبدأ محاسبة المسؤولية في اعداد الموازنة وتطبيق معايير المحاسبة المالية في الوحدات الحكومية، ثانياً بالنسبة للأداء الإداري أن تطبيقها يؤدي الى كفاءة وضع الخطط المستقبلية

(1) هدى دياب احمد صالح، تطبيق موازنه البرامج والاداء دورها في تحقيق كفاءه الاداء بالوحدات الحكومية دراسة تحليلية على الوحدات الحكومية بمنطقه الباحة، كلية العلوم الادارية، السعودية، مجله علميه محكمه تصدر عن الأكاديمية الأمريكية العربية للعلوم والتكنولوجيا المجلد 6، العدد 17، 2015

لتطوير العمل الإداري، ثالثاً بالنسبة للأداء الوظيفي تطبيقها يؤدي الى كفاءة قياس الأداء الوظيفي وربطة بمعدلات ومعايير الانجاز وتطوير الكوادر البشرية

2-دراسة سليمان (2016)⁽¹⁾ أثر تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء في تحسين الأداء المالي في الجامعات الرسمية الاردنية : هدفت الدراسة الى بيان تطبيق موازنة البرامج والأداء بدلاً من نظام الموازنة التقليدية في تحسين الأداء المالي في الجامعات الرسمية ولاختبار فرضيات الدراسة تم تحليل قوائم الإيرادات والنفقات للجامعة بشكل إجمالي وللكتليات بشكل تفصيلي، وتوصلت الدراسة الى أن تطبيق الموازنة له أثر في تحسين الأداء المالي لاعتماد هذا الاسلوب على تحديد كلفة النشاط وتخصيص الموارد المالية بناء على الكلفة وتحديد المسؤولية الادارية والمالية وامكانية تقييم الأداء.

3-دراسة احمد بيرش (2019) الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة وتحديات السياسة المالية في الجزائر⁽²⁾ : تهدف الدراسة إلى إبراز الحاجة إلى الاستغناء عن الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنة، والاستفادة من مختلف التجارب الدولية، التي أصبحت تستخدم الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة لتحقيق أهداف السياسة المالية بكفاءة وفعالية. وخلصت الدراسة إلى أن أي إصلاحات اقتصادية تبقى قليلة الفعالية إذا لم يرافقها تحديث وعصرنة أنظمة الموازنة العامة وفقاً للتوجهات الحديثة في هذا المجال، قصد الانتقال الى ترشيد الانفاق العام وعلاج العجز الموازني وتطوير اجراءات وآليات تحصيل الإيرادات العامة، ومن ثم تعزيز عملية احلال الجباية العادية محل الجباية البترولية وتتويج الاقتصاد الوطني والتي تعد كلها أهدافا ملحة للسياسة المالية في ظل تراجع إيرادات الدولة بسبب حساسيتها المفرطة لأسعار النفط في السوق الدولية. كما أن نجاح تجربة تحديث نظام الموازنة العامة والاستفادة من الاتجاهات الحديثة فيها، يتطلب توفير المقومات الضرورية لذلك كتوفر الإرادة السياسية وتكييف التشريعات القائمة وتأهيل العنصر البشري، وتطوير البيئة الادارية والمحاسبية وتوفير نظام متكامل للمعلومات وغيرها.

4- بشير عبد العظيم البناء، وآخرون،(2022)، مدخل مقترح لتطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج واثره على النظام المحاسبي الحكومي في مصر⁽³⁾: توصلت الدراسة الى أن أسلوب موازنة

(1) سليمان خالد، أثر تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء في تحسين الأداء المالي في الجامعات الرسمية الاردنية، مجلة الثقافة والتنمية، جامعة مؤتة، عمان - الاردن، 2016.

(2) احمد بيرش، الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة وتحديات السياسة المالية في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير،(2019)

(3) بشير عبد العظيم البناء، وآخرون، مدخل مقترح لتطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج واثره على النظام المحاسبي في الحكومي في مصر، المجلة العلمية للعلوم التجارية ، المجلد 47، العدد 2، 2022.

البنود والاعتمادات غير ملائمة في رسم السياسات المالية الصحيحة للدولة، مع الاعتماد على النظام المحاسبي الحكومي على أسس قياس معينة مثل الأساس النقدي في تسجيل العمليات المالية والذي لا يعطي الصورة الحقيقية للنفقات والإيرادات. ولذلك يعمل تطبيق موازنة البرامج والأداء على أحداث التطورات والتعديلات على النظام المحاسبي الحكومي من خلال استخدام أساس الاستحقاق وتوفير بيانات مالية صحيحة وحقيقية تتعلق بالنفقات والإيرادات الفعلية، مع استخدامها وسيلة لتقييم كل من الأداء والعمل وتقليل الإنفاق الحكومي والرقابة عليه.

الدراسات الأجنبية:

1-دراسة (Helmuth,2011) بعنوان **The impact of performance on public**

management (تأثير موازنة الأداء في الإدارة العامة) (1) ركزت الدراسة على تحسين تصوّر وفهم المديرين إلى موازنة الأداء وتحفيزهم على تطبيقها ، وتوصلت إلى أن التجارب الشخصية لبعض المديرين الذين يواجهون مشاكل في تطبيقها قد تؤثر في رغبتهم في تطبيق موازنة الأداء

2-دراسة (Wang 2012) بعنوان **An attempt in federal performance based**

budgeting (محاولة تقويم موازنة الأداء في الحكومة الفدرالية) (2) هدفت الدراسة إلى تقويم برامج الموازنة الفدرالية من أجل تطويرها وتقدير وتقويم البرامج وقياسها بشكل احصائي ، وأخذت الدراسة مجموعة من البيانات من برامج الموازنة منذ 2004-2008 لتقويمها ، وتوصلت الدراسة إلى التعرف على مجموعة من الصعوبات والمشاكل التي تقف امام تقويم برامج موازنة الأداء ، وأوصت الدراسة بتقويم برامج موازنة الأداء بشكل مستمر

(1)Helmuth, Utz, (2011). The Impact of Performance Budgeting on Public Management. to obtain the title of Doctor economics The University of St. Gallen, Graduate School of Business Administration, Economics from Germany.

(2)Wang, Tiankai, PART: An Attempt in Federal Performance-Based Budgeting . The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 17(2), 2012.

3-دراسة (Kochik ، 2015) ، بعنوان: ((مشاركة الميزانية في السلطات المحلية الماليزية (Budget participation in Malaysian local authorities.)⁽¹⁾ تتناول هذه

الدراسة معرفة أثر مشاركة الموازنة العامة على أداء الإدارات عبر كفاية الميزانية والالتزام التنظيمي، وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج أهمها : أن كفاية الميزانية، والالتزام التنظيمي هم وصلات مهمة في هذه العملية ، وأن العلاقة بين مشاركة الموازنة وأداء الإدارات إحصائيا إلى حد كبير ويرتبط بشكل إيجابي وهامشي في عملية إعداد الموازنة بشكل جيد ، كما إن توفر البيانات والمعلومات الإحصائية والالتزام بالهيكل التنظيمية في الوحدات الحكومية بعد الأساسي العلمي المناسب لإعداد تقديرات موازنة البرامج والأداء بشكل جيد.

4- دراسة ((Stratan, Mauole, 2017) Program and performance based (budgeting way towards consolidating local financial autonomy

(موازنة البرامج والأداء الطريق لدعم الاستقلال المالي المحلي في جمهورية مولدوفا)⁽²⁾ وكانت الدراسة تهدف إلى تقييم موازنة البرامج والأداء ومعرفة تأثيرها على مسؤوليات الإدارة المحلية وتحسين استعمال المال العام ، واعتمدت الدراسة على حساب المؤشرات بين الموازنات المحلية المختلفة ، وتوصلت الدراسة إلى إمكانية تمويل الإدارة من العائدات المتوفرة واستعمال مؤشرات عدد السكان لوضع النفقات والقدرة المالية على الأتفاق ، وأكدت على أن الضرائب والرسوم كانت بنسب منخفضة في تمويل الموازنة ، وأوصت الدراسة بتفادي عجز الموازنة من خلال تحمل المسؤولية في تخطيط الموازنة واعدادها.

5- اما ما يميز هذا البحث عن الدراسات السابقة هو تناول البحث دراسة الموازنة التقليدية (البنود) مقارنة مع الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة، ووضح ان كل من مصر والاردن قد طبقت كل منهما موازنة البرامج والاداء اما العراق قد اوضحت انه مازال يطبق موازنة البنود وانه يعاني من عجز مخطط في موازنته والتأخر في اعداد الموازنة العامة، بالإضافة الى غياب الظروف الملائمة والبيئية في العراق لتحسين الاداء والشفافية والمساءلة على اساس

(¹)Kochik. Sofian. Budget participation in Malaysian local authorities. (Unpublished Intelligence on Students Thesis). astron university. U.K 2011.

(²)Stratan, Alexandru & Manole, Tatiana, Program and performance base budgeting way towards consolidating local financial autonomy. Journal Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development. ,(2017).

النتائج والتي تعيق تنفيذ موازنة البرامج والاداء، لذا يقترح البحث للدارسات اللاحقة دراسة أثر الإصلاحات الاقتصادية على أداء الحكومة وقدرتها على تحقيق حلول اقتصادية مستقرة، ومقارنة العمليات الحكومية والقطاع الخاص في تقديم الخدمات وتحديد نقاط الضعف والأهمية في كل جانب، ودراسة أثر التكنولوجيا الحديثة في تحسين الأداء الحكومي وتقديم خدمات أفضل، واستكشاف التحديات المستقبلية التي يواجهها القطاع العام في العراق حالياً، وللتغلب على هذه التحديات يمكن اختيار أي من هذه الاقتراحات للدراسة المستقبلية حول موازنة البرامج الأداء في العراق، اعتماداً على اهتمام وأهداف البحث العلمي المحددة.

الفصل الاول : الاطار المفاهيمي والمصرفي لإصلاح الموازنة العامة

تمهيد:

تناول الفصل الاول من الاطروحة نشأة الموازنة العامة مع توضيح كل من مفهومها واهدافها وتطور الموازنة العامة، بالإضافة الى التطرق الى قواعد الموازنة العامة ومراحل تنفيذ الموازنة العامة، فضلاً عن تناول عجز الموازنة العامة وطرق معالجة العجز وانواع العجز، كما ووضح البحث الاتجاهات الحديثة للموازنات اضافة الى موازنة البنود ومن هذه الموازنات هي (موازنة البرامج والاداء، موازنة التخطيط والبرمجة، الموازنة الصفرية، الموازنة التعاقدية)، كما اوضح البحث دور السياسة المالية في اصلاح الموازنة العامة.

المبحث الاول : الاطار النظري لإصلاح الموازنة العامة

المطلب الاول : نشأة الموازنة العامة، المفهوم، الأهداف، التطور

اولاً : نشأة الموازنة العامة

تم وضع القواعد الحديثة للموازنات العامة في انكلترا، عندما حدث صراع بين الملك والبرلمان حول فرض الضرائب والرقابة عليها عندما تزايدت نفقات للدولة وما رافقها من زيادة الاعباء على الشعب بجباية الضرائب وعلى أثره صدر عام 1217م الميثاق الاعظم (Magnacharta) الذي تضمن وجوب الحصول على الموافقة من مجلس العموم عند فرض اية ضريبة، ثم اخذت البرلمانات المتعاقبة بالضغط على الملك لتحديد سلطاته في الاتفاق والجباية، اذ لا يحق له تخطي هذه الحدود الاً بأذن من البرلمان، مما اضطر الملك وليم الثالث عام 1688م اصدار وثيقة الحقوق (The Bill of Rights)، والتي تقرر بموجبها فرض الضرائب⁽¹⁾

أما في فرنسا فقد بدأت رقابة الشعب ممثلة في السلطة التشريعية تصبح أمراً مسلماً به بعد الثورة الفرنسية، ولاسيما عند صدور مرسوم (17) يونيو 1789م، والذي تقرر فيه ان تكون مصروفات كل وزارة في حدود الاعتمادات المخصصة لها، وبدأت الجمعية العمومية في عام 1813 النظر في تفاصيل اعتمادات المصروفات، وفي عام 1815م اصدار كشف سنوي قبل بداية السنة المالية، يتضمن اعتمادات السنة وقد كان ذلك الأساس في القواعد المتعارف عليها لقاعدة السنوية وضرورة الاجازة قبل التنفيذ والشمول⁽²⁾

(1) عبد الجبار الأعظمي ، نظرة الى النظام الاقتصادي الاسلامي" - دار الثقافة الإسلامية، بغداد، 2007، ص

(2) Burkhead, Jesse, "Government Budgeting" John Willey and Sons, Inc., New York, 2nd edition, 1959

وفي الصين بلغت الموازنة الحكومية قمة التطور، وذلك لاهتمام الحكومة بتوجيه الاموال الى الخدمات العامة، وذلك بأعداد وسائل وأدوات لتقويم جودة البرامج الحكومية في هذه المجالات وأداء المسؤولية عنها.

وفي العراق صدرت أول موازنة عامة عام 1921، اذ نص الدستور في حينها على الحق في مناقشة الموازنة والمصادقة عليها، وعند صدور نظام السلطة في الأمور المالية رقم 715 لسنة 1924م أصبحت الأمور المتعلقة بالموازنة مستندة على هذا النظام وجاء قانون أصول المحاسبات العامة رقم 28 لسنة 1940 لينظم كيفية الاعداد والتنفيذ والرقابة على الموازنة العامة للدولة⁽¹⁾.

ثانياً : مفهوم الموازنة العامة

تعرف الموازنة العامة للدولة بانها عبارة عن الخطط المالية لبرامج العمل المعتمدة التي تقوم الدولة بتنفيذها في السنة القادمة بما يحقق الاهداف الاجتماعية الاقتصادية والسياسية للدولة.⁽²⁾

هناك تعريف اخر للموازنة العامة للدولة بانها عبارة عن تقديرات النفقات العامة للدولة والإيرادات العامة عن فترة مستقبلية غالباً ما تكون سنة ويتم مناقشتها والمصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية⁽³⁾.

كما يتم تعريفها على أنها خطة توضح الكيفية في استغلال الموارد المتاحة او هي خطة تفصيلية بالكيفية التي يتم التصرف بها بالموارد أو الكيفية التي يتم فيها تحقيق تلك الموارد في مدة زمنية معينة، فالموازنة تعد وثيقة رسمية تظهر الأهداف وكيفية تحقيقها بصيغة رقمية ضمن مدة زمنية معينة⁽⁴⁾، ولهذا فلا بد من وصف الموازنة على انها الخطة المالية التي توضح بالأرقام الموارد وأوجه انفاقها خلال مدة زمنية معينة⁽⁵⁾

(1) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، ط 1، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2007، ص 102.
(2) محمد خالد المهابني وآخرون، اصول المحاسبة، دار الملاين للنشر والتوزيع، دمشق - سوريا، 2014، ص 165.

(3) للمزيد انظر :

- فايز تيم، مبادئ الادارة المالية، ط 2، اثناء للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، 2011، ص 67.
- حمدي بن محمد بن صالح، توازن الموازنة العامة، ط 1، الاردن - عمان، دار النفائس، 20013، ص 22
(4) حسن خربوش حسين اليحيى، المالية العامة، ط 1، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة _ مصر، 2013، ص 168.

(5) سرمد كوكب جميل ، " الموازنة العامة للدولة مشاركة وشفافية و مساعلة "، ط 1، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل ، العراق، 2008 ، ص 23.

إنّ هناك بعض الامور التي تم التوصل اليها من خلال التعاريف السابقة للموازنة العامة

- 1- أنها خطة مالية لبرنامج العمل الحكومي او تقدير النفقات العامة والايادات العامة للدولة خلال فتره ما تكون سنة واحدة.
- 2- يتم الاعتماد على برنامج العمل الحكومي من قبل السلطة التشريعية.
- 3- يتم تحقيق الاهداف الاجتماعية والاقتصادية و السياسية للدولة

ثالثاً : اهداف الموازنة العامة

إنّ الموازنة العامة ليست مجرد تقديرات عن نفقات و ايرادات الدولة لمدة مقبلة، وانما هي المرآة التي تعكس فلسفه الحكومة واهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، والاهداف السابقة للموازنة العامة جاءت بعد خروج المالية العامة عن وظيفتها الحيادية التي رسمتها لها المالية التقليدية (المدرسة الكلاسيكية)، وفيما يأتي توضح لتلك الاهداف

- 1- **الاهداف الاقتصادية:** اصبح هدف الموازنة العامة بعد التنوع والانتساع في الاغراض التي تسعى السياسة المالية لتحقيقها ليس كما كان مخطط له في الدولة الحارسة، وهي تحقيق التوازن المالي بين النفقات العامة والايادات العامة، وانما اصبح السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي حتى وان اقتضى الامر الخروج عن مبدأ توازن الموازنة العامة، وان التحليل الاقتصادي انتهى الى استخدام المالية العامة وخاصة عجز الموازنة (التمويل بالعجز) وفائضها كأداة لتحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التشغيل الكامل، ففي فتره الرواج وظهور البوادر التضخمية في الاقتصاد فيتم معالجته عن طريق فرض الضرائب لغرض سحب قدر من القوة الشرائية للحد من الطلب الفعلي المتزايد وبذلك يمكن القضاء على خطر التضخم او الحد منه. ويعكس ذلك خلال مرحلة الكساد يتم استخدام التمويل بالعجز لرفع النشاط الاقتصادي وذلك في محاولة من اجل الحد من انخفاض الدخل القومي والقضاء على الاتجاهات الانكماشية التي تهدده او الحد منها على الاقل⁽¹⁾. لذا فان التخفيضات الضريبية تؤدي إلى زيادة في الإنفاق العام عن طريق وضع المزيد من الدخل في أيدي المستهلكين والشركات. في حين ان الزيادات الضريبية تهدف إلى الحد من الإنفاق العام ومن ثم تقليل الضغوط التضخمية⁽²⁾.

(1) John B. Taylor, Economics, Printed in the U.S. A, 1998, 2th ed, p 776.

(2) BRADLEY R. SCHILLER, Essentials of Economics, Library of Congress Cataloging-Publication Data, 4th ed, 2002, P 360.

2- **الاهداف الاجتماعية :** إنّ الاهداف الاجتماعية للموازنة العامة لا تقل عن اهمية الاهداف الاقتصادية في التوازن الاقتصادي، اذ إنّ الموازنة العامة اصبحت وسيلة لإعادة توزيع الدخل القومي عن طريق فرض ضرائب تصاعدية وخاصة الضرائب المباشرة، ثم يتم توجيه حصيلة هذه الضرائب لتمويل بعض انواع النفقات التي تستفيد منها الطبقات الفقيرة مثل (اعانات الضمان الاجتماعي، ودعم السلع الاستهلاكية الضرورية، والخدمات الصحية المجانية، والتعليم المجاني)⁽¹⁾، والتي تؤدي الى تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق الطبقيّة في دخول الافراد. إنّ الموازنة العامة يمكن ان تكون وسيلة للتوجيه الاجتماعي وهذا يكون من خلال فرض الضرائب على السلع الاستهلاكية غير المرغوب في استهلاكها اجتماعيا، مما يؤدي ذلك الى تقليل الافراد من استهلاكهم لهذه السلع، وكذلك إنّ منح بعض الحوافز يشجع الافراد على زياده استهلاكهم لبعض السلع، خاصة المدعومة من قبل الدولة سواء اتخذ ذلك الحافز صفة اعفاءات ضريبية ام صفة علاوات عائلية تتصاعد وفقا لعدد الولادات⁽²⁾

3- **الاهداف المالية :** إنّ الاهداف المالية هي خطط لأنشطة المستقبلية التي تتطلب التخطيط للادخار والأنفاق و الاستثمار⁽³⁾، فالموازنة العامة تكشف عن حقيقة الوضع المالي للدولة، اذ إنّ توازن الموازنة العامة يعطي انطباع عن سلامة المركز المالي للدولة في حال كان هذا التوازن تحقق بالفعل، كما يمكن ان نعرف من خلاله على ما اذا كانت الموازنة في حاله الفائض او العجز وانعكاسات ذلك على مختلف النواحي الاقتصادية و المالية الاخرى.

4- **الاطار القانوني للموازنة:**

تكتسب الموازنة العامة صفة قانونية لأنها تتضمن، من ناحية، موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) على تقدير إجمالي النفقات والإيرادات السنوية العامة ضمن حدود القوانين الموجودة والخاصة بعمل وتنظيم مرافق الدولة المختلفة. ومن ناحية أخرى، سماح تلك السلطة للسلطة التنفيذية بالتصرف في الموازنة العامة. الإنفاق في حدود الاعتمادات المقدرّة

(1) صندوق النقد الدولي، دليل شفافية المالية العامة، صندوق النقد الدولي، 2007.

(2) للمزيد انظر:-

- سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالى العامه، ط1، دار دجلة ناشرون وموزعون، عمان - الاردن، 2011، ص 30.

- مؤيد عبدالرحمن الدوري وطاهر موسى الجنابي، ادارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2013، ص12.

(3) MCGRAW-HIL, Focus on Personal Finance, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2016, P 45.

المخصصة في الموازنة العامة، وتحصيل الإيرادات المقدرة، وفقاً للأصول والإجراءات والمتطلبات القانونية المقررة، كل ذلك في حدود السنة التي أعدت لها الموازنة والحقيقة أن الطابع القانوني للموازنة شكلي، لأنها مستمدة من السلطة التشريعية، لكنها من حيث الموضوع لا تعتبر قانوناً، لأن القانون بهذا المعنى ينطوي على قواعد دائمة⁽¹⁾

رابعاً : تطور الموازنة العامة :

إنَّ تطور الموازنة العامة للدولة قد ارتبط بتطور الأنظمة السياسية، إذ أصبح دور الدولة غير مقتصر على دورها التقليدي في الاشراف على عمليات الانفاق العام المحدود بسير المرافق العامة، أي الانفاق الذي لا يمكن الاستغناء عنه لتحقيق الصالح العام، بمرور الوقت أصبحت الدولة متدخلة بمختلف الشؤون الاجتماعية والاقتصادية، إذ أصبح ينظر للموازنة العامة للدولة على وفق الاهداف التي تسعى الدولة الى تحقيقها.

اذ توجد موازنات على المستوى المحلي تعتمد على الإيرادات الذاتية والتحويلات والاعانات من المالية المركزية، اذ يتألف النظام المالي في كندا من الموازنة (التمويل المباشر) الى جانب حسابات خاصة وصناديق إيرادات تنفرد بها وصناديق تمويل الحسابات الخاصة من الموازنة.

اذ ساعد الاطلاع على تجارب الدول الغير نفطية والناجحة في مضمار التنمية مثل كوريا الجنوبية في التعرف على التغيير في الوضع المالي للدولة، اذ يتسم النظام المالي لكوريا الجنوبية بالتنوع والاستعداد للتعديل في اليات العمل وتجربة وسائل جديدة، اذ إنّ دولة كوريا الجنوبية طبقت خطه اداره المالية الوطنية، اذ تعرض على البرلمان وان تلك الخطة تبين حجم الانفاق العام والعجز وتوزيع النفقات على القطاعات الاقتصادية واهداف الاستثمار والدين الحكومي وضوابط الضرائب بما فيها الاعفاءات والتخفيضات الضريبية، فقد تبنت كوريا قبل سنوات تقييم الاداء المالي وكلفت الدوائر بأعداد التقارير التي تتضمن مؤشرات الانتاج الخدمي والانجاز مقابل النفقات العامة، اذ يعتمد نظام تقييم الاداء على تعيين اهداف الاداء اولا كي تتخذ نقاطا مرجعية للتقييم ثم تقوم الدوائر المعنية بالتقييم الذاتي ومن ثم تأتي مرحلة التقييم المعمق وتجربه الجهات الخارجية، وعلى نحو معهد التنمية الكوري يعمل نظام تقييم الاداء المالي على غرار التدقيق (الرقابة المالية)⁽²⁾

المطلب الثاني : قواعد الموازنة العامة

(1) فوزي عطوي، المالية العامة- النظم الضريبية وموازنة الدولة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2003، ص 321.

(2) احمد ابريهي العلي التمويل وسوق الصرف والتنمية في اقتصاد نفطي، ط1، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2016، ص 126

أولاً : قاعده سنوية الموازنة :

تلزم هذه القاعدة إنَّ تكون مدة الموازنة العامة لمدته سنة واحدة على اساس إنَّ هذه الفترة هي انسب فترة من ناحيه الرقابة على الانفاق العام من جهة، وتحصيل الايرادات الضريبية من جهة اخرى، في بعض الدول تتبع نظام التخطيط الشامل أي تكون موازنتها لمدته سنة واحدة ارتباطا بالخطة المالية السنوية التي تكون مرتبطة بدورها بالخطة العينية السنوية، اذ نلاحظ إنَّ بعض الدول تختلف في تاريخ بدء السنه المالية ففي انجلترا تبدأ في اول ابريل، وفي الولايات المتحدة تبدأ من اول يوليو، اما في مصر تبدأ من اول يوليو، وفي العراق تبدأ السنة المالية من اول كانون الثاني من كل سنة⁽¹⁾.

ثانياً : قاعدة وحده الموازنة :

إنَّ هذا المبدأ يقصد به ضرورة ان يتم تحضير واعداد الموازنة العامة للدولة كوحدة واحدة متكاملة، اذ تتضمن كافة النفقات العامة والايرادات العامة المقدره على مختلف الوحدات الحكومية، أي بمعنى اخر يتعين ان يتضمن مشروع الموازنة كافة الايرادات والنفقات العامة للدولة مقدره بشكل تفصيلي في وثيقه واحدة⁽²⁾، وإنَّ هذا يسمح للسلطة التشريعية القيام برقابة فعالة على الموازنة العامة للدولة وسياساتها المالية، وهذا ما يجعل من الموازنة العامة برنامج عمل متكامل تسعى الحكومة من خلالها الى تحقيق اهداف المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. كما ويسهل على السلطة التشريعية من الامام بكافة البرامج الحكومية بصورة واضحة ومبسطة ويساعدها على المقارنة بين مختلف برامج الحكومة والمفاضلة بينها ومن ثم تحقيق رقابة تقييمية ومالية فعالة⁽³⁾.

ثالثاً : قاعدة الشمول :⁽⁴⁾

وبموجب هذه القاعدة تدرج جميع النفقات العامة والايرادات العامة في الموازنة العامة، من دون اجراء أي مقاصة بينهما، اذ تتميز قاعدة الشمول بالخصائص التالية :

(1) عبد المطلب عبد الحميد، النظرية الاقتصادية التحليل الجزئي والكلي، الدار الجامعية، الإسكندرية - مصر، 2007، ص 430.

(2) حسني خربوش وحسن اليحيى، المالية العامة، الشركة العامة المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2013، ص 175.

(3) سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليل المعاصر، الدار الجامعية، مصر، 2008، ص 596.

(4) محمد عبد العزيز المعارك وعلي شفيق، اصول وقواعد الموازنة العامة، جامعة الملك سعود النشر العلمي والمطابع، الرياض، 2003، ص 44.

1- تؤمن بيان حقيقة الاوضاع المالية : اذ في بعض من الموازنات الاجمالية للدولة قد تدرج النفقات العامة والايرادات العامة دون اجراء اي مقاصة بينهما، اذ تناقض طريقه الناتج الصافي والتي تقضي بان لا يكون في الموازنة سوى صافي نفقات المرافق العامة وايرادات المرافق العامة.

2- تؤمن حق السلطة التشريعية في تطبيق الموازنة والاذن بها : إنّ ادراج جميع النفقات والايرادات العامة في صلب الموازنة، يتيح لها ممارسه الحقوق التي اقرتها لها الدساتير والقوانين، وهي الموافقة على بنود الموازنة واعطاء الاذن بالجباية والانفاق، فضلا عن ذلك يسهل فيما بعد اجراء مراقبه دقيقه للحساب السنوي حول صحه تنفيذ الموازنة وما اذا كان التنفيذ جاء مطابقا للاذن المعطي منها

3- تحول دون التبذير الذي رافق طريقة الناتج الصافي إذ إنّ وجوه الانفاق محدد وكذا المبالغ المخصصة لكل منها.

رابعاً : قاعدة توازن الموازنة :

تعد هذه القاعدة من اكثر القواعد المثيرة للجدل، لان التوازن في الموازنة العامة مفهوم يصعب وصفه، وكذلك ما شهدته هذه القاعدة من تطور بتأثر بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة، وقبل البدء بالتعرف على هذه القاعدة لابد ان نستعرض مفهومها في ظل النظرية المالية التقليدية ثم نوضح مفهومها في ظل المالية الحديثة⁽¹⁾

1- مبدأ توازن الموازنة العامة في النظرية المالية التقليدية :⁽²⁾

يقوم هذا المبدأ على اساس تقديس توازن الموازنة وعدم القبول بوجود موازنة فيها فائض أو عجز، وعدم اللجوء الى القروض او الاصدار النقدي الجديد، جعلت المالية التقليدية المبدأ معيار للحكم على سلامة السياسة المالية وهدفا لها، ويقصد بهذا المبدأ في ظل النظرية المالية التقليدية ان تغطي الايرادات العامة النفقات العامة. وبما إنّ النظرية المالية التقليدية تمنع وجود فكرة عجز وفائض في الموازنة العامة، اي موازنه عامه تتعادل فيها حسابيا كافة النفقات العامة والايرادات العامة، فان هذا يفسر بأن تحقيق الفائض في الموازنة العامة يدفع السلطات التشريعية في المطالبة بزيادة النفقات العامة التي تتخذ الطابع السياسي، بالإضافة الى إنّ

⁽¹⁾نوزاد عبد الرحمن الهيتي ومنجد عبد الطيف الخشالي، اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2006، ص 150.

⁽²⁾ عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ط 1، اثناء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2009، ص 349

تحقيق الفائض في الموازنة العامة من شأنه إنَّ يعرقل النشاط الاقتصادي وذلك عن طريق دفعه نحو الانكماش، نظرا لزيادة الاستقطاعات الضريبية ومن ثم الانخفاض في الدخول المتاحة لأفراد المجتمع، ومن ثم فان التوازن في ظل النظرية التقليدية يستلزم وجود موازنة عامة بلا عجز مالي ولا فائض مالي، أي موازنة عامة تتعادل فيها حسابيا كافة النفقات العامة والايادات العامة.

2- مبدأ توازن الموازنة في النظرية المالية الحديثة: (1)

إنَّ النظرية المالية الحديثة لا شك هي وليدة التطورات النظرية في الحياة الاقتصادية، لان الكميات المالية هي بالأساس كميات اقتصادية، وبعد حصول الازمة الاقتصادية التي حدثت في الثلاثينيات وهي ازمة الكساد العظيم، والتي عجزت النظرية الاقتصادية التقليدية (المدرسة الكلاسيكية)، عن ايجاد الحلول لهذه الازمة وتحقيق التوازن الاقتصادي التلقائي، جاءت النظرية الكينزية والتي تأكد على ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية عن طريق زياده نفقاتها لغرض تحفيز الطلب الفعلي وتحقيق التوازن الاقتصادي ودعوتهم الى تمويل الزيادة الحاصلة في النفقات العامة عن طريق القروض العامة او الاصدار النقدي الجديد، وليس هناك مشكلة في احداث عجز مؤقت في الموازنة العامة في اوقات التضخم لغرض تقليص الطلب الفعلي، وايضا تدعو الى إنَّ التوازن الاقتصادي يحدث عند أي مستوى من مستويات التشغيل الكامل للموارد، أي ليس بالضرورة إنَّ يتم تحقيق الاستخدام الكامل بعدم وجود موارد معطلة، ويعني ذلك انه ليس المهم إنَّ تكون الموازنة في حاله فائض او في حاله التوازن بل المهم هو تحقيق التوازن الاقتصادي باستخدام الموازنة العامة.

المطلب الثالث : مراحل تنفيذ الموازنة العامة ومراقبتها

اولاً : مراحل تنفيذ الموازنة

1- مهام الحكومة المركزية :

إنَّ المشرعين الماليين في الماضي قد تباينت آراؤهم بخصوص السلطة التي تتولى اعداد الموازنة العامة، فالرأي الاول حصر المبادرة المالية بالسلطة التنفيذية، في حين الرأي الاخر أشرك معها السلطة التشريعية، كما إنَّ هناك بعض من الدساتير حرمت البرلمان من حق اقتراح نفقات جديده او المناقشة في مشاريع الاعتماد الإضافية، في حين هناك بعض من الدساتير تركت هذا الباب مفتوح واعطت حق اقتراح نفقات جديدة او المناقشة في مشاريع الاعتماد الإضافية. اما في الوقت الحاضر فان معظم الدول (تحصر مسؤوليات اعداد

(1) عزت قناوي، اساسيات في المالية العامة، ط1، دار العلم للنشر والتوزيع، 2006، ص 194

الموازنة العامة بالسلطة التنفيذية وإن تكتفي السلطة التشريعية بالمناقشة والمصادقة والمراقبة في أكثر الاحيان، وهكذا أصبحت الصلاحيات بصدد الموازنة موزعة بصورة واضحة فالحكومة تعد وتنفذ الموازنة اما البرلمان فيقرها ويراقبها للتحقق في ما اذا كان التنفيذ متفقا مع الاجازة التي اعطاها).

هناك العديد من الاسباب التي جعلت السلطة التنفيذية تتولى صلاحية اعداد الموازنة العامة ومن اهمها هي :

أ- إن الموازنة العامة هي عبارة عن برنامج اعمال الحكومة خلال السنة المالية الموضوعة من اجلها.

ب- إن من يتولى تنفيذ هذا البرنامج يتولى ايضا أعداده ويكون مسؤولا عنه بصورة كاملة، اذ لا يجوز إن يتم سؤال السلطة التنفيذية عن سياسة لم تضعها بنفسها بل فرضت عليها فرضا.

ت- اصبح اعداد الموازنة بالنظر الى ارتباطها بالاقتصاد القومي امرا معقدا لا يستطيع كثير من ممثلي الشعب والنواب الإحاطة به وفهمه بدقة.

ث- هناك بعض من المحاذير تتعرض لها الموازنة العامة في حاله اعدادها من قبل النواب الذين لهم سياستهم الانتخابية والتي تؤدي دورا في تخصيص الاعتمادات لكسب تأييد الناخبين على حساب المصلحة العامة

ج- بالإضافة الى ما تقدم فمن الناحية العملية، من الافضل إن يترك امر تقدير كل من النفقات العامة والايرادات العامة الى السلطة التنفيذية وبالتحديد ان تختص وزارة المالية بحكم مسؤوليتها بجباية الموارد العامة واعادة تخصيصها على النفقات المختلفة، اذ إن وزارة المالية هي اكثر قدرة وامكانية من اي وزاره اخرى بكيفية تنظيم وتوزيع النفقات العامة والايرادات العامة وتحقيق القدر المناسب من التوازن بينهما، أي من الطبيعي إن يعهد الى وزير المالية مهمة اعداد الموازنة دون غيره من اعضاء السلطة التنفيذية، علما ان يقوم وزير المالية بأعدادها ليس عملا نهائيا بل تبقى مهمة تعديل وتكييف ورفض ما تقدم به من صلاحية مجلس الوزراء⁽¹⁾.

2- مهام السلطة التشريعية:

يعد هذا الحق أمرا طبيعيا وإن لم يكن كذلك كان اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة غير ذي معنى، اذ انه لا يحق للسلطات التشريعية ابداء الملاحظات على جميع بنود و ابواب مشروع الموازنة العامة كما يحق لها تعديل الاعتمادات المقدره بالنقص او الزيادة في

(1) محمد طاقه هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2007، ص 183.

مشروع الموازنة العامة. إذ إنَّ بعض الدول تلجأ الى توسيع صلاحيات السلطات التشريعية باعتبارها صاحبه السلطة في التحقق من السياسة الحكومية والسماح لها القيام بنفقات معينة وتحصيل إيرادات محدد، لذا يقتضي الامر وضع القواعد حتى لا تؤدي المناورات السياسية الى احداث الاخلال بالبرامج الحكومية سواء بالخضوع للضغوط التي تدفع الى التوسع والزيادة في النفقات العامة ام تلك التي تؤدي الى الحد من الإيرادات العامة، فالموازنة العامة تمثل اداة لتحقيق البرنامج الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المتكامل والذي يرتبط بالخطة الاقتصادية الشاملة⁽¹⁾.

3- تنفيذ الموازنة العامة :

إنَّ هذه المرحلة تبدأ بإصدار بلاغ تنفيذ الموازنة والأوامر المالية العامة والخاصة والحوالات المالية والمناقلات والمواقف المالية وإضافة الأوامر والالتزامات المختلفة، بالإضافة الى متابعة الإنجاز وتقييم الأداء. وبهذا الامر تبدأ مرحلة التنفيذ بالإجراءات العملية لصرف النفقات العامة، من لحظة نشر قانون الموازنة العامة في الجريدة الرسمية⁽²⁾.

يصدر وزير المالية امر يتم بموجبه الإنفاق العام من بند النفقات الجارية من قبل الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية بحسب المخصصات الجارية المرصودة في قانون الموازنة العامة، بالإضافة الى انه يتم اصدر تعميماً من قبل وزير المالية الى الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية يوضح فيها من المسؤول عن الإنفاق والعمل على مراقبة المخصصات المعتمدة عن كل جهة معنية⁽³⁾. ويلاحظ في بعض الأحيان، تضطر الوزارات والدوائر الحكومية أثناء تنفيذ الموازنة، إلى نقل جزء من المخصصات المالية من مادة إلى أخرى، وذلك من اجل تغطية احتياجاتها الفعلية⁽⁴⁾، معنى آخر، إن هذه المرحلة تمثل مرحلة انتقال الموازنة العامة من التطبيق النظري إلى التطبيق العملي الملموس. فعندها تتولى الحكومة، ممثلة في وزارة المالية، جباية وتحصيل الإيرادات العامة الواردة والمقدرة في الموازنة، بالإضافة الى انها تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الموازنة. ولضمان تنفيذ الموازنة في الأوجه المحددة لها، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة الموازنة للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بتنفيذ كافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لوظائفهم.

(1) محمد خالد المهاني وخالد شحادة الخطيب، المالية العامة، سوريا - دمشق، 2016، ص 399.

(2) عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الموصل، 2002، ص 617.

(3) امجد عبد المهدي مساعد محمود يوسف عقلة، دراسة في المالية العامة، ط 1، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2011، ص 250 - 251.

(4) راني خوري، الموازنه العامه، منتدى الاستراتيجيات الاردني، الاردن، 2013، ص 5.

ثانياً : مراقبة تنفيذ الموازنة

تنقسم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة الى الاتي:-

1- الرقابة الإدارية :

إنَّ وزارة المالية تتولى الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة، اذ يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبه مرؤوسيههم بالإضافة الى مراقبه موظفي وزارة المالية، اذ يتم هذا عن طريق السكرتيريين الماليين ومديري الحسابات على عمليات النفقات التي يأمر بدفعها الوزراء المختصون او من ينوب عنهم.

وإنَّ الرقابة الإدارية لتنفيذ الموازنة تتم عن طريق وزارة المالية، اذ تخصص لهذا الغرض موظفين تابعين لها يقومون بعملهم في الوزارات المختلفة، تتم الرقابة الإدارية في الوزارة من الناحية العملية في طريقتين اساسيتين: (1).

أ- الرقابة الموضوعية :- هذا النوع من الرقابة تعني انتقال الرئيس الى مكان عمل المرؤوس ليتأكد مباشرته في العمل على نحو دقيق، ومثالها هو إنَّ ينتقل مدير المالية العامة الى مكاتب رؤساء المصلحة ورئيس المصلحة الى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة الى مكاتب سائر الموظفين التابعين له وهكذا.

ب- الرقابة على اساس المستندات والوثائق والتقارير :- في هذا النوع من الرقابة لا ينتقل الرئيس الى محل عمل مرؤوسيه، ولكن يقوم بفحص اعمالهم من خلال الوثائق والتقارير والمستندات، وإنَّ هذه الطريقة ايسر في التطبيق من الناحية العملية من الطريقة السابقة أي الرقابة الموضوعية، اذ إنَّ انتقال الرئيس الى مكان عمل مرؤوسيه قد يؤدي وخاصة في الدول النامية الى انضباط العمل ودقته بصورة مؤقتة، لذا إنَّ اغلب الدول تأخذ بالطريقة الثانية للرقابة على اساس المستندات والوثائق والتقارير وتنقسم الرقابة الإدارية من حيث توقيتها الى رقابة قبل تنفيذ الموازنة واخرى لاحقة لتنفيذ الموازنة.

2- رقابه السلطة التشريعية(2) :

(1) سوزي عدلي ناشد، اساسيات المالية العامة النفقات العامة الايرادات العامة الميزانية العامة، ط1، منشورات الحلبي، بيروت - لبنان، 2006، 388.

(2) حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص333-338.

إنَّ هذا النوع من الرقابة تمارسها السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة، اذ تكفل دساتير مختلف الدول حق السلطات التشريعية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة اثناء وبعد انتهاء السنة المالية⁽¹⁾، كما تعمل رقابة السلطات التشريعية على التأكد من إنَّ تنفيذ الموازنة العامة قد تم وفقا لما تم أجازته من قبل السلطات التشريعية من تحصيل الإيرادات العامة وتنفيذ النفقات عامة ويثير تطبيق هذه الرقابة وممارستها فعليا بعض النواحي الفنية التي حكمت تطورها واثرت في فعاليتها قوه وضعفا، وتباشر السلطات التشريعية هذه الرقابة بمختلف الاساليب ومنها :-

أ- إنَّ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة تتم عن طريق السلطات التشريعية مباشرة، اثناء السنة المالية عند طلب نقل الاعتماد من باب الى آخر او عند طلب ادراج اعتمادات اضافيه.

ب- إنَّ دساتير بعض الدول تعطي الحق لأعضاء السلطات التشريعية في توجيه الأسئلة واستجواب مختلف الوزراء المختصين وخاصة وزير المالية.

ت- إنَّ من حق السلطات التشريعية بعد انتهاء العام المالي في مراجعته وتدقيق ومناقشة الحساب الختامي، ومقارنته بالتقديرات الواردة في الموازنة العامة وهي رقابة بعد التنفيذ.

إنَّ اتساع دور الدولة وازدياد نشاطها المالي ادى الى زيادة تدخلها في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ومن ثم ادى هذا الى تعقد الامور المالية التي تحتاج الى تحليلها وفهمها والتي قد لا تتوفر في نسبه كبيره من اعضاء السلطات التشريعية، بالإضافة الى عدم توفر الوقت الكافي لديهم لمتابعه مثل هذه الامور، فضلا عن سيطرة الدوافع السياسية على فكر الغالب منهم مما اضعف من فعالية رقابه السلطة التشريعية، إنَّ هذا الامر دفع الدول الى تكوين لجان متخصصة في داخل السلطات التشريعية او إنَّ تستعين السلطة التشريعية بهيئات فنيه متخصصة ومستقلة، اي تركز وقتها وخبراتها للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، كما تعد السلطة التشريعية التقارير فتمارس سلطتها بما يحقق الحفاظ على المال العام وحسن اداره النشاط المالي للدولة⁽²⁾.

3- الرقابة المستقلة :-

من خلال هذا العرض الموجز لكل من الرقابيتين الإدارية والبرلمانية (التشريعية)، نستطيع الوقوف على أهم المبررات لوجود هيئة مستقلة تقوم بمهمة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة يمكن تلخيصها بما يلي :

(1) Revue de "The legal Frame work for budget systems". OECD volume(4) no(3) , 2004 , p26.

(2) محمد خالد المهاني وخالد شحادة الخطيب، المالية العامة، مصدر سابق، ص 420.

أ- إنّ أجهزة الرقابة المالية المستقلة تتميز باستقلالها عن السلطات التنفيذية، إذ تعد هذه الميزة من أهم أسباب نجاح هذه الرقابة وعدّها أكثر جدوى من الرقابتين الإدارية والبرلمانية، إنّ الاستقلال هو الذي يحقق نجاح هذه الرقابة لابتعادها عن كل أنواع الضغوط التي قد توجه إليها من جميع الأجهزة والأشخاص العاملين في الجهات الرقابية والتي تهدف الى سلامة الاموال العامة للدولة والمحافظة عليها⁽¹⁾.

ب- إنّ هذه الهيئة تتمتع بحصانة قانونية تمنح لأعضائها مما تسهل لهم ممارسة مهامهم في الرقابة على التنفيذ، فالاستقلال له الدور في حمايتها من المساس بأشخاصها أو عرقلة خططها وبرامجها أو إخفاء المعلومات عن لجانها بالصورة التي تؤثر في نتائجها.

ت- انصراف الهيئة المستقلة وتقويمها للرقابة مما يمكنها من ممارسة الرقابة التفصيلية واستقلالها، اي يجعل منها رقيباً للحكم في القضايا المالية بمعيار العدل والإنصاف كما انه يمنحها القوة والجدية في العمل⁽²⁾.

ث- عند مقارنة الرقابة المستقلة بالرقابتين الإدارية والبرلمانية تظهر لنا أهميتها وذلك لأن الرقابة الإدارية في واقعها رقابة ذاتية، كما انها لا تتصف بالجدية في بعض الأحيان، إذ انها رقابة سلطة واحدة على نفسها، اما الرقابة البرلمانية ولاسيما الرقابة اللاحقة التي تتم على الحساب الختامي واعتماده فهي غير كافية، إذ لا تستطيع السلطات التشريعية من اجراء التدقيق اللازم للحساب الختامي ومعرفة تفاصيل تنفيذ الموازنة العامة وعملياتها المختلفة، ومحاولة اكتشاف ومعرفة ما قد يرافق ذلك التنفيذ من مخالفات مالية لا يسعف الأرقام الإجمالية الواردة بالحساب الختامي من اكتشافها.

ج- الهيئة المستقلة تمارس الرقابة على وفق اختصاصها مما يمكنها من ممارسة الرقابة بصورة تفصيلية ويمنح عملها القوة والجدية والدقة الكافية.

ح- تحقيق الرقابة المالية الحازمة على أعمال السلطات التنفيذية واستمرارها حتى في الأحوال التي لا تمارسها السلطة التشريعية يستلزم بالضرورة وجود هيئة مستقلة.

خ- يقتضي الانصراف الكلي إلى شؤون الرقابة الى التخصيص في فروع العلوم المختلفة، وهذا لا يتسنى إلا لهيئة متخصصة تهض بالرقابة المالية الحازمة وفق عمل جاد ومنهاج مبني على أسس علمية⁽³⁾.

(1) اشرف تيسير الحديدي، الرقابة المالية والإدارية، بغداد، 2008، ص26.

(2) قيس حسن عواد، المالية العامة والتشريع المالي، كلية القانون، جامعة الموصل، 2004، ص 139.

(3) خالد شحادة الخطيب واحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط1، دار وائل للنشر، عمان - الاردن، 2003، ص322.

المطلب الرابع : عجز الموازنة وأثارة الاقتصادية

أولاً : مفهوم عجز الموازنة العامة

تمارس الموازنة العامة للدولة أدواراً مهمة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والامني في المجتمع. هذا وتجدر الإشارة إلى أنه في ضوء تنامي وتعاظم الأهمية التي تحتلها الموازنة العامة في مختلف اقتصادات العالم وبخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، وفي ضوء تنامي الدور الذي أصبحت تلعبه الحكومات في النشاط الاقتصادي، فقد اتجه العجز في الموازنة العامة للدولة إلى التزايد في مختلف دول العالم. ومع نمو هذا العجز تزايد القلق بشأنه، وبخاصة بعد تجاوز هذا العجز الحدود المعقولة ووصله إلى مستويات باتت تهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة. وزاد في خطورة الأمر أن هذا العجز أصبح سمة هيكلية، بمعنى أنه غدا صفة لصيقة بخصائص الهيكل الاقتصادي، وأصبح ذا ميل طويل الأجل ولا علاقة له بأحوال الدورة الاقتصادية. وبعد ذلك أصبحت آثار هذا العجز تسبب تدهوراً مستمراً في القوة الشرائية للعملة الوطنية وتدهور في مستوى معيشة الناس، وما صاحب ذلك من آثار سلبية اقتصادية واجتماعية وربما سياسية كما تصاعد حجم الدين الداخلي والخارجي وتصادت أعباء خدمتهما على نحو شكل ضغطاً على الموازنة العامة، واستنزاف الاحتياطيات والأصول الخارجية. تترافق ذلك مع سلسلة آثار اقتصادية واجتماعية لا خلاف على أن التصدي لمشكلة عجز الموازنة العامة للدولة يجب أن يحتل مكاناً بارزاً في برنامج الإصلاح الاقتصادي. وبالفعل اتجهت المؤسسات الدولية لعلاج عجز الموازنة برؤية ليبرالية معتمدة على الفكر الاقتصادي النيوكلاسيكي وهي رؤية تستند من الناحية المنهجية على الإيمان بان النظام الرأسمالي قادر وبشكل تلقائي على تنظيم نفسه وتوازنه واستقراره آلياً، شريطة احترام الحرية الاقتصادية والليات السوق والمنافسة الحرة وابتعاد الدولة عن التدخل في النشاط الاقتصادي⁽¹⁾.

ثانياً : اسباب عجز الموازنة العامة

إنّ القياس المناسب للعجز يكون معقداً بالتمييز بين معدلات الدخل الحقيقية والاسمية⁽²⁾، كثيراً من الدراسات ترجع العجز لأسباب حقيقيه في الموازنة العامة، أي ان هناك سببين رئيسيين للعجز المالي هما

1-زيادة النفقات العامة :-

إنّ تطور الدولة وتغيير دورها من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخله ثم الى الدولة المنتجة ادى الى توسع نشاطاتها المختلفة، ومن ثم حدوث زياده مطرده في حجم نفقاتها العامة، وان هذه

(1) حسن الحاج، عجز الموازنه المشكلات والحلول، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد 63، 2007، ص2.
(2) Rudiger Detusch, Stanley Fischer, Richard Startz, MACROECONOMICS, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 8th ed, 2004, p 482.

الظاهرة أصبحت سمة كثير من اقتصادات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، واجمالا تعود الزيادة في النفقات العامة الى الاسباب التالية: (1)

أ- إنَّ النمو السكاني وما يترتب عليه من مسؤوليات وواجبات على الدولة تجاه المجتمع وتوفير الخدمات الاساسية في الصحة والتعليم، وهذا يؤدي بدوره الى التوسع في اقامة المشاريع والمرافق العامة من مدارس والطرق والمستشفيات.

ب- بسبب التوسع في الأجهزة الحكومية من وزارات ومؤسسات وهيئات، ادى الى زيادة نفقات الخدمة المدنية، والزيادة في صرف الرواتب والاجور نتيجة الحاجة الى زيادة عدد الموظفين العموميين

ت- الفساد الاداري والمالي وما صاحبه من مظاهر التبذير والاسراف من خلال الانفاق الترفي غير الضروري.

ث- زيادة النفقات العسكرية.

ج- الارتفاع في خدمه الدين العام الداخلي والخارجي المستخدم في تمويل عجز الموازنة العامة.

ح- الظروف الطارئة كالحوادث الطبيعية والفيضانات و الزلازل وغيرها.

2- تراجع الإيرادات العامة:-

إنَّ تراجع الإيرادات العامة وعدم مواكبتها للنمو الحاصل في النفقات العامة وان هذا التراجع يعود الى مجموعه من الاسباب (2)

أ- الازمات الاقتصادية، أي عند ظهور الكساد وانتشار البطالة فان هذا يؤثر على النشاط الاقتصادي، ومن ثم ستتأثر دخول الافراد والمنظمات سلبا مما يؤدي الى عدم مقدرتهم على دفع التزاماتهم تجاه الدولة.

ب- سوء التنظيم الإداري والمالي والافتقار الى المساءلة المالية في القطاع العام والمتمثلة في ضعف الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة.

ت- ضعف الطاقات الضريبية.

(1) وليد خالد الشايجي، الماليه العامه الاسلاميه المدخل الى الماليه العامه الاسلاميه، ط1، دار النفائس للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2005، ص 91.

(2) علي كنعان، الاقتصاد المالي، ط1، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2008، ص 355.

ث- تدهور في الاسعار العالمية للمواد الخام التي تصدرها الدول النامية، وذلك نتيجة الاعتماد بشكل كبير على الايرادات من صادراتها فمع انخفاض الاسعار العالمية تخسر الدول النامية كثيرا من الموارد المالية، بشكل مباشر اذا كانت هي المالك المصدر للإنتاج، او بشكل غير مباشر عندما تقل الضرائب على الشركات العاملة في انتاج هذه المواد

ج- الانخفاض في مستويات الدخل والضعف في النمو الاقتصادي، خاصة عند حدوث الحروب والكوارث الطبيعية التي تؤثر على اقتصاد الدولة سلبا بسبب تعطيل وسائل الانتاج وتخريبها.

ح- تراجع النشاطات الاقتصادية والتنمية نتيجة فرض نسبة ضريبية عالية، والتي تثقل من كاهل المستثمرين، وتقضي على كافة انواع حوافز الاستثمار والتنمية والانتاج.

خ- الفساد الاداري والمالي وما يصاحبه من مظاهر المحسوبيات، وعدم مراعاة اصول تحصيل وجباية الضرائب من مصادرها بالطرق الصحيحة، وما يصاحب ذلك من اعمال الرشوة والتزوير وغيرها.

ثالثاً : انواع عجز الموازنة العامة

عجز الموازنة العامة يقسم الى عدة انواع هي كالتالي⁽¹⁾

- 1- العجز الجاري :- يتمثل هذا النوع من العجز الجاري في صافي الموارد من القطاع الحكومي، والذي يجب تمويله بالاقتراض، كما يقاس هذا النوع من العجز بالفرق الاجمالي بين الايرادات العامة لكل من الهيئات الحكومية مطروحا منة الانفاق الحكومي العام المخصص لسداد الديون المتراكمة منذ السنوات السابقة، اي بمعنى اخر هو الفرق بين الانفاق العام الجاري والايرادات العامة للدولة.
- 2- العجز الكلي :- إنّ العجز الكلي الشامل يشمل جميع الهيئات اللامركزية للمشاريع العامة للدولة والهيئات المحلية، ومنه يصبح العجز مساويا للفرق بين مجموع الايرادات العامة الحكومية والقطاع العام ومجموع النفقات العامة الحكومية والقطاع العام، اذ إنّ العجز لا يمكن تغطيته الا بالاقتراض، فضلا عن ذلك فان هذا العجز يقدم صورته واضحة لكل أنشطة كيانات الدولة دون اقتصارها على الحكومة المركزية التي لا تشكل الا جزءا منها
- 3- العجز التشغيلي :- إنّ هذا النوع من العجز يأخذ بعين الاهتمام حاله التضخم، فهو يمثل متطلبات الاقتراض العام الحكومي والقطاع العام مخصوما منة الجزء الذي دفع من فوائد من اجل تصحيح التضخم، وذلك من خلال معامل التصحيح النقدي ويحتوي سعر الفائدة المدفوع

(1) خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2016، ص 248.

للدائنين جزءاً من النقود لتعويضهم عن الخسائر الناتجة عن الارتفاع في المستوى العام للأسعار.

4- العجز الهيكلي :- وهو عجز دائم كما انه يستبعد اثر كل من العوامل الطارئة او المؤقتة، والتي تؤثر على الموازنة العامة، مثل التغيرات في الاسعار والانحرافات الحاصلة في اسعار الفائدة على المدى الطويل، بالإضافة الى انه يستبعد مبيعات الاصول الحكومية لأنها تمثل مردود غير عادي، ويوضح لنا هذا العجز معدلات النمو في الإيرادات الخاصة عن مساييره معدلات النمو في النفقات العامة بشكل دائم⁽¹⁾. لذا فان هذا العجز ينتج من خلل اساسي في إيرادات الحكومة ونفقاتها العامة، ولمعالجة العجز الهيكلي المخطط تقوم الحكومة بصياغة السياسة المالية من خلال انفاق المال لتحسين القدرة الإنتاجية للاقتصاد مثال على ذلك الاستثمار في البنية التحتية والتعليم والنقل، لكونه سيجقق مكاسب اقتصادية طويلة الاجل في حال كانت هذه الاستثمارات تعمل كما هو مخطط لها، اذ سيتم التعامل مع العجز الهيكلي على المدى الطويل من خلال العائد على الاستثمار⁽²⁾.

5- العجز المالي المقصود:-⁽³⁾

إنّ الدول قد تلجأ الى العجز المقصود في الموازنة العامة عندما تعاني من ازمه او ازيمات اقتصادية وتخشى على اقتصادها من الشلل، وبذلك فهي تعمل على تخفيض الضرائب حتى تتشأ الاستثمارات وتوفر فرص عمل كبيره، وتحافظ على القدرة الشرائية للمواطنين وتتغش المشاريع الراكدة الامر الذي يسبب عجزا في الموازنة العامة، بسبب زيادة النفقات العامة على الإيرادات العامة، الا انه يكون عجز مقصود من طرف الحكومة والتي تسعى من ورائه الى تخطي الازمة وتحقيق الرخاء للمجتمع.

رابعاً : الآثار الاقتصادية والاجتماعية لعجز الموازنة العامة

1- آثار تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق التمويل التضخمي

أ- فقدان قيمة العملة لدى الافراد وهو ما يؤدي بهم للاحتفاظ بأموالهم بالعملات القيادية، وهذا يؤثر سلبا على العملة الوطنية ويخفض سعر صرفها مقابل العملات القيادية.
ب- اعادة توزيع الدخل بشكل عشوائي لفائدة الطبقات الغنية على حساب الطبقات المتوسطة والفقيرة، وهو ما يؤدي الى تدهور دخولهم الحقيقية، بسبب الارتفاع في المستوى العام

(1) زينب كريم الداودي، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2013، ص 12.

(2) محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، ط2، دار المسيرة، عمان - الاردن، 2009، 357 - 358.

(3) جمال لعمارة، اساسيات الموازنة العامة، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 103.

للأسعار، وان هذا يؤثر على مستوى معيشتهم، ولكن من الناحية الاخرى نجد ان اصحاب الدخل المرتفعة هم المستفيدون من هذه الحالة، لانهم في اغلب الاحيان هم الذين يمتلكون رؤوس الاموال ويحققون ارباحا مرتفعة بسبب ارتفاع الحاصل في الاسعار⁽¹⁾.

ت- التأثير في ميزان المدفوعات، وذلك عندما يحدث ارتفاع في المستوى العام للأسعار سترتفع معه التكاليف بالنسبة للقطاعات التي تعمل في التصدير فعندها سترتفع الاسعار النهائية لهذه المنتجات وتتدهور قيمتها في الاسواق العالمية، ومن ثم يؤدي هذا الى الانخفاض في حصيله الصادرات، ومن ناحية اخرى ارتفاع في حصيله الواردات بسبب التضخم، فتصبح اسعار السلع المستوردة تتنافس مع اسعار السلع المحلية كل هذا يولد عجز في ميزان المدفوعات.

ث- ارتفاع مستويات التضخم يؤدي الى زيادة التعقيد في مشكلة عجز الموازنة العامة، وذلك نتيجة عدم استجابة الحصيله الضريبية للزيادة الحاصلة في ارتفاع المستوى العام للأسعار بسبب عدم مرونة الجهاز الضريبي.

ج- زيادة سرعه تداول النقود بشكل كبير، وذلك بسبب نقص الرغبة لدى الافراد للاحتفاظ بالنقود⁽²⁾

2- آثار تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الاقتراض الحكومي

الاقتراض من البنك المركزي: يستطيع البنك المركزي تمويل عجز الموازنة العامة بطريقتين مباشرة وغير مباشرة. ويتجسد الأسلوب المباشر للتمويل في قيام الحكومة بطلب القروض والسلف النقدية من البنك المركزي، وأبرز أشكاله هو السحب على المكشوف، والطريقة غير المباشرة، والتي تتمثل في إصدار السندات الحكومية وبيعها للبنك، أي من خلال إصدار العملة، والذي يؤدي إلى التضخم، وما يترتب على ذلك من مخاطر على الاقتصاد بشكل عام وعلى القطاع المالي، خاصة عندما يؤدي التضخم في كثير من الأحيان إلى أسعار فائدة حقيقية سلبية، وهو ما يؤدي إلى هجرة الودائع من القطاع المصرفي إلى الاستثمارات في قطاعات أخرى، مما يحرم القطاع المصرفي من موارده.

(1) غازي عبد الرزاق النقاش، المالية العامة تحليل اسس الاقتصاديات المالية، ط 4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان_ الاردن، 2010، ص 254.

(2) للمزيد انظر:

- رفاه شهاب الحمداني، نظرية الاقتصاد الكلي مقدمة رياضية، ط 1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2014، ص 260.

- Christina Romer, Spurious Volatility in Historical Unemployment Estimates, DC: Government Printing Office, 2004, p: 430

أما إذا تم تمويل هذا العجز من خلال إصدار سندات أو أدون خزانة، فإن زيادة الدين من خلال هذه الإصدارات ستؤدي إلى رفع أسعار الفائدة، حيث أن سعر الفائدة على سندات الخزينة يمثل سعر الفائدة الخالي من المخاطر، وأي سعر فائدة يحدده البنك رسوم القطاع المصرفي أو يدفع للمودعين أعلى من هذا المتوسط. ورغم حاجة البنوك لسندات الخزينة لاستثمار جزء من مواردها الفائضة وإدارة سيولتها ومخاطرها، إلا أن زيادة اللجوء إلى سندات الخزينة لتمويل عجز متزايد في الموازنة العامة للدولة يؤدي إلى الضغط على الاستثمار الخاص مع ارتفاع أسعار الفائدة وتكلفة الاقتراض فيرتفع قطاع الأعمال (الاستثمار) ومن ثم يمتنع هذا القطاع عن الاقتراض نظراً لارتفاع تكلفة الاقتراض، مما يحرمه من الموارد المالية اللازمة لرصد استثماراته بالتمويل اللازم. إنَّ النظرة التقليدية ترى العجز امر مهما ولا بد من المعالجة لأنه يضيف عجز الموازنة الاتحادية الى الدين الوطني، ومن ثم يؤدي هذا الى الزيادة في تكاليف الفائدة في المستقبل هذا بالنسبة للحكومة الاتحادية، اي يعني هذا انه في كل سنة يستوجب تكريس الايرادات الضريبية لتسديد الفائدة على الدين الوطني بدلا من توفير السلع والخدمات للمواطنين⁽¹⁾.

خامساً : معالجة عجز الموازنة العامة

هناك جدل حول الحلول المقدمة لعلاج عجز الموازنة العامة وعن وجود رؤى مختلفة، ومنها رؤية صندوق النقد الدولي اذ انه يشترط دعم مجموعة السياسات المتعلقة بالقطاع العام المالي، والذي يجب على الدولة القيام بها من اجل الاستفادة من برامج الصندوق من خلال جملة من التدابير المالية وتعديل السياسة القائمة ومن هذه التدابير:-⁽²⁾.

- 1- تجميد الاجور والتعيينات ورفع التزام الدولة بالتوظيف.
- 2- الالغاء الجزئي او الكلي للدعم الحكومي بكافة أشكاله.
- 3- منع الدولة من الاستثمارات في المجالات التي يمكن القطاع الخاص القيام بها.
- 4- اعادة النظر في النظام الضريبي القائم لعدم مرونته وفعاليته.

⁽¹⁾ للمزيد انظر:-

- غازي عبد الرزاق النقاش، الماليه العامه تحليل اسس الاقتصاديات المالية، مصدر سابق 2010، ص 254.
- Aisen, Ari and Hauner, David, Budget Deficit and Interest Rates: A Fresh Perspective. IMF Working Paper, February 2008, Fiscal Affairs Department, 2008.
- Gruber, Jonathan, Public Finance and Public Policy, Worth Publisher, New York 2011

⁽²⁾ Robert J Gordan, " Macroeconomics", 8th Ed, Addison Wesley Long Man, California, 2000 p. 365

5- رفع في مستوى الضرائب المباشرة وشمول فئات اخرى بالضريبة.
6- خصخصة شركات القطاع العام وبيعها الى القطاع الخاص المحلي والاجنبي ولاسيما الخاسرة منها.

7- رفع الدعم عن المحروقات.

8- وضع حدود الائتمان المصرفي المسموح به من قبل الحكومة ووضع حد اقصى لأجمالي عجز الموازنة ونسبته الى الناتج القوم

وهناك بعض المعالجات التي تقوم بها الحكومة من اجل التخفيض او الحد من عجز الموازنة العامة، اذ انها لا تعمل على جعل العجز صفر، وانما هدفها هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي او زوال حاله التضخم والانكماش، أي بعبارة اخرى تشجع على النمو الاقتصادي وتخفيض مستوى العجز الى مستوى مناسب ومعقول يمكن تحمله دون حدوث أي مشاكل تهدد الاستقرار النقدي للاقتصاد من خلال العديد من الاجراءات واهمها:(1).

1- ترشيد الانفاق العام :- ان الحكومات تعمل عادة على قاعده النفقات على الايرادات. وان مع التدخل الكبير للدولة في الحياه الاقتصادية وارتفاع نفقاتها مع محدودية الموارد، اصبح من الضروري الحفاظ على الموارد المحدودة وترشيد المنافع العامة، اذ لا بد من تحقيق هذه المنافع باقل تكلفة ممكنة، اذ اصبح ذلك مطلباً اساسياً في الدول المتقدمة او الدول النامية.

2- اعادة ترتيب الاولويات في الانفاق العام :- ان محدودية الموارد المالية بالنسبة الى حجم الانفاق المطلوب، وبسبب تدخل الدولة الكبير في الحياه الاقتصادية ووجود عدد كبير من المشاريع الخدمية والإنتاجية الواجب الانفاق عليها، اذ فلا بد من تقييم حاجات هذه المشاريع وتبويبها وترتيبها من المهم الى الاهم، اي انه يتم تنفيذها طبقاً للحاجة الفعلية واهميتها وانتاجها، وتعتبر هذه اداة تقوم بها الدولة من اجل تقليل الفجوة الحاصلة بين النفقات والايرادات العامة.

3- تنمية موارد الدولة :- تعني باتخاذ الوسائل والاجراءات التي تكفل بتنمية مستوى الايرادات العامة وزيادتها سواء الضريبية او غير الضريبية، وخاصة في معظم البلدان النامية التي تتصف بانخفاض في طاقتها الضريبية، وانه ليس من الضروري ان يتم الاصلاح الضريبي من خلال زياده الضرائب، وانما من الممكن بقاء الضرائب على ما هي عليه ولكن يجب رفع كفاءة الإدارة الضريبية واعاده تحديثها و تنميتها وتأهيلها.

(1) عوض فاضل اسماعيل، نظرية الإنفاق الحكومي: دراسة في جوانبه المالية والاقتصادية، ط2، بغداد، 2003، ص9.

ومن وجهة نظر الباحثة إنّ هناك بعض الحكومات تلجأ الى وسائل اخرى لمعالجة عجز الموازنة، ومن ابرزها، هي اقتراض الاموال من الحكومات الاخرى او المؤسسات المالية الدولية اذ يسمى هذا بالدين العام، ومن سلبيات هذا الاسلوب صعوبة تسديد الدين بسبب تراكم الفائدة مع مرور الوقت وخاصة في حاله توجيه هذه الديون الى نفقات تشغيلية.

المبحث الثاني : انواع الموازنات العامة

المطلب الاول : الاتجاه التقليدي للموازنة العامة

اولاً: مفهوم موازنة البنود

تعد موازنة البنود من أقدم أنظمة الموازنة العامة للدولة ، إذ يعود استخدامها الى حسابات الدولة العثمانية⁽¹⁾، وتعتمد موازنة البنود على التبويب النوعي للمصروفات والايرادات في أبواب ومجموعات وبنود وأنواع، تخصص الاعتمادات لكل منها حتى يمكن التعرف على العناصر التفصيلية للمصروفات ومصادر الايرادات، فضلاً عن التبويب النوعي وتتم الاستعانة بتبويبات فرعية أخرى كالتبويب الإداري والتبويب الاقتصادي. وركزت هذه الموازنة على تحقيق الرقابة المالية والقانونية على عناصر المصروفات والايرادات، وبما أنها ظهرت في القرن الثامن عشر والذي كان يتميز بضعف الهيكل الاقتصادي والاجتماعي لأغلب دول العالم ، فكان هذا الهدف يتلائم و بشكل كبير مع كثير من الحكومات التي يتمثل عملها بأداء الوظائف السيادية (الدفاع، الأمن، القضاء) ، كما أن موازنة البنود تركز على تمويل السلع والخدمات التي تحتاجها الوحدات الحكومية في أدائها لعملها ، وتلتزم هذه الوحدات فقط بعدم تجاوز حدود التمويل المعتمد من دون الاهتمام بالعائد الذي حققته الوحدة منها ، أي أنها تهتم بجانب المدخلات فقط وتتجاهل ما تنتجه تلك الوحدات من سلع أو تقدمه من خدمات والطريقة التي يتم بها ذلك⁽²⁾.

ثانياً: مزايا موازنة البنود⁽³⁾

- 1- تمتاز بالسهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها.
- 2- سهولة فهمها من الجهات المستخدمة لها كافة .
- 3- أن بياناتها صالحة للمقارنة ويمكن تجميعها لعدة سنوات متتالية لغرض تسهيل ومعرفة اتجاه الانفاق والتحصيل وان ذلك راجع الى معظم خدمات الحكومة ذات الطبيعة المستمرة.

(¹) Aldo kask" Program budgeting to improve decision making and resource planning inestonian defense" Thesis and Dissertation collection united states navy naval postgraduate school, 2001 , p13

(²) خالد شحادة الخطيب ومحمد خالد المهاني ، " المحاسبة الحكومية " ، ط1 ، دار وائل للنشر ، عمان - الاردن، 2008 ، ص 284.

(³) رأفت سلامة محمود ، المحاسبة الحكومية، الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، ط1، 2010، ص

ثالثاً: عيوب موازنة البنود⁽¹⁾

أسلوب تقليدي يعتمد على المعيار التاريخي والتفاوض الضمني في تخصيص النفقات العامة للوزارات والدوائر الحكومية. ومن أهم العيوب التي تعترض هذا النوع من الموازنة هي:

- 1- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات .
- 2- عدم القدرة على تقييم الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية .
- 3- التركيز بالرقابة على النواحي المالية .
- 4- المبالغة في طلب الوزارات والدوائر الحكومية المخصصات للأنفاق.
- 5- عدم مراعاة ربط تخصيص النفقات العامة في الموازنة العامة بالنتائج المستهدفة.

المطلب الثاني : موازنة البرامج والاداء

أولاً: نشأة وتطور موازنة البرامج والاداء⁽²⁾

من القرن العشرين كانت الموازنة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية معروفة على مستوى الولايات فقط، وفي فترة الأربعينيات تقرر بضرورة تطوير الموازنة العامة لخدمه وظيفه الرقابة الإدارية، وان نتيجة لتوصيات هذه البحوث تكونت لجنة في عام 1946 تهدف الى اصلاح الإدارات الحكومية، وسميت هذه اللجنة لجنة هوبر، ولقد جاءت هذه اللجنة بضرورة اعاده صياغة الموازنة الحكومية الفدرالية، اذ قسمت الموازنة العامة الى جانب نفقات الى قسمين، القسم الاول هو النفقات الجارية والقسم الاخر هو النفقات الاستثمارية، مع اعاده تقسيم النفقات في الحالتين بحسب الأنشطة والبرامج والمشروعات، وبهذا يمكن القول بان عملية اعاده التقسيم قد تساعد في الوصول الى الاسلوب الذي سمي فيما بعد باسم موازنه البرامج والانجاز او البرامج والاداء، وبعد ذلك تكونت لجنة هوبر الثانية عام 1955، اذ تطورت بحوث اللجنة الاولى مستفيدة من نتائج تطبيقها عملياً، وقد توصلت الى تبويب وتقسيم جديد للموازنة العامة سميت (بموازنه البرامج والاداء)، وان هذا الاسلوب طبق على الموازنة الفيدرالية عام 1956، كما تم تطبيقه فيما بعد في العديد من الدول المتقدمة وحتى الدول النامية عملت على تطبيقه، واهتمت الامم المتحدة بذلك اذ اصدرت كتيباً بتوصيات في هذا المجال والذي كان لها اثر عظيم في انتشار تطبيق هذا الاسلوب.

(1) خلف عبد الله الوردات وسهيل بسيم الدبا، " المحاسبة الحكومية وإعداد موازنة البرامج والأداء " ، ط 1 ، الوراق للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2009، ص 146.

(2) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، القاهرة 2005، ص 145.

ثانياً: تعريف موازنة البرامج والاداء

تمثل موازنة البرامج والأداء المرحلة الثانية من مراحل تطور الموازنة العامة للدولة ، وتحول فيها الاهتمام من فرض الرقابة الى خدمة الإدارة الحكومية⁽¹⁾ ، ان موازنه البرامج والاداء مجموعه من الاساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الاهداف التي تقع ضمن مسؤوليتهم بصورة دقيقة وتتم مقارنة تنفيذ هذه الاهداف حسب الوقت وساعات العمل⁽²⁾.

ثالثاً: مزايا تطبيق موازنة البرامج والاداء

إنَّ مسؤولية الادارة تزداد في ظل تطبيق موازنة البرامج والاداء، والرقابة المحاسبية كذلك تزداد، وعليها يعمل التقسيم الاداري على تحسين عملية تنفيذ المشاريع والبرامج الحكومية وتحقيق ايضاً العديد من المزايا اهمها⁽³⁾

- 1- ارتباط موازنة البرامج والاداء بالتخطيط :- ان تقوم بتحديد مشاريع وبرامج الأجهزة الحكومية لعدد من السنوات المقبلة، وتحديد النفقات المتوقعة لها وليس لسنة واحدة مقارنة مع ما تفعله موازنة البنود والتي تبين نفقات سنة مالية واحدة و لا ترتبط في اغلب الاحيان بالتخطيط طويل الاجل.
- 2- إنَّ موازنه البرامج والاداء تهتم ببيان المشاريع والبرامج التي ستنفذها الأجهزة الحكومية، اذ تتضمن وصف للبرامج الحكومية التي ستقوم الدولة بتنفيذها والاهداف المرجوة من تنفيذها وتكاليف هذه البرامج والمشاريع ووحدات الاداء.
- 3- ترشيد عمليه اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية، اذ يتم تحديد البدائل المختلفة لتحقيق الاهداف العامة للأجهزة الحكومية، ومن ثم تجرى الدراسات التحليلية المعمقة لهذه البدائل بهدف تحديد التكاليف والعوائد لكل منها، ويتم اتخاذ القرارات على ضوء نتائج المفاضلة بين الطرق البديلة.

(1) محمد عوض رضوان ، " فلسفة موازنة البرامج والأداء في علاج مشكلتي العجز والدين العام ف الموازنة العامة للدولة "، ط 1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2009 ، ص 109.

(2) Alaa Mohammad and Magdy Melegy. "Program and performance budgeting system in public sector organization: An Analytical study in Saudi Arabian context" International business research vol(10) no(4) 2017 p3.

(3) للمزيد انظر:

- إياد شيحان مطرود، موازنة البرامج والأداء وإمكانية تطبيقها في دوائر الدولة، دراسة تطبيقية في وزارة العلوم والتكنولوجيا دائرة بحوث الكيمياء ، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ، بغداد ، 2009، ص 140
- أكرم أبراهيم حماد ، " المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها " ، ط 1 ، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن، 2001، ص 60 - 61 .
- شريف محمد فتحي محمد، موازنة البرامج والاداء نحو الاصلاح الاقتصادي وخفض أهدار المال العام، مركز البديل للتخطيط والدراسات الاستراتيجية، مصر، 2016، ص 3.

4- إنَّ تقييم البرامج الحكومية يساعد على تحسين عملية تنفيذها، إذ إنَّ الحصول على تقارير عن كيفية سير الاعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ من شأنه ان يكشف عن المشاكل التي تواجه عملية التنفيذ وعن نقاط الضعف في الخطط والبرامج.

تمتاز موازنة البرامج والاداء باللامركزية والمرونة في التطبيق والواقعية، اذ تمنح المسؤولين عن التنفيذ مرونة كافية لتنفيذ البرامج و بالتكاليف التي تم تحديدها لكل برنامج، بالإضافة الى انه يوفر هذا الاسلوب ادوات ومعدلات الأداة التي تمكن من خلالها قياس كفاءة الوحدات الحكومية، وإنَّ موازنه البرامج والاداء تمتاز بالواقعية في تقديراتها.

رابعاً: عيوب موازنة البرامج والاداء (1).

1- تعتري موازنة البرامج والاداء العديد من العيوب وأهمها :

1- ضرورة توافر بيانات ومعلومات والتي تسهل وتساعد على تحديد تكلفة البرامج والأنشطة وتمكن من تحديد وحدة المنتج النهائي ومعايير الاداء الامر الذي قد لا يتحقق في بعض الاحوال.

2- قد يصعب في كثير من الاحيان تحديد وحدات اداء المخرجات التي تقاس بها الانجازات لكل من الوزارات والمصالح الحكومية، اذ إنَّ هناك بعض الأنشطة والاعمال الحكومية يصعب تحديد معاييرها لقياس اداء طبيعتها الكيفية.

3- يصعب تطبيق موازنة البرامج والاداء في بعض الدول، وذلك لغياب متطلبات تطبيقها وارتفاع تكاليف تطبيقها، اذ إنَّ تطبيق موازنه البرامج والاداء يتطلب وجود انظمة محاسبية معقدة وكوادر فنيه يمكنها التعامل مع هذه النظم ومتابعتها، بالإضافة الى وجود نظم احصاء ومعلومات متطورة(2).

4- موازنه البرامج والاداء لا توضح مبررات القيام بتنفيذها للبرامج ومدى صلاحيتها.

5- إنَّ موازنه البرامج والاداء تواجه مشكلة تخصيص عناصر النفقات العامة التي تتعلق بأكثر من وحدة اداء، اي انه يمكن القول بان استخدام اساليب محاسبة التكاليف لتخفيض النفقات على وحدات النشاط والاداء قد قلل الى حد بعيد من هذه المشكلة.

6- إنَّ التحول لتطبيق موازنه البرامج والاداء يحتاج الى مدة انتقالية، يتم خلالها تهيئة واعداد كوادر فنيه من خلال تعيين كوادر جديدة او من خلال تدريب الكوادر الحالية او من خلال الاستعانة بخبرات خارجيه، اضافة الى ضرورة اعاده النظر في الهيكل التنظيمي بالوحدات الإدارية، وذلك بوصفها نقطة البدء في تحديد الاهداف ثم الوظائف والأنشطة ووحدات الاداء

(1) عاطف وليم اندرواس، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة (تطور الدور الاقتصادي

الحكومي الضرائب، الانفاق العام، الموازنة العامة)، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2009، ص 597.

(2) رأفت سلامة محمود، مصدر سابق، ص 65.

والبرامج، و لا شك ان طول مدة التحول يتوقف على عوامل عدة اهمها سرعه توفير الكوادر واعادة هيكله الوحدات الإدارية ولا بد من توافر دعم سياسي لعمليه التحول.

7- لا تحل موازنة البرامج والأداء ندرة الأموال وذلك لأن هدفها ليس زيادة العائدات بل تحسين كفاءة الأنفاق ومن خلالها يمكن توليد المدخرات⁽¹⁾

خامساً: متطلبات تنفيذ موازنة البرامج والاداء :

- 1- العمل على تقسيم العمل الحكومي لعدد من البرامج.
- 2- تقسيم البرامج الى عدد من الأنشطة.
- 3- يتم تحديد الهدف العام لكل برنامج على حدة.
- 4- تحديد جميع الاهداف المتفرعة عن الهدف العام.
- 5- يجب قياس اداء كل نشاط بشكل دقيق و لقياسه يمكن اتباع الاساليب التالية :-
أ- اسلوب التحليل العلمي المنطقي :⁽²⁾

هنا يتم تجهيز كل نشاط الى العناصر المكونة له، فضلا عن التعرف على العوامل الداخلية والخارجية التي تؤثر على هذا النشاط، بالإضافة الى تحديد المعدل الزمني اللازم لأداء مزايا هذه الطريقة وذلك من خلال

1- القياس الدقيق للأداء.

2- تناسب مع حجم العمل الكبير الذي يسهل تقسيمة وقياسه.

المأخذ على هذه الطريقة صعوبة استخدامها في الاعمال الصغيرة التي يصعب قياسها، في حين تحتاج الى وقت وعمل كبير، وذلك لقياس اداء جميع الأنشطة في الموازنة العامة الى درجه إنَّ امكانيه تطبيقها صعبه للغاية.

ب- اسلوب التقديم المباشر

يقوم الرئيس بالمراقبة والمتابعة المباشرة للعاملين والموظفين لتقرير ادائها، إنَّ من مزايا هذه الطريقة، سهوله في التطبيق، كما انها لا تحتاج الى جهد كبير، و المأخذ على هذه الطريقة، هو الابتعاد عن الدقة في التقدير، وعدم تحقيق العدالة بين المرؤوسين وذلك في حاله عدم التزام الرؤساء بموضوعيه التقييم.

(¹)Stratan, Alexandru & Manole, Tatiana, (2017). Program and performance base budgeting way towards consolidating local financial autonomy. Journal Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development (Vol. 39. No. 4)

(²) طارق الحاج، المالية العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2009، ص 151.

ت- اسلوب المراجعة للسجلات

والتي تظهر تاريخ الانجاز لكل من الأنشطة السابقة، بالإضافة الى اتخاذه كقاعدة لقياس معدل الاداء.

من مزايا هذا الاسلوب، هو اسلوب تطبيقي، ولا يحتاج الى مهاره في الانجاز، كما انها تناسب الاعمال النمطية فقط، والمأخذ على هذا الاسلوب، هو صعوبة تطبيق هذه الطريقة في الاعمال غير النمطية بسبب انتشار تقسيم العمل والتخصيص، وتستطيع قياس اداء الفرد بالخصوص وقياس الاداء الاجمالي للأفراد، بالإضافة الى عدم الاهتمام في المهارات الفردية للمرؤوسين وهذا ما يؤثر على كفاءة العامل ونتاجيته للتقليل.

سادساً: مراحل اعداد موازنة البرامج والاداء

1- مرحلة التخطيط:

تعنى هذه المرحلة ان يتم تحديد الأهداف التي تتوقع الوحدة الإدارية تحقيقها خلال السنة المالية سواء كانت هذه الأهداف متعلقة بإنجاز مشروعات أم بتأدية خدمات. وذلك في حدود إطار الخدمات العامة للدولة، وكل هذه الأهداف تقاس باستخدام وحدات قياس مناسبة لطبيعة الأهداف المحددة، فضلاً عن وجود أهمية في التنسيق بين الأقسام الرئيسية التي تختص بتأدية العمل الذي أنشئت من أجله الوحدة الإدارية وبين الأقسام الأخرى المساعدة التي تقدم الخدمات أو المشروعات. كما تهتم هذه المرحلة بالتنسيق بين العمليات التي تؤديها كل من الوحدات أو الأقسام التي تتكون منها الوحدة الإدارية، اذ تتضافر جميعها نحو انجاز البرامج الموضوعه لتحقيق الاهداف الموضوعه.

2- مرحلة تقدير تكاليف الإنجاز:

إنّ هذه المرحلة تتطرق بتحديد وحدات القياس التي تتفق بطبيعة العمليات التي يؤديها كل قسم من أقسام النشاط، كما انها تتناول في اجراء دراسات مختلفة عن الانشطة الاقتصادية التي من شأنها إنّ تؤدي إلى تحسين مستوى الخدمة و تخفيض تكلفة أدائها. ومن ثم يمكن الوصول إلى تكاليف تقديرية لكل من العمليات التي تؤديها وحدات النشاط، وان في هذه المرحلة يتم تحديد تكلفة كل من البرامج التي يتعين على الوحدة الإدارية إنجازها خلال الفترة الزمنية للموازنة، ويتم ربط عناصر التكلفة بالعمليات المتعددة التي يتكون منها كل برنامج، ثم تبويب هذه التكاليف وفقاً للبنود التي تتكون منها اعتمادات الموازنة.

3- مرحلة المراجعة: ان عملية المراجعة تهدف إلى دراسة النتائج التي تم التوصل إليها في

المرحلتين السابقتين، اذ تعرض النتائج على الهيئات المختصة بإعداد الموازنة، وذلك للتحقق من أن الأهداف الموضوعه لكل وحدة إدارية تتماشى مع الأهداف العامة المقررة في الخطة العامة للدولة، ومن ثم مراجعة التكاليف المحددة لكل البرامج أو المشروعات،

والتأكد من إجمالي الاعتمادات المطلوبة لتنفيذ كافة البرامج والمشروعات والتي تكون في حدود الموارد المالية المتاحة خلال السنة المالية التي تعد فيها الموازنة.

4- مرحلة متابعة التنفيذ: (1)

بعد اعتماد الموازنة العامة على ضوء الدراسات التي أجريت في المراحل الثلاثة السابقة، تصبح بمثابة برنامج عمل يحدد أهداف الوحدات التي يتكون منها الجهاز الإداري، ويقاس كل من هذه الأهداف قياساً كمياً، كما وأنه يحدد مسؤولية كل من وحدات النشاط في تحقيق هذه الأهداف وما يقابلها من عناصر التكلفة، وتعتبر البيانات التي تتضمنها الموازنة العامة وسيلة للرقابة على إنجاز الأهداف المحددة في ضوء التكاليف المقدرة لكل منها، لذا ان تقارير المتابعة الدورية خلال السنة المالية تستند إلى نفس وحدات القياس التي استخدمت في إعداد البرامج، كما انها تكون بنفس المعدلات التي استخدمت في تحديد التكاليف الواجب إنجازها، اي يضمن تقويم الأداء لكل من الوحدات الإدارية في إنجاز المشروعات أو الخدمات المقدرة لها، ومما تجدر الإشارة اليه، هو، أن مراحل تطبيق موازنة البرامج والأداء تبدو في شكلها الأول، تختلف عن مراحل تطبيق أي نوع من أنواع الموازنات، فيتكون هنا تخطيطات وتقديرات للتكاليف المتوقعة ومن ثم المراجعة والتنفيذ وبعدها متابعة ورقابة ما تم تنفيذه. وفي حقيقة الامر لو تم التعمق والنظر لوجدنا أن الأمر مختلف تماماً، فموازنة البرامج والأداء تهتم بتحديد البرنامج وتقسيماته من برامج فرعية والتي تتضمن بدورها مجموعة من الأنشطة الرئيسية والأنشطة الفرعية، إذ فإن الأمر يتطلب توفر بعض المقومات والاسس لتطبيق هذه الموازنة وضمان نجاحها

المطلب الثالث: موازنة التخطيط والبرمجة

أولاً: نشأة وتطور موازنة التخطيط والبرمجة :

ان موازنه التخطيط والبرمجة تمثل حصيلة التطورات والتحسينات التي ادخلها المفكرون على نظام الموازنة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية في الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين الميلادي(2).

فمن الناحية التاريخية يعود الفضل الى ديفيد نوفيك (مؤسسة راند الأمريكية) في تطوير هذا النوع من الموازنات العامة ففي سنة 1954 قدم ديفد نوفيك شرحاً تفصيلياً يوضح ديفيد فيه

(1) هشام عبد الحي السيد، الاداء المتوازن للتدريب، دبي، 2005

(2) إسماعيل حسين أحمر، " المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة " ، ط 1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان - الاردن، ط 1 ، 2003، ص 114.

ويبين كيفية تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية، وكان هذا في تقريره المسمى الاقتصاد والفعالية في الحكومات بواسطة الاجراءات الجديدة للموازنة العامة، بالإضافة الى إن نوفيك اقترح تسميتها موازنه البرامج، واقترح على تطبيقها في وزارة الدفاع الامريكية. اما اللجنة هوبر الثانية فقد قامت سنة 1955 بدراسة التقدم والتطور الذي تحقق في مجال تطبيق موازنه الاداء في اجهزه الحكومة الفدرالية الأمريكية، اذ وجد إن التطبيق كان ناجحا في تلك الأجهزة بدرجات متفاوتة واوصت ان تخطو تلك الأجهزة مزيدا من الخطوات في ذلك الاتجاه، كما واطلعت على مقترحات ديفيد في ما يتعلق بموازنة وزارة الدفاع والتطورات المقترحة عليها فتبنتها وايدت تسمية هذا التطور الجديد في الموازنة بموازنة البرامج، كما كان مقترحا في وقت سابق من قبل ديفيد نوفيك. اذ إن على ضوء دراسة ديفيد نوفيك لموازنه وزاره الدفاع الأمريكية والاقترحات بخصوص تطبيق هذا النوع من الموازنة في وزارة الدفاع واهتم وزير الدفاع الامريكي في ذلك الوقت روبرت ماكنمارا بالأمر، وفي سنة 1961 تم ادخال موازنة البرامج على جميع الادارات والاجهزة المدنية في الحكومات الامريكية وعدم اقتصارها على وزارة الدفاع فقط، وقد اصدر مكتب الموازنة الأمريكية في 18 اكتوبر 1965 التعليمات اللازمة في ادخال الموازنة الجديدة او جدولاً زمنياً يبين مواعيد ادخال هذا النظام الى الوزارات والى المصالح الحكومية، اذ بدأت الوزارات والمصالح الحكومية الأمريكية بالعمل في ادخاله، اما بخصوص تسميه هذه الموازنة فقد تغير اسمه الى عدة مرات فاطلق عليها اولاً في سنة 1964 اسم موازنة البرامج وبعدها تم تغييره الى اسم نظام التخطيط والموازنة، كما اشير الى الموازنة الجديدة ايضاً باسم نظام التخطيط والبرمجة، وقد ورد هذا النوع من الموازنات تحت اسم موازنة التخطيط والبرمجة⁽¹⁾.

ثانياً: مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة

تعد موازنة التخطيط والبرمجة تطوراً في الموازنة قياساً بموازنة الاداء، و ثم التوجه نحو الاخذ بها نتيجة الصعوبات التي رافقت الأخذ بموازنة الاداء نتيجة لتطور دور الدولة، وتدخلها في الحياة لتحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية، اذ لم يعد الامر مقتصرًا على التركيز على الانجازات التي تتحقق من خلال الاخذ بموازنة الاداء وترشيد الاداء الحكومي الذي يتم عن طريقها، وبالشكل الذي برزت معه الحاجة الى ترشيد سياسات الحكومة المالية وفي اطار سياساتها الاقتصادية عن طريق التوجه نحو تحقيق الاهداف على اساس اولوياتها، وذلك في اطار المفاضلة بين البرامج البديلة لتحقيقها وبما يحقق استخدام للموارد، أي بالشكل الذي يحقق الاهداف تبعاً لأولوياتها

(1) محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2012، ص 212 .

وبأقصى قدر ممكن للأهداف هذه كما ونوعاً و بأقل قدر ممكن من الموارد في اطار التخطيط الذي يتم فيه ذلك، اي ان توضع خطه معتمدة تقوم على اساس اختيار افضل البدائل للبرامج التي تتضمنها الخطة، وان في موازنة التخطيط والبرمجة يتم اختيار اساليب اكثر تطوراً وبالذات ما يتصل منها بالتحليل الكمي وخصوصاً المرتبطة منه في تحليل الكلفة على العائد او المنفعة، ويتم الاخذ في الاهتمام بكافة الجوانب التي تؤثر على ذلك والتي يؤثر عليها والخاصة بالبرامج التي تتضمنها الموازنة في اطار عمليه التخطيط للنشاط المالي للدولة، اذ يمكن ان يتضمن هذا تحديد الاهداف للبدائل للبرامج المختلفة وما تتطلبه من موارد ونفقات اختيار البديل الافضل الذي يحقق عائداً او نفع اكبر، وبكلفة او نفقة اقل، بالاستناد الى استخدام وسائل يتم بموجبها دراسة العلاقة بين المدخلات وما ينجم عنها وما يتطلبه ذلك من اجراءات بالشكل الذي يجعل من موازنة التخطيط والبرمجة برنامج خطه للعمل، اذ تتيح في المساعدة على اتخاذ القرارات ورسم السياسات الخاصة في الانفاق الحكومي و بالارتباط مع ترشيد اداء الاقتصاد ككل وبضمنه الاداء الحكومي المرتبط بنشاطه المالي. اذ يتم بذلك ضمان حسن استخدام الموارد في البدائل الافضل التي تم اختيارها من بين البدائل العديدة للبرامج في التخطيط الذي تتضمنه موازنة التخطيط والبرمجة، وان الاخذ بموازنة التخطيط والبرمجة يرتبط بها العديد من الصعوبات، والتي من بينها صعوبة في تحديد الاهداف التي يراد تحقيقها وما تتطلبها من مستخدمات وانفاق لازم لتوفير هذه المستخدمات، وكذلك صعوبة اجراء المقارنة بين ما يتم أنفاقه وما يتم تحققة نتيجة لوجود البدائل في العديد من البرامج وبالذات نتيجة الصعوبة في تحديد العوائد والمنافع التي تحققت بسبب تطبيق البرامج هذه حتى يتم اختيار افضلها خاصة في ظل ضعف درجه توفر كل من المعلومات والبيانات، والتي تتيح ذلك وكذلك ضعف درجه توفر القدرات البشرية والفنية المطلوبة للقيام به⁽¹⁾.

ثالثاً: مزايا موازنة التخطيط والبرمجة

- 1- دراسة المشاريع من حيث الجدوى والأهمية الاقتصادية واختيار البديل المناسب لتنفيذها بناء على المؤشرات والمعايير التي تأخذ بالاهتمام الكلفة والمنفعة.
- 2- ترشيد النفقات للموازنة العامة للدولة نتيجة للمفاضلة بين المشاريع والربط بين الكلف المالية للمدخلات والمخرجات للمشاريع المختلفة .
- 3- الربط بين التخصيصات المالية للمشاريع طويلة الاجل والمشاريع السنوية⁽²⁾.

(1) فليح حسن خلف ، المالية العامة، ط1، جدار عالم الكتب الحديث، عمان - الاردن، 2008، ص 319.

(2) حسام ابو علي الحجاوي، الاصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، ط 2، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2004، ص 186.

- 4- التقليل من الهدر والضياع، لأنها تمكن من تنفيذ الموازنة العامة من التعرف على البرامج وطريقة أداء العمل غير المجدية.
- 5- تعمل على زيادة كفاءة العاملين في إدارات الدولة لأنها تعمل على تحفيز العاملين في الدولة على اتخاذ القرارات السليمة بالاعتماد على الربط بين البرامج والأهداف.
- 6- توفر الأساس العلمي والموضوعي للسياسات العامة ، إذ إن طريقة تجميع البرامج واختيارها وتحليل النظم واتخاذ القرارات يعمل على وضع أسس علمية موضوعية للربط بين الخطة العامة وموازنة الدولة والتنسيق بينهما بما يقرب من أجهزة التخطيط وأجهزة الموازنة⁽¹⁾.

رابعاً: عيوب موازنة التخطيط والبرمجة⁽²⁾

- 1- الصعوبة في تحديد الاهداف لبعض الوحدات الادارية بدقه الامر الذي يجعل عمليات المفاضلة والاختيار بين البدائل غايه في الصعوبة.
- 2- المفاضلة بين البرامج البديلة واتخاذ القرار السليم، اذ يقتضي عمل تقديرات دقيقه للتكاليف والمنافع المتوقعة لكل برنامج من البرامج البديلة، ولكي يتضمن سلامة هذه التقديرات يجب توفر قاعدة من المعلومات والبيانات الأساسية لكنها قد لا تتوافر بالقدر اللازم في بعض الاحيان فتفسح بذلك المجال امام معدي البرنامج لكي يضعون التقديرات، اذ تخدم البرنامج الذي يفضلونه شخصيا كما قد توفر هذه المعلومات والبيانات في احيان اخرى بقدر اكثر من اللازم والتي تمثل عبئا كبيرا على معد البرنامج، وان تحليل هذه البيانات يحتاج الى خبرة عالية ووقت طويل لا يتناسب مع الفترة الزمنية المطلوبة فيها مشروع الموازنة ومن ثم عجزه عن اتخاذ القرارات السليمة في الوقت المناسب.
- 3- هناك مشاكل تتعلق بالقوى العاملة في هذا المجال من حيث اقناعهم بجدوى ومزايا استخدام التخطيط والبرمجة اولا، حتى نضمن عدم تعمدهم عرقلة النظام وتعاونهم حفاظا على نفوذهم ومراكزهم داخل وحداتهم، وثانيا مشاكل تطويرهم وتدريبهم لتصبح لديهم الخبرة الفنية اللازمة لتطبيق هذا النظام

(1) محمد خالد المهاني وآخرون ، المحاسبة الحكومية " ، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2011 ، ص 396

(2) للمزيد انظر:

- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، 2000، ص 538.
- سوزي ناشد، اساسيات المالية العامة، 2ط، منشورات الحلبي، بيروت - لبنان، 2008، ص 200.

المطلب الرابع: الموازنة الصفرية

أولاً: نشأة الموازنة الصفرية⁽¹⁾

تعد الموازنة الصفرية فلسفة متكاملة تتميز عن الموازنة التقليدية في أنها تستند إلى فكر علمي منطقي متقدم يساعد على توفير أفضل الظروف للإبداع والابتكار والتخلص من الروتين الحكومي و ذلك من خلال ممارسة التقييم و المراجعة المستمرة للقرارات الاستراتيجية للإدارة الحكومية والتكيف مع الظروف غير المستقرة و المعاكسة، كما ويعد هذا النوع من الموازنة من أحدث أساليب الموازنة التي تم التوصل إليها من خلال تطور الموازنة العامة للدولة، إذ ظهر منذ سنوات كمحاولة للتغلب على المشاكل والعقبات التي مرت بها نظم الموازنة الأخرى، وقد جذبت اهتمام المهتمين بالشؤون المالية، سواء كانت في قطاع الأعمال ام الحكومة على حد سواء.

ولقد تم استخدام هذه الموازنة لأول مرة من قبل شركة تكساس للآلات الحاسبة في سنة 1969 ، ثم عمل الرئيس الأمريكي الأسبق جيمي كارتر على تطبيقها في ولاية جورجيا عام 1973 ، عندما كان حاكماً لها، وعندما أصبح كارتر رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية في عام 1976 عممت على جميع الولايات الأمريكية.

ثانياً: مفهوم الموازنة الصفرية⁽²⁾

يعد أسلوب الأساس الصفري من الأساليب الحديثة في إعداد الموازنات العامة للدول، إذ تقوم كل وحدة حكومية بإعداد برامج جديدة لنشاطها كأنها تبدأ للمرة الأولى من الصفر ، ويتم إقرار مجموعة من البرامج والأنشطة في شكل متكامل جديد، ان الموازنة ذات الاساس الصفري هي اداة مالية ومحاسبية، اذ تعتمد على النظام المحاسبي لتوفير معلومات تعتمد عليها الإدارة في اتخاذ القرارات، وخاصة بعد إن أصبح للموازنة العامة اتجاهات رقابية وادارية وتخطيطية.

لذا ظهر عام 1967 نظام الموازنة ذات الاساس الصفري والذي يهدف الى سد الثغرات في مؤتمر الامم المتحدة الذي عقد في الدنمارك في دراسة المشكلات الادارة والموازنة العامة للدول النامية، إنَّ اول تعريف للموازنة الصفرية افترض بانه نظام قائم على عدم وجود اي خدمة او انفاق، وفرض الحد الأدنى للتكلفة وانه اكثر الطرق فاعليه في الحصول على مجموعه من المخرجات (الخدمات)، ومن ثم وضع اطار للموازنة مبني على فاعليه مستويات الانفاق المطلوب اعتماده في ضوء الموارد المتاحة.

(1) صباح صابر محمد خوشناو، الموازنة العامة في العراق دراسة تحليلية مع اشارة الى اقليم كردستان العراق، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2012، ص37.

(2) شير عبد الحفيظ بنا ، الأسس العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، ط 1، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2011 ، ص 184

تعدد تعريفات الموازنة ذات الاساس الصفري ومن اهمها⁽¹⁾

1- تعريف بيتر بير : هي تقويم للبرامج والمشاريع والبدائل المختلفة، وتحديد مستويات الاداء وان هذا التقويم يؤدي الى اعاده النظر في جميع البرامج والمشاريع الجديدة والقائمة منها، كما وانها لا تقتصر الموازنة على دراسة النفقات الجارية وتعديلها حسب الظروف.

2- تعريف باتيلو: عرف هذه الموازنة بانها تقنين للإجراءات والخطوات وتخطيط و تخصيص الموارد، وذلك بهدف تخصيص الاموال وترشيدها للوصول الى المثالية في توظيف الاموال المتاحة.

إنَّ هذا النظام يركز على سبب وجود الانشطة واهدافها وهل يتحتم استمرارها وما هي المستويات الواجب ان تكون عليها وما هي التكاليف اللازمة، وبعبارة اخرى ان هذا النظام يعتمد على تحديد كيف نبدأ، وتحدد ذلك مجموعة من القرارات في كل نشاط على نطاق كل وحدة من وحدات الجهاز الاداري للدولة.

ثالثاً: مراحل تنفيذ الموازنة الصفرية⁽²⁾

إنَّ اعداد موازنه الاساس الصفري يتم وفق اربع خطوات رئيسية وهي :

1- **تحديد وتكوين وحدات القرار:** - اذ إنَّ الوحدات القرارية هي برامج أو مراكز المسؤولية عن التكلفة او الاقسام او أنشطة معينة او بنود الموازنة، وتختلف الوحدات القرارية من نشاط الى اخر وان هذا يتطلب المعلومات التالية :

أ- وصف وحدات القرار واهدافها

ب-المنافع المتوقعة من تخصيص الموارد لتنفيذ الأنشطة والنتائج المترتبة على عدم التخصيص.

ت-تحديد التكاليف التقديرية للوحدات القرارية.

ث-معدلات تقويم الانجازات.

ج- البدائل المتاحة لأداء نفس النشاط.

2- **تحديد وتحليل المجموعات القرارية:** - تحديد مجموعة القرار يجب إنَّ يكون في ادنى مستويات التنظيم او مراكز التكلفة، اذ تكون اكثر من غيرها على وصف كامل للأنشطة، وهذا يؤدي بدوره الى زياده مشاركته العاملين في وضع الخطط، وهذا ما يسهل عليه الربط بين التكلفة والعائد او الفعالية لكل من البرنامج او النشاط. ومن الجدير بالذكر إنَّ

(1) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005، ص 166،

(2) Murcia, William (ZBB can reduce total spend), The Hackett Group3,may 2012, p 443.

المجموعة القرارية تنقسم الى ثلاثة مستويات، اولها المستوى الادنى للأداء الوظيفي، وثانيها المستوى الحالي الاداء الوظيفي، والثالثة الاداء المتطور لأدائها او الاموال اللازمة لتحسين الخدمات المقدمة.

3- **تقويم وترتيب مجموعه القرارات ترتيبا تفاضليا :-** تتطلب عملية التقويم تنسيق وترتيب مجموعه القرارات، اي حسب الأهمية النسبية في سلم اولويات المجتمع لاختيار مجموعه القرارات المناسبة، اذ تقوم بعملية الترتيب هذه على اساس النتائج المنتظر إن تحققها كل مجموعه من مجموعات القرار، وذلك من خلال تحليل وفورات التكلفة وصافي العائد والا بالشكل الذي يسمح بالتخصيص الامثل للموارد المحددة وفقا لذلك يكون امام الإدارة العليا البدائل التالية،

أ- الغاء البرنامج او النشاط ومن ثم الغاء الاعتمادات في حاله عدم الموافقة على مجموعة من القرارات المخصصة له ويكون ذلك اذا تبين انخفاض العائد و عدم جدواه.

ب- يتم تخفيض الاعتمادات الى ادنى مستوى يتناسب مع العوائد، وهذا في حاله الموافقة على مجموعه من القرارات التي تمثل المستوى الادنى.

ت- زياده الاعتمادات على المستوى الحالي في حال الموافقة على مجموعه القرارات والتي تمثل المستوى الاعلى من المستويات الحالية، اذ يتضمن زياده تحسين في النتائج وزيادة في حجم الانفاق.

4- **اعداد الموازنات:-** بعد إن يتم تحديد وحدات القرار وتحليل كل منها الى مجموعات من القرارات حسب الاولويات يتم بعدها تحديد المخصصات المالية للأنشطة المقبولة، وكذلك يتم اعداد الموازنة النهائية بأخذ الرزم التي وافق على تمويلها ومن ثم تطبيقها في وحدات الموازنة المناسبة و اضافته التكاليف المحددة لكل رزمة من اجل تحديد كل وحدة تنظيمية على حدة.

رابعاً: مزايا الموازنة الصفرية

تتميز الموازنة الصفرية بمزايا عديدة لعل اهمها ما يلي :

1- الدقة : في مقابل الاساليب المعتادة للموازنة والتي تتضمن مجرد اجراء بعض التغييرات التعسفية على موازنة العام السابق، اذ تلزم الموازنة القائمة على الاساس في كل ادارة بأعداد تدوير كل عنصر من عناصر التدفق النقدي وكذلك تحسب التكاليف التشغيلية الخاصة بها، مما يساعد هذا الى حد ما في خفض التكاليف لأنه يعطي صورة واضحة عن التكاليف مقابل الاداء المطلوب.

2- الكفاءة : اذ تساعد في تخصيص الموارد بكفاءة من قبل الإدارة، لأنه لا ينظر الى الارقام التاريخية ولكن ينظر الى الارقام الفعلية.

- 3- الحد من الأنشطة الزائدة عن الحاجة : اذ انه يؤدي الى تحديد الفرص والطرق الاكثر فعالية من جهة التكلفة للقيام بالأعمال، وذلك عن طريق ازالة جميع الأنشطة غير المنتجة.
- 4- تضخم الموازنة العامة : نظرا لان كل بند من البنود يتم وضع تبرير له، فان الموازنة الصفرية تتغلب على التضخم الحاصل في الموازنة.
- 5- التنسيق والاتصالات : كما انه يحسن التواصل والتنسيق داخل القسم، تدريب وتطوير الموظفين واشراكهم في صنع القرار.
- إنّ الموازنة الصفرية تسمح باستخدام المعايير العلمية الدقيقة في الدراسات التحليلية، وتقويم الاشتراك بمعيار تحليل العائد والتكلفة، إنّ هذا يباعد وحدات الدولة عن المبالغة في التقديرات في الاسلوب التقليدي للموازنة العامة ويباعد المخطط المركزي عن تخفيض الاعتمادات بشكل عشوائي.
- خامساً: عيوب الموازنة الصفرية⁽¹⁾**

- 1- البيروقراطية : إنّ إنشاء الموازنة ذات الأساس الصفري يتطلب بشكل مستمر قدرا هائلا من الاجتماعات والتحليل والتقارير، وان كل هذا يتطلب وجود موظفين إضافيين لإدارة العملية.
- 2- الألاعيب : قد يحاول بعض المديرين تشويه تقارير موازنتهم من اجل تركيز النفقات في إطار الأنشطة الأكثر حيوية، ومن ثم ضمان عدم خفض موازنتهم.
- 3- المبررات غير الملموسة : قد يكون من الصعب تبرير النفقات العامة أو تحديد مستوياتها لمناطق العمل والتي لا تسفر عن نتائج ملموسة⁽²⁾.
- 4- الجهد الإضافي المطلوب لإنشاء موازنة الاساس الصفري والذي يجعل من غير المحتمل أن يقوم فريق الإدارة بمراجعة الموازنة على أساس مستمر لجعلها أكثر ملاءمة للوضع التنافسي.
- 5- استهلاك الوقت : تعد الموازنة القائمة على الاساس الصفري عملية مكثفة للغاية بالنسبة لشركة أو كيانات تمولها الحكومة للقيام بها كل عام مقارنة بالموازنة الإضافية، وهي طريقة أسهل بكثير.
- 6- متطلبات القوى العاملة العالية : قد يتطلب إعداد الموازنة كاملة من البداية مشاركة عدد كبير من الموظفين. وان العديد من الإدارات قد لا يكون لديها الوقت الكافي او الموارد البشرية للالزمة لذلك.
- 7- انعدام الخبرة : إن شرح كل بند من البنود وكل التكاليف يمثل مهمة صعبة ويتطلب تدريب المديرين.

(1) مجيد الكرخي، موازنة الاداء واليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة، ط 1، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2015، ص 143.

(2) زارا لطيف كاكه حمه ، موازنة البرامج والأداء ودورها في تخفيض النفقات العامة للدولة والرقابة عليها ، بحث مقدم للمعهد العربي للمحاسبين القانونيين ، اربيل ، 2012، ص 37.

8- إنَّ المآخذ على هذا الأسلوب هو صعوبة الربط بين التخطيط طويل الأجل والموازنة، وذلك من حيث تقسيم الخطة طويلة الأجل إلى خطط سنوية مرحلية تغطي كل سنة مالية، ومن ثم صعوبة تطبيق الأساس الصفري عليها.

سادساً: متطلبات الموازنة الصفرية

يحقق تطبيق نظام الموازنة الصفرية كثيرا من الفوائد والتي تعد عوامل أساسية لنجاح عملية ضبط الإنفاق العام وترشيده، والتي لا يوفرها نظام الموازنة التقليدية ولكي تتحقق هذه الفوائد لا بد من وجود بعض المتطلبات كالآتي: (1)

1- وجوب التنسيق بين القرارات الآنية والأهداف بعيدة المدى من خلال الربط بين الموازنة السنوية والتخطيط طويل الأجل.

2- المرونة كبيرة تمنح الى الإدارة العليا في إعادة تخصيص الموارد، لما تسمح به من تحويلات في الموازنة بين الإدارات نتيجة لوجود مجموعة من القرارات المترتبة على الأنشطة حسب الأولويات.

3- الربط بين العائد والتكلفة لكل نشاط أو برنامج ، وهذا ما يساعد المختصين بالموازنة على معرفة وتدقيق كفاءة وفعالية الإنفاق، بالإضافة الى التخلص من النفقات غير الضرورية التي كانت في الموازنة التقليدية.

4- تحقيق الفعالية والكفاءة في تخصيص الموارد، اذ يتم فحص كل الأنشطة على أساس البداية من الصفر، ومن ثم تحديد البرامج التي يجب تنفيذها والتي يجب استبعادها، مع تبرير جميع البرامج المقترحة، دون التأثير بمستويات الإنفاق والاعتمادات السابقة.

5- الاعتماد على التخطيط كمرحلة أساسية في إعداد الموازنة، وإمكانية تحديد وبشكل سريع لأي نقص في فعالية التخطيط، وتوضيح نطاق الضعف بين الأنشطة المتشابهة في الوحدات التنظيمية المختلفة، وبالتالي تصحيح الاختلالات في الوقت المناسب، كتقليص او استبعاد لبعض الوظائف وجعلها مركزية بسبب ازدواجيتها، وهو ما يسهم في ترشيد النفقات العامة.

6- اعتماد مبدأ الأولوية في ترتيب النشاطات والبرامج مع توفير الاعتمادات وتبرير مصادر الاحتياجات لكل المستويات بالنسبة للنشاطات القائمة والمستحدثة مما يساعد على الإدارة الجيدة للنفقات العامة وترشيدها

(1) محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، ط1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان- الاردن، 2014، ص ص

- 7- تحديد النشاطات التي تتميز بضعف إدارتها، والإجراءات اللازمة لأغراض عمليات المتابعة، وذلك من خلال تنفيذ الموازنة الصفرية، ومن ثم تتمكن الإدارة العليا من اتخاذ الإجراءات الضرورية المناسبة لتتغلب على هذه المشاكل.
- 8- يمنح المديرين رغبة بالاستمرار في عملية التقييم التفصيلية لعملياتهم والكفاءة الإنتاجية، وفعالية التكاليف، وليس فقط خلال دورة الموازنة ولكن أيضا خلال مدة التنفيذ، فبالرغم من أن مفهوم الأساس الصفري لا يتطلب هذه الاستمرارية في التقييم إلا أنه يصبح من المألوف لدى المديرين إجراء الدراسات والتحسينات خلال التنفيذ.
- 9- توفير البدائل المختلفة للإنفاق ، تمد الإدارة بيانات عن الموازنة بشكل تفصيلي وبهذا تساعد على إيجاد نظام متكامل للمعلومات والتي تمكن استخدامها خلال الموازنة، بوصفها نقطة بداية لتبيين الأنشطة التي سوف يتم توسيعها ، أو تلك التي سيتم تقليصها ، إذ ما طرأ بعض التغييرات على مستوى حجم الإنفاق المسموح به.
- 10- يعمل نظام الأساس الصفري على تدفق المعلومات والبيانات الإدارية من المستوى الأدنى إلى الأعلى، مزودة الإدارة العليا بصورة عما يتم أو يمكن أن يتم على جميع المستويات والذي يمكنها من تحقيق أفضل للأهداف .

المطلب الخامس: الموازنة التعاقدية

أولاً: نشأة الموازنة التعاقدية

تعني اعداد الموازنة العامة للدولة على أساس نظام العقود او الصفقات بين جهة منفذة، شركات اجنبيه ، شركات محلية، شركات القطاع العام (والحكومة المركزية أو الفدرالية)، أي أن الدولة تطرح مشاريعها أمام الجهات المنفذة لغرض التعاقد معهم على تنفيذ تلك المشاريع باقل كلفة ممكنة وباعلى منفعة يتم الحصول عليها وعلى أن يأخذ بالاعتبار عنصر الزمن في تنفيذ المشاريع ويمكن قياس ذلك كميًا . وتستخدم حاليا في العديد من البلدان مثل كندا، أمريكا، الصين، اليابان ، اوريا، وإن أول محاولة لتطبيق هذه النوع من الموازنة عام 1996م في وزارة المالية النيوزلندية⁽¹⁾

(1) مفلح الرشدي ، الموازنة العامة للدولة - التطوير اصبح ضرورة ، مجلة التنمية الإدارية ، العدد 137 ، معهد الإدارة العامة ، الرياض السعودية ، 2015، ص 1.

ثانياً: مفهوم الموازنة التعاقدية:

عرفت الموازنة التعاقدية بعدة تعريفات أهمها :- أنها الموجة الأخيرة من موجات إصلاح وتطوير الموازنة العامة للدولة بمقتضاها تكون العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية لتنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ تدفعها الحكومة قبل وأثناء وبعد تنفيذ ما اتفق عليه أو نص عليه العقد⁽¹⁾.

كما عرّفت على أنها محاولة لإيجاد المنافع العامة والأصول طويلة الأجل، مثل: مشاريع البنى التحتية كالمستشفيات ومؤسسات التعليم وغيرها، أي: إنها تقدم تفاصيل الاحتياجات للتنمية طويلة الأجل وتنشئ عملية موحدة بصدد وضع الخطة لسنوات متعددة وتحويلها إلى برامج ثم إلى مشاريع تعرض كعطاءات⁽²⁾

ويمكن تعريفها على أنها الموازنة التي يجري بمقتضاها تنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي من قبل جهة معينة سواء كان قطاع عام أو قطاع خاص مقابل المبالغ النقدية التي تدفعها الحكومة قبل وأثناء وبعد تنفيذ الموازنة العامة، وبعبارة أخرى أنها نظام لعقد صفقات بين جهة منفذة وبين الحكومة⁽³⁾

ثالثاً: أساليب تنفيذ الموازنة التعاقدية : ⁽⁴⁾.

1- المشاركة:-

مشروعات المشاركة: (P3S) وهو نظام لوضع الترتيبات والتي يستطيع القطاع العام بمقتضاها توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية والسماح ايضا للقطاع الخاص بتقديمها⁽⁵⁾

2- عقود البوت:-

يقصد بعقود البوت (B.O.T) تلك المشروعات التي تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات الوطنية أو الأجنبية سواء كانت من القطاع العام أو القطاع الخاص؛ لإنشاء مرفق عام وتحمل كافة تكاليف

(1) محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، مجلة لإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية 29 (64)، 2007، ص 92 - 115

(2) Ireland, Lewies. & Cleland, David, Project Management Strategy Design and Implementation, 5th ed, New York, USA, 2006, Graw-Hill.

(3) اسماعيل خليل اسماعيل ونائل حسن عدس، المحاسبة الحكومية، ط1، دار اليازوري للنشر، عمان - الاردن، 2010، ص 40.

(4) جابر جاد نصار، التصور الحديث لعقد الالتزام B.O.T، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة - مصر، 2007، ص 60.

(5) يعرب محمد الشرع، دور القطاع الخاص في ادارة المرافق العامة الاقتصادية، ط1، دار الفكر للنشر والتوزيع، دمشق - سوريا، 2010، ص 180.

إنشائه وبموجب عقود مع الحكومة، بالمقابل تتولى هذه الشركة تشغيل المشروع وإدارته والاستفادة منه، وتكون تحت رقابة الجهة المتعاقد معها، وبعد انتهاء مدة العقد تنقل ملكية المشروع إلى الدولة ولقد شهدت عقود البوت انتشاراً في كثير من الدول، وأصبحت تطبيقاته وأنواعه بديلاً عن التمويل عن طريق الموازنة العامة، أو عن طريق القروض، أو المعونات، أو غيرها من وسائل التمويل، فقد مكنت هذه العقود الدولة من التغلب على عقبات التمويل التي تواجهها لإنشاء البنى التحتية وتقديم الخدمات العامة، عن طريق إشراك القطاع الخاص. كما وفرت عقود البوت انسجاماً مع مبادئ رئيسيين أحدهما مالي والآخر اجتماعي، فالمبدأ المالي تمثل بتعزيز دور القطاع الخاص في حل مشكلة الموارد المالية العامة، والمبدأ الاجتماعي تمثل بإبراز دور الدولة في توفير الخدمات العامة؛ لأنها صاحبة المسؤولية الأولى والكاملة في توفيرها تضمنت عقود البوت أنواعاً مختلفة تسمى (عائلة البوت)، تختلف هذه العقود عن بعضها البعض تبعاً للصيغة التعاقدية بين الحكومة والجهة المنفذة.

رابعاً: مزايا تطبيق الموازنة التعاقدية

- 1- ساعدت في تقديم الحلول الجذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجهها الإدارات الحكومية.
 - 2- إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بالشكل الذي يساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية للدولة.
 - 3- ساعدت على تنفيذ المشاريع والبرامج الحكومية بكفاءة وفعالية اقتصادية .
 - 4- توصيل المخرجات المطلوبة إلى جميع الأفراد مع ترشيد الانفاق العام⁽¹⁾
- #### خامساً: معوقات تطبيق الموازنة التعاقدية

- 1- صعوبة تحديد مدى قدرة مختلف الوحدات الحكومية على تحقيق الأهداف المبتغاة، إذ لا يتم الربط بين مدخلات القرار ومخرجاته عند جميع المستويات الإدارية. وبمعنى أكثر تحديداً لا يتم الربط بين حجم الاعتمادات المقررة والأعمال التي يتم إنجازها، وبالتالي يستحيل في ظل التبويب الإداري / النوعي قياس مدى الكفاءة في تنفيذ البرامج الحكومية المختلفة ومن ثم مدى الكفاءة في استخدام الأموال العامة.
- 2- صعوبة تحديد تكاليف البرامج الحكومية التي يشترك في تنفيذها عدد من الوحدات الحكومية التابعة لعدد من الوزارات، إذ لا تتوفر البيانات والمعلومات الكافية لمختلف البرامج الحكومية، والتي تسمح بالمقارنة بين منافعها وتكاليفها واختيار أفضلها. فلكي تتم دراسة وتحليل البرامج الحكومية لاختيار أفضلها، فإن الأمر يستلزم تبويب بنود موازنة الدولة بطريقة التي تسهل

(1) NCSL, What is Zero Based Budgeting At [http://www.ncsl.org/The politics of public budgeting](http://www.ncsl.org/The_politics_of_public_budgeting) (Washington, D.C. press:2010, p 432).

صياغة البرامج الحكومية، وتوضح للسلطة التشريعية القرارات التي تم إنجازها بشأن تلك البرامج، والتغيرات التي طرأت عليها من عام لآخر، والأسباب التي دعت الى ذلك، ووسائل التمويل المقترحة والتي تراها السلطة التنفيذية أكثر ملائمة، وهذا ما تعجز عن إظهاره موازنة البنود والاعتمادات ذات التبويب المزدوج، فهذه الموازنة تفتقد التبويب وفقاً للبرامج والوظائف، والذي يعد من المتطلبات الرئيسية لترشيد الإنفاق العام وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة.

3- في موازنة البنود والاعتمادات يتم تقدير الاعتمادات المقررة بالموازنة على أساس ما تم إنفاقه في السنة الجارية، ومتوسط الإنفاق في عدد من السنوات الماضية أو السابقة، مع مراعاة ظروف التضخم النقدي وبعض التغيرات الهامة في الاقتصاد القومي. وهذه الطريقة لا تسمح بالتحقق من جدوى الإنفاق العام على كثير من البنود وفي مختلف الوحدات الحكومية.

4- إن الطريقة التي يتم بها الأعداد والاعتماد والتنفيذ لموازنة البنود والاعتمادات، تحفز الوحدات الحكومية على انفاق ما تبقى لديها من اعتمادات قبل نهاية السنة المالية دون مبررات موضوعية كافية، حتى تتمكن من الحصول على اعتمادات أكبر في العام التالي أو على الأقل الحصول على نفس الاعتماد. والأسلوب السابق يمثل ضياعاً وتبديداً لموارد الدولة ويصعب اكتشافه من خلال الرقابة الحسابية.

5- لا تتسم طريقة تقدير النفقات العامة في نطاق موازنة البنود والاعتمادات بالدقة والموضوعية، إذ تخضع الاعتمادات المقررة للكثير من المجاملات والضغوط والمساومات السياسية، ومما لا شك فيه أن التدخلات سوف تؤثر سلبياً على كفاءة استخدام الموارد.

6- إن الطريقة التي يتم بها اعتماد موازنة الأداء قد يؤدي الى تقييد في قدرة الوحدات الحكومية المختلفة على إنجاز أعمالها في الوقت المناسب وبالجودة المرغوبة، فإذا تم اعتماد الموازنة وفقاً للبنود فسوف تنعدم قدرة الوحدة الحكومية على تجاوز الاعتمادات المقررة لكل بند، كما تنعدم قدرة إدارة الوحدة الحكومية على نقل بعض الأرصدة العالية من بند الى آخر داخل نفس الوحدة. أما إذا تم اعتماد الموازنة وفقاً للأبواب فإن ذلك يدخل قدراً كبيراً من المرونة في إدارة الوحدة الحكومية، إذ تستطيع إدارة الوحدة الحكومية النقل من بنود الفائض الى بنود العجز بعد موافقة وزارة المالية دون الحاجة الى موافقة السلطة التشريعية. ولتحقيق المزيد من المرونة فقد يتم تقرير حق النقل من بند إلى آخر داخل نفس الوحدة الي رئيسها، بينما يكون حق النقل من باب لآخر طالما توافرت المبررات العلمية لهذا النقل. ولكن المرونة بالشكل السابق يصعب تحقيقها في نطاق موازنة البنود والاعتمادات التي تركز كل اهتمامها⁽¹⁾

(1) سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، مصدر سابق، ص 674.

المبحث الثالث : دور السياسة المالية في اصلاح الموازنة العامة

المطلب الاول : السياسة المالية

اولاً: مفهوم السياسة المالية

تعرف السياسة المالية بانها إجراءات وتدابير يمكن استخدامها لتعزيز التوظيف الكامل وتحقيق الاستقرار في الاسعار ومعدل النمو الاقتصادي المرغوب⁽¹⁾، أي هي عبارة عن دراسات تحليلية للأنشطة المالية للقطاع العام بكافة مرافقه، كما انها تتضمن تكييفاً كمياً لحجم النفقات العامة واليرادات العامة وتكييفاً نوعياً لأوجه هذه الانفاق ومصادر هذه اليرادات من اجل تحقيق اهداف معينه، اذا فان السياسة المالية هي سياسة تقديرية عندما تكون التغييرات في الإنفاق الحكومي أو الضرائب مصممة لتغيير مستوى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ، أو العمالة ، أو الدخل⁽²⁾، أي ان السياسة المالية تستخدم ادوات الموازنة المختلفة للتأثير على الاقتصاد الكلي⁽³⁾.

وعرفها الاقتصادي bach على انها اداة لاستخدام كل من الانفاق الحكومي والقروض والضرائب، وذلك بغرض التأثير في الطلب الكلي حسب الظروف الاقتصادية للبلد، فضلا عن دورها في تحقيق النمو الاقتصادي والحد من البطالة او التقليل منها وتحقيق العدالة الاجتماعية بأعاده توزيع الدخل⁽⁴⁾

ويمكن تعريفها على انها جزء من سياسة الحكومة والتي تتعلق بتحصيل اليرادات العامة للدولة عن طريق الضرائب والقروض وغيرها من الوسائل، وكذلك بتقرير مستوى ونمط الانفاق لهذه اليرادات، وتعرف ايضا بانها مجموعه من القواعد والتدابير والاجراءات التي تتخذها الحكومة بغية تحقيق مجموعه من الاهداف المنفق عليها خلال مدة زمنية معينة⁽⁵⁾، اذ ان السياسة المالية تشير الى الجهود والمحاولات الحكومية المعتمدة من اجل تحقيق التوظيف الكامل دون احداث تضخم⁽⁶⁾، وذلك من خلال سياسة الانفاق وسياسة الاقتراض العام والسياسة الضريبية. كما تعرف على انها السياسات

(¹) Stephen L. Slavin, Economics, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 8th ed, 2006, p 28.

(²) McConnell Brue. Walstad, Macroeconomics Study Guide for use with, Published by ,McGraw-Hill/Irwin, 17th ed, 2008, p 122.

(³) BRADLEY R. SCHILLER, THE ECONOMY TODAY, The Library of Congress has cataloged the original edition as follows, 11th ed. 2008, P. 213.

(⁴) فهمي محمود شكري اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار الحكمة، لندن، 2014، ص ص 67-68، ص 22.
(⁵) ثامر علوان المصلح، علم الاقتصاد الجزئي والكلي، ط1، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2014، ص 175.

(⁶) محمود الوادي، وآخرون، الاساس في علم الاقتصاد، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2007، ص 312.

الحكومية المتعلقة بالإففاق الحكومي واساليب تمويله مثل (تغيير السياسات الضريبية والاقتراض العام)، ومدى قدرتها على التأثير في الاقتصاد والمتغيرات الكلية فيه، مثل البطالة النمو والتضخم⁽¹⁾. وان السياسة المالية هي احد السياسات الاقتصادية التي تهدف الدولة من خلالها لتحقيق عده غايات من بينها المساهمة في التأثير على النمو الاقتصادي، وان هذا الامر مرهون بمدى قدره الدولة في معالجه العجز في الموازنة العامة، دون خلق اي اضطراب كبيرا في الاستقرار الاقتصادي، اما الامر الاخر فانه يتعلق بطبيعة الوسائل المستخدمة لتمويل العجز، اذ ان الوسائل المعتمدة لتمويل عجز الموازنة العامة قد يكون له اثر ايجابي او اثر سلبي على النمو الاقتصادي⁽²⁾.

ثانياً: اهداف السياسة المالية

تتلخص اهداف السياسة المالية بالآتي :

- 1- التأثير على التشغيل باتجاه الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية⁽³⁾.
- 2- التأثير في التنمية الاقتصادية باتجاه زياده كفاءة الموارد المتاحة.
- 3- تحقيق العدل والاستقرار الاجتماعي واعادة توزيع الدخل بين افراد المجتمع، والتأثير على حجم الثروة والضمان الاجتماعي⁽⁴⁾.
- 4- الاستقرار الاقتصادي وتقليل وتجنب الهبوط في النشاط الاقتصادي، والتخفيف من حدة الراج الاقتصادي او البطالة⁽⁵⁾.
- 5- توفير الموارد المالية للأهداف الاقتصادية وغير الاقتصادية للدولة
- 6- المحافظة على قيمه النقود وذلك من خلال الاجراءات المالية كالا اعتماد على الموارد المحلية وهذا ما يؤدي الى استقرار في المستوى العام للأسعار
- 7- تسهم السياسة المالية بالتأثير في الدورة الاقتصادية، وذلك عن طريق تكبير نفقاتها العامة وفق الوضع الاقتصادي القائم، وان تشابه الخطوط العريضة لأهداف المجتمعات المتقدمة والنامية قد لا

(1) سيف سعيد السويدي، مدخل لاسس الاقتصاد، دار الكتب القطرية، الدوحة، 2002، ص 276.

(2) فليح حسن خلف، الاقتصاد الكلي، عالم الكتب الحديث، عمان - الاردن، 2007، ص 293.

(3) حسام علي داود، مبادئ الاقتصاد الكلي، 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، ص 341.

(4) خالد احمد فرحان المشهداني، ورائد عبد الخالق عبد الله العبيدي، مبادئ الاقتصاد، دار الايام للنشر والتوزيع،

عمان - الاردن، 2013، ص 180.

(5) محمد احمد الافندي، مقدمة في الاقتصاد الكلي، ط1، الامين للنشر والتوزيع، صنعاء، 2010، ص 173.

يعني امكانيه استخدام نفس السياسة المالية لتحقيق الاهداف المرجوة في كل من هذه المجتمعات، اذ ان هناك اختلاف في نظام الحكم والايديولوجيات والنظم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والعادات والحضارة وهناك اختلاف في مستويات التقدم الاقتصادي بكافه ابعاده.

8- ضمان المستوى الامثل من السيولة المالية، ومن ثم يمكن للمؤسسات من مواجهه الاستحقاقات المالية، بالإضافة الى تقادي مخاطر التوقف عن الدفع.

9- تحقيق مردديه عالية عن طريق تخفيض تكاليف الاستدانة للاموال الخاصة.

10- العمل على تمويل الاستثمارات⁽¹⁾.

ثالثاً: ادوات السياسة المالية

1- **التغير في مستوى الانفاق:** ان الافراد يميلون الى المحافظة على مستوى معيشه معين حتى في مدد الانكماش الاقتصادي وحتى لو انخفض الدخل الخاضع للأنفاق. فان الافراد يحاولون المحافظة على مستوى الانفاق الذي اعتادوا عليه، وان ذلك يتحقق من خلال الاعتماد على المدخرات الفردية او على الاقتراض واحيانا اخرى على بيع جزء من الاصول الرأسمالية، وهكذا فان محاوله البقاء على مستوي المعيشة والانفاق الجاري يقود المستهلكين الى استهلاك جزء من مدخراتهم خلال مدد الانكماش، اذ ينخفض الدخل الشخصي أي انخفاض مستوى الانفاق الكلي اي ينخفض الانفاق بشكل اقل من المتوقع، واذا اردنا هذا العامل الذاتي ان يعمل بشكل معاكس فانه يجب على الافراد ان يزيدون من مدخراتهم عند الاقتراض بشكل اكبر من المتوقع في مدة التضخم⁽²⁾

2- **التغييرات في حصيلة الضرائب:** تعد الضرائب اداة فعالة في نطاق السياسة المالية لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية المختلفة كونها تعمل من جهة على تحقيق معدلات اعلى من الرقابة على مستويات الانفاق العام⁽³⁾، ومن جهة اخرى اداة تجميع الفائض في الموازنة العامة، ومن ثم تكبيف العلاقة ما بين مستويات الانفاق العام والايرادات العامة بصورة يمكن

⁽¹⁾ مصطفى الفار، الإدارة المالية العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، الاردن - عمان، 2017.

ص 152.

⁽²⁾ نعيم ابراهيم الظاهر، مبادئ الادارة الاقتصادية، ط1، عالم الكتب الحديث، عمان، 2009، ص ص 102-103.

⁽³⁾ نصر حمود مزان فهد، اثر السياسات الاقتصادية في اداء المصارف التجارية، ط 2، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2015

تلافي قصور الانفاق العام او جموحة⁽¹⁾. ان الاقتصاد اذا كان يمر في حالة كساد فان الحاجة تدعو الى زياده الانفاق الكلي، اذ ان جزءاً من هذه الزيادة يمكن تحقيقها من خلال اجراء بعض التغييرات في الحصيلة الضريبية. اما اذا كان الاقتصاد يمر في حاله التضخم فانه لابد من تخفيض الانفاق الكلي والذي بدوره يؤثر على العائدات الحكومية من الضرائب، اذ ان الايرادات الضريبية تنخفض في وقت الكساد وتزداد وقت التضخم وهذا بدوره يؤدي الى احدث فائض في الموازنة العامة. ان التغير في الايرادات الضريبية يساعد بشكل عام في تقليل الانفاق الكلي في حاله التضخم وزياده في الانفاق الكلي فترة الانكماش وهذا يتطلب التدخل رسمياً من قبل السياسة المالية⁽²⁾.

3- **الاعانات الحكومية (الاعانات الاقتصادية)** : اي تقديم الاعانات لبعض القطاعات والانشطة الاقتصادية والقطاع الزراعي وبعض الصناعات الأساسية (القطاع الخاص)، وذلك من اجل دعم دخول الافراد والمحافظة على استقرارها، اذ ان دعم بعض اسعار المنتجات الصناعية والزراعية يؤدي الى زيادة الدخل في اوقات الكساد.

3- **سياسه توزيع الارباح الراسمالية** : وهي السياسة التي تهدف الى ابقاء مستويات دخول الافراد مناسبه، اذ إنّ ادارات الاعمال والشركات لا تعتمد الى احدث تغيير في سياسة توزيع الارباح على المساهمين في المدى القصير، فاذا كان الاقتصاد على وشك الدخول في مدة انكماش فان الشركات لا تعتمد الى احدث تخفيض في مستوى الارباح القابلة للتوزيع على المساهمين، وان اتباع سياسة متشددة في توزيع الارباح الراسمالية تساعد في الابقاء على الاستقرار في مستويات دخول الافراد في مدد الكساد وتحافظ على الحد من زيادتها في فترات التضخم⁽³⁾.

4- **تعويضات البطاله** : ان تعويضات العاطلين تشكل عامل استقرار من شأنه ان يحدث تأثيراً في مستوى الانفاق العام في مدد التضخم والانكماش، ومن المعلوم إنّ مدد الانكماش

(¹) McGraw-Hill/Irwin Value Edition, MICROECONOMICS: PRINCIPLES, PROBLEMS, AND POLICIES, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 17th ed, p80.

(²) للمزيد انظر:

- فايز بن براهيم الحبيب، مبادئ الاقتصاد الكلي، ط 4، دار النشر العبيكان، الرياض - السعودية، 2000، ص 440.

- بول. سامويلسون و ويليام نوردهاوس، الاقتصاد، ط 2، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 423

(³) طاهر فاضل البياتي وخالد توفيق الشمري، مدخل الى علم الاقتصاد التحليل الجزئي والكلي، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان - الاردن ، 2009، ص 403.

يُصاحبها معدلات مرتفعة من البطالة، وان كلما زادت البطالة فان التعويضات المدفوعة للعاطلين عن العمل تزداد، وهذا الامر الذي يؤدي الى الحد من انخفاض الدخل. (1) وفي المقابل في فترات التضخم والازهار فان التعويضات المذكورة ستقل (2)

5- اعاده توزيع الدين العام : ان هذه الميزة تمكن الحكومة من استخدام السياسة المالية في معالجه الفائض او العجز في الموازنة العامة، ففي فترة التضخم يقوم البنك المركزي بالاقتراض من الجمهور عن طريق بيع السندات وذلك بسحب جزء كبير من الفائض النقدي من التداول لتخفيض الطلب الكلي على السلع نتيجة انخفاض القدرة الانفاقية للأفراد مما يساعد في تخفيض مستويات التضخم (3)، اما في حالة الركود الاقتصادي فيمكن البنك المركزي من شراء السندات من الجمهور وذلك لزيادة العرض النقدي الذي يؤثر على الطلب الكلي ايجابيا وينشط الاقتصاد هذا في حاله كون الايرادات الحكومية اكثر من النفقات بالإضافة الى ان تستخدم الدولة سياسته التمويل بالعجز من خلال الانفاق على مشاريع البنى التحتية مما يؤدي الى زيادة الطلب الفعلي داخل الاقتصاد ومعالجه حاله الركود الاقتصادي (4)

رابعاً: اتجاهات السياسة المالية

وهناك اتجاهان للسياسة المالية وهما

1- الاتجاه التوسعي :- ويسمى بالسياسة المالية التوسعية ويظهر هذا الاتجاه عندما يعاني الاقتصاد من حاله الركود او الكساد اذ يكون هناك انخفاض في مستوى التوظيف وتراجع في معدل نمو الناتج ويعزى ذلك على قصور الطلب الكلي نتيجة العجز في تصريف المنتجات، مما يقلل من عدد فرص العمل ويؤدي الى زيادة البطالة على مختلف أنواعها، وفي هذه الحالة فان الاقتصاد يمر في حالة تباطؤ او ركود (5). ولذا يتطلب الامر اتباع سياسة مالية توسعية تعمل على احداث زيادات في الانفاق الحكومي وتخفيض الضرائب والهدف هو

(1) محمود حسين الوادي، مبادئ الماليه العامة، ط2، دار المسيره للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2010، ص 191.

(2) نداء محمد الصوص، الاقتصاد الكلي، ط1، دار اجنادين للنشر والتوزيع، الرياض، 2007، ص 83.

(3) عبد الوهاب الامين وفريد بشير طاهر، مبادئ الاقتصاد الجزئي والكلي، ط1، مركز المعرفة للاستشارات والخدمات التعليمية، البحرين، 2005، 405.

(4) وديع طوروس، الاقتصاد الكلي، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت - لبنان، 2010، ص 220.

(5) هيثم الزعبي وحسن ابو الزيت، اسس ومبادئ الاقتصاد الكلي، ط1، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الاردن، 2000، ص 204.

أحداث زياده في الطلب الكلي ومن ثم زياده مستوى تشغيل الموارد العاطلة وارتفاع مستوى التوظيف، مما يترتب على ذلك من زياده في مستوى الانتاج والدخل، ومن ثم ارتفاع معدل النمو في الدخل ويتم ذلك من خلال الاجراءات التالية :

أ- زياده الانفاق الحكومي

ب- تخفيض الضرائب

ت- المزج بين الاداتين معاً⁽¹⁾

اي تعمل الحكومة على احداث عجز مقصود بالموازنة ويمول هذا العجز من خلال الاقتراض من الجمهور او البنك المركزي من خلال التوسع في الاصدار النقدي وهذا النوع الاخير من تمويل عجز الموازنة يترتب عليه زياده عرض النقود بالمجتمع ومن ثم قد يؤدي الى زياده معدل التضخم به .

ويترتب على هذه الوسائل السابقة للسياسة المالية التوسعية زياده الطلب الكلي بحيث يتساوى مع العرض الكلي عند مستوى التوظيف الكامل وبالتالي يزداد مستوى الدخل ويتم علاج قصور مستوى تشغيل البطالة بالمجتمع⁽²⁾.

2- السياسة المالية الانكماشية

عندما يكون مستوى الطلب الكلي أكبر من مستوى العرض الكلي، ويكون الاقتصاد في حالة التشغيل الكامل، عندها يتولد في الاقتصاد ضغوط تضخمية ترفع من المستوى العام للأسعار نحو الأعلى، وهنا تقوم الحكومة ممثلة بوزارة المالية بمحاولة امتصاص هذه الضغوط عبر أدوات السياسة المالية⁽³⁾. فقد تقوم الحكومة بزيادة معدلات الضريبة المفروضة بهدف امتصاص جزء من القوة الشرائية للأفراد، والحد من الاستهلاك (تقليل الميل الحدي للاستهلاك) لتخفيض مستوى الطلب الكلي، وقد يكون التخفيض مقصود نحو سلع معينة غير أساسية للحد من الترف الاستهلاكي، كما قد تقوم الحكومة أيضاً بتخفيض مستوى الانفاق العام للحد من مستوى التضخم، ولكن هذا التخفيض قد يكون على بعض النفقات الرأسمالية ذات الأهمية النسبية المنخفضة، او تأجيل إقامة بعض المشاريع المستقبلية، مقارنةً بالاستمرار في الإنفاق على خدمات الصحة والتعليم والأجور⁽⁴⁾.

(1) Campbell R. McConnell, Stanley L. Brue, Macroeconomics Principles, Problems, and Policies, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 15th ed., 2002, P 225.

(2) السيد محمد السريتي وعلي عبد الوهاب نجا، مبادئ الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية، مصر، 2008، ص 222.

(3) McGraw-Hill/Irwin Value Edition, Economics, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 17th ed., 2008, P.210

(4) للمزيد انظر:

المطلب الثاني : مراحل تطور السياسة المالية

أولاً : السياسة المالية في المجتمعات القديمة

في العصور القديمة اتسمت السياسة المالية بعدم تدخل السلطات الحكومية في شؤون التسيير والغياب التام في اداره الشؤون الاقتصادية للمجتمعات، وتدخلها الا في الضرورة اذ إنّ هذه المرحلة تميزت بعدم وجود اطار منظم وشامل ومحدد المعالم حول السياسة المالية للدولة.

ف نجد ان كل من توماس لاكوييني وافلاطون وارسطو قد ناديا بضرورة تدخل الدولة، نظرا لارتباط الافكار المالية لدى المفكرين بتطور دور الدولة و مدى تدخلها في الحياه الاقتصادية مباشرة، وذلك من خلال منع الاحتكار ومراقبه الاسعار وتحقيق العدالة في التوزيع، بالإضافة الى تحديد مجالات الانفاق العام (الامن، التعليم، الحرب)، والحد من اي تصرفات شخصيه قد تتعارض مع الصالح العام، وهذا ما رفضه Orasm الذي لا يجوز لجوء الحكومة لمصادره الملكيات وادارتها بنفسها بدعوى الصالح العام.

ومع الاتجاه الى تعظيم دور الدولة في اداره الشؤون الاقتصادية والتجارية، اذ ان في عصر التجاربيين اتجه انصار من المفكرين الى الضرائب ودورها في النشاط الاقتصادي، اذ وضع توماس مين خطورة الضرائب نظرا لإمكانيه تسببها في عدم الاستقرار الاقتصادي بل والتداول في النشاط الاقتصادي، لذلك يعد هذا المصدر غير اساسي لتمويل النشاط المالي للدولة وزياده قوتها، ويجب ان يعتمد التمويل على زياده القدرة على التصدير، وتحقيق فائض في ميزان المدفوعات باعتبار الدولة هي المحتكر للتجارة الخارجية، اما وليام بيتي افترض ان فرض الضرائب لا تؤدي الى تدهور النشاط الاقتصادي، بل على العكس يمكن ان تؤدي الى نمو النشاط الاقتصادي، وذلك اذا كانت تتفق في الخدمات العامة التي يستفيد منها المجتمع. و اوضح وليام بيتي بضرورة عدم الافراط في فرض الضرائب لان ذلك سيؤدي الى سحب الاموال من دائرة النشاط الاقتصادي، كما نادى بترشيد الانفاق العام وعدم الاسراف في الانفاق العام وحصر وظيفه الدولة على توفير الخدمات الرئيسية للإدارة والعدل والتوفير والدفاع والامن والامان

وقد جاء الفيزاقراطيون بأفكار رافضه لافكار التجاربيين والتي دعت الى ضرورة ترك النظام الاقتصادي حرا للطبيعة، اي يمكن للقوانين الطبيعية ان تحركه حركه منتظمة وتوجهه نحو التوازن

- ايداد عبد الفتاح النصور اساسيات الاقتصاد الكلي، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن ، 2013، ص 164.

- خالد واصف الوزني واحمد حسين الرفاعي، مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، ط 10، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن - عمان، 2009، ص 329.

الطبيعي. اذ اكد مفكروها على وجوب تخلي الدولة عن تدخلها وعلى راسهم فرانسو كيناي واكدوا على توحيد الضرائب كلها في ضريبه واحده على الربح⁽¹⁾.

ثانياً : السياسة المالية في المدرسة الكلاسيكية

خلال المدة التي ظهرت فيها النظرية الكلاسيكية وبالتحديد في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ومطلع القرن العشرين كانت الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية تقوم على اساس سيادة النظام الاقتصادي الحر والذي يؤمن بعدم تدخل الدولة في غير المجالات المحددة لها فضلاً عن ذلك تعمل قوه السوق على تحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي بشكل تلقائي و عند مستويات التشغيل الكامل، اي انها تتادي بعدم تدخل الدولة على وجه الاطلاق في الحياه الاقتصادية لان نشاط الافراد افضل بكثير من نشاط الدولة كما يعتقدون وتدخلها في غير المجالات المعهود اليها (الامن الداخلي والدفاع الخارجي والقضاء وضمان المرافق العام)، لهذه الاسباب امنت النظرية الكلاسيكية بمبدأ الحياد المالي في ظل الدولة الحارسة⁽²⁾.

اكدت هذه المدرسة على ضرورة المحافظة على توازن الموازنة، أي هذا يعني إنَّ السياسة المالية هي سياسه محايدة لا يمكن إنَّ تحدث اي تعديل او تغيير في الاوضاع والمراكز الاقتصادية القائمة فلا يمكن للضرائب مثلاً إنَّ تستخدم في تحقيق الاهداف الاجتماعية الاقتصادية، وانهم يرفضون مساله اللجوء الى القرض العام، كما انهم يرفضون مساله وجود العجز المالي في الموازنة العامة والفائض فيها، وذلك ان وجود العجز يتطلب المزيد من الضرائب لسد العجز الامر الذي يتنافى مع الفروض الكلاسيكية، وذلك إنَّ المزيد من الضرائب يكون على حساب المدخرات الخاصة للأفراد ومن ثم على الاستثمار الخاص الذي يعد الممول الرئيسي للنشاطات الاقتصادية، اما وجود الفائض يعني إنَّ الدولة قد تمادت في فرض الضرائب وهذا يؤدي الى الاثار السابقة نفسها، وان الموازنة لم يكن لها اي اهمية اقتصادية⁽³⁾.

يرى المذهب الاقتصادي الكلاسيكي التقليدي لابد من اخضاع السياسة المالية لقيود شديدة بحيث لا يتعارض النشاط الاقتصادي العام مع مبادئ الاقتصاد الخاص، اي ان اصحاب هذا المذهب يعتقدون ان النشاط الخاص كفيل بتحقيق التوازن الاقتصادي و عند مستوى الاستخدام الكامل للموارد.

⁽¹⁾ وداد يونس محمود النظرية النقدية النظرية المؤسسات السياسات»، دار الكتب للطباعة الموصل، 2001، ص 77.

⁽²⁾ صباح صابر محمد خوشناو، الموازنه العامه في العراق دراسه تحليليه مع اشاره الى اقليم كردستان العراق، مصدر سابق، 2012 ص 42

⁽³⁾ عباس كاظم الدعي، السياسات النقدية والماليه واداء سوق الاوراق الماليه، ط 1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2010، ص50.

وإنَّ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يعيق هذا التوازن وهو نشاط ذو إنتاجية منخفضة او نشاط غير منتج، ومع ذلك فهو نشاط ضروري لابد منه كالخدمات العامة التي تقدمها الدولة، الا انه يجب تحديد هذا النشاط الى اقل قدر ممكن واتاحة فرصة واسعة امام استثمارات القطاع الخاص لان المنظم في القطاع الخاص يسعى بكل امكانياته لتحسين اداء مشروعه من جهة الإنتاجية والانتاج بدافع الرغبة في زيادة الارباح وتخفيض التكاليف الإنتاجية وكذلك العمل على زيادة الادخار الخاص لان انخفاضه يؤدي الى ارتفاع في اسعار الفائدة وإنَّ هذه يؤثر سلبا في معدل النمو الاقتصادي⁽¹⁾.

ومن وجهه نظر اصحاب هذا المذهب ان زياده تدخل الدولة في الانشطة الاقتصادية يعوق تكون الادخار الخاص ومن ثم الاستثمار الخاص، أي إنَّ الضريبة التي تقتطع جزءا من دخل الافراد وتقلل من قدراتهم على الادخار، بالإضافة ان القروض العامة تخفض المدخرات الخاصة، ومن ثم تحرم القطاع الخاص من مصدر مهم للتمويل وبذلك يقل تكوين تراكم رؤوس المال، اضافه الى إنَّ منافسة الدولة للقطاع الخاص في سوق الائتمان يؤدي الى ارتفاع اسعار الفائدة مما يقلل من حجم الاستثمار الخاص⁽²⁾.

ثالثاً : السياسة المالية في المدرسة الكينزية

بعد إنَّ اثبت الواقع الاقتصادي والتحليلات النظرية فشل المنطلقات النظرية للمدرسة الكلاسيكية التقليدية، والعجز في آلية السوق عن المحافظة على التوازن الاقتصادي عند مستويات الاستخدام الكامل⁽³⁾.

وعندما حصلت مشكلة الكساد العظيم وعجزت المدرسة الكلاسيكية عن المعالجة، ظهرت النظرية الكينزية في سنة 1936 حاملة في طياتها أفكارا مالية واقتصادية تختلف اختلافا كبيرا في جوهرها عن الفكر السائد في ذلك الوقت، والقيت المسؤولية على الدولة للتدخل في الحياه الاجتماعية والاقتصادية والسيطرة على جزء من موارد المجتمع الاقتصادي، أي إنَّ الدولة تخرج عن بعض القواعد في الموازنة

(1) فاروق بن صالح الخطيب، عبد العزيز بن احمد دياب، دراسات متقدمه في النظرية الاقتصادية الكلية، دار جامعة الملك عبد العزيز، 2009، ص 177.

(2) محمود حسين الوادي احمد عارف العساف، الاقتصاد الكلي، ط 1، دار المسيره للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2009، ص 80.

(3) سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، مصدر سابق، 2011، ص 226

واهمها الخروج عن قاعده توازن الموازنة⁽¹⁾. اذ إنّ الاقتصادي كينز وسع اهداف السياسة المالية من مجرد تخفيف تقلبات الاعمال الى تعزيز النمو الاقتصادي طويل الاجل⁽²⁾.

لقد جاءت المدرسة الكنزوية بالآراء التالية :

1- ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لكونها تعتقد انه من المستحيل الاعتماد على القطاع الخاص وقوى السوق في تحقيق الاهداف الاقتصادية⁽³⁾. وان تحقيق التوازن المالي او الحسابي بين النفقات والايادات العامة في موازنة الدولة لم يعد هدفا في حد ذاته بل اصبح الهدف هو تحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي⁽⁴⁾، وذلك عن طريق تخفيض او رفع الطلب الفعلي لأجل تحقيق التشغيل الكامل والاستقرار الاقتصادي، باللجوء الى الاصدار النقدي الجديد في اوقات الكساد لتمويل التوسع في الانفاق العام او الى احداث الفائض في الموازنة العامة من اجل مواجهة التضخم في اوقات الرواج، اذ ان الدولة اصبحت المسؤولة عن التوازن الاقتصادي والتوازن الاجتماعي، ولو كان ذلك على حساب التوازن المالي او الحسابي في الموازنة العامة⁽⁵⁾.

2- إنّ النفقات والايادات العامة، هي جزء من الكميات الاقتصادية الكلية و تعد اداة اجتماعيه واقتصادييه لدى الدولة اذ تستخدمها في تحقيق الاهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الجديدة

3- لم يعد التوازن الحسابي في الموازنة العامة ضروريا مثل ما جاءت به المدرسة الكلاسيكية، اذ اصبح بإمكان الدولة ان تستخدم الموازنة العامة لمعالجة التقلبات والدورات الاقتصادية التي تعاني منها الانظمة الاقتصادية الرأسمالية، وذلك من خلال تخصيص الفائض من الايادات المتحققة في سنوات الازدهار و تغطيه العجز في مدد الكساد والانكماش الاقتصادي⁽⁶⁾.

(1) حامد عبد المجيد دراز، السياسات الماليه، الاسكندريه مصر، 2018، ص 10.

(2) William A. McEachern, EconomicsA Contemporary Introduction, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 4th ed, p 265.

(3) امجد عبد المهدي مساعدة ومحمود يوسف عقلة، دراسة في المالية العامة ، مصدر سابق، 2011، ص 127.

(4) اسراء عادل الحسيني، العلاقة بين مكونات السياسة المالية والنمو الاقتصادي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة - مصر، 2017، ص 101.

(5) ابراهيم محمد احمد، مبادئ الاقتصاد الكلي من منظور النظريات والسياسات النقدية، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص ص 115 - 116.

(6) حمدي عبد العظيم، السياسات المالية والنقدية دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الاسلامي، ط 1، الدار الجامعية - الاسكندرية، الاسكندرية، 2007، ص ص 226 - 227.

4- إنَّ الطابع الاقتصادي غلب على علم المالية العامة واحتلت الدراسة الوظيفية على نشاط الدولة الاقتصادي المتزايد، إنَّ الجانب الرئيس لموضوع علم المالية العامة وبشكل خاص دراسة الاثار الكلية للمالية العامة في النشاط الاقتصادي، أي تعمل المالية العامة على اعاده توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة ذات الميل المرتفع للاستهلاك على مصلحة الطبقات الغنية ذات الميل المنخفض للاستهلاك، وما له من مبررات اقتصادية وسياسية.

5- اختلاف في اهداف الادوات المالية، اذ فقدت الضريبة حياها التقليدي واصبحت اداة لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية اكثر من كونها اداة للتمويل فقط، ان النظام الضريبي يختلف من دولة الى اخرى باختلاف الهيكل الاقتصادي وظروف كل منها. ففي الدول المتقدمة يقوم النظام الضريبي فيها على الضرائب المباشرة والتصادعية، ويختلف العبء الضريبي فيها بالارتفاع والانخفاض حسب المراحل التي يمر فيها الاقتصاد الوطني بالازدهار او الكساد مقارنة بما هو عليه في الدول النامية⁽¹⁾

رابعاً : السياسة المالية في المدرسة النقودية

عند ظهور افكار المدرسة النقودية لم تستطع لفت الانظار اليها لان ظهورها في وقت كان فيه الفكر الكينزي قد غزى العالم وقد اعطى اهمية كبرى لأدوات السياسة المالية ضمن اطار السياسة الاقتصادية الكلية وانها قللت من اهمية السياسة النقدية لكن بعد انتشار ظاهرة التضخم الركودي في عقد السبعينات، وقصور التحليل الكينزي في تفسير او مواجهه هذه الظاهرة التي تتناقض تماما مع مشكله السياسة الاقتصادية التي فسرها منحى فيليبس الذي قام على دعائم الفكر الكينزي والتي تكمن في كيفية المقايضة بين التضخم والبطالة، اخذت افكار المدرسة النقودية تتلقى مزيدا من الاهتمام.

اما من الناحية الفكرية فترجع مدرسة النقوديين الى افكار النيوكلاسيك والتي دعت الى الحد من التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي وحمايه عمل قوانين الاقتصاد الحر، لذلك نجد إنَّ النقوديين وعلى راسهم فريدمان يعارضون الاجراءات التداخلية عبر السياسة المالية و للأسباب الأتية :

1- إنَّ استخدام السياسة المالية في تحقيق التوازن في الانشطة الاقتصادية من خلال استخدام جانب النفقات العامة يؤدي الى تعميق عجز الموازنة العامة، بينما يدعون هم الى التوازن السنوي للموازنة العامة.

2- إنَّ السياسة المالية لا تستطيع تحقق الاستقرار الاقتصادي من خلال اجراء تغييرات مقصودة في النفقات والضرائب اذا لم ترافق بسياسه نقديه.

(1) محمد خالد الحريري وآخرون، اقتصاديات المالية العامة والتشريع الجمركي، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2014، ص 30.

3- لن تؤدي السياسة المالية التوسعية الى الاثار المضاعفة من الداخل، والتي كان كينز يتوقع حدوثها وانما تؤدي الى رفع اسعار الفائدة من ثم انخفاض الاستثمار الخاص. وبالاستناد الى ما تقدم فان النقوديين يحاولون العودة الى السياسة المالية التقليدية ، وهو احياء التراث الفكري للمدرسة الكلاسيكية، اذ إنّ هذه الافكار شجعت في ظهور انصار مدرسه التوقعات العقلانية والذين يؤيدون ما جاء به النقوديون كونهم ينتمون الى نفس التيار⁽¹⁾

خامساً : السياسة المالية في مدرسة التوقعات العقلانية

نتيجة الى الانتقادات التي تعرضت لها اراء المدرسة السابقة(النقوديون)، بسبب اهمالها لجانب المعلومات، تمخض عنه صياغة نظرية جديدة عرفت بنظرية التوقعات العقلانية والرشيده، والمقصود بها هي ترشيد الاستخدام الكفوء لكل من المعلومات والبيانات المتاحة ذات الصلة الوثيقة بالموضوع لصياغه وجهه نظر عن المستقبل.

إنّ انصار هذه المدرسة يرون ان امام كل وحدة اقتصادية كم من المعلومات يمكن استخدامها بكفاءة عالية في بناء القرارات المستقبلية، اذ ان الحكومات تستخدم السياسة المالية التوسعية في اوقات الركود الاقتصادي، بهذه الحالة فان الافراد سيتوقعون زيادة في الطلب الكلي والزيادة في فرص العمل والارتفاع في الاسعار، وهذا ما يدفعهم الى المطالبة بأجور أعلى بناء على توقعاتهم، هنا سوف تفشل السياسة المالية التوسعية في تحقيق الاهداف المتمثلة في توفير فرص العمل و تخفيض معدلات البطالة، على العكس من ذلك عندما تقوم الحكومة باتباع سياسة مالية انكماشية نتيجة العجز في الموازنة العامة، اذ إنّ الافراد سيتوقعون زياده في الضرائب مستقبلا، وفي هذه الحالة فان السلوك العقلاني للأفراد يقتضي في المحافظة على الاستهلاك الحالي واستخدام اي زياده في الدخل لأغراض الادخار بدلا من زيادة الطلب الاستهلاكي، وذلك من اجل مواجهه اي زياده للضرائب في المستقبل⁽²⁾.

سادساً: السياسة المالية من منظور مدرسة اقتصاديات جانب العرض

يمكن تلخيص اهم افكار هذه المدرسة بالاتي :

1- التأكيد على دور السياسة المالية في تحديد النمو الاقتصادي والعرض الكلي، ووفقاً لتحليلات هذه المدرسة فان الضريبة تؤثر في الاقتصاد من خلال تأثيرها في مكافآت عوامل الانتاج .

(1) وحيد مهدي عامر السياسات النقدية والمالية والاستقرار الاقتصادي»، الدار الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة 2010، ص 49.

(2) عدنان حسين يونس على اسماعيل عبد المجيد، الهيمنة المالية للدول الريعية ، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2016، ص 27.

لذا فان تخفيض الضرائب المفروضة على مكافآت هذه العوامل سيؤدي الى زيادة الادخار والاستثمار والنمو الاقتصادي⁽¹⁾

2- يعطي اقتصاديو جانب العرض اهمية كبيرة للسياسة المالية لاسيما السياسة الضريبية في مكافحة التضخم او الكساد⁽²⁾، لان الضرائب تمثل العامل الرئيس الذي يحدث أثراً سلبية في المتغيرات الاقتصادية ك(الإنتاج، والبطالة، والتضخم، والعجز المالي)⁽³⁾.

3- إنها ارتكزت على اسس مهمة وهي التأكيد على ضرورة توفير الحوافز والتخفيضات الضريبية كوسائل لزيادة النمو الاقتصادي. وعارضو أي ارتفاع تشهده الضرائب، لأنها ستدفع الأفراد الى تقليص عرض العمل ورأس المال، وقد اشار الاقتصادي (آرثر لافر) إن ارتفاع معدلات الضرائب قد ينتج عنه إيرادات ضريبية أقل وذلك لكونها ستؤدي الى تقليل الحوافز لدى الافراد على العمل والإنتاج. ولذلك اكد انصار هذه المدرسة على أن يكون النظام الضريبي بشكل تصاعدي⁽⁴⁾

المطلب الثالث : دور السياسة المالية في اصلاح الموازنة العامة

اولاً : اصلاح النفقات العامة

واجهت كثير من الدول مشاكل في موازنتها العامة بسبب تنامي الانفاق العام وتراجع الإيرادات، وخصوصا البلدان الريعية، بسبب تدهور أسعار النفط في السوق العالمية مما ادى الى تدهور في حصيله الإيرادات النفطية واستلزم ذلك ضرورة اعادة النظر في هيكل الانفاق العام في جانبه الجاري والاستثماري ، والذان يعتمدان كلاهما على مستوى كفاءة الادارة الحكومية في تنفيذهما، والتي تتسم في البلدان النفطية بصورة عامة وفي العراق بصورة خاصة بالإسراف والانفاق قليل الجدوى، فالانفاق الجاري عندما يزداد يصعب تخفيضه فيكون تعديل الموازنة على حساب الانفاق الاستثماري الذي يتسم بانخفاض نسب التنفيذ الفعلية مقارنة بالإنفاق الجاري، مما يتطلب الامر استثمار هذه الفرصة لإعادة ومراجعة هذا الانفاق وإصلاح الانفاق الجاري يتطلب تقليل الضغط على القطاع الحكومي في استيعاب اليد العاملة واعتماد تخطيط النفقات على الحاجة الفعلية للمؤسسات على وفق مبدأ الكلفة - الفاعلية وتنفيذها بأقصى منفعة ممكنة مع اظهار بنود الانفاق بالموازنة العامة كافة وبشفافية تامة بما يمكن الاجهزة الرقابية من متابعة انفاقها لكشف الفساد في تنفيذها، كما يتطلب

(1) بول أ. سامويلسون و ويليام نورد ، علم الاقتصاد ترجمة هشام عبد الله، ط 2 ، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 647_ 648

(2) عباس كاظم الدعيمي السياسات المالية والنقدية، ط 1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 60_ 61

(3) مدحت القرشي، تطور الفكر الاقتصادي، ط 2 ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١ ، ص 317_ 318

(4) بول أ. سامويلسون و ويليام نورد ، علم الاقتصاد ترجمة هشام عبد الله، مصدر سابق، ص ص 743 - 744

الامر اعادة النظر بالمبالغ المخصصة للنفقات التحويلية مع التأكيد على الترشيح في الانفاق والاعتماد على سلم اجور لموظفي القطاع العام يمنع التفاوت غير المسوغ ولاسيما اجور ورواتب الدرجات الخاصة وتخصيصاتها ، كل ما سبق يحتاج الى ارادة سياسية مدعومة بكفاءة الادارة الحكومية في تنفيذها⁽¹⁾.

كذلك يآثر الانفاق الاستثماري كثيراً بضعف اداء الاجهزة الحكومية المختصة بتنفيذ المشاريع الاستثمارية ، بالإضافة الى ضرورة إن يبدأ الاصلاح من خلال تشكيل لجنة لها صلاحيات واسعة تقوم باختيار المشاريع المهمة كمشاريع البني التحتية وترتيبها على وفق سلم أولويات بعيدة عن التأثيرات السياسية وعدم استخدامها لأغراض انتخابية ، تقوم هذه اللجنة بالتنسيق ما بين الوزارات ذات العلاقة في تسهيل الاجراءات الادارية للتنفيذ ، بعدها يتم اجراء دراسة جدوى اقتصادية وفنية لاختيار هذه المشاريع على وفق معيار الكلفة والمنفعة مع اختيار المؤسسات والشركات التي تتولى مهمة تنفيذ هذه المشاريع سواء المحلية ام الاجنبية ام بالمشاركة بينهما في تنفيذ مشاريع البني التحتية، مع السعي لتلافي مشكلات انخفاض نسب التنفيذ الفعلية في الموازنة الاستثمارية للمدة السابقة ، والتي تعود الى عوامل عديدة تتوزع ما بين ضعف كفاءة الاجهزة الحكومية في التخطيط والتنفيذ والمراقبة للمشاريع المخمنة في الموازنة العامة وكذلك التخمين المرتفع للمشاريع والمبالغة في ادراج الكثير من المشاريع في الموازنة العامة بشكل يفوق قدرات الجهات المنفذة⁽²⁾.

ثانياً : اصلاح الإيرادات العامة

إن جانب الإيرادات للموازنة العامة يضم في مستوياته عددا من مصادر الإيرادات، سواء كانت طبيعية وتمثلها إيرادات صادرات النفط الخام ام الإيرادات السيادية المتأتية من فرض الضرائب والرسوم ام تلك التي يحققها القطاع العام كإيرادات لمخرجاته السلعية أو الخدمية⁽³⁾، مما يوحي للوهلة الأولى أن موازنة القطاع العام تعتمد على تنوع مصادر الإيرادات، مما يعني إن التباين في المساهمة أو التمويل بين مصادر الإيرادات يعد من السمات الأساسية التي تميز الإيرادات العامة، وعلى هذا الأساس لا بد من الوقوف على طبيعة هذه المصادر. والحرص على المال العام عند الانفاق ومعالجة مظاهر الفساد المالي، فضلا عن إن النظام الضريبي يحتاج الى اصلاح فني يتمثل في بناء جهاز

(1) حسام عبد العال، سياسات تحقيق التوازن الاقتصادي، ط 1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 155 - 160.

(2) عبد المنعم السيد علي ونزار سعد الدين العيسى، النقود والمصارف والاسواق المالية، ط 1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان ، 2004، ص 115.

(3) حامد عبد المجيد الدراز وسعيد عبد العزيز عثمان، مبادئ المالية العامة، ط 1، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 55.

اداري ضريبي متطور يعتمد على التقنيات الحديثة في الجباية مع توفير اطار قانوني واضح ومرن يأخذ في الحسبان عدم التساهل في موضوع التهرب الضريبي ، فضلاً عن اشاعة ثقافة القبول بدفع الضريبة لما لها من آثار ايجابية في تخصيص الموارد فضلاً عن المهام الاجتماعية لفرض الضريبة كأداة لتحقيق العدالة في توزيع الدخل. بالإضافة الى تحسين كل من الإيرادات (بيع الموجودات غير المالية، والمساهمات الاجتماعية، والمنح، وإيرادات حوالات الخزينة)⁽¹⁾.

ثالثاً: ترشيد الإنفاق الحكومي وتقليصه:

يمثل الإنفاق الحكومي نسبة لا يستهان بها من الطلب الكلي وان محاولة تقليل هذا الإنفاق وترشيده، سيؤدي إلى تحرر الحكومة من أعباء كبيرة كانت تترك نشاطها المالي والاقتصادي ودورها في تقديم الخدمات العامة ومستوى الاشباع للحاجات العامة، فضلاً عن إن تلك العملية ستعمل على تقليص العجز بالموازنة الحكومية، ومن ثم تستطيع الحكومة من التخلص الجزئي من حجم الدين العام ويمكن رسم معالم الترشيد في الإنفاق الحكومي في النقاط الآتية:

1- التخلص الجزئي المترج من الدعم الاقتصادي: والذي تتحمله الحكومة من جراء وجود وحدات إنتاجية في القطاع العام لا تعمل على وفق المعايير أو الأسس الاقتصادية مما يجعلها عبء امام اي تقدم اقتصادي، ويكون ذلك من خلال سبل معينة وهي (تصفية هذه الوحدات، وبيعها للقطاع الخاص وذلك على أساس انتقائي، والعمل على أدارتها على أسس اقتصادية وتجارية لكي تحقق ربحاً حقيقياً. ويعتمد إتباع أي من الأساليب للتخلص من أعباء ذلك الدعم على مدى فاعلية المشاريع الحكومية المدعومة في الإنتاج والاقتصاد القومي).

2- تقليل دخول الحكومة في المشاريع الاستثمارية: والتي يمكن للقطاع الخاص (المحلي أو الأجنبي أو المشترك) إن يقوم بها وان ينحصر دور الاستثمار العام فقط في المجالات المتعلقة ببناء البنى الارتكازية وكذلك في المجالات الإستراتيجية للاقتصاد القومي، ويمكن تنفيذ ذلك الاستثمار من خلال نظام الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وذلك لزيادة الإنفاق الاستثماري للحكومة دون التأثير على معدلات الاستثمار الخاص، وبذلك يكون الاستثمار الحكومي في الجوانب المكتملة والمشجعة للاستثمار الخاص وليس منافساً وطارداً له⁽²⁾

3- اعادة النظر في سياسة الاجور والرواتب: والتي يترتب عليها تحمل الموازنة أعباء مالية كبيرة جداً، كما انها لم تكن سياسة صائبة لتشجيع الأنشطة الاقتصادية من قبل القطاعين العام

(1) طارق الساطي الاداره الماليه للدوله ديوان المحاسبه في الامارات العربيه المتحده 2006 ، ص 24.

(2) وحيد مهدي عامر، السياسات النقدية والمالية والاستقرار الاقتصادي، مصدر سابق، 2010، ص 234.

والخاص ، إذ إنها حيدت دور نظام الحوافز في زيادة الإنتاجية والإنتاج، وهو نظام يتم العمل به في معظم دول العالم.

4- تغيير سياسة الحكومة اتجاه التوظيف: ويكون ذلك من خلال إعادة عمل قوى العرض والطلب في سوق العمل، مستندة الى الحاجة الفعلية والكفاءة ومستوى المهارة.

5- القضاء على الرشوة والفساد الإداري: إذ تعد عمليات التهريب والاختلاس وسرقة المال العام وقبول الرشوة من أبرز الآفات المضرة بالاقتصاد القومي والمجتمع كله، فضلاً عن أضرارها على النشاط المالي للدولة إذ ينجم عن ذلك هدر كبير من موارد الدولة فضلاً عن قصور في كفاءة ومستوى تقديم الخدمات العامة للمجتمع، ويتطلب القضاء عليها تجنباً لدخول الدولة بمشاكل مختلفة.

6- التركيز على مبدأ فاعلية الإنفاق العام وعدالته: والذي يدعو الى بيان مدى تلبية الحاجات للفئات الأكثر فقراً في المجتمع، ويتم قياس فاعلية ذلك الإنفاق عبر متابعة الحاجة الفعلية للفئات الاجتماعية والتركيز على الفئات الأكثر حاجة لهذه النفقات، ومدى تلبية ذلك الإنفاق لتلك الحاجات، إضافة الى نوعية الخدمات الناجمة عنه⁽¹⁾.

(¹) فليح حسن خلف، التمويل الدولي، ط1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 44 - 50.

الفصل الثاني

الاتجاهات العالمية في اصلاح الموازنة العامة

تمهيد:

تناول الفصل الثاني الموازنة العامة في مصر واجراءات اعدادها في التشريعات القديمة والجديدة بالإضافة الى تقدير النفقات العامة والايادات العامة واحتساب الحساب الختامي لهذه النفقات والايادات العامة ومن ثم بيان نسبة الانجاز بين كل من الارقام الفعلية للموازنة وتقديراتها وبيان تحول مصر الى موازنة البرامج والاداء اما في دولة الاردن بيان كل من الاجراءات التي اتخذتها الحكومة الأردنية لإنجاح تنفيذ موازنة البرامج والاداء.

المبحث الاول: تجربة مصر في تطبيق موازنة البرامج والاداء

المطلب الاول: إجراءات إعداد الموازنة في التشريعات المصرية

وفيما يلي اجراءات اعداد الموازنة العامة في التشريعات المصرية على مدى السنوات الماضية والحاضرة كما يأتي:-

اولاً: إجراءات إعداد الموازنة في التشريعات القديمة

في التشريع القديم ، حدد قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 إجراءات وضوابط إعداد الموازنة العامة للدولة، اذ تناقش وزارة المالية سلطات الموازنة فيما يتعلق بتفاصيل موازنات كل منها. والخطوة التالية تتمثل بوزير المالية بعرض مشروع الموازنة على مجلس الوزراء لمناقشته وتعديله⁽¹⁾.

بعد ذلك يعرض مجلس الوزراء مشروع الموازنة بعد تعديلها النهائي على رئيس الجمهورية ، ليحيله رئيس الجمهورية بعد ذلك إلى مجلس النواب لمناقشته وتعديله في ضوء القواعد المنظمة في الدستور والقانون، ينظم هذا الأمر قانون الموازنة العامة للدولة. ويتم تمرير الموازنة من قبل مجلس النواب ثم إعادتها إلى وزارة المالية للبدء في تنفيذها⁽²⁾.

(1) محمد علي ابراهيم العامري، الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنه الاداء، مجله دراسات محاسبية ومالية، المجلد 13 عدد 42، 2008، ص 7.

(2) علي مال الله عبد الله، قانون الاداره الماليه والدين العام وتأثيرها في النظام المحاسبي الحكومي العراقي دراسه مقارنة، مجلة تنمية الرافدين، جامعة الموصل، عدد 99 مجلد 32، 2010، ص 5.

أما إجراءات وضوابط إعداد الخطة العامة للدولة ، والتي قدمت مع مشروع الموازنة ، فقد حددت بالقانون رقم 70 لسنة 1973 ، خاصة في مادته العاشرة التي نصت على أن الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ترسل الهيئات والوحدات الإقليمية عن طريق الوزراء المختصين مشروعات خطط تحقق الأهداف المحددة لكل قطاع ونشاط في ضوء الإطار العام للخطة ، على أن ترسل هذه المشاريع إلى وزارتي التخطيط والمالية.

والخطوة التالية ، وفقاً للقانون 70 لسنة 1973 ، هي أن يحدد وزير التخطيط مواعيد إرسال مشاريع الخطط طويلة ومتوسطة المدى. أما بالنسبة لمشاريع الخطط السنوية ، فيلتزم كل طرف بتقديمها في موعد أقصاه منتصف يوليو من كل عام. تقوم وزارة التخطيط بدراسة الخطط المقترحة وتحليل اقتصاديات جميع المشاريع الواردة فيها. بالإضافة إلى مراجعة الدراسات المقدمة من الجهات المعنية.

بعد ذلك ، يتم اختيار المشاريع التي تثبت جدواها للتنفيذ من الناحية الاقتصادية ليتم تضمينها في الخطة مع بيان مكونات الخطة السنوية ، على أن يراعى إدراج هذه المشاريع الاتساق والتكامل. بينهما من أجل تحقيق أهداف الخطة.

أكمل القانون (القديم) إجراءات إعداد الخطة العامة للدولة في مادته الثانية عشرة التي نصت على عرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيدا لإحالتها إلى مجلس النواب، على إنَّ يتم ذلك قبل شهرين من بدء السنة المالية لإقرار الموازنة وإصدارها بقانون⁽¹⁾.

ثانياً: إجراءات إعداد الموازنة العامة في مصر بموجب التشريعات الجديدة

مع صدور تشريعات جديدة في سنة 2022 ، تم إلغاء العمل بالقوانين السابقة ، فجاء قانون المالية العامة الموحد والتخطيط العام للدولة لوضع أنظمة وضوابط جديدة في إعداد موازنة الدولة والخطة العامة والمواعيد. لإحالاته إلى مجلس النواب المحدد بالمادتين 18 و 23 من قانون المالية العامة الموحد رقم 6 لسنة 2022 إذ نصت المادة 18 على إنَّ كل جهة إدارية ملتزمة بإعداد مشروع موازنتها وفق هدف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية لكل وزارة أو وكالة مستقلة على إنَّ يرفع مشروع الموازنة إلى الوزارة المعنية في الوقت الذي يحدده الوزير ويحد أقصى ستة أشهر قبل بدء مشروع السنة المالية.

⁽¹⁾ <https://www.youm7.com/story>

إذ نصت المادة (23) على أن يتقدم الوزير بمشروع قانون يربط بين الموازنة العامة للدولة ومشروع قانون الموازنة للهيئات الاقتصادية العامة والهيئة القومية إلى مجلس الوزراء ، كما يعرض على مجلس الوزراء قبل 90 يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقتها. وذلك أيضاً وفقاً لما ورد في الفقرة الأولى من المادة 124 من الدستور إنَّ الموازنة العامة للدولة تشمل جميع إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء⁽¹⁾، وأن مشروعها يعرض على مجلس النواب للتصويت عليه. ولا يسري إلا بموافقته، فضلاً عن إرفاق بيان بالاستخدامات والموارد الإجمالية للموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية بمشروع الموازنة الذي يوضح إجمالي الاستخدامات والموارد وأي بيانات أخرى تحددها اللائحة التنفيذية للقوانين الجديدة "الموحدة"، في قانون المالية العامة وقانون التخطيط العام للدولة⁽²⁾.

المطلب الثاني: محددات ومشاكل الموازنة العامة في مصر

أولاً: المحددات الرئيسية المعتمدة في تقديرات الموازنة العامة في مصر

توجد مجموعة من المحددات التي تعتمد في تقديرات الموازنة العامة وهي:

1- مراعاة المتغيرات المحلية والعالمية والمؤشرات الاقتصادية في إعداد تقديرات للعناصر الرئيسية للموازنة العامة ، بعد تحديد معاملات الارتباط بين هذه المتغيرات وعناصر الموازنة، واستطلاع آراء الجهات والمؤسسات المختلفة حول توقعاتها بشأن أداء القطاعات الاقتصادية الحيوية.

2- إعداد تقديرات الموازنة مع مراعاة نتائج التنفيذ الفعلي للموازنة خلال السنوات المالية السابقة في ضوء الإصلاحات والتغييرات الهيكلية التي طرأت على السياسة الاقتصادية والمالية ، ومراعاة متطلبات العديد من شرائح المجتمع. مما يعكس تطلعات الشعب المصري لتحقيق الحرية والكرامة والعدالة والمساواة بين طبقات هذا المجتمع ، وكذلك مراعاة البعد الاجتماعي. ورفع مستوى الخدمات والمستوى المعيشي للمواطن المصري مع مراعاة تحييد أثر بنود الإيرادات أو النفقات الاستثنائية غير المتكررة من عام لآخر.

(1) دليل موازنة البرامج والاداء، مرصد الموازنة العامة وحقوق الانسان، مصر ، 2014، ص 9 - 11.

(2) سيروان عدنان الزهاوي، ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في القانون العراقي جمهورية العراق مجلس النواب / الدائرة الإعلامية، 2008، ص 39.

- 3- الاهتمام بالموازن المالية للموازنة العامة وإجمالي الدين العام وهيئات الموازنة العامة ، مع الالتزام الكامل بتمويل العجز غير التضخمي المتوقع تحقيقه في السنة المالية الجديدة أو مكونات الدين الذي يستحق في غضون من خلال الأدوات المالية وأسعار السوق السائدة.
- 4- عرض الموازنة العامة للدولة بشكل واضح ومفصل ، من خلال التصنيفين الاقتصادي والوظيفي ، في إطار المعايير القانونية والدولية المنظمة لكل منهما⁽¹⁾.

ثانياً: مشاكل موازنة البنود في مصر

يعاني نظام الموازنة من خلل هيكلي يكمن في هيكل ذلك النظام المعروف باسم نظام "موازنة البنود والاعتمادات أو الموازنة الرقابية". يأتي هذا الخلل كنتيجة مباشرة لعدد من السلبيات يمكن اجمالها على النحو الآتي :

1- صعوبة تحديد برامج العمل والمشاريع التي تنوي الحكومة القيام بها أو تطويرها ، وكذلك صعوبة قياس كفاءة الوحدات الحكومية المختلفة ، حيث تقتصر الموازنة الرقابية على توزيع الأموال على الجهات الحكومية المختلفة، ومن ثم مراقبتها لتحديد مسؤوليتها عن أي انحراف أو تجاوز في تنفيذ الأعمال ، دون الالتفات إلى الأعمال التي أنجزتها الحكومة، وتنفيذ الموازنة الهادفة إلى إنفاق مبالغ مالية على بنود محددة في الدولة، ومختلف قطاعات الدولة ، بغض النظر عن مخرجات أو إنجازات ذلك الإنفاق ، مما يؤدي إلى إهدار المال العام دون تحقيق إنجازات ملموسة⁽²⁾.

2- إعداد تقديرات الموازنة على أساس متوسط التقديرات لعدد من السنوات المالية وفي ضوء الإنفاق الفعلي للسنة المالية السابقة. لا تعكس هذه التقديرات الاحتياجات الفعلية أو الإنتاجية المطلوبة من الإنفاق أو الإطار الزمني لهذه الإنتاجية. وعليه فإن اعتمادات الإنفاق العام تمثل قيداً على حرية الكيانات التي يجب ألا تتجاوز تلك المدرجة في الموازنة، وإلا فإنها ستخضع للمساءلة.

(1) وزارة المالية المصرية، البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة، للسنة المالية 2016 2017، القاهرة، 2016، ص 2 _ 3.

(2) عبدالرحيم عصام البشيتي، مدى إمكانية تطبيق الموازنة على أساس الأنشطة في المصارف الوطنية الفلسطينية العاملة في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية غزة، 2009، ص 15.

3- تقتصر الرقابة في ظل هذا النوع من الموازنات على الرقابة المحاسبية ، والتي تهدف إلى ضمان عدم تجاوز الاعتمادات الواردة في الموازنة دون الالتفات إلى أهداف وغايات تلك الاعتمادات، مما يعطي مساحة واسعة لنمو الفساد من خلال التامين القانوني ووثائق المصاريف دون أن تقابلها الإنجازات المحققة

4- تفتقر هذه الموازنة إلى وسائل متابعة تنفيذ الأعمال والمشاريع وتكلفتها ومدى تحقيق أهداف الإنفاق ، اذ غالبًا ما يتم فصل الموازنة عن خطة التنمية ، حيث لا توجد آلية للتأكد من أن جهاز الموازنة يعمل مرتبط بأهداف التخطيط مع معايير قياس الأداء وتحليل التكاليف والفوائد عند توزيع الاعتمادات بين النفقات، لذلك فإن جهاز الدولة غير متكامل ، وتعمل الأجهزة بمعزل عن بعضها البعض ، ومن ثم لا تتحقق التنمية التي تستهدفها خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

5- الاختلاف في الوحدة التنظيمية التي تعد كلاً من الخطة والموازنة، وفشل السياسة المالية في مراعاة أهداف الخطة، ومن ثم فشل الموازنة بعد تنفيذها في تحقيق هذه الأهداف⁽²⁾.

6- تعيق طريقة الموازنة الرقابية تقدير إجمالي المصروفات لمعظم وظائف وخدمات قطاعات الدولة ، اذ لا يمكن معرفة حجم إجمالي الإنفاق على مشروع واحد تكون فيه جهات متعددة ، ولكل منها اعتماداتها الخاصة والمشاركة في تنفيذه. ينتج عن هذا زيادة في تقديرات الإنفاق العام من سنة إلى أخرى ، مما يمثل هدرًا مستمرًا لموارد الدولة⁽³⁾.

المطلب الثالث: السياسات التي اقترحت لتعديل قانون الموازنة العامة المصرية

اتخذت في مصر مجموعة من الإجراءات والسياسات لإصلاح وتعديل قانون الموازنة العامة وهي :⁽⁴⁾

⁽¹⁾ محمد علي ابراهيم العامري ونهاد عبد العباس موحان الموسوي، الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنه الاداء، مصدر سابق، 2018، ص 1.

⁽²⁾ محمد عوض رضوان الاتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة للدولة ودورها في إدارة البرامج والأنشطة الحكومية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، مصر، 2009، ص 237

⁽³⁾ محمد خالد المهدي المحاسبة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر ، 2009، ص 38

⁽⁴⁾ موازنه التنمية الاقتصادية والبشرية، البيان المالي التمهيدي لمشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2019 - 2020، وزاره المالية، جمهوريه مصر ، 2019، ص 10 - 12.

1- تعديل قانون المناقصات والمزايدات ، الصادر بقانون 89 لسنة 1998 ويعتبر هذا القانون أحد روافد التنمية الاقتصادية نظرا لحجم الأموال العامة التي يتم تخصيصها وإنفاقها لإدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات العامة ، بالإضافة إلى كونه وسيلة للحفاظ على المال العام وآلية فعالة لتحسين الأداء الاقتصادي والمالي والفني لأجهزة الدولة، إذ تمكنهم من تنفيذ خططهم وبرامجهم ومشاريعهم وتقديم خدماتهم وفق أطر موثقة ومتطلبات مقسمة بوضوح و تحديد التزامات الأطراف بأكبر قدر من الدقة ، ويتم تحقيق التوازن بين حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة بدعم بشكل مباشر تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

2- دعم برنامج إصلاح التعليم (خاصة التعليم الفني) وتنفيذ برنامج التأمين الصحي الشامل.

3- دعم برنامج إصلاح سوق العمل وبرامج التشغيل لزيادة فرص العمل المتاح.

4- التوسع في تمويل المشاريع من خلال نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص مع بعض التعديلات التشريعية والتنفيذية لتقليل مدة العمل والتعاقد لدفع تنفيذ المشاريع الاستثمارية في مصر ، ووضع المعايير والمحددات المناسبة لتنفيذ المشاريع من خلال آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، واستخدام تلك المعايير عند تحديد الموازنة الاستثمارية للدولة كل عام لضمان تنفيذ جميع المشاريع المناسبة وفق معايير محددة. وتولي الحكومة أهمية وأولوية لمشاريع الصرف الصحي وتحلية المياه والنقل والاتصالات والصحة والتعليم ، بالإضافة إلى توسيع بناء القدرات في الهيئات والوزارات لإدارة مشاريع الشراكة طويلة الأمد من خلال إنشاء وحدات فرعية للمشاركة بين الجمهور والقطاع الخاص في جميع الجهات التي لديها مشاريع، والتي يتم طرحها من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، واتخاذ تدابير لتحفيز المؤسسات الدولية والصناديق السيادية الإقليمية على تمويل تنفيذ مشاريع.

5- الاستمرار في التطبيق الفعال لقانون الخدمة المدنية مع الاستمرار في العمل على: نظام الأجور وضبط معدلات نموه، وإجراء إصلاحات لرفع كفاءة إدارة النظم المالية العامة ، بما في ذلك أتمته مدفوعات الأجور، وكذلك أتمته جميع المعاملات الحكومية على جانبي الإنفاق والإيرادات والتحول التدريجي إلى وضع الموازنة بشكل استراتيجي إذ تعكس النفقات الأولويات مع ضمان الاستدامة المالية، وإعداد قانون جديد للمالية العامة ليحل محل قانون مساءلة الحكومة رقم 127 لسنة 1981 وقانون الموازنة العامة رقم 53 لسنة 1973.

6- تطوير اسلوب اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة عن طريق:-

أ- تطبيق موازنه البرامج والاداء.

ب- تطوير نظام اداره المعلومات المالية الحكومية.

7- العمل على بدء مشاريع تطوير الهياكل التنظيمية والتطوير المؤسسي للوزارة وإداراتها وتنظيم عملها ورفع كفاءة الموارد البشرية.

8- تطبيق مبدأ الشفافية المالية والمشاركة المجتمعية في مراحل إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة. ونشر التقارير المتعلقة بالأداء المالي بشكل دوري ونشر الثقافة المالية ، بما في ذلك إصدار البيان المالي الأولي، ومراجعة الأداء نصف السنوي، وموازنة المواطن التي تنشط الرقابة المجتمعية على الأداء المالي.

من ناحية أخرى ، تولي الحكومة اهتماماً بالجانب الاجتماعي من خلال الاستمرار في تعزيز الجهود لإنشاء شبكة حماية اجتماعية حديثة ومتكاملة تضمن وصول الدعم لمن يستحقه ، بالإضافة إلى تطوير آليات لاستهداف الفئات الأكثر ضعفاً. ويأتي على رأس الإصلاحات المعتمدة في هذا المجال التحول من الدعم العيني المرتبط مباشرة بسلعة أو خدمة ، والذي يتسم بعدم الفعالية ، إلى الدعم النقدي المباشر الموجه اولا لفئات الرعاية. هذا بالإضافة إلى توجيه مخصصات كافية لتمويل قانون التأمين الصحي الشامل الموحد لعام 2019/2018 وتوسيع اتفاقية الاستثمار لتحسين البنية التحتية والخدمات المقدمة للمواطنين.

المطلب الرابع: تقديرات الموازنة العامة في مصر للمدة (2005-2021)

نلاحظ ان النفقات العامة في (جدول 1) لسنة 2005 قد بلغ (17742661) مليون جنيه واستمر الارتفاع حتى بلغت سنة 2007 (27416936) مليون جنيه مصري وبمعدل نمو (28%) اما في 2008 فقد انخفضت وبلغت (26961801) مليون جنيه مصري بمعدل نمو منخفض (-2%)، ثم عاود على الارتفاع في سنة 2009 وبلغ (37927163) وبمعدل نمو مرتفع بلغ (41%) ثم انخفض في سنة 2010 وبلغ (35463673) مليون جنيه مصري بمعدل نمو (-6%) نلاحظ ان هناك ارتفاعا مستمرا على مدار السنوات (2011، 2012، 2013، 2014، 2015، 2016، 2017، 2018، 2019) حتى بلغ في سنة 2019 (172468305) مليون جنيه مصري بمعدل نمو (16%) عاود الى الانخفاض في سنة 2020 وبلغ (157455919) مليون جنيه مصري بمعدل نمو (-9%) ثم ارتفع في سنة 2021 (229749684) مليون جنيه مصري بمعدل نمو قد بلغت (46%)

يلاحظ ان الإيرادات العامة قد قدرت في سنة 2005 بمقدار (12364615) ومن خلال مدة سنوات البحث المحددة قد استمر تقدير الإيرادات العامة في الارتفاع المتواصل وبلغ معدل النمو اعلى نسبة له سنة 2009 بنسبة (45%).

اما الفائض والعجز فعند اخذ الفرق بين كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة يلاحظ ان هناك عجزا كبيرا قد بلغ في سنة 2005 (5378046-) مليون جنيه مصري ، اذ استمر الفرق بالارتفاع خلال السنوات اللاحقة وذلك بالاعتماد على تقدير كل سنة من السنوات اذا نلاحظ ان الموازنة العامة في مصر تعاني من عجز مخطط كبير خلال مدة البحث.

الجدول (1)

تقديرات الموازنة العامة في مصر للمدة (2005-2021)

(مليون جنية مصري)

السنوات	النفقات العامة	معدل النمو%	الإيرادات العامة	معدل النمو%	الفائض او العجز
2005	17742661		12364615		-5378046
2006	21467265	21%	13772381	11%	-7694883
2007	27416936	28%	17727363	29%	-9689573
2008	26961801	-2%	19968392	13%	-6993409
2009	37927163	41%	28913200	45%	-9013963
2010	35463673	-6%	22781861	-21%	-12681812
2011	48965823	38%	29858241	31%	-19107582
2012	59403912	21%	34964669	17%	-24439243
2013	63537633	7%	40711372	16%	-22826260
2014	81697294	29%	51672346	27%	-30024948
2015	101660644	24%	56094470	9%	-45566174
2016	114782262	13%	63855653	14%	-50926609
2017	125616073	9%	68016261	7%	-57599812
2018	148909511	19%	85234702	25%	-63674809
2019	172468305	16%	100979580	18%	-71488725

-44013495	%12	113442424	%-9	157455919	2020
-98766254	%15	130983429	%46	229749684	2021

المصدر: قانون ربط الموازنة العامة لدولة مصر للسنوات المالية متفرقة (2007 – 2022).

• تم استخراج معدل النمو كالاتي: (المتغير الثاني – المتغير الاول) / المتغير الاول * 100

المطلب الخامس: مبررات وفلسفة التحول نحو موازنة البرامج والاداء في مصر

اولا : مبررات التحول

منذ بداية ستينيات القرن الماضي ، تعالت الدعوات نحو التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء للضغط نحو تخفيض النفقات العامة، نتيجة العجز الدائم في اعداد الموازنة العامة آنذاك⁽¹⁾، وتشديد الرقابة على المال العام. ومع مرور الوقت وتراكم المشاكل الاقتصادية دون إيجاد حلول جذرية لها ، أصبحت الموازنة العامة للدولة تعاني من اختلالات هيكلية كبرى، والتي تناول أبعاد مشاكل الموازنة العامة للدولة ونظام المحاسبة الحكومية وأوجه القصور المنسوبة إليها ولكن القطاع الحكومي بمشكلاته التي تتفاقم يوما بعد يوم مع تزايد أعباء ومعدلات الإنفاق الحكومي أمامه. قلة الموارد ، وتكشف الدراسات والبحوث المحاسبية أن السبب الرئيسي وراء تأخر الحكومات المصرية في تفعيل تنفيذ موازنة البرنامج والأداء كواحدة من الموازنات الحديثة على الرغم من اقتناعها بأهميتها ، يعود إلى وجود المعوقات والمشاكل التي تواجه تطبيقه.

كما يمكن القول أن الطريقة المستخدمة في إعداد موازنة البنود والاعتمادات تفنقر إلى عنصر المرونة في الإعداد وتعتمد على نهج مالي شديد المركزية. لأن الاعتمادات تخصص لبنود محددة سلفا مع تطبيق الأساس النقدي ، اذ يتم وضعها دون وضع معيار لقياس تلك المصروفات ولا توجد مساءلة عن المسؤولية ، فكيف يتم الانتقال إلى تطبيق موازنات حديثة ما لم يتم تغيير هذه الاستراتيجية، والتي لا تتناسب مع تطبيق الموازنات الحديثة⁽²⁾.

(1) اسامه ابراهيم الازرق و ابراهيم احمد جهان ، مدى امكانيه تطبيق اسلوب موازنه البرامج والاداء دراسة استطلاعية على القطاع الحكومي بليبيا ،مجلة الاستاذ، العدد 14، 2018، ص 88.

(2) احمد علي غازي صقر وهدير العدوي احمد الجمال، اطار محاسبي مقترح للتحول التدريجي من المركزية نحو لا مركزية الموازنة العامة في ظل التوجهات المعاصرة دراسة تطبيقية، المجلة العلمية للدراسات والبحوث المالية والتجارية، جامعة المنصورة، المجلد 3 عدد 2 الجزء الثاني، 2022، ص 3

اذ صدرت العديد من القرارات والتشريعات في مصر⁽¹⁾ تهدف لتطوير اسلوب اعداد الموازنة العامة للدولة والربط بين التخطيط المالي والتخطيط الاستراتيجي وتوفير مزيد من الشفافية ورفع كفاءة المؤسسات الحكومية في ضوء رؤية مصر 2030 عن طريق ربط المدخلات بمخرجات النظام وبأثار المجتمع المترتبة عليه، هو مسعى تبناه العديد من الدول بسبب الترشيح والاقتصاد الذي يوفره الإنفاق العام. لتحقيق الأهداف المحددة وتقييم الأداء وفقاً للنتائج التي تم التوصل إليها".

لذلك فإن الموازنة المبنية على الإدارة بالنتائج تتطلب أن يتم تخطيط البرامج وربطها بالنتائج المتوقع تحقيقها مع تحديد الأموال المالية اللازمة، مع ضرورة أن تخضع مرحلة التنفيذ للمتابعة والتقييم. والمساعدة عن النتائج وتمكين رؤية طويلة المدى تسمح بتقييم أداء الحكومات⁽²⁾.

ثانياً: الأهداف التي تستند إليها موازنة البرامج والأداء في مصر

- 1- يبدأ من تحديد أهداف العمل الحكومي.
- 2- تطوير البرامج التي تحقق الأهداف.
- 3- تطوير آلية تمكن من المقارنة بين الأهداف والنتائج
- 4- تساعد الأجهزة الرقابية في تحديد المسؤولية والمساعدة عن الاداء⁽³⁾.
- 5- عرض النتائج التي تكون أساساً لاتخاذ القرار.

⁽¹⁾ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2374 لسنة 2017م، بإلزام جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة التي لها موازنات خاصة وغيرها من الوحدات الداخلة بالموازنة العامة للدولة، وكافة الجهات والهيئات ذات الموازنات المستقلة التي تدرج كرقم واحد بالموازنة العامة للدولة، بتطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS وفقاً للبرنامج الزمني الذي يعتمده وزير المالية والتخلي عن الدفاتر المحاسبية الورقية بمجرد اكتمال الميكنة والقرار الجمهوري رقم 89 لسنة 2017 في يونيو 2017 بإنشاء المجلس القومي للمدفوعات وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 133 لسنة 2017 نشاد تحصيل كافة المستحقات الحكومية عن طريق التحصيل الإلكتروني، وقانون 18 لسنة 2019 الخاص بتنظيم وسائل الدفع غير النقدي ولائحته التنفيذية الصادرة مجلس الوزراء 1776 لسنة 2020 ، وقرار رئيس الوزراء رقم 1167 لسنة 2019 بإنشاء وحدة موازنة البرامج والأداء بوزارة المالية والتي اصدرت بقرار من دليل تطبيق البرامج والأداء 2020.

⁽²⁾ عبدوس ايمان ، دور تبني المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام في تطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر واثره على جوده الابلاغ المالي الحكومي، اطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2022، صص 16 - 17.

⁽³⁾ منى حسن حجازي عبد الفتاح وآخرون، اطار مقترح لأعداد الموازنة البيئية في الوحدات الإدارية الحكومية لتحقيق الرقابة المالية وترشيح الانفاق، مجله العلوم البيئية، جامعه عين شمس، المجلد 47 الجزء الاول، 2019، ص 502.

6- ربط تقديرات الإنفاق بأهداف الوحدة الإدارية من خلال البرامج المخططة لتحقيق هذه الأهداف.

7- ربط الإنفاق الفعلي بالمستويات الإدارية المختلفة المسؤولة عن مراكز الإنفاق المختلفة وفقا للصلاحيات المقررة⁽¹⁾

8- تحقيق أهداف التنمية واستغلال الطاقات المتاحة.

9- تعظيم الكفاءة التنافسية للإنتاج المحلي في مواجهة المنافسة العالمية وتعظيم مشاركة الوحدات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي بالإضافة الى تعظيم الفوائض.

10- ترشيد التكاليف وتحقيق التوازن بين التكاليف والأسعار.

11- ترتيب أولويات المشاريع الاستثمارية حسب جدواها الاقتصادي

12- ترشيد المخزون السلعي.

13- تنمية المدخرات لدعم التمويل الذاتي، وتحقيق هيكل تمويلي متوازن.

14- التحقيق في عوامل التقدم أو أوجه القصور داخل الوحدات الاقتصادية وتحفيز عوامل التقدم⁽²⁾.

ثالثا: عناصر المنهج المقترح لتنفيذ موازنة البرامج والاداء في مصر

يعد إعداد وتنفيذ الموازنة الموجهة نحو النتائج من عمل السلطة التنفيذية. يعتمد تحديد طبيعة عمليات الحكومة ودقة قرارات تخصيص الاعتمادات للبرامج المختلفة على خصائص المعلومات المتوفرة عن الأداء ووجود نظام حوافز ومكافئات لتعزيز الاداء، فضلا عن توافر آلية مراقبة الأداء التي لا تتوقف عند مجرد قياس الأداء ، بل تتيح المجال الفوري. والتحسين المستمر لمسارات الأداء لتحقيق أفضل النتائج الممكنة بأفضل تكلفة، وكذلك هيكل ادارية متطورة وواضحة.

تسعى مصر إلى توفير بعض المقومات الأساسية لتطوير طريقة إعداد وتنفيذ الموازنة العامة

للدولة، ومن هذه المقومات هي

(1) شريف زجاء، أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بيروت، 2010، ص 26.

(2) احمد سالم " تطبيق نظام موازنات الأداء مع تحقيق الجودة الشاملة في مصلحة الضرائب على المبيعات"، بحث مقدم لمؤتمر تحديث نظم الموازنة والرقابة على الأداء، الجمعية العربية للتكاليف والمعهد المصري للمحاسبين والمراجعين، القاهرة، 2002، ص 3 - 4.

1- ضرورة الاستفادة من استراتيجية 2030 ووضعها في شكل برامج يتم تنفيذها من خلال الموازنة العامة.

2- إنَّ يتم تحديد الركائز والأهداف الرئيسية للسياسة المالية والاقتصادية بدقة: كما وردت في موازنة العام المالي 2016/2015 والموازنات اللاحقة ، والتي تتمثل في: زيادة معدلات التوظيف ، وفرص عمل حقيقية ومستدامة ، وتحقيق مالي. والاستقرار الاقتصادي وتحقيق التنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية. وقد تمت ترجمة هذه الركائز الأساسية إلى عدد من الأهداف الكمية مثل: زيادة معدل النمو ، وخفض البطالة ، والتضخم والدين العام ، وزيادة حجم الاستثمار ... إلخ.

3- إنَّ تقوم كل وزارة أو هيئة إدارية بإعداد برنامج لتنفيذ الخطة أو الأهداف المحددة: أي كيف تساهم هذه الهيئة في: تحقيق الأهداف الوطنية المذكورة أعلاه ، وليس برنامجاً أو أهدافاً خاصة بها كما ورد في إعداد الموازنة السابقة النشر⁽¹⁾

4- تحديد وحدات المنتج النهائي للخدمات بحيث يمكن إجراء القياس المناسب ومحاسبة المسؤولين.

5- تحديد مراكز الأداء والتكلفة التي يمكن أن يُنسب إليها عنصر التكلفة.

6- تطوير نظام لتحليل التكاليف وربطها بالمزايا للمساعدة في تقييم الأداء.

7- تصميم نظام محاسبي للتكاليف واتباع أساس الاستحقاق في التعامل مع المصروفات⁽²⁾

اذ تم إنشاء وحدة مسؤولة عن تنفيذ موازنة البرنامج والأداء بوزارة المالية ، تختص بإعداد دليل موحد لإجراءات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة ، وأطلقت وزارة المالية منصة GFN في سبتمبر 2022⁽³⁾، لتطوير النظام المتكامل لإعداد ومتابعة الخطة الاستثمارية. ورؤية مصر 2030 بأهدافها ومؤشرات قياس أدائها وإتاحة قدر كبير من الشفافية في عملية اختيار المشاريع المدرجة في خطة

(1) ايهاب محمد يونس، تطبيق موازنه البرامج والاداء بين الواقع والمأمول حاله مصر، المجله العلميه للبحوث والدراسات التجاريه، جامعة حلوان، المجلد 34 العدد 3، 2020، ص 75 - 76.

(2) ياسر ابراهيم محمد داوود ورمضان عبد الحميد الميهي، اطار مقترح لتطوير موازنه البرامج والاداب قطاع الصحه في مصر دراسه تحليليه على مؤسسه افتراضيه بقطاع الصحه في مصر في ضوء اهداف التنميه المستدامه 2030، المجله العلميه للدراسات والبحوث الماليه والاداريه، المجلد 13 عدد 3، 2020، ص 1326 (11).

(3) منصة GFN وهي منصة متكامله تضم الأنظمة التي تستخدمها وزارة المالية لإدارة جميع المعاملات المالية في وزارة المالية والجهات الحكوميه (الموقع الرسمي)، جمهوريه مصر.

التنمية المستدامة للدولة من خلال توحيد معايير الحكم على المشاريع ومقارنتها فيما بينها. كما تتيح قاعدة البيانات المتوفرة إمكانية إعداد الخطط الاقتصادية وتطويرها.

يستند المنهج المقترح لتطبيق الموازنة العامة الموجهة نحو النتائج في مصر إلى عناصر عدة تدعم تغيير الإجراءات والسياسات القائمة في ضوء الوضع الحالي للموازنة العامة للدولة. في ضوء الموازنة الموجهة بالنتائج وكيفية تقدير الإنفاق العام وتقدير الإيرادات العامة المتوقعة وتفعيل المحاسبة على انحرافات الأداء وفي نفس الوقت تحديد النقاط المضيئة في الأداء أو نقاط التميز ومكافأة المسؤولين عنها وفق مؤشرات أداء واقعية وعادلة ، وتفعيل وتطوير دور ممثلي وزارة المالية في الجهات الحكومية ، وتأهيلهم للقيام بمهام غير تقليدية⁽¹⁾.

المطلب السادس: مراحل انتقال جمهورية مصر الى موازنة البرامج والاداء

أولاً: المرحلة الأولى من التحول إلى موازنة البرامج والأداء في مصر

يمكن تتبع الخطوات الأولى للإصلاح في مصر إلى عام 2005 م ، عندما تمت الموافقة على القانون رقم 87 المعدل للقانون رقم 53 لسنة 1973 م بشأن الموازنة العامة للدولة ، والذي نص على: الحاجة إلى تنفيذ العمل على موازنة البرامج والأداء خلال مدة أقصاها خمس سنوات. من تاريخ دخول القانون حيز التنفيذ ، وفقاً لذلك القانون ، كان من المقرر إنَّ تتحول الموازنة إلى موازنة للبرامج والأداء في عام 2010 م ، ولكن نتيجة الأحداث السياسية التي مرت بها مصر نهاية عام 2010. م توقف التنفيذ وجاء التحول الحقيقي عندما أعلن وزير المالية بدء الانتقال التدريجي إلى موازنة البرنامج والأداء في الموازنة العامة 2016/2015 م كمرحلة جديدة لاستكمال الجهود التي بذلت في هذا الصدد في السنوات السابقة ، ومن ثم دعت وزارة المالية ثماني وزارات والأجهزة التابعة لها بتقديم مشاريع موازنتها للسنة المالية 2016/2015 على أساس البرامج والأداء. الوزارات هي الصحة والسكان والتعليم العالي والبحث العلمي والتكافل الاجتماعي والنقل والاتصالات والتكنولوجيا معلومات التنمية الحضرية والأحياء الفقيرة⁽²⁾. وقد تم اختيار هذه الوزارات في المرحلة الأولى نتيجة لوجود برامج فعلية وخطط استراتيجية على المدى المتوسط تنفذها الوزارات المعنية ، مما يسهل إعداد موازنتها على

(1) بشير عبد العظيم البناء، وآخرون، مدخل مقترح لتطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج واثره على النظام المحاسبي في الحكومي في مصر، المجلة العلمية للعلوم التجارية ، المجلد 47، العدد 2، 2022، ص 12.

(2) شريف محمد فتحي محمد، موازنه البرامج والاداء نحو الاصلاح الاقتصادي وخفض اهدار المال العام، مركز البديل للتخطيط والدراسات الاستراتيجية، مصر، 2016، ص 6-7.

أساس البرامج والأداء للوصول إليها. والتطبيق السليم للموازنة البرامجية تمهيدا لتعميم التجربة على الوزارات في مشاريع الموازنات اللاحقة⁽¹⁾.

لقد طلبت وزارة المالية من هذه الوزارات تقديم موازنتها على النحو التالي: (2)

1- تقديم مشروع الموازنة لهذه الوزارات والهيئات التابعة لها على أساس البرامج ويشمل المصروفات حسب التقسيم الاقتصادي الموزع على البرامج المختلفة.

2- عرض هيكلية برامج الوزارة والهيئات التابعة لها متضمناً أسماء البرامج الأهداف وملخص لأهم مخرجات كل برنامج.

3- عرض تقديمي للبرامج والتحديات التي ستواجهها أثناء تنفيذها وكيفية التغلب عليها

4- تطوير استراتيجية الوزارة على المدى المتوسط (3-5) سنوات بما في ذلك البرامج الحالية والمستقبلية وأهدافها وتكاليفها وفتح الوقت للتنفيذ ومخرجاتها ومصادر التمويل.

وضع مؤشرات لقياس الأداء يمكن من خلالها لوزارة المالية قياس مدى تحقيق أهداف كل برنامج.

5- يتم احتساب تكلفة كل برنامج لمعرفة العلاقة (بين التكلفة والمنفعة) للبرامج المختلفة ، اذ يتم توزيع مخصصات الموازنة العامة بناءً على هذه العلاقة بين التكلفة والمنفعة⁽³⁾.

ثانياً: المرحلة الثانية من التحول إلى موازنة البرامج والأداء في مصر

أعلنت وزارة المالية المصرية في البيان المالي لموازنة العام 2019/2018 مجموعة جديدة من ان الوزارات ستتحول إلى برامج الموازنة والأداء وهي: المالية ، والقوى العاملة ، والبيئة. ، التنمية المحلية ، التخطيط ، التجارة والصناعة ، التوريد والتجارة الداخلية ، الشباب ، الرياضة والآثار.

(1) مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان الموازنة العامة المصرية وتحديات التحول، مصدر سابق، 2014-2015، ص 15.

(2) للمزيد انظر:

- أحمد عبد الوهاب، موازنة البرامج والأداء تجارب دولية للتحول إلى موازنة البرامج والأداء، المركز المصري لدراسات السياسات العامة، القاهرة، 2018، ص 23.

- محمود حسين رجب عابد فضليه، نموذج مقترح للانتقال الى موازنه البرامج والاداء في سوريا من خلال دراسة تجارب عربيه ودوليه، جامعة دمشق، سوريا، مجلة جامعة البعث، المجلد 44، العدد 18، 2022، ص 16.

(3) جمال البدور، (منهجية ومراحل موازنة البرامج والأداء في الجامعات)، الملتقى لموازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، 2004، ص 25-27.

تم اختبار هذه المجموعة من الوزارات كمرحلة ثانية من الانتقال إلى برامج الموازنة والأداء لأن هذه الوزارات لديها خطط متوسطة المدى ، وكان هذا التحول الجزئي للتغلب على أي أعراض أو مشاكل قد تظهر⁽¹⁾. والتي تتطلب

1- اتباع توافر كوادر محاسبية ومراجعة بأعداد مناسبة ، وهذه الكوادر مؤهلة علمياً وعملياً ومختصة في نفس الوقت لتطبيق هذا النظام.

2- إعادة هيكلة الموازنة العامة بإعادة تصنيف حساباتها مرة أخرى ، اذ يجب أن تكون هذه التصنيفات مرتبطة ببرامج محددة بما يتوافق مع استخدام موازنة البرامج والأداء.

3- ضرورة الاعتماد على الآلات والأجهزة الإلكترونية الحديثة وتطبيق نظام المحاسبة الإلكتروني في إعداد الحسابات الشهرية أو الختامية.

4- الاعتماد على التطبيقات الجديدة عند تطبيق برامج الموازنة والأداء من خلال تطبيق محاسبة التكاليف والمحاسبة الإدارية والتحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق⁽²⁾

المطلب السابع : الحساب الختامي للنفقات والايرادات العامة في مصر للمدة (2005 – 2021)

يوضح الجدول (2) الحساب الختامي للنفقات العامة والايرادات العامة خلال المدة (2005 – 2021) يلاحظ ارتفاعات وانخفاضات مستمرة، اذ بلغت في سنة 2005 النفقات العامة (161611) مليون جنيه مصري ثم ارتفعت في سنة 2006 الى (207811) مليون جنيه مصري بمعدل نمو (29%) واستمر الارتفاع في معدل النفقات العامة اذ نلاحظ انه خلال العام المالي (2012-2013) بلغ (588188-470992) نتيجة الأحداث التي مرت بها مصر بعد ثورة الـ 25 من يناير حيث شهدت مصر خلال هذه الفترة حالة من عدم استقرار السياسات المالية نتيجة تعاقب الحكومات خلال فترات وجيزة، كما أنه تم اتخاذ مجموعة من القرارات التي تكبد الاقتصاد تكلفتها في ظل الضغوط الاجتماعية وتزايد المطالبات الفئوية، فضلا عن تأجيل اتخاذ إجراءات إصلاحية هامة لفترة طويلة، مما أدت إلى زيادة الانفاق الجارية حيث تركزت الزيادة في ثلاث ابواب رئيسة هي الاجور وتعويضات العاملين والفوائد والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية⁽³⁾، وواصل الارتفاع في النفقات العامة خلال السنوات

(1) سعود جايد مشكور وآخرون، استخدام موازنه البرامج والاداء اذاه للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية دراسة تطبيقية في جامعة المثنى - العراق، رساله ماجستير،، ص 7.

(2) محمد الفهد وآخرون، اهمية التحول من موازنه البنود الى موازنه البرامج والاداء تجريه البلديه مصر، مصر، مجله الدراسات والبحوث البيئية، العدد 7 المجلد 3، 2017، ص 443.

(3) مركز الاستشارات والبحوث والتطوير بأكاديمية السادات للعلوم الادارية، مجلة البحوث الادارية، المجلد 41، العدد

4، مصر ، ص 12-13

(2014 - 2021) على التوالي وبمعدل نمو سنة 2021 (7%)، ويرجع سبب ذلك الى نتيجة الإجراءات الإصلاحية التي اتخذتها الحكومة المصرية لتحسين وتطوير الإدارة المالية بهدف تحقيق الانضباط والامتثال المالي والشفافية والرقابة المالية، اذ نلاحظ ان اعلى معدل نمو للنفقات العامة قد بلغ خلال المدة 2006 بمعدل (29%)

اما ان الايرادات العامة قد بلغت في سنة 2005 (108011) مليون جنيه مصري، واستمرت الايرادات العامة في الارتفاع حتى بلغت سنة 2009 (274521) مليون جنيه مصري وبمعدل نمو (25%) ولكن في 2010 قد انخفضت الايرادات العامة حتى بلغت (263782) مليون جنيه مصري وبمعدل نمو (-4%) واستمر في الانخفاض حتى بلغ في سنة 2011 (262999) مليون جنيه مصري. ومن ثم عاود الى الارتفاع سنة 2012 وبلغ (293518) مليون جنيه مصري وبمعدل نمو (12%) واستمر في الارتفاع حتى بلغ سنة 2021 (1297543) مليون جنيه مصري وبمعدل نمو (16%)، وبعد تطبيق موازنة البرامج والاداء نلاحظ ان هناك ارتفاع كبير في الايرادات العامة خلال السنوات (2019 - 2020 - 2021)، (987502 ، 1116160 ، 1297543) اذ يرجع ذلك إلى تطوير المنظومة الضريبية من خلال احداث إصلاحات هيكلية في المصالح الايرادية الثلاث (مصلحة الضرائب المصرية - مصلحة الضرائب العقارية - مصلحة الجمارك متمثلا في مشروعات إعادة هيكلة الإجراءات الضريبية والجمركية وتطوير إدارة المنظومة ككل اعتمادا على تكنولوجيا المعلومات وإدخال بعض التشريعات الجديدة وتعديل القائم منها على نحو يحقق احكام الرقابة والحد من التهرب وتوسيع القاعدة الضريبية وتيسير الإجراءات وتعظيم الإيرادات والوصول بمعدلات التحصيل للإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى المعدلات العالمية⁽¹⁾، ونلاحظ ان اعلى نسبة معدل نمو للإيرادات العامة قد بلغت في سنة 2006 (38%).

اما الفائض والعجز نلاحظ من البيانات الواردة في الجدول (2) إنَّ النفقات العامة والايرادات العامة اصبح لديها عجز كبير للموازنة العامة في مصر وذلك بسبب إن زيادة الإنفاق الحكومي ومحدودية الموارد من أسباب العجز في موازنات الدول، ويؤدي هذان السببان إلى ضعف النمو الاقتصادي وتقلص إيرادات الدولة. ويؤدي ارتفاع الضرائب غير المباشرة، على وجه الخصوص، أيضًا إلى ارتفاع الأسعار، مما يؤدي إلى المطالبة بزيادة الأجور. أما الاستقطاعات الكبيرة على دخل الأسر فتؤثر على قدرتها الشرائية، وبالتالي على مدخراتها. ويمكن علاج عجز الموازنة باللجوء إلى

(1) وزارة المالية (2020) حصاد سنة أعوام 2014-2020 إنجازات ومشروعات وزارة المالية، ص 31-32

برامج الإصلاح والتطوير الذاتي. وتهدف هذه البرامج إلى ترشيد النفقات العامة وزيادة الإيرادات اللازمة من خلال فرض الضرائب على كافة المجالات التي تخضع لذلك. كما يمكن ترشيد النفقات العامة لتقليل الهدر في كافة المجالات لتحقيق النمو المنشود. يمكن إن تلجأ الدول إلى القروض الداخلية، والتي تتمثل في إصدار سندات الخزينة لتمويل الميزانية العامة، لكن هذه السياسة قد تؤدي إلى بعض الآثار السلبية، مثل زيادة حجم الدين العام الداخلي عندما تكون أسعار الفائدة مرتفعة.

الجدول (2)

الحساب الختامي للنفقات والإيرادات العامة في مصر للمدة (2005 - 2021)

(مليون جنية مصري)

السنوات	النفقات العامة	معدل النمو %	الإيرادات العامة	معدل النمو %	الفائض او العجز
2005	161611	-----	108011	-----	-53600
2006	207811	%29	148887	%38	-58924
2007	222029	%7	176329	%18	-45700
2008	282290	%27	219941	%25	-62349
2009	351499	%25	274521	%25	-76978
2010	365987	%4	263782	%-4	-102205
2011	401866	%10	262999	%0.3	-138867
2012	470992	%17	293518	%12	-177474
2013	588188	%25	345114	%18	-243074
2014	701514	%19	360931	%5	-340583
2015	733350	%5	439804	%22	-293546
2016	817844	%12	487945	%11	-329899
2017	1031940	%26	641501	%31	-390439

-426470	%28	817940	%21	1244410	2018
-382368	%21	987502	%10	1369870	2019
-464770	%13	1116160	%15	1580930	2020
-400000	%16	1297543	%7	1697543	2021

المصدر: قاعدة البيانات صندوق النقد الدولي.

• تم استخراج معادلة معدل النمو في الجدول (1)

أما الخارجية، فتهدف إلى التأثير على ميزان المدفوعات من خلال تعزيز رصيد احتياطات النقد الأجنبي المتحصل عليها من القروض، أو الحفاظ على أسعار صرف العملة المحلية ضمن حدود معقولة لا تؤدي إلى خلل في الموازنة العامة، بوصفها نتيجة ارتفاع قيمة الدين العام الناتج عن انخفاض قيمة العملة المحلية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن مثل هذا الإجراء من سياسة التمويل الخارجي تتبعه البلدان الصناعية ولا يمكن استخدامه بنجاح في كثير من الأحيان في البلدان النامية، لأن العبء الذي تتحمله هذه البلدان في سداد هذه القروض على المدى الطويل سوف يتجاوز حجم عائداتها من هذه القروض.

المطلب الثامن: الية تطبيق موازنة البرامج والاداء واصلاح الموازنة العامة في مصر

اولاً: التحول نحو تطبيق موازنة البرنامج والاداء

منذ بداية الستينيات ظهرت محاولات الحكومة المصرية في عدة تجارب ومحاولات كان الغرض الأساسي منها الاستفادة من تطبيق موازنة البرامج والاداء ، ومحاوله تجنب عيوب ومشاكل موازنة البنود والاعتمادات من أجل تحقيق الكفاءة الاقتصادية⁽¹⁾.

اذ أصبحت الموازنة العامة للدولة تعاني من اختلالات هيكلية كبيرة مع تفاقم المشكلات الاقتصادية التي يعاني منها الاقتصاد المصري. نجد أن الأجور وفوائد الديون والأقساط والإعانات تمثل 80% أو أكثر من إجمالي الإنفاق الحكومي. يزداد الإنفاق على هذه البنود مع كل عام جديد دون أي تدخل من

(1) هدى ابراهيم احمد هلال، اعداد موازنه البرامج والاداء في ظل مصفوفه البرامج الجديدة وتأثيرها على كفاءه اداء وزاره التعليم العالي في ظل رؤيه مصر الاستراتيجية 2030، المجلة الدولية للعلوم البحث والتنمية المستدامة، عدد 1 المجلد 4، 2021، ص 10.

الحكومة لترشيد الإنفاق ، أو لتقدير جدوى ذلك الإنفاق ونتائجه في توفير الاحتياجات العامة للمجتمع. بل تلجأ الحكومة إلى فرض ضرائب جديدة أو اقتراض داخلي أو خارجي لتعزيز الإنفاق على تلك البنود مما أدى إلى تفاقم حجم الدين العام وزيادة وأعبائه⁽¹⁾.

كل ذلك أدى إلى الإعلان جمهورية مصر عن بدء تحول تدريجي في برامج الموازنة وأدائها في موازنة 2015-2016 ، بحيث تشمل الموازنة تحديد الأهداف الاقتصادية والمالية التي تسعى الحكومة إلى تنفيذها والتي تقضي برفع نسبة من النمو الاقتصادي ، بالإضافة إلى عدم تجاوز مستويات الدين العام إلى معدلات 91 و 92% من الناتج المحلي ، وقد تم تحديد بعض الوزارات من أجل إعداد موازنتها وفقاً لموازنة البرنامج والأداء ، وهي وزارة الصحة والسكان ، ووزارة الصحة والسكان. وزارة الشؤون الاجتماعية ، ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ، ووزارة النقل ، ووزارة الدولة للتنمية العمرانية والأحياء الفقيرة ، ووزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية. تم اختيار هذه القطاعات للبدء بها خلال المرحلة الأولى نتيجة لوجود برامج وخطط استراتيجية. تأخذ المعايير التالية في الاهتمام عند تقديم هذه الجهات لموازنتها:

1- تقديم مشروعات موازنات هذه الوزارات والهيئات التابعة لها (جهاز إداري ، إدارة محلية ، أجهزة خدمية) على أساس البرامج، اذ جميع المصروفات حسب التقسيم الاقتصادي الموزع على البرامج.

2- عرض هيكل برامج الوزارة والجهات التابعة لها اذ يتضمن العرض أسماء البرامج وأهدافها وملخص لأهم مخرجات كل برنامج على حدة.

3- عرض للإطار الاستراتيجي للبرنامج وأهم التحديات المتوقع مواجهتها أثناء التنفيذ.

4- استراتيجية الوزارة على المدى المتوسط (3-5 سنوات) وتشمل البرامج الحالية والمستقبلية وأهم أهدافها ومخرجاتها والتقديرية المتوقعة لتوقيت التنفيذ والتكلفة وأي مصادر تمويل متوقعة من خارج الموازنة العامة⁽²⁾.

(¹) سطم صالح حسين ومحمد طارق عبد الوهاب، الاثار الاقتصادية لتفعيل سياسات التحول الى موازنه البرامج والاداء في العراق دراسة تطبيقية، مجله جامعه كركوك للعلوم الادارية والاقتصادية، عددا 11 مجلد 11 ، 2021 ، ص 212.

(²) وزارة المالية منشور اعداد الموازنة العامة العام المالي 2015/2016

ثانياً: إصلاحات الحكومة المصرية للموازنة العامة

1- اهم الاصلاحات خلال المدة (2013-2019)

تم تنفيذ مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية في مصر تهدف إلى إصلاح المالية العامة ، على أساس ثلاثة محاور: تعزيز الأطر المؤسسية ، واستقرار الاقتصاد الكلي ، وتعميق الإصلاحات الهيكلية لتعزيز النمو الاقتصادي بقيادة القطاع الخاص مع دعم التنمية البشرية والحماية الاجتماعية. تم تنفيذ إجراءات الإصلاح المالي والنقدي المتكاملة التي مكنت من تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي في ظل استقرار سعر الصرف ، وانخفاض معدل التضخم ، واحتواء عجز الموازنة ، وزيادة الاحتياطيات الأجنبية الرسمية.

تضمنت اتجاهات الإصلاح في جانب الإيرادات توسيع القاعدة الضريبية ، ورفع كفاءة تحصيل الضرائب ، ومراجعة معدلات الضرائب ، والتعامل مع المتأخرات والإعفاءات الضريبية ، ودمج القطاع غير الرسمي في النظام الضريبي ومكافحة التهرب الضريبي ، وإصلاح الإدارة الضريبية. من ناحية أخرى ، تضمنت جهود ضبط الإنفاق الجاري في مصر ضبط فاتورة الأجور في ضوء الالتزامات بتنفيذ سياسة الحد الأدنى للأجور ، بالإضافة إلى تكلفة الاستجابة للمطالب التطبيقية ، وتعزيز العدالة والشفافية في نظام التوظيف الحكومي ، و بما في ذلك بعض المكافآت والبدلات والمزايا المالية لمجموعة الوظائف الدائمة. كما واصلت مصر تنفيذ خطة لترشيد دعم الكهرباء وإجراء إصلاحات في قطاع الكهرباء ، والتي تضمنت فتح المجال للقطاع الخاص للمشاركة في إنتاج الكهرباء ، وتقديم تعريفية لشراء فائض الكهرباء المنتج من القطاع الخاص باستخدام الطاقة المتجددة مثل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح ، وتطبيق تدابير لترشيد الاستهلاك ، بما في ذلك تنفيذ نظام إضاءة جديد. هذا بالإضافة إلى الجهود المستمرة لتحرير أسعار البترول⁽¹⁾.

2- الإصلاح التشريعي قانون المالية العامة الموحد رقم 6 لسنة 2022

أ- يمثل قانون المالية العامة الموحد رقم 6 ، الصادر عن مجلس النواب المصري في فبراير 2022 ، نقلة تشريعية غير مسبوقة وركيزة أساسية نحو تنفيذ موازنة البرامج والأداء.
ب- يجمع القانون بين قوانين المحاسبة الحكومية وقانون الموازنة العامة للدولة.

(1) وزارة المالية، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي، مصر، 2011

ت-يمثل إطارًا قانونيًا جديدًا يهدف إلى تعزيز الإفصاح والشفافية ومشاركة المجتمع (المادة 14) وإعطاء الموازنة مرونة أكبر في تحقيق أهدافها المرجوة في ضوء الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الاستراتيجية للدولة.

ث-يمهد الطريق للتنفيذ الكامل للبرنامج وتوازن الأداء على مدى 4 سنوات

ج-يحدد دورًا رائدًا لوزارة المالية في ضمان التنفيذ السليم للالتزامات المالي وفي الحفاظ على رقابة صارمة على الإيرادات والنفقات بطريقة آلية من خلال نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية لضمان تحقيق الامتثال المالي

ح-تمت صياغة مواد القانون في ضوء الممارسات الدولية ومراعاة التحول الرقمي⁽¹⁾.

ثالثًا: إيجابيات موازنة البرامج والاداء في مصر:

1-زيادة حجم ونوعية الخدمات العامة المقدمة، مع ما يترتب على ذلك من زيادة في فعالية وجدوى الإنفاق العام.

2-تحقيق الرقابة على مدى فعالية برامج النشاط المصاحبة لتنفيذ الموازنة في تحقيق الأهداف المنوطة بالهيئة وفقاً للقوانين والقرارات المنشأة أو المنظمة لها ووفقاً لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

3-الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة والكشف عن الطاقات العاطلة في مراكز المسؤولية المختلفة.

4-الإفصاح عن مراكز المسؤولية التي تتشابه فوائدها ليتم دمجها أو إلغاؤها وفق نهج الموازنة.

5-ترشيد تكاليف تنفيذ برامج الأنشطة الجارية وتكاليف المشاريع الاستثمارية واختيار أفضل البدائل بأقل تكلفة والتنفيذ الأكثر فعالية

6-تقصي وتحليل أسباب الانحرافات في تنفيذ برامج النشاط وفي معدلات الأداء المرتبطة بالموازنة بين الانحرافات المتعلقة بكمية الخدمات العامة المنجزة ومستوى جودتها، أو المتعلقة بتنوع هذه الخدمات، أو المتعلقة بتكلفة هذه الخدمات، أو ما يتعلق بكفاءة مراكز المسؤولية.

(¹) وزارة المالية، نسخة الموازنه المعتمده، موازنه المواطن العام المالي 2022-2023، جمهوريه مصر العربية، ص 28.

- 7- تعميق فعالية الإنفاق العام لتأمين جدواه المالية والاقتصادية والاجتماعية، وتعظيم آثاره الإيجابية على المنتج الوطني والمجتمع، والحد من أي آثار سلبية على الاقتصاد الوطني.
- 8- تجنب الآثار التضخمية الناتجة عن عدم تعافي الإنفاق العام أو عدم فاعليته.
- 9- تعميق ولاء المجتمع الضريبي مما يسهم في تحمل القدر الأكبر من أعباء تمويل التنمية⁽¹⁾

رابعاً: مؤشرات قياس موازنة البرامج والأداء

1- معلومات الأداء

لا يمكن تنفيذ موازنة البرنامج والأداء بنجاح دون تطوير إطار معلومات الأداء الذي يتضمن مؤشرات الأداء الرئيسية ونظام شامل لمراقبة الأداء وتقييمه. يعد الحصول على معلومات موثقة (فعالية وتاريخية) أمراً بالغ الأهمية لصناع القرار لإعداد ومتابعة وتقييم موازنة البرنامج والأداء ، وتقييم أداء الكيان. فضلاً عن سعي حكومة مصر الى زيادة الكفاءة والفعالية في جميع نواحي القطاع العام، بالإضافة الى تحديد تقييم الأداء ما إذا كان تنفيذ الموازنة يتوافق مع الموازنة المعتمدة ، ويحقق الأهداف المرجوة من مؤشر أداء البرنامج الرئيس والفرعي ، ويؤكد أن الخدمات المقدمة كفؤة وفعالة⁽²⁾.

وفقاً لصندوق النقد الدولي ، يجب أن تكون معلومات الأداء المتعلقة بموازنة البرنامج والأداء فعالة في:

- أ- إثراء عملية إعداد الموازنة واستخدامها في تحديد أولويات الإنفاق الوطني والقطاعي
- ب- إن تكون خاصة بكل بلد وأن تتبنى خصائص معينة للأنظمة السياسية والإدارية القائمة
- ت- ان تتضمن عملية مراجعة النفقات التي تستخدم معلومات الأداء لتحديد البرامج الرئيسية أو البرامج الفرعية التي يمكن تخفيضها أو إلغاؤها أو توسيعها
- ث- السماح للسياسيين والمواطنين بتقييم ما إذا كانت البرامج الرئيسة والبرامج الفرعية تحقق أهدافها
- ج- تشجيع الوزارات والهيئات على وضع أهداف وغايات واضحة لبرامجها الرئيسية والفرعية

(1) الموازنة العامة في مصر وتحديات التحول، مصدر سابق، ص 7.

(2) مهندس مجيد طالب ومعاذ غسان اسماعيل، استخدام موازنه البرامج والمحاسبه عن الاداء في تفعيل اليات الحوكمه والحد من مخاطر الوكاله دراسه استطلاعيه في عينه من كليات الجامعه العراقيه، مجله جامعه جيهان اربيل العلميه، العدد 2، 2018، ص 195.

ح- تعزيز المساءلة من خلال المساعدة في تحديد ما إذا كان الإنفاق الحكومي يتسم بالكفاءة والفعالية.

خ- استخدم التدقيق في مبادرات الإنفاق الجديدة

لا تتطلب صياغة وتنفيذ موازنة البرنامج والأداء عادة تغيير أي جانب من جوانب دور الموازنة وجدول الموازنة. يجب إنَّ يكون الانتقال إلى موازنة البرنامج والأداء سلساً قدر الإمكان ، ومن المتوقع إنَّ تستمر الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى في الامتثال لتعليمات وزارة المالية وإرشاداتها والمواعيد النهائية لمسائل مثل تقديم الموازنة ومتطلبات إعداد تقارير الموازنة. ومع ذلك ، نظرًا لأن موازنات البرامج والأداء تركز على النتائج ، والموازنات التاريخية في مصر تركز على المدخلات التاريخية واتجاهات الإنفاق، ويجب إنَّ تهتم الوزارات والهيئات الحكومية بدقة وصحة معلومات الأداء أكثر مما كانت عليه في الماضي.

نظرًا لأن برامج الموازنة والأداء تركز على النتائج وليس فقط على حجم الإيصالات ، فإن الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى ستكون أكثر اهتمامًا بدقة وصحة معلومات الأداء التي يمكن لصناع القرار استخدامها لاتخاذ القرارات المزيد عن السياسة أكثر مما كانت عليه من قبل.

2- قياس الأداء

تشير إلى المقارنة المعيارية، أو جمع البيانات وتحليلها والإبلاغ عنها على أساس منتظم ومنهجي، وإلى الطريقة التي تراقب بها الحكومة البيانات التي تتفحصها وتقيمها، وما إذا كانت الأهداف ونسب الإنجاز قد تحققت. عادة ما تتضمن عملية دورية تتضمن خمس مراحل كما هو محدد (جمع البيانات ، معالجة البيانات ، تحليل البيانات ، حفظ البيانات ، تقارير الأداء).

يجب إنَّ يركز نظام مراقبة وتقييم الأداء المصمم بشكل صحيح على النتائج المحققة ويجب إنَّ يضمن إنَّ معلومات الأداء هي معلومات مفيدة يمكن لصانعي القرار استخدامها في وضع السياسات واتخاذ القرارات الأخرى⁽¹⁾.

من أجل تنفيذ برامج الموازنة والأداء في مصر ،

أ- يجب أن يكون قياس الأداء دقيق ويمكن التحقق منها وشاملة وفي الوقت المناسب ويجب ان يعرض بتنسيقات متسقة

(1) حوراء احسان خليل، امكانيه تطوير موازنه البرامج والاداء في الوحدات الاداريه الحكوميه وفقا لاطار مقترح، جامعه الفرات الاوسط التقنيه، العراق، مجلة مركز دراسات الكوفة، عدد 54 سنة، 2019، ص 680.

ب- يتم استخدام قياس الاداء لتقديم تقارير منتظمة عن التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف مؤشرات الأداء الرئيسية والفرعية

ت- يتم استخدام المقارنات بمرور الوقت لمقارنة الاتجاهات التاريخية ويتم استخدامه لتحسين الأداء المؤسسي للوزارة والجهات الحكومية⁽¹⁾.

على غرار دورة الموازنة في مصر ، فإن دورة قياس الأداء هي عملية لا تتوقف. تعني الطبيعة الدورية لهذه العملية أنه يمكن تعلم الدروس المستفادة خلال جميع المراحل التي سبق ذكرها اعلاه وتطبيقها لتحسين أي من المراحل الثلاث خلال أي مدة من دورة قياس الأداء⁽²⁾.

3- اختيار مؤشرات الأداء

مؤشرات الأداء هي مقاييس تستخدم للمراجعة مصممة للإجابة على السؤال "كيف تقيس نجاح البرنامج؟" ما إذا كانت أهداف البرنامج قد تحققت أم لا.

ومؤشرات الأداء مهمة لأنها ستساعد الحكومة في تحقيق أهداف رؤية مصر 2030 والأهداف الاستراتيجية للحكومة وبرامج الوزارات والقطاعات. كما تحدد مدى تحقيق البرامج الرئيس والبرامج الفرعية لأهدافها بشكل جيد⁽³⁾، إذ تكمن أهمية مؤشرات قياس الأداء في تحديد ما إذا كان ينبغي استمرار البرامج الرئيسية والفرعية أو زيادتها أو تخفيضها أو تعديلها لتحقيق الاستراتيجية⁽⁴⁾.

يعد قياس أداء الموازنة والأداء التشغيلي للوزارات والأجهزة الحكومية هدفاً رئيسياً لتحقيق التوازن بين البرامج والأداء. تستند المعلومات المتعلقة بالأداء ودورة قياس الأداء المذكورة أعلاه إلى مؤشرات الأداء التي قد تكون عبارة عن إجراءات الكمية أو إجراءات تخص الجودة⁽⁵⁾.

(1) مؤشرات الاداء الرئيسية مصرف الطيف الاسلامي للاستثمار والتمويل، ص 2.

(2) فريد احمد عبد الحافظ غنام، اطار مقترح الاعداد وتطبيق موازنه البرامج والاداء في فلسطين، رساله ماجستير، الجامعة الاسلاميه، كلية التجارة، 2006، ص 65.

(3) مشيب بن عايض القحطاني، قياس وادارة في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، المؤتمر لمعاهد الادارة العامة والتنمية الادارية في دول مجلس التعاون لدول الخليج، ص 73.

(4) كريم جاسم عباس الربيعي امكانيه تطبيق موازنه البرامج والاداء في الجامعات العراقية دراسة التحليلية وصفيه لجامعه بابل، العراق، مجله جامعه بابل للعلوم البحثية والتطبيقية، المجلد الاول 27 عدد 3، 2019، ص 75.

(5) وزارة المالية، منشورات دليل موازنة البرامج والاداء 2020، جمهورية مصر العربية، ص 16 - 18.

4- المعايير والمؤشرات الذكية

تستخدم معايير والمؤشرات الذكية لإعداد مؤشرات ذات أهداف واضحة وقابلة للقياس وسهلة الفهم. يمكن إنَّ تساعد المؤشرات الذكية الوزارات والهيئات الحكومية في تقديم الخدمات بطريقة مسؤولة وشفافة لأنه من السهل تحديد تكلفتها ومتابعة وتقييم المؤشرات التي لا تلبى جميع المعايير

5- تحديد الخطوط المرجعية

يعد خط الأساس نقطة انطلاق لإجراء مقارنات بين الوضع الحالي وما هو مخطط له. إذا تم تحديد هدف لأول مرة ، فسوف يحتاج إلى نقطة بداية لتحديد أهداف واقعية على سبيل المثال ، إذا تم تعيين هدف لبرنامج مدته خمس سنوات والذي سيحاول إنقاذ الأشخاص المصابين بأمراض القلب في مصر ، فإن الوزارة الصحة توضح الأرقام والاحصائيات بعدد الأشخاص في مصر الذين يعانون حالياً من أمراض القلب ، فإن هذا الرقم هو الأساس. بمجرد إنشاء خط الأساس ، يمكن للحكومة بعد ذلك تحديد تكلفة كل استثمار. وتحقيق الهدف بنهاية السنة الخامسة الهدف هو قيمة قابلة للقياس تشير إلى مدى جودة أداء البرنامج الرئيسي أو البرنامج الفرعي. إذا لم يكن لديك خط أساس للوضع الحالي ، فيمكن أن تكون أهداف ومؤشرات الأداء الرئيسية التي حددتها الشركة إما طموحة للغاية أو غير طموحة بدرجة كافية.

وفقاً للأمم المتحدة ، يوفر التقييم الأساسي نقطة مرجعية أساسية لتقييم التغيير والأثر. يوفر أساساً لمقارنة الوضع قبل التدخل وبعده. يجب تحديده قبل بدء البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية كمعيار لدراسة التغيير المخطط له⁽¹⁾.

المطلب التاسع: نسبة انجاز النفقات العامة والايادات العامة التقديرات مع الفعلية في مصر للمدة (2005 - 2021)

نلاحظ من الجدول (3) ان نسبة الانجاز بالنسبة للنفقات العامة خلال سنة 2005 قد بلغت (91.09) اذ ان التقدير للنفقات العامة مقارنة لما تم انفاقه فعليا، ولكن نلاحظ ان في سنة (2008) قد بلغت النفقات الفعلية نسبة (104.70) وكذلك سنة (2010) قد بلغت نسبة (103.20) بمعنى ان النفقات العامة قد تزايدت اكثر بكثير مما تم تخمينه او تقديره للنفقات العامة في تلك السنوات، بينما نلاحظ انه خلال سنتي (2015 - 2016) على التوالي قد بلغت نسبة الانجاز (71.25 - 72.14) اذ انه انخفضت النفقات العامة خلال تلك السنوات، واستمر نسبة الانجاز للنفقات العامة بالتذبذب

(1)وزارة المالية، دليل موازنة البرامج والاداء 2020، مصدر سابق، ص 21 - 22.

خلال سنوات البحث حتى بلغت في سنة (2020) نسبة الانجاز (100.40) بمعنى تزايد النفقات العامة خلال تلك السنة.

اما بالنسبة الى التباين او الاختلاف بين كل من الايرادات العامة المقدره والايرادات العامة الفعلية فقد نلاحظ ان الايرادات العامة قد ارتفعت بنسبة كبيرة خلال السنوات البحثية على التوالي في (2006 - 2008 - 2010) فقد بلغت في كل منها (108.11 - 110.14 - 115.79)، وان الايرادات العامة قد انخفضت بنسبة كبيرة مقارنة مع الايرادات المقدره خلال السنوات (2014 - 2015 - 2016) على التوالي اذ بلغت نسبة الانجاز (76.41 - 78.40 - 69.85) وعند تطبيق موازنة البرامج والاداء خلال سنتي (2020 - 2021) اذ بلغت (98.01 - 98.39) نلاحظ ان الفرق بنسبة صغيرة.

الجدول (3)

نسبة انجاز النفقات العامة والايرادات العامة التقديرات مع الفعلية في مصر للمدة (2005 -

(2021

(مليون جنية)

نسبة الانجاز		الفعلية		التقديرات		السنوات
الايرادات العامة	النفقات العامة	الايرادات	النفقات	الايرادات	النفقات	
87.35	91.09	108011	161611	123646.15	177426.61	2005
108.11	96.80	148887	207811	137723.81	214672.65	2006
99.47	80.98	176329	222029	177273.63	274169.36	2007
110.14	104.70	219941	282290	199683.92	269618.01	2008
94.95	92.68	274521	351499	289132.00	379271.63	2009
115.79	103.20	263782	365987	227818.61	354636.73	2010
88.08	82.07	262999	401866	298582.41	489658.23	2011
83.95	79.29	293518	470992	349646.69	594039.12	2012
84.77	92.57	345114	588188	407113.72	635376.33	2013
69.85	85.87	360931	701514	516723.46	816972.94	2014
78.40	72.14	439804	733350	560944.70	1016606.4	2015

					4	
76.41	71.25	487945	817844	638556.53	1147822.6	2016
					2	
94.32	82.15	641501	1031940	680162.61	1256160.7	2017
					3	
95.96	83.57	817940	1244410	852347.02	1489095.1	2018
					1	
97.79	79.43	987502	1369870	1009795.80	1724683.0	2019
					5	
98.39	100.40	1116160	1580930	1134424.24	1574559.1	2020
					9	
98.01	72.02	1283790	1654689	1309834.29	2297496.8	2021
					4	

- الجدول بالاعتماد على بيانات الجدول (1 ، 2) لاحتساب نسبة الانجاز
- تم استخراج نسبة الانجاز بالاعتماد على الطريقة الرياضية (النفقات العامة الفعلية/ النفقات العامة المقدرة * 100)

المبحث الثاني: تجربة الاردن في تطبيق موازنة البرامج والاداء

المطلب الاول : تطور الموازنة العامة في الاردن

قبل صدور قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (39) لسنة 1962 وتعديلاته، كانت مسؤولية إعداد الموازنة العامة في الأردن إحدى مهام وزارة المالية من خلال دائرة الموازنة العامة التي ارتبطت بشكل مباشر بوزارة المالية. وكيل وزارة المالية .

وفي عام 1960م تم تشكيل لجنة ملكية للنظر في القوانين والأنظمة المالية المعمول بها، وخاصة تلك المتعلقة بالموازنة العامة والحسابات المرتبطة بها. ودرست اللجنة منهجية إعداد الموازنة العامة وطرق تصنيفها، وحددت أبرز عناصر الضعف فيها.

وفي عام 1962 تم تشكيل لجنة خاصة قامت بصياغة قانون الموازنة العامة رقم (39) لسنة 1962 والذي أصبح نافذاً كقانون اعتباراً من 1962/10/16، إذ أنشئت دائرة الموازنة العامة ويديرها مدير عام يتولى إدارتها. تقارير إلى وزير المالية.

ابتداء من العام المالي 1964/1963 بدأت دائرة الموازنة العامة في إعداد قانون الموازنة العامة، ومنذ ذلك الوقت استمر القسم في تقديمه بإدخال تحسينات على طريقة إعداد الموازنة العامة، وتصنيف النفقات والإيرادات وفي عام 2008، صدر قانون تنظيم الميزانية رقم (58) لسنة 2008، وبذلك دخلت الموازنة العامة مرحلة جديدة من التطوير والتحديث، إذ تمت الموافقة على الإطار المالي متوسط المدى، بالإضافة إلى استكمال البنية التحتية للتوسع في تطبيق الموازنة الموجهة نحو النتائج إلى كافة الوزارات والإدارات والوحدات الحكومية. في عام 2014 صدرت تعليمات تنظيم وإدارة دائرة الموازنة العامة رقم (1) لسنة 2014 وعليه تم تعديل الهيكل التنظيمي للدائرة ليتوافق مع مهام المديرية والوحدات التنظيمية المنصوص عليها في التعليمات المشار إليها أعلاه. وفي عام 2017م تم إعداد "مشروع قانون تنظيم الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية لعام 2017م" لأغراض تنظيم عملية إدارة المال العام في المملكة وتحديد مسؤوليات الجهات الرسمية وأدوارها في إدارة المال العام المال، ووضع أسس إعداد قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية وتنفيذهما ومراقبتهما. ويجب أن تأخذ في الاهتمام الإطار العام للاقتصاد الوطني وتعزيز الاستقرار المالي وتقديم الخدمات الحكومية في جميع المحافظات بكفاءة عالية، وكذلك مراعاة أفضل الممارسات الدولية في

التغطية القانونية الشاملة لجميع مراحل إعداد وتنفيذ الاستراتيجية العامة. الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية ومراقبتها. علماً بأن مشروع القانون تمت الموافقة عليه من قبل مجلس الوزراء الموقر ورفعته إلى مجلس الأمة لاستكمال إجراءات الموافقة عليه وفقاً للقواعد. وفي عام 2020، تم إعداد مشروع قانون بتنظيم الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية لعام 2020 وعرضه على مجلس الوزراء، إذ تمت الموافقة عليه في جلسته المنعقدة بتاريخ 1/3/2021. وفي عام 2021 صدرت الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قانون تنظيم الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية رقم (13) لسنة 2021 والذي نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2021/5/16 العدد (5718) لتنظيم عملية إدارة الأموال العامة في المملكة وتحديد مسؤوليات وأدوار الجهات الرسمية. وفي هذه العملية، يتم وضع أسس إعداد وتنفيذ ومراقبة قانون الموازنة العامة وقانون موازنات الوحدات الحكومية بما يراعي الإطار العام للاقتصاد الوطني، وتعزيز الاستقرار المالي وتقديم الخدمات الحكومية في جميع المحافظات ذات الدخل العالي. بكفاءة، مع مراعاة أفضل الممارسات العالمية في شفافية الموازنة العامة، والتغطية القانونية الشاملة لجميع المراحل. إعداد وتنفيذ الميزانية العامة وموازنات الوحدات الحكومية ومراقبتها، وتوسيع نطاق نشر البيانات والتقارير المالية ليشمل كافة المؤسسات العامة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الأردنية لإنجاح تنفيذ موازنة البرنامج والأداء يعد تبني الحكومة الأردنية موازنة البرامج والأداء تحولاً كبيراً في صنع القرار المتعلق بالموازنة العامة والانتقال من التركيز التقليدي على المدخلات والرقابة المالية على الإنفاق إلى التركيز على الإنجازات ، حيث التخصيصات المالية لمختلف البرامج والسياسات والوحدات الإدارية ، مقابل تحقيق إنجازات محددة يجب قياسها ، بالإضافة إلى احتساب تكلفتها⁽²⁾ لذا فإن هذه الإجراءات هي كالتالي

- 1- بيان الأهداف الإستراتيجية المؤسسية للوحدات وبرامجها.
- 2- وضع مؤشرات أداء لكل برنامج.
- 3- استخدام ترميز شامل جديد لجميع خطوات تطوير وتنفيذ منهجية إعداد الموازنة.
- 4- بيان المشاريع الخاصة بكل برنامج والبيانات الأساسية لكل مشروع وبيان اسم المشروع.

(1) نشأة الدائرة وتطورها، دائرة الموازنة العامة، المملكة الأردنية الهاشمية، 2022.

(2) وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، المملكة الأردنية الهاشمية، دليل محلل الموازنة 2003.

5- إدراج المخصصات لجميع المشاريع حسب التصنيف المعتمد تحت البرنامج المعني ، ثم اظهار بنود الانفاق عليه⁽¹⁾.

المطلب الثالث: تقديرات الموازنة العامة في الاردن للمدة (2005 - 2021)

نلاحظ من الجدول (4) ان خلال سنة 2005 بلغ تقدير النفقات العامة (3330) مليون دينار ثم ارتفعت خلال سنة (2006 2007 2008 2009) على التوالي اذ بلغت خلال سنة 2009 (6155.471) مليون دينار نلاحظ ان خلال سنة 2007 سجل بمعدل نمو مرتفع اذ بلغ (23.7%) ثم انخفضت النفقات العامة خلال سنة 2010 اذ بلغت (5460.192) مليون دينار بمعدل نمو (-11.3%) بعدها استمر في الارتفاع خلال سنة (2011- 2012 - 2013 - 2014 - 2015 - 2016 - 2017 - 2018 - 2019 - 2020 - 2021) اذ بلغت معدل النفقات العامة خلال سنة 2021 (9930.221) مليون دينار اذا انه تم تسجيل اعلى معدل نمو خلال السنوات التي تم التطرق لها خلال سنة 2007 (23.7%)

اما الايرادات العامة فقد تم تقدير الايرادات العامة خلال سنة 2005 بمبلغ (3060) مليون دينار ثم انخفضت الايرادات خلال سنة 2006 (3000) مليون دينار بمعدل نمو مقدر (-2.0%) اما في 2007 فقد عادت الى الارتفاع وبلغت (3380) مليون دينار بمعدل نمو مقدر (12.7%) استمر الارتفاع خلال سنة (2008- 2009) اذ بلغت خلال سنة 2009 بمبلغ (5466.924) مليون دينار بمعدل نمو (21.5%)، بعدها انخفض خلال سنة 2010 اذ بلغت الايرادات التي تم تقديرها (4775.085) مليون دينار بمعدل نمو (-12.7%) ثم ارتفعت خلال السنوات على التوالي (2011 - 2012 - 2013 - 2014 - 2015 - 2016 - 2017 - 2018) اذ بلغت خلال سنة 2018 (8496) مليون دينار بمعدل نمو (4.6) اما في سنة 2019 فقد انخفضت وبلغت (8060.26) مليون دينار بمعدل نمو (-5.1%) ثم ارتفعت في سنة 2020 وبلغت (8560.89) مليون دينار بمعدل نمو مقدر (6.2%) بعدها سجلت انخفاض في سنة 2021 وبلغ (7874.8) مليون دينار.

⁽¹⁾ إبراهيم العبادي و عمر المشهداني، تقييم تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج في وزارة التربية والتعليم الأردنية، المجلة الدولية للاقتصاد والدراسات المالية ، العدد 1، المجلد 1، 2011، ص 70 - 90
الموقع الالكتروني: <http://www.isjse.org/page.php>

نلاحظ ان موازنه الاردن تعاني من عجز مالي إذ إنّ خلال سنوات البحث سجلت عجزا ماليا خلال السلسلة الزمنية على التوالي.

الجدول (4)

تقديرات الموازنة العامة في الاردن للمدة (2005 - 2021)

مليون دينار

السنوات	النفقات العامة	معدل النمو %	الايادات العامة	معدل النمو %	الفائض العجز او
2005	3330		3060		-270
2006	3448.5	3.6%	3000	-2.0%	-448.5
2007	4264.301	23.7%	3380	12.7%	-884.301
2008	5224.968	22.5%	4500.27	33.1%	-724.698
2009	6155.471	17.8%	5466.924	21.5%	-688.547
2010	5460.192	-11.3%	4775.085	-12.7%	-685.107
2011	6369.043	16.6%	5208.702	9.1%	-1160.341
2012	6837.4903	7.4%	5810	11.5%	1027.4903
2013	7455.752	9.0%	6146	5.8%	-1309.752
2014	8096.377	8.6%	6982	13.6%	-1114.377
2015	8096.386	0.0%	7408	6.1%	-688.386
2016	8495.728	4.9%	7589	2.4%	-906.728
2017	8964.335	5.5%	8119	7.0%	-845.335
2018	9039.343	0.8%	8496	4.6%	-543.343
2019	9255.497	2.4%	8060.26	-5.1%	-1195.237
2020	9807.956	6.0%	8560.89	6.2%	-1247.066
2021	9930.221	1.2%	7874.8	-8.0%	-2055.421

المصدر : قانون الموازنة العامة لسنوات متفرقة

• تم استخراج معادلة معدل النمو كما في الجدول (1)

المطلب الرابع : الحساب الختامي للنفقات العامة والايادات العامة في الأردن للمدة (2005 - 2021)

نلاحظ من الجدول (5) خلال سنة 2005 بلغت معدل النفقات العامة (3440.5) مليون دينار وارتفعت خلال سنة (2006 - 2007 - 2008 - 2009) وبلغ معدل الايرادات العامة خلال سنة 2009 (5975.7) مليون دينار اذن لاحظ إنَّ اعلى معدل نمو سجل خلال المدة هي خلال سنة 2008 اذ بلغت (21%) ثم خلال سنة 2010 انخفضت النفقات العامة وبلغت (5674.0) مليون دينار نمو (5-) ثم بدأت بالارتفاع خلال سنة (2011 - 2012 - 2013 - 2014) اذ بلغت خلال سنة 2014 (7816.5) مليون دينار بمعدل نمو (11%) وخلال سنة 2015 بدأت النفقات العامة بالانخفاض وبلغت (7685.9) مليون دينار بمعدل نمو (2-) ثم بدأت بالارتفاع خلال سنة (2016 - 2017 - 2018 - 2019 - 2020) وبلغت في سنة 2020 (9206.0) مليون دينار بمعدل نمو (5%)

اما ايرادات العامة فقد سجلت خلال سنة 2005 (2522.1) مليون دينار وفي سنة 2006 بدأت بالارتفاع خلالها وبلغت بمعدل (3120.5) مليون دينار بمعدل نمو (24%) ثم بدأت بالارتفاع خلال سنة 2007 اذ بلغت (3576.7) بمليون دينار بمعدل نمو (15%) بعدها بدأت بالانخفاض خلال سنة (2008 - 2009) اذ بلغت (4327.1 - 4142.6) مليون دينار بمعدل نمو (4%) في سنة 2009، ثم بدأت في الارتفاع خلال سنة 2010 اذ بلغت معدل (4219.7) مليون دينار بمعدل نمو (2%) بعدها انخفضت الايرادات العامة خلال سنة 2011 وبلغت (4154.9) مليون دينار بمعدل نمو (2-) ثم بدأت بالارتفاع خلال سنة (2012 - 2013 - 2014) وبلغت (4698.5 - 5096.7 - 6008.9) مليون دينار بمعدل نمو (18%) في سنة 2014، بعدها انخفضت سنة 2015 وبلغت (5870) مليون دينار بمعدل نمو (2-) ثم ارتفعت في سنة 2016 وبلغت (6195.9) بمعدل نمو (6%) واستمر الارتفاع خلال السنوات (2017 - 2018 - 2019) على التوالي (6697.8 - 6908.7 - 6946) مليون دينار وبمعدل نمو (1%) خلال سنة 2019، ثم انخفضت سنة 2020 وبلغت (6232.7) مليون دينار بمعدل النمو (10-)%. اما خلال سنة

2021 ارتفع معدل الإيرادات العامة وبلغ (78748) وبلغ معدل النمو (26%) الملاحظ انه خلال سنوات البحث ان موازنة الاردن تعاني من عجز مالي

الجدول (5)

الحساب الختامي للنفقات العامة والإيرادات العامة في الأردن للمدة (2021 - 2005)

مليون دينار

السنوات	النفقات العامة الفعلية	معدل النمو%	الإيرادات العامة الفعلية	معدل النمو%	الفائض العجز او
2005	3440.5		2522.1		-918.40
2006	3818.5	%11	3120.5	%24	-698.00
2007	4486.2	%17	3576.7	%15	-909.50
2008	5412.4	%21	4327.1	%21	-1,085.30
2009	5975.7	%10	4142.6	%-4	-1,833.10
2010	5674.0	%-5	4219.7	%2	-1,454.30
2011	6769.2	%19	4154.9	%-2	-2,614.30
2012	6856.6	%1	4698.5	%13	-2,158.10
2013	7060.0	%3	5096.7	%8	-1,963.30
2014	7816.5	%11	6008.9	%18	-1,807.60
2015	7685.9	%-2	5870	%-2	-1,815.90
2016	7948.3	%3	6195.9	%6	-1,752.40
2017	8168.6	%3	6697.8	%8	-1,470.80
2018	8534.3	%4	6908.7	%3	-1,625.60
2019	8792.7	%3	6946	%1	-1,846.70
2020	9206.0	%5	6232.7	%-10	-2,973.30
2021	9845.1	%7	7874.8	%26	-19703

مصدر : قاعدة البيانات صندوق النقد الدولي

- تم استخراج معادلة معدل النمو كما في الجدول (1)

المطلب الخامس : نسبة انجاز النفقات العامة والايادات العامة التقديرية مع الفعلية في الاردن
(2021 - 2005)

في الجدول (6) ان مقارنة النفقات الفعلية مع التقديرية يوضح نسبة الانجاز خلال 2005 إذ بلغت (103) ثم ارتفعت خلال سنة 2006 وبلغت (110) بعدها انخفضت خلال سنة (2007 - 2008 - 2009 - 2009) وبلغت خلال سنة 2009 (97) ثم ارتفعت خلال سنة (2010 - 2011) وبلغت خلال سنة 2011 (106) ثم بدأت بالانخفاض خلال السنوات (2012 - 2013) وبلغت خلال سنة 2013 (94) نلاحظ ان البيانات بين الارتفاع والانخفاض عند مقارنة النفقات الفعلية مع التقديرية واذ بلغت خلال سنة 2019 (95) ثم انخفضت خلال سنة 2020 وبلغت (93).

اما عند مقارنة الايرادات الفعلية مع الايرادات التقديرية يلاحظ خلال سنة 2005 بلغت (82) بعدها ارتفعت خلال سنة (2006 - 2007) على التوالي وبلغت خلال سنة 2007 (105) ثم بدأت بالانخفاض التدريجي سنة (2008 - 2009) وبلغت خلال سنة 2009 (75) بعدها ارتفعت خلال سنة 2010 وبلغت (88) ثم بدأت بالانخفاض والارتفاع التدريجي حتى بلغت خلال سنة 2019 (86) اما خلال سنة 2021 ان نسبة انجاز كل من الايرادات العامة والنفقات العامة (100%)

الجدول (6)

نسبة انجاز النفقات العامة والايادات العامة التقديرية مع الفعلية في الاردن للمدة (2005 -

2021)

مليون دينار

السنوات	تقديرات		الفعلية		نسبة الانجاز	
	النفقات العامة	الايادات العامة	النفقات العامة	الايادات العامة	النفقات العامة	الايادات العامة
2005	3330	3060	3,440.5	2522.1	103	82
2006	3448.5	3000	3,818.5	3120.5	110	104
2007	4264.301	3380	4,486.2	3576.7	105	105
2008	5224.968	4500.27	5,412.4	4327.1	103	96

75	97	4142.6	5,975.7	5466.924	6155.471	2009
88	103	4219.7	5,674.0	4775.085	5460.192	2010
79	106	4154.9	6,769.2	5208.702	6369.043	2011
80	100	4698.5	6,856.6	5810	6837.4903	2012
82	94	5096.7	7,060.0	6146	7455.752	2013
86	96	6008.9	7,816.5	6982	8096.377	2014
79	94	5870	7,685.9	7408	8096.386	2015
81	93	6195.9	7,948.3	7589	8495.728	2016
82	91	6697.8	8,168.6	8119	8964.335	2017
81	94	6908.7	8,534.3	8496	9039.343	2018
86	95	6946	8,792.7	8060.26	9255.497	2019
72	93	6232.7	9,206.0	8560.89	9807.956	2020
100	99	78748	98451	7874.8	9930.221	2021

المصدر : قاعدة البيانات الاقتصادية صندوق النقد العربي

• تم احتساب معادلة نسبة الانجاز كما في الجدول (3)

الفصل الثالث: واقع الموازنة العامة في العراق وامكانية الافادة من الاتجاهات الحديثة في إصلاحها

تمهيد :

تناول الفصل الثالث طبيعة الاقتصاد والية اعداد الموازنة العامة في العراق بالإضافة الي توضيح المؤشرات المستحدثة لقياس كفاءة الموازنة العامة فضلا عن بيان مصادر تمويل الموازنة كل من (ايرادات النفط الخام، ايرادات القطاع الصناعي، ايرادات القطاع الزراعي، ايرادات الضرائب)، كما وتم توضيح كل من البيانات الخاصة بتقديرات النفقات والايادات العامة والحساب الختامي لكل منهما ونسبة الانجاز بين كل من البيانات الفعلية والتقديرية، وبيان طرق التحول الى موازنة البرامج والاداء ومدى امكانية تطبيقها في العراق.

المبحث الأول : طبيعة الاقتصاد وألية اعداد الموازنة العامة في العراق

المطلب الاول : طبيعة الاقتصاد العراقي

يعد النفط ثروة وطنية سيادية فهو يمثل عصب الاقتصاد العراقي، اذ تمثل عملية استخراجها وتصديره تسهيلا لهذه الثروة، أي تحويل جزء منها إلى عملة أجنبية. وإذا ما تم تعريف التنمية بوصفها مقياسا لنمو الثروة الوطنية بمجموعها سوف يواجه المجتمع بعاملته ونخبته السياسية بخاصة تحديا كبيرا، لأن ذلك يعني ببساطة وجوب تكوين ثروة مادية إضافية على سطح الأرض تعادل في أقل تقدير قيمة الجزء المسيل من الثروة النفطية. لكن النظرة السائدة في العراق، وكذلك في العديد من البلدان النفطية، لا تسير على خطى هذا المبدأ، إذ إن المحاسبة الاقتصادية في العراق تنظر إلى المورد المالي من النفط الخام بوصفه قيمة مضافة من عمليات استخراجها في حسابات الناتج المحلي⁽¹⁾.

يلاحظ إن واقع حال الاقتصاد العراقي وكما هو معلوم يتسم بالصفة الريعية، لأنه يعتمد على عوائد الربح النفطي (الايادات النفطية) في تسيير نشاطاته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وكذلك في تمويل الموازنة العامة بالموارد المالية، وهذا ما جعل الاقتصاد العراقي يعاني اختلالات هيكلية كبيرة، فهو اقتصاد أحادي الجانب إذ إن الحصة الأكبر تأتي من إيرادات الدولة من مصدر واحد وهو النفط الخام، وعليه فإن إيرادات الدولة الرئيسية مرتبطة بطبيعة هذا المورد الريعي وتقلبات السوق النفطية. بل وأصبح بالإضافة الى ما ذكر ان القطاع الريعي النفطي يمتلك النسبة الأكبر في توليد الناتج المحلي الإجمالي في ظل تراجع واضح للقطاعات الاقتصادية الأخرى. إن هذا الاختلال

(1) أحمد ابراهيم العلي، الاستثمار الاجنبي والنمو وسياسات الاستقرار الاقتصادي، دار الكتب، كربلاء، 2014، ص

الهيكلية في الاقتصاد العراقي انعكس بشكل كبير على الموازنة العامة وهيكليتها، فأصبحت الموازنة العامة بنفقاتها وإيراداتها امتدادا يعمق من هذا الخل وينصاع لتداعياته⁽¹⁾.

إنّ تحليل وتفسير واقع نظام المالية العامة في العراق يظهر قصورا واضحا في مسألة التصدي للآثار السلبية للمورد النفطي والتعامل المنهجي مع خصائصه الفريدة. ولقد تعاظمت الأضرار خلال السنوات الأخيرة بعد إنّ تحولت الدولة نحو اقتصاد السوق دون تهيئة المورد المناسب لذلك وخاصة بعدم وجود قطاع خاص قادر على النهوض والتنمية بالاقتصاد العراقي ، إذ إنّ المعضلة الاقتصادية التي واجهت الاقتصاد العراقي تتمثل بانسحاب الدولة من ميادين الإنتاج والاستثمار الإنتاجي والذي كان يحظى بجزء كبير من العملة الأجنبية دون إنّ يعوض ذلك من قبل القطاع الخاص الذي بات يتأثر فعليا بالجزء الأكبر من موارد النفط⁽²⁾. وإنّ الموازنة العامة في وضعها الحالي تخفي مورد النفط ولا تتابع آثاره التنموية والاقتصادية والنقدية. فعملية حسابية بسيطة متمثلة بضرب العملة الأجنبية من مورد النفط بسعر الصرف والانتقال بعد تلك العملية المحاسبية مباشرة إلى دنانير، دون إيضاح العمليات النقدية للتحويل ومضامينها الاقتصادية. فالسلطة المالية في العراق تكتفي باقتطاع جزء من عوائد النفط لا يتجاوز 25% لتغطية استيرادات الحكومة، وتحول الباقي إلى البنك المركزي لقاء عملة محلية تستخدمها السلطة المالية في تسديد التزامات الموازنة من رواتب الموظفين وغيرها من النفقات الأخرى. ويقوم البنك المركزي بدوره أيضا ببيع الجزء الأكبر من العملة الأجنبية إلى القطاع الخاص بسعر صرف منخفض نسبيا ويحتفظ بالباقي. وهذا يعني ببساطة إنّ الأهداف المعلنة للموازنة العامة كالنمو وتوفير فرص العمل وحماية البيئة وتحقيق العدالة الاجتماعية وبناء قاعدة إنتاجية صناعية وزراعية 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، أي القطاع الخاص وهو قطاع أقل ما يقال عنه أنه بعيد نسبيا عن الأنشطة الزراعية والإنتاجية الصناعية ويسعى نحو الأنشطة ذات الربح السريع والمضمون، ولعل غياب البيئة الاستثمارية الجاذبة يشكل عاملا رئيسيا في تكريس هذا التوجه⁽³⁾.

(1) قطاع النفط والغاز في العراق، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، ادارة البحوث و تقييم مخاطر الدول، 2022، ص 6

(2) نغم حسين نعمه، إدارة العوائد النفطية ودورها في تعظيم الثروات العراقية، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 12 العدد 35، 2015 ص 29.

(3) كمال عبد حامد ال زياره، تغير استراتيجية الموازنة العامة واهميته في النهوض بالاقتصاد العراقي، جامعه اهل البيت عليهم السلام العدد 29، 2020، ص 14-15

المطلب الثاني: واقع الموازنة التقليدية (البنود) في العراق

أولاً: نشأة الموازنة العامة في العراق

مرت مراحل نظام اعداد الموازنة العامة في العراق واقرارها وتنفيذها ومراقبتها دستوريا بصورة سريعة، فوضعت اول موازنة في العراق سنة 1921 مع تأسيس الحكم الوطني على وفق المبادئ الأساسية لتنظيم الموازنة التقليدية وذلك استنادا الى قانون اصول المحاسبات العامة الصادر عام 1911 والتعليمات التي اصدرتها سلطة الانتداب الانكليزية والحكومة العراقية المؤقتة⁽¹⁾. وعندما صدر نظام السلطة في الامور العالية رقم (1715) سنة 1924 اصبحت الاحكام المتعلقة بتنظيم الموازنة وتنفيذها ومراقبتها مستمدة من هذا النظام ومن قانون اصول المحاسبة العامة العثماني بسبب عدم وجود دستور او برلمان في ذلك الوقت.

ثم صدر بعد ذلك القانون الأساسي للعراق سنة 1925 (الدستور) الذي نص في بابه السادس على الامور العالية والقواعد المنظمة للموازنة العامة ووجوب مصادقتها من قبل البرلمان وكيفية مراقبته لها وبقيت الموازنة العراقية على تلك الحال، مع إنَّ القانون السنوي يتضمن عادة عددا من الاحكام التي تنظم تنفيذ الموازنة وحيانا صلاحيات الصرف والالتزام حتى صدور قانون اصول المحاسبات رقم (28) لسنة 1940 الذي حل محله قانون اصول المحاسبات العامة العثماني ونظام السلطة في الامور العالية⁽²⁾.

. وقد عرف هذا القانون الجديد الموازنة العامة في المادة (2) منه تخمين الايرادات والنفقات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة، ووضع هذا القانون آليات مهمة لتحضير واعداد الموازنة. وقد اجريت تعديلات عديدة على هذا القانون ادت الى تطويره ومواكبته للمستجدات فمن تاريخ صدور القانون، سنة 1940 لغاية 1959 اجريت ثلاثة تعديلات على هذا القانون التعديل الأول بقانون رقم (13) لسنة 1942، والتعديل الثاني كان بقانون رقم (2) لسنة 1954 ، والتعديل الثالث كان بقانون رقم (90) لسنة 1959 والذي تضمن التوسيع في صلاحيات ديوان المحاسبة

ثم توالى التعديلات على هذا القانون الى إنَّ بلغت ثلاثة عشر تعديلا، وهكذا بقي هذا القانون هو القانون الوحيد الذي يعتمد عليه في تنظيم الموازنة العامة في العراق الى إنَّ صدر قانون الموازنة العامة رقم (107) لسنة 1985 الذي جاء بأسس ومبادئ جديدة ادى الى تطوير الموازنة وتضييق مراحل اعدادها و اعتمادها وتنفيذها، وصنف هذا القانون الموازنة العامة الى الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية وموازنة القطاع الاشتراكي الممول ذاتيا، كما وبين هذا القانون مسؤولية كل من الوزارات

(1) سيروان عدنان ميرا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي (، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب العراقي ، الطبعة 1 ، بغداد، 2008، ص 18.

(2) حسين مهجر فوج البخيتاوي، تقويم فاعلية الموازنة العامة في العراق طبقاً لمعايير الكفاءة والعدالة للمدة (2003-2009) (رسالة ماجستير، غير منشورة، الجامعة المستنصرية، كلية الإدارة والاقتصاد، 2011، ص 70

التالية ووزارة التخطيط ووزارة التجارة والبنك المركزي العراقي عن اعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة المسؤولة عنها ودورها في ذلك . ووضح القانون الضوابط المتعلقة بتنفيذ الموازنات وبين التزام كل جهة منفذة ومسؤولية وزارة المالية في مرحلة التنفيذ، كما حدد مواعيد معينة لتقديم موازين المراجعة والحسابات الختامية ووضح مضمون التقرير السنوي الذي رفعه ديوان الرقابة المالية الى البرلمان، وحدد القانون ايضا مسؤولية المنشأة والمؤسسة والوزارة المعنية عن الانحرافات التي تطرأ على الموازنة⁽¹⁾.

ثانياً: الطبيعة القانونية للموازنة العامة في العراق⁽²⁾

نصت المادة (62- أولا) من دستور 2005 على إنَّ تقدم السلطة التنفيذية مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب لإقراره والموافقة عليه، وبعد الموافقة عليه يتم اصدار قانون يعرف ب(قانون اعتماد الموازنة)⁽³⁾. ووضح من المضمون السابق في النص أعلاه إنَّ المشرع العراقي اعدَّ الموازنة العامة من حيث الشكل على انها قانون لا يختلف عن غيره من القوانين التي يصدرها المجلس وتخضع الى النقاشات في كل فقرة من فقراتها قبل إقرارها ، ولمجلس النواب بموجب البند ثانيا من المادة نفسها والذي هو الذي يمثل السلطة التشريعية إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وله عند الضرورة إنَّ يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات.

اكتسبت الموازنة مظهرها القانوني من خلال تسميتها كمسودة عند عرضها من قبل مجلس الوزراء على مجلس النواب بأنها مشروع قانون وبعد إنَّ يتم إقرارها تصبح قانون ولا يمكن أن تصبح الموازنة نافذة وقابلة للتطبيق بدون التصديق عليها من قبل مجلس النواب. إما من جهة المضمون فان الموازنة العامة تعد عملاً إدارياً لأنها لا تتضمن قواعد عامة مجردة.⁽⁴⁾ وهي مجرد خطة يتم اعدادها من قبل السلطة التنفيذية لتنظيم النفقات والايادات العامة للدولة ولتكون مسؤولة عن ما ورد فيها كمنهاج عمل سنوي وهي عمل تنفيذي بحت بوصفها برنامجاً وخطط واهداف تضعها السلطة التنفيذية لبيان سير عملها خلال السنة المقبلة ، وهو ما يجعلها بعيدة عن القانون الذي هو عبارة عن قواعد قانونية عامة مجردة قد تتضمن أمراً أو تهياً ، وتقترن بجزء ، بينما الجزء المقترن بالموازنة هو المسؤولية الوزارية فقط أمام البرلمان الذي قد يسبب سقوط الوزارة عند سحب الثقة منها لعدم تحقيقها منهاجها الذي

(1) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، مصدر سابق، 2008، ص 18 - 19.

(2) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، مصدر سابق، 2008، ص 9.

(3) ، رضا صاحب أبو حمد آل علي ، المالية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر، فرع البصرة، 2002، 323.

(4) علي حسين احمد الفهداوي، الموازنه العامه والرقابه عليها في التشريعات العراقيه، كلية التراث الجامعه، مجله العلوم السياسي، العدد 59، 2020، ص 221_ 222.

تضمنته الموازنة العامة. ان النص الدستوري في دستور 2005 وتحديداً بالمادة (62 - اولا) ذكر ان الحسابات الختامية تختلف عن الموازنة العامة مما استوجب التفرقة بينهما وإذا كانت الموازنة العامة هي كما ذكرنا انفاً فإن الحساب الختامي هو بيان النفقات العامة للدولة وإيراداتها الفعلية التي تم تحصيلها خلال مدة زمنية ماضية ولسنة زمنية منتهية على عكس الموازنة التي هي لسنة مالية مقبلة . وأهميته تأتي في أنه يؤخذ به لاعتماد تقديرات النفقات والإيرادات العامة للموازنة الجديدة عليه، أنصار الاتجاه الذي يعد الموازنة العامة عمل أداري بحت، أي الموازنة عبارة عن تقديرات احتمالية للإيرادات المعمول بها، فالموازنة لا تعدو أن تكون عملاً ادارياً اشترط الدستور عرضه على البرلمان نظراً لأهميته الخاصة بينما ذهب أصحاب هذا الرأي لان القانون بمعناه الفني الدقيق يحتوي على قواعد عامة مجردة وملزمة.

ثالثاً: الطبيعة الاقتصادية للموازنة العامة

تتكون الموازنة العامة من النفقات العامة والإيرادات العامة، فالموازنة في معناها الدقيق تتكون من التفاصيل المتعلقة بمختلف أنواع الإيرادات ولاسيما الضرائب منها والقروض والاصدار النقدي الجديد وغيرها، ومختلف النفقات العامة التي تقدم السلطة التنفيذية باقتراحها إلى السلطة التشريعية، ومن هذا المنطلق يمكن النظر إلى الموازنة العامة على انها البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي، اذ يعد هذا البيان بمثابة خطة مالية تظهر في وثيقة الموازنة، ولا بد أن نوضح إلى أن أي تغير في دور الدولة الاقتصادي وتفاوت نطاقه بين الضيق والانتساع لا ينبغي بالضرورة الى تغير حجم النشاط الحكومي، إذ إن حجم الموازنة لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادي للدولة وإنما يتوقف على حجم الاقتصاد القومي بشكل عام والى تغير نطاق هذا الدور من حيث أنواع النشاط المكونة له، فإن كبر حجم الاقتصاد القومي للدولة مع تطوره يؤدي إلى كبر حجم موازنة الدولة إذ تزداد نفقاتها، ومن ثم تزداد إيراداتها، حتى مع بقاء الأنشطة الاقتصادية التي تقوم به على حاله، وبذلك يكون نظام الموازنة العامة أداة فعالة في السياسة الاقتصادية للدولة⁽¹⁾، ومن ثم أداة لرفع كفاءة الأداء الاقتصادي من خلال الوظائف، التي تؤديها الموازنة العامة من أجل تحقيق الاهداف المحددة والمتمثلة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة، تمثل الموازنة العامة عملاً تقديرياً وتخمينياً يتعلق بمدة مستقبلية، وبذلك تنتج عنه تقديرات مالية للنفقات العامة والإيرادات العامة، ومن ثم يتم تحديد حجم الخدمات العامة التي تقرر الدولة القيام بها من خلال المدة المقبلة التي تغطيها الموازنة، وبعد إن يتم تقدير الإيرادات العامة التي تغطي النفقات التي تم تنفيذها يتم بعد ذلك المقارنة بين هذين النوعين من التقديرات على ارض الواقع، والتي تمثل

(1) إبراهيم محمد حسين العبيدي ، اتجاهات الإنفاق الحكومي ومحدداته لدول عربية مختارة للمدة 1980 - 2000، جامعة الموصل، الادارة والاقتصاد، 2005، ص 18.

عمل تحليلي لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة والتعرف على مكونات كل منهما، من ثم يتم اختيار المكونات الأكثر مناسبة في الجانبين بما يتلاءم مع الخطوط الأساسية للمالية العامة للدولة من الناحية (الانفاقية والايردادية)، وتتلور نتائج العمل التقديري المتقدم في صورة جدول محاسبي يبين المحتوى المالي للموازنة العامة، والذي يتضمن تقديرات النفقات العامة مع تقسيمها بين الأنواع المختلفة من الخدمات العامة، وبين الهيئات المختلفة القائمة بالإنفاق العام، وتقديرات الإيراد العام مع تقسيمها بين الأنواع المختلفة للإيراد العام⁽¹⁾.

رابعاً: دور دائرة الموازنة في اعداد الموازنة العامة في العراق

تتولى دائرة الموازنة الأمور الآتية: ⁽²⁾

- 1- المساهمة في اعداد التوصيات المركزية لاتجاهات الانفاق العام والمبادئ والاسس العامة لأعداد استراتيجية الموازنة العامة الاتحادية.
 - 2- تهيئة المعلومات والبيانات الخاصة بعملية اعداد الموازنة.
 - 3- اجراء مناقشة مقترحات النفقات الجارية لسنة اعداد الموازنة مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفق جدول زمني محدد.
 - 4- اعداد البيان المالي للموازنة الاتحادية في ضوء نتائج المناقشات
 - 5- اعداد مشروع قانون الموازنة الاتحادية من اجل المصادقة عليه من الجهات العليا.
 - 6- الاجابة على الاستفسارات التي ترد من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة المالية المتعلقة بسنة اعداد الموازنة العامة الاتحادية أو السنوات اللاحقة.
 - 7- ادراج وتدقيق مبالغ المشاريع الاستثمارية المصادق عليها من قبل وزارة التخطيط والمعتمدة ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية.
 - 8- اعداد الموازنة التكميلية في ضوء الموارد المالية المتاحة.
- استحداث التبويبات الادارية على مستوى الابواب (الوزارات) والاقسام (المديريات) والحسابات الرئيسية والفرعية المعتمدة من ضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية
- خامساً: أقسام دائرة الموازنة العامة.**

تتكون هذه الدائرة من عدد من الأقسام ولعل من أبرزها الآتي⁽¹⁾

(1) غدير جواد كاظم الخالدي، تحليل النفقات الاجتماعية في اطار الموازنة العامة العراقية وبيان تأثيرها في النمو الاقتصادي للمدة 2001 2014، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الكوفة، كلية الادارة والاقتصاد، 2017، ص14.

(2) <http://www.mof.gov.iq/pages/ar/AbtBudget.aspx>

1. **قسم إعداد الموازنة الجارية:** ويختص هذا القسم بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة للدولة وإرساله إلى السلطة التشريعية والمتمثلة بمجلس النواب العراقي (البرلمان)، فضلاً عن تهيئة المعلومات والبيانات اللازمة بالموازنات الجارية للجهة التي تكلف بإعداد التوصيات المركزية لاتجاهات الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى إعداد التعليمات المتعلقة بالموازنات الجارية للدوائر الممولة مركزياً للسنة القادمة على وفق التوجيهات المركزية والخطط العامة للدولة، فضلاً عن دوره في إعداد البيان المالي للموازنة الجارية للدولة في ضوء النتائج والمناقشات الجارية مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بالوزارة⁽²⁾
2. **قسم متابعة حركة الموازنة:** ويختص في النظر بتدوير المبالغ النقدية المتبقية من السنة السابقة إلى موازنة السنة الحالية، فضلاً عن إعداد لائحة قانون تنزيل وإضافة مبالغ وإلى موازنة السنة المالية المنصرمة وانجاز المعاملات المتعلقة بإضافة وتنزيل مبالغ جديدة للموازنة الجارية وكذلك النظر في طلبات الوزارات والدوائر المركزية المتعلقة بهذه المناقشات والإضافات.
3. **قسم الإيرادات:** ويختص هذا القسم بوضع تخمينات للإيرادات الخاصة بالموازنة العامة الجارية للسنة المالية القادمة مع إجراء متابعة لتحصيل هذه الإيرادات من أجل الوقوف على حجم التحصيلات ورفعها إلى الحد الأمثل وتشخيص مقدار الانحراف عن المخطط، وذلك بهدف وضع الحلول المناسبة وتحقيق التطبيق السليم للقوانين والتعليمات⁽³⁾
4. **قسم المصروفات:** يتولى هذا القسم مهمة منح السلف التي يتم إقرارها من قبل الجهات العليا ومراقبة تسويتها المالية ودراسة التقارير المتعلقة بموضوع دعم الأسعار والخدمات وبيان الرأي اللازم بشأنها وفق الضوابط المقررة، بالإضافة إلى النظر في معاملات الصرف على الموازنة الجارية وفق القوانين والتعليمات والتعاميم والمنشورات التي ينظمها والتي تتعلق بالصرف خلال السنة، وذلك مساهمة منه في ضبط الإنفاق وتقليله⁽⁴⁾

⁽¹⁾ تنظر خطة عمل دائرة الموازنة العامة لسنتي (1998 و 2001م) ، وزارة المالية ، دائرة الموازنة العامة ، قسم البحوث والإحصاء ، منشورة ضمن كراس خاص بوزارة المالية.

⁽²⁾ فاطمة بنت احمد ولد عبد الله: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وتطبيقاتها في التشريع الموريتاني ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد، كلية القانون، 1999 ، ص 108.

⁽³⁾ ذوالفقار علي رسن الساعدي: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي ، بحث منشور في كلية المنصور الجامعة، العدد 9 ، 2010 ، ص 107.

⁽⁴⁾ ذوالفقار علي رسن الساعدي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي ، المصدر سابق، ص 108.

5. **قسم الملاكات:** اذ يختص في إعداد الملاكات الخاصة بإعداد العاملين في الدولة والتي تدخل ضمن الجدول الملحق بقانون الموازنة العامة للدولة والمنصوص عليه بموجب أحكام المادة (4) من قانون الملاك رقم (25) لسنة (1960م) المعدل وإجراء مصادقة ومتابعة تنفيذ التوجيهات المركزية بشأن ملاك السنة الماضية.

6. **قسم البحوث والإحصاء:** يقوم هذا القسم بإعداد المجموعة الإحصائية للسنة السابقة والخاصة بوزارة المالية وبقية الدوائر التابعة لها، وإعداد الترجمة الخاصة بالدراسات الحديثة للصندوق الدولي والبنك النقد الدولي، فضلاً عن إجراء البحوث في مجال السياسة المالية والعلاقات الاقتصادية ودراسة تطور قانون الموازنة العامة العراقية والعلاقة بين المتغيرات الاقتصادية والمالية الكلية⁽¹⁾.

سادساً: اختصاصات دائرة الموازنة العامة.

يمكن تحديد أهم اختصاصات دائرة الموازنة العامة وكما جاء في النظام الداخلي لوزارة المالية بالاتي:

- 1- تنظيم الجداول الموحدة للإنفاق الجاري والاستثماري ضمن إطار الموازنة الموحدة للدولة.
- 2- إجراء متابعة تنفيذ الموازنة العامة خلال السنة المالية المعنية من خلال تعليمات تنفيذ الموازنة التي تصدرها الدائرة استناداً الى التوجيهات والقوانين المركزية واتجاهات السياسة العامة للدولة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- 3- يتم إعداد الحسابات الختامية الموحدة لجميع وحدات القطاع الحكومي مع تقارير تتضمن نتائج أعمال هذا القطاع خلال السنة المالية المنصرمة.
- 4- توجيه صلاحية التصرف بالمبالغ المعتمدة في الموازنة العامة وتنسيقها على ضوء الاتجاهات المحددة لها ومتابعة نتائج تحقيق الموارد المعتمدة فيها.
- 5- الإقرار الأولي لخطط القوى العاملة (الملاكات) لكافة دوائر الدولة وتأمين اعتماد المبالغ اللازمة لها بالتنسيق مع الجهات المعنية.
- 6- المساهمة في إبداء الرأي في الجوانب المالية للتشريعات المختلفة.
- 7- يتم إجراء الدراسات التحليلية والبحوث للوضع المالي والموازنة الجارية وتطوير أساليب التخطيط المالي⁽²⁾.

(1) فاطمة بنت احمد ولد عبد الله ، مصدر سابق، 1999 ، ص 108.

(2) وزارة المالية، تنظر المادة (8) من النظام الداخلي لوزارة المالية رقم 1 لسنة 1990.

المطلب الثالث: بنود اعداد الموازنة العامة في العراق

1. الموازنة الجارية

تتضمن النفقات العامة والإيرادات العامة الجارية للوحدات الحكومية الخدمية ذات الصفة المتكررة، أي تلك النفقات العامة التي تختص للقيام بأداء المهام المكلفة لها، والتي تساعد على استمرارية عمل أجهزة الحكومة للقيام بواجباتها في تقديم الخدمات العامة لأفراد المجتمع، ويتم إعدادها لأغراض تمويل الإنفاق الجاري للدولة، إذ تستهدف تقديم الخدمات العامة المتنوعة لتنظيم النشاط الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والمحافظة على كيان المجتمع ، مثل خدمات الدفاع والعدل والامن والخدمات الثقافية والاجتماعية والتعليم، وما ينفق في المجالات المختلفة سواء الابحاث العلمية ام الزراعية والري والطرق وما إلى ذلك، فإن هذه النفقات بمجموعها تمثل استهلاكاً للسلع والخدمات أي ما يسمى (الإستهلاك الحكومي)⁽¹⁾

2- الموازنة الاستثمارية

تتضمن ما يتم تخصيصه من المبالغ النقدية لتنفيذ المشاريع الاستثمارية طويلة الأجل كالطرق والجسور والمشاريع الصناعية والزراعية والخدمية التي تنتهي بإنشاء مشروع ما. كما يمكن القول هي مجموعة من الخطط المالية لتحليل وتقويم فرص الاستثمار في المشاريع الاستراتيجية من اجل تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية على مستوى وحدة محددة بمدة مالية طويلة نسبياً، وإنّ الموازنة العامة تستخدم كوسيلة للرقابة الفعالة على التنفيذ وذلك من خلال توزيع المسؤوليات التنفيذية بين العاملين حتى بالإمكان تقويم الاداء والتنفيذ والمتابعة والتحقق من الخطط وإنجازها واتخاذ القرارات⁽²⁾.
إنّ خطط التنمية الاقتصادية تتكون من مجموعة متكاملة ومترابطة من المشاريع الاستثمارية التي يتم اختيارها بعد اجراء المفاضلات بين البدائل على وفق منظور استراتيجي تهدف الى تطوير او زيادة الطاقة الانتاجية⁽³⁾، إذ ان تمويل تنفيذها يتم من خلال التخصيصات المعتمدة لها في الموازنة العامة للدولة، وكذلك تمويل تشغيل وصيانة المنجز منها يتم من خلال التخصيصات المعتمدة للمصاريف الجارية. وإنّ التنمية الاقتصادية تعرف بأنها الزيادة المستمرة في دخل الافراد والتي تكون نتيجة لتصحيح الاختلالات الهيكلية، ومن ثم التقدم في أساليب الانتاج المستخدمة. وقد عرفت التنمية بأنها عملية مخططة تستهدف استحضار ونهية الامكانيات المادية والبشرية المتوفرة في المجتمع، ووضع

(1) (<http://al-diwanija.com>)

(2) أحلام حمزة جاسم (دور المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الخدمية)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد ، 2010، ص 20.

(3) دليل اعداد الموازنات التخطيطية وخطط وموازنة التشغيل والصيانة لشركات مياة الشرب والصرف الصحي،

2011، ص

الخطط الملائمة وتنفيذها من أجل رفع المستوى الاقتصادي والثقافي والاجتماعي لأبناء المجتمع مع التأكيد على ضرورة مشاركة الافراد في تلك العملية من بدايتها إلى نهايتها⁽¹⁾

3. موازنة الاقاليم في العراق

الدستور العراقي لعام 2005 قد اعترف للأقاليم بالشخصية المعنوية في إطار الوحدة القانونية والاقتصادية والسياسية لجمهورية العراق إذ نصت المادة (116) (سلطات الاقاليم) (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية)، وقد حددت السلطات التشريعية ضمن المادة (48) (السلطات الاتحادية) (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية، من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)⁽²⁾. ومنح الدستور حق بتشكيل الإقليم استنادا الى مادة (119) (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه)، بالإضافة الى الدستور بين كيفية تحديد حصة الاقليم من الإيرادات كما في المادة (121) (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادله من الايرادات المحصلة اتحاديا تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاهتمام مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها)⁽³⁾ وقد حددت المادة (106) (الهيئات المستقلة) (تؤسس هيئه عامه لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها وتضطلع بالمسؤوليات والمهام التالية :

أ- التحقق من عدالة توزيع المساعدات والمنح والقروض الدولية بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم.

ب- التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها

ت-ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في الإقليم وفقا للنسب المقررة⁽⁴⁾.

(1) اسعد خليل لازم الطائي ومحمد حلو داود الخرسان، تقويم اجراءات الرقابه الخارجيه على مشاريع الموازنه الاستثماريه للحكومات المحليه (بحث تطبيقي في حكومه محافظه ذي قار المحليه)، العراق، مجله دراسات محاسبية وماليه، ، المجلد 11، عدد 34، 2016، ص 151.

(2) احمد خلف حسين، تحليل اقتصادي للتنظيم التشريعي للاختصاصات المالية للحكومة المركزية والاقاليم مع تطبيق على جمهورية العراق، رسالة ماجستير، 2020، ص 5.

(3) البند الثالث من المادة (12) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.

(4) صدام كاطع هاشم، لعوامل المؤثرة في تخطيط النفقات الجارية في الموازنة العامة الاتحادية للدولة (بحث تطبيقي في عينة من دوائر وزارة الصحة، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد 11 العدد 37، العراق، 2013، ص 39.

4. موازنة المحافظات⁽¹⁾.

أعطى الدستور العراقي الحق للسلطات الاتحادية بتنظيم شونها المالية وإعداد الموازنة العامة حسب المادة (110) اختصاصات السلطة الاتحادية (وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية). أما قانون المحافظات غير المنتظمة بالإقليم رقم (21) لسنة 2008 نص اختصاصات مجلس المحافظة المادة (7) (إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة والمصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ، وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء، على إن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والإا قضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية). وهذا ما نص عليه أيضا قانون الادارة المالية والدين العامة رقم (95) لسنة 2004 القسم 4 أحكام عامة المادة (25) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (للحكومة الفدرالية الاختصاص الحصري في رسم الموازنة الفدرالية للعراق ولمجلس المحافظة) وتتكون الموارد المالية للمحافظة بحسب ما نص عليها قانون المحافظات - المادة (44) منه

أ- الموازنة المالية الممنوحة للمحافظة قبل الحكومة الاتحادية حسب المعايير

ب- الإيرادات العامة المتحصلة من المحافظة جراء الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

ت- الإيرادات العامة المتحصلة من الرسوم والغرامات المحلية والمفروضة وفقاً للدستور والقوانين الاتحادية لنافذة.

ث- الهبات والتبرعات التي تحصل عليها المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين والداستاتير الاتحادية النافذة.

ج- الإيرادات العامة المتحصلة من بدلات بيع وإيجار أموال الدولة غير المنقولة والمنقولة وفقاً لقانون بيع وإيجار أموال الدولة والقوانين الأخرى النافذة.

ح- إعادة تخصيصات البترو دولار وهي مبلغ دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة أو مكرر في مصافي المحافظة ودولار عن كل (150) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة وعلى المحافظة إن تستخدم ما لا يزيد عن (50)% من تخصيصات البترو دولار لشراء الطاقة الكهربائية، والباقي لمشاريع أعمار وتنمية الاقاليم والمحافظات وبضمنها اقليم كردستان ليتم إنفاقها وفق خطط أعمار للمحافظة مقدمة من المحافظ ومصادق عليها من مجلس المحافظة إلى وزارة التخطيط الاتحادية إذ سيتولى المحافظ حصراً تنفيذ خطة الاعمار

(¹) تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية / صلاحيات تنفيذ نفقات المشاريع الاستثمارية)

المقررة ويتولى مجلس المحافظة مسؤولية التنفيذ ، ولا يجوز إجراء أي مناقلة ضمن هذه التخصيصات بين المحافظات.

المطلب الرابع: مؤشرات مستحدثه لقياس كفاءة الموازنة العامة⁽¹⁾.

إنَّ اعتماد المؤشرات الآتية يستوفي متطلبات العملية الإجرائية لاستكمال اعداد مؤشر التقييم العام للموازنة العامة والتي تتكون من الآتي:

1- مؤشر نظام أتمته الموازنة العامة للدولة:

إنَّ هذا المؤشر يستخدم النظام المركزي المبني على استخدام برنامج أكسل والشبكة الإلكترونية لتخطيط و إعداد الموازنة العامة في جانبي النفقات والإيرادات العامة و إعداد التوقعات للسنوات المقبلة، ويتضمن هذا النظام إجراءات التخطيط المالي والتشغيلي وإجراءات إعداد الموازنة في الوحدات الحكومية التي تشمل إدارة سير العمل، وتحليل الموازنة، وتخزين البيانات

2- مؤشر الترتيبات المؤسسية: ⁽²⁾.

يعتمد هذا المؤشر من أجل موازنة منضبطة وكفوة تخدم الأولويات الاستراتيجية .وتشمل: (ترتيبات مؤسسية لتعزيز الانضباط المالي الكلي، وترتيبات مؤسسية خاصة بإدارة الإيرادات النفطية، وترتيبات مؤسسية لتحقيق الكفاءة التخصيصية، وترتيبات مؤسسية في ظل اللامركزية المالية، وترتيبات مؤسسية من أجل تحقيق الكفاءة التشغيلية).

3- مؤشر المواءمة البرمجية:

يقوم هذا المؤشر بقياس مدى المواءمة بين الموازنة العامة والاستراتيجية التنموية من خلال اعتماد آليات التخطيط الاستراتيجي.

4- مؤشر الإستقرار الاقتصادي والاجتماعي والمالي :

إنَّ الموازنة العامة تعمل على تحقيق تلك الأهداف عن طريق السياسة المالية ازاء النفقات والإيرادات لتوفير مزيج مناسب من السلع العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية ودعم النمو في إطار من الاستقرار الاقتصادي(مكافحة التضخم والحد من البطالة من خلال استخدام فائض الموازنة وعجز الموازنة كل حسب آلياته)

5- مؤشر الإدارة الذكية :

يقوم هذا المؤشر بقياس دور الإدارة الرقمية (الذكية) وتكنولوجيا المعلومات في تطوير عمليات جانبي النفقات والإيرادات العامة من خلال اعتماد معطيات الاقتصاد الرقمي في عملية إدارة

(¹)Abdulzahra Alrawazqee, Smart Public Budget Implementation in Iraq: Opportunities and Challenges, Kalmyk State University, Conference Paper 2023, p 23

(²) واثق علي محي حسون الموسوي، اشكاليه اداره الموازنات العامة في الدول الربعية في ظل التحول نحو اقتصاد السوق الامارات نموذجا مع اشارته للعراق، اطروحة دكتوراه، جامعه كربلاء، كليه الإدارة واقتصاد، 2015، ص 280

الموازنة العامة للدولة والسيطرة الرقمية على عملياتها كافة من خلال استخدام البرامج الحاسوبية المحمية والتي يتم تحديثها بشكل تلقائي على مدار الساعة وبالشكل الذي لا يسمح بقابلية اختراقها، وتعد هذه من أساسيات إيقاف الهدر المالي ووضع حد أمام الفساد الإداري والمالي. أي يعمد الى وضع إطار متقدم للرقابة والتقويم.

6- مؤشر الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية:

آلية العمل بهذا المؤشر من خلال آليات ومفاهيم اقتصاد الرفاه اذ يهتم بتوزيع عناصر الإنتاج على الأنشطة المختلفة . أما المحور الآخر فيهتم بكيفية توزيع السلع والخدمات العامة بين الأفراد، أي تحقيق الكفاءة الاقتصادية في الإنتاج والاستهلاك⁽¹⁾. وبشكل عام تهتم الرفاهية بالكيفية التي يتمكن بها المجتمع من الحصول على أعلى مستويات من الرفاهية الاقتصادية عن طريق التخصيص الأمثل لموارد الانتاج (لعناصر الإنتاج) بين الاستعمالات المختلفة من جهة وتحقيق التوزيع الأمثل للسلع والخدمات من جهة أخرى⁽²⁾.

7- مؤشر التنوع الإنتاجي :

يقوم هذا المؤشر بقياس قدرة الموازنة العامة على توجيه سياستها الاستثمارية في معالجة الاختلالات الهيكلية، اذ توزع الاستثمارات العامة قطاعياً وفق أهداف تحددها استراتيجية التنمية الاقتصادية المتبعة سواء كانت هذه الاستراتيجية نمو متوازن من خلال إقامة جبهة واسعة من المشاريع الاستثمارية التي تتكامل فيما بينها من جهة تسهيل عملية النمو الاقتصادي بعضها ببعض الآخر وبالذات في مجال توليد الطلب⁽³⁾.

8-مؤشر الاستدامة الخضراء (البيئية):

إنّ قياس هذا المؤشر يتم من خلال قياس مدى اقتراب أو ابتعاد الموازنة العامة من إنّ تصبح خضراء، إذ إنّ الزيادة في النسبة المخصصة للبيئة من مبالغ استثمارية تمكن المسؤولين في وزارة البيئة من الحصول على المعدات والأجهزة اللازمة لمحاربة تدهور البيئة (ماء وأرض وهواء)، وإنّ تفعيل سياستها الضريبية وخاصة الضريبة الخضراء المفروضة على استهلاك الوقود قد يخفف بشكل كبير من تدهور البيئة.

9- مؤشر توسيع الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني:

يقوم هذا المؤشر بقياس نسبة النمو الاقتصادي المحقق من جراء فعاليات ومكونات الموازنة العامة، وتعد وظيفة توسيع الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني من الأمور الأساسية لاسيما في دول

(1) منى يونس، الوصول الى الرفاهية، ط1، دار الخلود بيروت، 2010، ص 40

(2) طارق العكلي، الاقتصاد الجزئي، جامعة الموصل، 2001، ص 270.

(3) هوشيار معروف، دراسات في التنمية الاقتصادية استراتيجيات التصنيع والتحول الهيكلي، عمان، دار صفاء، 2004، ص 158 - 159.

الربع النفطي⁽¹⁾، وتوضح أهمية هذه الوظيفة من خلال قدرة السياسة العامة للموازنة العامة على تكوين وتراكم مشاريع البنى التحتية، لاسيما المشاريع ذات العلاقة المباشرة بخدمات المنافع العامة، وقدرتها على المساهمة في تحفيز القطاع الخاص على انشاء شركات استثمارية رصينة تؤدي الى زيادة الإنتاج السلعي المحلي، وتوسيع النطاق الاستثماري من خلال آليات الشراكة مع الدولة ، وفي ظل استخدام الدولة لمواردها المالية وعناصر الموازنة العامة في دعم وتعزيز الأنشطة التنموية وتنويع القاعدة الإنتاجية لاقتصاد الوطني في إطار الحفاظ على وضع مناسب من النمو الاقتصادي والاستقرار الاقتصادي. وبما أن الطاقة الإنتاجية للاقتصاد تتوقف أساساً على كمية الموارد ونوعها لذلك الاقتصاد وعلى مستوى تقدمه التكنولوجي والتقني، فأن النمو الاقتصادي ينطوي على عملية توسيع الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني من خلال العوامل المحددة للطاقة الإنتاجية وكذلك يتضمن تطويرها⁽²⁾.

10- مؤشر أتمته التخطيط (أوراكل) :

يقوم بتطبيق نظام أتمته نماذج التخطيط الالكتروني (نظام التخطيط المالي الحديث أوراكل). والقيام بإجراء عمليات التقييم المتكاملة والشاملة، ويحتاج البرنامج إلى تقييم يسبق تنفيذه وفي أثناء تنفيذه، وبعد الانتهاء من تنفيذه وذلك بطرق متعددة منها:

أ- مقياس تقييم الملاءمة:

ويستفاد منه في التأكد من استمرار حاجة البرنامج، أو اقتراح برنامج جديد بدلاً عنه، وتحديد أولوياته، ويقوم تقييم الملاءمة بمقارنة الأهداف مع أولويات السياسة الحكومية وحاجات المجتمع ، ويتم تقييم الملاءمة قبل تحديد البرنامج وفي أثناء تنفيذه، وتحدد الملاءمة من الإدارة أو السلطة العليا.

ب- مقياس تقييم الكفاءة:

يقوم هذا المقياس بقياس مقدار الحد الأدنى من مدخلات البرنامج التي نتج عنها مقدار معين من المخرجات، أو أعلى قدر من المخرجات التي نتجت عن مقدار معين من المدخلات، وان تقييم الكفاءة يهتم بالمدخلات والعمليات اللازمة لتنفيذ البرنامج ومن ثم لتقييم مخرجاته⁽³⁾، ويجري تحسين الكفاءة بالتركيز على العمليات أو الأنشطة التي تعنى بالحرص

⁽¹⁾ مظهر محمد صالح قاسم، الطاقة الاستيعابية، للنفقات التشغيلية ومرونة الكلفة المالية للسياسة النقدية، 2012، ص 3.

⁽²⁾ ولاس بيتر سون، الدخل والعمالة والنمو الاقتصادي، الجزء الثاني، ترجمة برهان دجاني، المكتبة العصرية، بيروت، 1967، ص 315.

⁽³⁾ بان هاني ايوب وآخرون، تقييم كفاءة الاداء باستخدام بعض المؤشرات الانتاجية، الاصدار 140، 2011، ص 174.

على حسن استخدام المدخلات لتحسين نسبة ونوعية المخرجات، ويتطلب ذلك إجراء تحليل علمي لعمليات التشغيل. وإنّ تقييم الكفاءة يمكن يتم في أي وقت أثناء تنفيذ البرنامج، ويفضل إنّ يكون في أوقات مبكرة من التنفيذ لتسهيل إجراء أية تعديلات قد يتطلبها التنفيذ.

ت- مقياس تقييم الفعالية:

ويهتم بقياس القدر الذي تم إنجازه، والعناصر التي أثرت في تحقيق ذلك الإنجاز، وتوضيح أسباب الانحراف في مقدار المنفذ عن المخطط سواء كانت سلبية أو ايجابية مع بيان تأثير أي عوامل خارجية وأي نتائج عرضية لم يتم توقعها ولم يخطط لها، ونستطيع من خلال هذا الاستعراض الموجز لمؤشرات تقييم كفاءة الموازنة العامة إنّ نحدد نقاطاً لكل مؤشر ولتكن على سبيل التجربة (100 نقطة) لكل مؤشر، ويوضع لكل مؤشر النقاط المتحصل عليها من خلال مجموعة من التحليلات، ومن ثم يتم تحديد نقاط لكل موازنة عامة لكل دولة وفق ما يعرف بالمؤشر العام أو الرئيس، لتقييم الموازنة العامة الذي يكون معياراً لمدى انتاجية الموازنة العامة للدولة وكفاءتها⁽¹⁾

(1) اسماعيل حسين، موازنة البرامج والأداء - المفهوم - الفلسفة والأهداف، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق - الجمهورية العربية السورية، 2004، ص14.

المبحث الثاني : مشاكل الموازنة العامة وتطور مؤشراتها في العراق

المطلب الاول: تقديرات الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 - 2021)

يلاحظ من (الجدول 7) الذي يشير الى تقديرات الموازنة العامة قد شهدت تذبذبات ما بين الارتفاع والانخفاض نتيجة لتفوق الايرادات تارة والنفقات تارة اخرى، اذ بلغت النفقات العامة في سنة 2005 (54340697) مليون دينار، لتشهد انخفاضا بواقع (50963161) مليون دينار في سنة (2006) وبمعدل نمو (-6%) لتستمر بعد ذلك بارتفاع تدريجي خلال السنوات (2007 - 2014) على التوالي وقد بلغت في سنة 2014 (187565540) مليون دينار بمعدل نمو (36%) ومن ثم تراجعت خلال السنوات (2015 - 2018) على التوالي لتبلغ (104158183) مليون دينار سنة 2018 بمعدل نمو (3%)، ثم شهدت ارتفاعا في 2019 وبلغت (133107616) مليون دينار بمعدل نمو (28%) وارتفعت في 2020 وبلغت (134556808) مليون دينار بمعدل نمو (1%) ثم انخفض في سنة 2021 وبلغ (129993009) مليون دينار وبمعدل النمو (-3%)

اما الايرادات العامة يلاحظ انها قد بلغت في سنة 2005 (45789876) مليون دينار، ثم انخفضت خلال سنتي (2006 - 2007) وبلغت (45392304 - 42064530) مليون دينار بمعدل نمو (-1% ، -7%) ثم بدأت بالارتفاع في سنة 2008 وبلغت (50775081) مليون دينار بمعدل نمو (19%)، وفي 2009 قد انخفضت وبلغت (50408215) مليون دينار بمعدل نمو (-1%) ثم بدأت بالارتفاع خلال سنوات (2010 - 2013) على التوالي وبلغت معدل نمو (17%) خلال سنة 2013، ثم انخفضت في سنة (2014 - 2018) بمعدل نمو (16%) في سنة 2018، ثم ارتفعت في 2019 وبلغت (105569686) مليون دينار بمعدل (15%) واستمرت في الارتفاع حتى سنة 2020 وبلغت (198765439) مليون دينار بمعدل نمو 88% اما في سنة 2021 فقد انخفضت وبلغت (101320141) مليون دينار وبمعدل نمو (-49%).

ان الموازنة العامة قد بينت وجود عجز خلال سنوات البحث وفي سنة 2020 قد بلغ الفرق بين كل الايرادات العامة والنفقات العامة بمعدل (64208631) مليون دينار.

الجدول (7)

تقديرات الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 - 2021)

(مليون دينار)

السنوات	النفقات العامة	معدل النمو %	الايادات العامة	معدل النمو %	الفائض او العجز
2005	54340697		45789876		-8550821
2006	50963161	%-6	45392304	%-1	-5570857
2007	51727468	%1	42064530	%-7	-9662938
2008	59861973	%16	50775081	%21	-9086892
2009	69165523	%6	50408215	%-1	-18757308
2010	84657467	%22	61735312	%22	-22922155
2011	96662766	%14	80934790	%31	-15727976
2012	117122930	%21	102326898	%26	-14796032
2013	138424608	%18	119296663	%17	-19127945
2014	187565540	%36	96555442	%-19	-91010098
2015	119462429	%-36	94048364	%-3	-25414065
2016	105895722	%-11	81700803	%-13	-24194919
2017	100671160	%-5	79011421	%-3	-21659739
2018	104158183	%3	91643667	%16	-12514516
2019	133107616	%28	105569686	%15	-27537930
2020	134556808	%1	198765439	%88	64208631
2021	129993009	%-3	101320141	%-49	-28672868

المصدر: قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنوات مالية متفرقة.

• تم استخراج معادلة معدل النمو في الجدول (1)

المطلب الثاني : مصادر تمويل الموازنة العامة في العراق والعوامل المؤثرة فيها أولاً: إيرادات النفط الخام :

يعد العراق من الدول المنتجة للنفط والتي تحتل مكانة متقدمة بين الدول المنتجة للنفط عربياً وعالمياً نظراً لاحتياطياته الضخمة فضلاً عن كونه أحد الأعضاء المؤسسين لمنظمة أوبك. يعد قطاع النفط أحد أهم ركائز الاقتصاد العراقي كونه مصدراً للموارد الخارجية التي تسهم في تنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى⁽¹⁾.

اذ تشكل صادرات النفط النسبة الأكبر من إيرادات البلد⁽²⁾، وان إيرادات النفط الخام تتأثر بسعر برميل النفط الخام ، ويعرف السعر بأنه القيمة النقدية أو الصورة النقدية للبرميل الواحد⁽³⁾، وان السعر يخضع للكثير من التقلبات المستمرة بسبب طبيعة سوق النفط الدولية التي تتسم بالديناميكية وعدم الاستقرار، مما انعكس ذلك على أسعار النفط وجعلها أسعاراً غير مستقرة والتي أصبحت مثيرة للقلق على المستوى العالمي منذ أوائل عقد السبعينات من القرن الماضي واستمرت لحد الآن وبالأخص بعد الارتفاعات الكبيرة خلال العامين 2006 — 2007 والتي بلغت ذروتها أكثر من 147 دولاراً للبرميل الواحد وحتى وصلت إلى 150 دولاراً للبرميل في شهر تموز من سنة 2008⁽⁴⁾، لكن سرعان ما بدأت تتهاوى بانحدار حاد حيث وصلت إلى أدنى مستوياتها بسبب الأزمة العالمية المالية التي عصفت بالاقتصاد العالمي في نهاية سنة 2008، والتي تركت آثاراً سلبية في الاقتصاد النفطي مما انعكس ذلك بشكل واضح على سوق النفط الدولية⁽⁵⁾، وان هذه الأزمة أدت إلى إيجاد نوع من التذبذب وعدم الاستقرار في الأسواق المالية العالمية، والى وجود حالة من التخوف الشديد في أوساط المستثمرين بشأن مستقبل الاقتصاد والاستثمار، وهذا الأمر دفع الكثير من المستثمرين عدم الرغبة في تحمل المخاطر، والبحث عن استثمارات في قطاعات أخرى، بل دفعت البعض منهم للمطالبة بعلاوات عن

(1) اسماء منسي ياسين ، منظمة الاقطار المصدرة للبترول في ظل المتغيرات الاقتصادية الدولية مع اشارة للعراق ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد ، 2007، ص 177.

(2) التقرير الاقتصادي السنوي، البنك المركزي العراقي، التقرير المديرية العامة للإحصاء والابحاث، 2003-2004، ص 17 - 18.

(3) احمد حسين الهيبيتي ، اقتصاديات النفط ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب للطباعة والنشر العراق - الموصل ، 2000، ص 73.

(4) التقرير الاقتصادي السنوي، البنك المركزي العراقي، التقرير المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، 2008، ص 19.

(5) الأوبك ، النشرة الاقتصادية الشهرية ، 2009، ص 3

المخاطر تفوق ما تقدمه الحكومات، علاوة على ما أحاط بعمليات الاندماج والاستحواذ من شكوك وغموض حيال الصفقات التي تتضمن مبالغ جديدة من أدوات الدين⁽¹⁾.

ثانياً: إيرادات القطاع الصناعي

ونشأت خلال عام (1990) ظروف اقتصادية وسياسية صعبة للغاية أثرت بشكل واضح على ضعف النشاط الصناعي، المتمثل في تراجع مساهمة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن تراجع قوة العمل الصناعية مقارنة بما كانت عليه، بسبب توقف معظم المنشآت الصناعية الكبيرة عن الإنتاج. كما تحولت ملكية الدولة لوسائل الإنتاج من القطاع العام إلى نظام آلية السوق. وهذا يعني توقف دعم الدولة لمرافق القطاع العام، وخاصة توفير السيولة النقدية، فتوقف أو شبه توقف عن العمل ولم يتمكن من إصلاح معداته المستهلكة أو حتى توفير قطع الغيار وتوقف الاستثمار الصناعي العام أو المختلط⁽²⁾، وكذلك الانفتاح الكبير للأسواق المحلية على السلع المستوردة التي تنافس الإنتاج المحلي، بسبب انخفاض تكاليف الحصول عليها مقارنة بارتفاع تكاليف الإنتاج الصناعي المحلي، إضافة إلى عدم وجود إجراءات حماية وتشجيع للصناعة الوطنية. مما ساهم في ضعف الكفاءة الاقتصادية للمشاريع الصناعية وتوقف الكثير منها. وبعد عام 2004، استمر التراجع في الإنتاج الصناعي، بما في ذلك الاختلال في البنية الصناعية، وانخفضت مساهمة قطاع الصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي، وأغلقت العديد من المصانع أبوابها، وانخفض الدعم الحكومي المقدم للصناعة التحويلية. أما المدة التي تلت عام 2013، وبسبب الأحداث السياسية والأمنية، فقد انخفضت التخصيصات المالية للمشاريع الصناعية، وكان لذلك أثر سلبي على معظم الصناعات، مما أدى إلى تغييرات سلبية في البنية الصناعية في العراق⁽³⁾. أما أهم التغيير الإيجابي الذي طرأ على عدد المنشآت الصناعية خلال هذه المرحلة فقد حدث خلال المدة ما بين الأعوام (2017 - 2020) حيث بلغ عدد المنشآت الصناعية عام 2020 (30,475) منشأة صناعية مقارنة بعام 2017م والتي بلغت (28,589) منشأة صناعية⁽⁴⁾، ويعود سبب هذا التغيير الإيجابي بشكل

(1) فياض، محمد خليل و الزائدي ، خالد على، الأزمة المالية العالمية وأثرها على أسعار النفط الخام، بحث مقدم للندوة العلمية الثالثة حول الأزمة المالية العالمية وسوق الطاقة المنعقدة بطرابلس يوم الثلاثاء الموافق 20/1/2009، مركز بحث العلم الاقتصادية، المنظمة العالمية للطاقة ، 2009.

(2) عبد الزهرة علي الجنابي، الجغرافيا الصناعية، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2013، ص 190 - 191.

(3) محمد يوسف حاجم وأحلام نوري منشد، التكامل الصناعي وآليات التوزيع المكاني، ط1، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص 170 - 165.

(4) وزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الإحصاء الصناعي، قسم الصناعات الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، بيانات غير منشورة للأعوام (2007 - 2020)

أساسي إلى التحسن في الوضع الأمني والاستقرار السياسي، فضلاً عن تشجيع الاستثمار الصناعي الخاص. يتضح لنا مما سبق أن التغيرات الصناعية في العراق ليست نتاج مرحلة معينة بقدر ما هي سلسلة من الإخفاقات التي شهدتها العراق خلال عام 1990 من حصار شامل أعقبته أحداث عام 2003. وان هذه التطورات السياسية أضرها السلب على كافة القطاعات الصناعية، إذ شهدت الصناعة التحويلية في العراق تذبذباً واضحاً (صعوداً وهبوطاً) خلال هذه الفترة بسبب قلة رؤوس الأموال المستثمرة في القطاع الصناعي، نقص الأيدي العاملة الماهرة، فضلاً عن صعوبة توفير المواد الخام الأولية وقطع الغيار المستوردة. (1) والتدهور الشديد في وسائل النقل والمواصلات (بري ، نهري، بحري، جوي)، والنقص والانخفاض الكبير في إنتاج وتوفير الغاز الطبيعي والطاقة الكهربائية للأغراض الصناعية و الانقطاعات الفجائية التي تصل إلى الانقطاع الكامل، بالإضافة الى ضعف البنية التحتية المعرفية، وتشمل تكنولوجيا المعلومات وشبكات الاتصالات وكذلك البنية التحتية الخاصة بالمعايير والجودة والمقاييس (2).

ثالثاً: القطاع الزراعي

إنَّ اهمال وعدم الاهتمام في القطاع الزراعي بالعراق اثر على إضعاف دور الزراعة ومساهمتها في عملية النمو الاقتصادي ، إذ أصبحت معدلات النمو في إنتاج المحاصيل الزراعية الرئيسية في العراق هو اقل بكثير من المعدل المطلوب والمستهدف في الحفاظ على حجم المعروض من المنتجات الزراعية (3) ويعود سبب هذا التدهور الأسباب الآتية :

- 1- ارتباطه بظروف بيئية غير مضمونة تؤثر على الإنتاج والإنتاجية بصورة مباشرة
- 2- تحتاج الزراعة إلى رأس مال كبير وان مدة النمو بطيء جدا بالمقارنة بالقطاعات الأخرى (4)
- 3- قلة في المورد المائي والتي يتطلب الإنتاج الزراعي وفره فيه وخصوصا في المحافظات الجنوبية مما أدى إلى تدهور زراعة التمور ومحاصيل الشعير والحنطة (5).

(1) رئاسة مجلس الوزراء، هيئة المستشارين ، ووزارة الصناعة والمعادن، الإستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030، ملخص تنفيذي ، تموز ، 2013، ص 5 - 7.

(2) التقرير الاقتصادي السنوي، البنك المركزي العراقي، التقرير المديرية العامة للإحصاء والابحاث، 2005، ص 3.

(3) سلام منعم زامل الشمري ، التنمية الزراعية ومتطلبات الأمن الغذائي في العراق ، بحث منشور في مجلة الغري لعلوم الاقتصاد والإدارة، جامعة الكوفة، العدد 11 المجلد 3 ، 2012، ص 66 - 67.

(4) عدنان عبد الامير الزبيدي، الواقع الزراعي في العراق بعد 2003، التحديات والحلول، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2022، ص 4

(5) للمزيد انظر:

- 4- الانخفاض في إعداد العاملين في القطاع الزراعي بسبب الهجرة من الريف إلى المدينة إضافة إلى قلة الأجور بسبب قلة الإنتاج الزراعي.
- 5- اعتماد السوق على البضائع المستوردة وخصوصا الفاكهة والخضروات وهذا ما أدى إلى قلة الطلب على الإنتاج الزراعي المحلي، في ظل قلة الدعم من قبل الدولة⁽¹⁾
- 6- قلة في الإنتاج الحيواني بسبب الاعتماد على المنتجات المستوردة وخصوصا منتجات الألبان.

وبالإضافة الى ما تقدم هناك عدة سياسات الواجب أتباعها من قبل واضعي السياسة الزراعية للنهوض بالاقتصاد العراقي ومنها:

- 1- السياسة السعرية :- تهدف هذه السياسة إلى دعم أسعار المحاصيل الزراعية وخاصة المحاصيل المعدة للتصدير، وكذلك المحاصيل التي تتطلبها الصناعة في العراق لتوفير المواد الأولية كالصناعات النسيجية وصناعة الزيوت النباتية وصناعة السكر من خلال زراعة محاصيل السمسم وزهرة الشمس وغيرها من المحاصيل والتي تؤدي إلى تعزيز التشابك القطاعي بين قطاعات الزراعة والصناعة. أما دعم المحاصيل المعدة للتصدير فان هذا يهدف إلى توفر العملة الصعبة للبلاد (الدولار) من خلال تصديرها⁽²⁾.
- 2- السياسة الحيازية واستصلاح الأراضي:- إنَّ هذه السياسة تهدف إلى توزيع الأراضي على المزارعين توزيعاً عادلاً، وعدم تفتيت الملكية وبالتالي يكون أنتاجها منخفض . أما استصلاح الأراضي فانه يهدف إلى إقامة أراضي خصبة وصالحة للزراعة من خلال أقامه مشاريع للربزل والري و وتخليص التربة من الملوحة.
- 3- السياسة المائية:- يتطلب وضع إستراتيجية لإدارة هذا المورد و عدم الهدر فيه والذي يؤدي استعماله الكفاء إلى زيادة ورفع الإنتاجية للمحاصيل الزراعية

-
- احمد عمر الراوي، مستقبل القطاع الزراعي العراقي في ضوء المتغيرات الجديدة، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، الجامعة المستنصرية، العدد 13، 2007، ص 17.
- التقرير الاقتصادي السنوي، البنك المركزي العراقي، التقرير المديرية العامة للإحصاء والابحاث، مصدر سابق، 2008، ص 20.

(1) التقرير الاقتصادي السنوي، البنك المركزي العراقي، التقرير المديرية العامة للإحصاء والابحاث، 2016، ص 22.

(2) عماد محمد عبد الرحمن، وسيف الدين هاشم قمر، سياسات دعم اسعار محصول الحنطة تأثيرها على المساحة المزروعة في العراق لمدة 1970 _ 2002، مجلة جامعه الانبار للعلوم الاقتصادية والاداريه، المجلد 5 العدد 10، الجامعة العراقية، كلية الادارة والاقتصاد، 2013، ص 118.

4- السياسة التمويلية:- تهدف هذه السياسة إلى تسليف المزارعين من قبل المصارف الزراعية المتخصصة وكذلك توفير القروض اللازمة لهم لإقامة المشاريع الزراعية المختلفة⁽¹⁾.

رابعاً: إيرادات الضرائب

يتميز النظام الضريبي في العراق بالتعددية، فهو يجمع بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، رغم أنه لا يمكن وصف هذا النظام بالحديث، حيث تعود بدايته إلى عام 1927 عندما صدر أول تشريع لضريبة الدخل⁽²⁾. إنَّ قدرة الدولة على الإنفاق العام وزيادة معدل النمو الاقتصادي تتوقف على ما يتوفر لها من الموارد المالية اللازمة لتمويل استثماراتها، وتعتمد الدولة على تطوير المصادر الداخلية للتمويل من جهة والاستعانة بمصادر التمويل الخارجية من جهة أخرى . ويبرز هنا أهمية الضرائب ودورها في تعزيز التمويل الداخلي وزيادة الموارد المالية التي تتطلبها عملية التنمية. وإن تطوير مصادر التمويل الداخلية وفي مقدمتها الضرائب تتم من خلال تعبئة الموارد القومية اللازمة لعملية التنمية، من أجل خلق دخول تنتج ضرائب جديدة.

إنَّ النظام الضريبي يتمثل دوره في دعم وإسناد عملية التنمية الاقتصادية من خلال توجيه الموارد نحو قنوات الاستثمار التي تخدم عملية التنمية وزيادة الطاقات الإنتاجية ، وإعادة توزيع الثروات والدخل وتحقيق الاستقرار الاقتصادي. وإنَّ دور الضرائب يتركز في إعادة التوزيع بشكل أساسي من خلال تأثيرها في الدخل النقدي والدخول الحقيقية ويمكن أن تكون مساهمة الضرائب في إعادة التوزيع بالطرق التالية⁽³⁾:-

- 1- تغيير الطلب على سلع الاستهلاك، وما يترتب عليه من تأثير في الأسعار وهو ما يعني التأثير في الدخل الحقيقية.
- 2- رفع أسعار بعض السلع والخدمات عن طريق فرض نسبة الضرائب عليها.
- 3- التأثير في مستوى الإنتاج والتشغيل ومن ثم في عوائد عناصر الإنتاج والذي يمثل الأثر غير المباشر للضرائب في توزيع الدخل القومي.

⁽¹⁾ نوف علي عواد الشمري، ادارة المتغيرات الكلية في ظل الازمات الاقتصادية العراق حاله دراسية لمدته 1990 2013، رساله ماجستير، غير منشورة، جامعه كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، 2015، ص 104.

⁽²⁾ عبد الوهاب حميد رشيد مهمة اعمار وادارة قطاع النفط العراقي، <http://www.doroob.com> ص 431

⁽³⁾ فاطمة عبد جواد، الضرائب ودورها في العملية الاقتصادية، مقال منشور في جريدة الصباح ، بتاريخ 7/4/2007، ص 2 - 3.

خامسا:- تحليل مصادر تمويل الموازنة العامة (الاياردات النفطية والاياردات الضريبية) في العراق (2005 - 2021)

نلاحظ من (الجدول 8) نلاحظ ان الايرادات النفطية من (الجدول 5) اعلاه قد بلغت في سنة 2005 (39480069) مليون دينار اما في سنة 2006 فقد ارتفعت وبلغت (46534310) مليون دينار بمعدل نمو (18%) من ثم استمر الارتفاع حتى بلغت في سنة 2008 (75358291) مليون دينار بمعدل نمو (46%) بعدها انخفض في 2009 (48871708) مليون دينار وبلغ معدل النمو (35-)% اما في 2010 فقد ارتفعت الايرادات النفطية وبلغت (66819670) مليون دينار بمعدل نمو (37%) واستمر الارتفاع حتى بلغت في سنة 2012 (116597076) مليون دينار بمعدل النمو (19%) اما في 2013 انخفضت وبلغ (110677542) مليون دينار بمعدل نمو (5-)% واستمر الانخفاض حتى بلغت في سنة 2016 (44267063) مليون دينار بمعدل نمو (15-)% اما في سنة 2017 فقد ارتفعت الايرادات النفطية وبلغت (65155600) مليون دينار بمعدل نمو (47%) واستمر الارتفاع في الايرادات النفطية حتى 2019 وبلغت (99216300) مليون دينار بمعدل نمو (4%) اما في 2020 فقد انخفضت وبلغت (54448500) مليون دينار بمعدل نمو (45-)% وفي 2021 ارتفعت الايرادات النفطية اذ بلغت (95270298) مليون دينار بمعدل نمو (75%).

اما الايرادات الضريبية قد بلغت في سنة 2005 (495282) مليون دينار وارتفعت في 2006 اذ بلغت (591229) مليون دينار بمعدل نمو (19%) واستمر الارتفاع حتى 2007 بلغت (1228336) مليون دينار بمعدل نمو (108%) اما في 2008 فقد انخفضت الايرادات الضريبية اذ بلغت (985837) الف بمعدل نمو (20-)% بعدها ارتفع في سنة 2009 وبلغت (3334809) مليون دينار بمعدل نمو (238%) اما في 2010 فقد انخفضت وبلغت (1532438) مليون دينار بمعدل نمو (54-)% في 2011 ارتفعت الايرادات الضريبية وبلغت (1783593) مليون دينار بمعدل نمو (16%) واستمر الارتفاع حتى بلغت سنة 2017 (6298272) مليون دينار بمعدل نمو (63%) اما في 2018 فقد انخفضت الايرادات الضريبية وبلغت (5686210) مليون دينار بمعدل نمو (10-)% واستمر الانخفاض في الايرادات الضريبية حتى سنة 2021 وبلغت (4536242) مليون دينار بمعدل نمو (4-)%

اما نسبة الايرادات النفطية من الناتج المحلي الاجمالي نلاحظ ان خلال سنوات البحث ان اعتماد العراق يتركز كليا على منتج النفط اذا ان خلال السنوات (2005 - 2021) على التوالي مساهمة النفط يشكل نسبة كبير من الايرادات العامة، اذ تتراوح النسبة بين (97 - 77). اما بالنسبة الى الايرادات الضريبية اذ نلاحظ ان نسبة الايرادات الضريبية ضئيلة جدا تتراوح بين (1 - 8)

الجدول (8)

تحليل مصادر تمويل الموازنة العامة (الإيرادات النفطية والإيرادات الضريبية) في العراق (2005 - 2021)

مليون دينار

السنوات	اجمالي الإيرادات العامة	الإيرادات النفطية	معدل النمو	نسبة الإيرادات النفطية من إجمالي الإيرادات	الإيرادات الضريبية	معدل النمو	نسبة الإيرادات الضريبية من إجمالي الإيرادات
2005	40.502.890	39480069		97	495282		
2006	49,063,361	46534310	%18	95	591229	%19	
2007	54,599,451	51701300	%11	95	1228336	%108	
2008	80,252,182	75358291	%46	94	985837	%-20	
2009	55,209,353	48871708	%-35	89	3334809	%238	
2010	70,178,223	66819670	%37	95	1532438	%-54	
2011	108,807,392	98090214	%47	90	1783593	%16	
2012	119,817,224	116597076	%19	97	2633357	%48	
2013	113,840,076	110677542	%-5	97	2876856	%9	
2014	105,609,846	97072410	%-12	92	1885127	%-34	
2015	66,470,253	51312621	%-47	77	2015010	%7	
2016	54,409,270	44267063	%-14	81	3861896	%92	
2017	77,422,173	65155600	%47	84	6298272	%63	
2018	106,569,834	95619800	%47	90	5686210	%-10	
2019	107.566,995	99216300	%4	92	4014500	%-29	
2020	63.199.689	54448500	%-45	86	4718200	%18	
2021	109,081,464	95270298	%75	87	4536242	%-4	

المصدر: قاعدة البيانات الاقتصادية صندوق النقد العربي

* تم استخراج نسبة كل من الإيرادات النفطية والإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي من خلال المعادلة الآتية: نسبة الإيرادات النفطية من الناتج المحلي الإجمالي = الإيرادات النفطية / الإيرادات العامة * 100

سادسا:- تحليل مصادر تمويل الموازنة العامة (الإيرادات الزراعية و الإيرادات الصناعية) في العراق
(2013 - 2020)

نلاحظ من الجدول (9) ان الإيرادات الزراعية بين الارتفاع والانخفاض خلال سنوات البحث اذ شكلت في سنة (2013) (17,451,800) مليون دينار، بعدها ارتفع في سنة (2014) وبلغ (17,843,400) مليون دينار وبمعدل نمو (2%)، ثم شهد الانخفاض مستمرا حتى بلغ في سنة (2018) (10,413,000) وبمعدل نمو (6%)، بعدها سجل ارتفاعا متواصلا خلال سنوات (2019 - 2020) وبلغ (17,863,400 - 15,068,000) مليون دينار وبمعدل نمو (45% ، 19%).

اما الإيرادات الصناعية فقد سجلت (12,728,700) مليون دينار خلال سنة (2013)، ثم بدء بالانخفاض واستمر خلال سنوات (2014 - 2015 - 2016) وبلغ (9,566,130 - 9,041,860 - 9,155,130) مليون دينار وبمعدل نمو (25%- ، 5%- ، 1%)، بعدها شهدت ارتفاع خلال سنة (2017 - 2018) على التوالي اذ بلغت (10,453,400 - 13,204,000) وبمعدل نمو (13% ، 26%) بعدها بدء بالانخفاض التدريجي حتى بلغ خلال سنة 2020 (12,468,700) مليون دينار بمعدل نمو (0.01%).

اما فيما يخص نسبة الإيرادات الزراعية من اجمالي الإيرادات العامة فقد بلغت (15%) في سنة 2013 بعدها بدأت بالارتفاع والانخفاض حتى بلغت في سنة (2016) نسبة (20%) من مساهمة القطاع الزراعي من اجمالي الإيرادات العامة، ثم بدء بالانخفاض التدريجي حتى بلغ سنة (2018) وبلغ بنسبة (10%)، بعدها شهد ارتفاعا مستمرا خلال (2019 - 2020) وبلغ (14% ، 28%).

اما نسبة الإيرادات الصناعية من اجمالي الإيرادات العامة فقد سجلت خلال سنة 2013 نسبة (11%) اما خلال سنة (2014) سجل انخفاض وبلغ (9%)، ثم شهد ارتفاعا متواصلا خلال سنة (2015 - 2016) وبلغ (14% ، 17%) اذ نلاحظ خلال سنوات (2017 - 2018 - 2019) سجلت انخفاضا مستمرا اذ بلغ (14% ، 12% ، 11%) بعدها سجلت ارتفاعا خلال سنة 2020 وبلغ (20%).

الجدول (9)

تحليل مصادر تمويل الموازنة العامة (الإيرادات الزراعية و الإيرادات الصناعية) في العراق (2013 - 2020)

مليون دينار

السنوات	اجمالي الإيرادات العامة	الإيرادات الزراعية	نسبة نمو الإيرادات الزراعية	الإيرادات الصناعية	نسبة نمو الإيرادات الصناعية	نسبة الإيرادات الزراعية من اجمالي الإيرادات العامة	نسبة الإيرادات الصناعية من اجمالي الإيرادات العامة
2013	113,840,076	17,451,800		12,728,700			
2014	105,609,846	17,843,400	2%	9,566,130	-25%	17	9
2015	66,470,253	10,792,600	-40%	9,041,860	-5%	16	14
2016	54,409,270	10,994,400	2%	9,155,130	1%	20	17
2017	77,422,173	9,813,600	-11%	10,453,400	14%	13	14
2018	106,569,834	10,413,000	6%	13,204,000	26%	10	12
2019	10,7566,995	15,068,000	45%	12,283,800	-7%	14	11
2020	63,199,689	17,863,400	19%	12,468,700	2%	28	20

المصدر: قاعدة البيانات الاقتصادية صندوق النقد العربي

- لعدم توفر المعلومات عن البيانات الخاصة بالإيرادات الصناعية والإيرادات الزراعية تم الاعتماد على البيانات المنشورة من (2013 - 2020).

المطلب الثالث: مشاكل الموازنة العامة في العراق

أولاً: القصور في التشريع العراقي المنظم للموازنة العامة كان هذا القصور في المجالات الآتية:

1. الاختلاف في المواعيد المحددة قانوناً لأرسال الموازنة العامة الى مجلس النواب.
2. عدم تطبيق قاعدة وحدة الموازنة
3. الاساس القانوني لأعداد الموازنة الاستثمارية.
4. عدم الالتزام بسنوية الموازنة العامة.
5. القصور في عملية اعداد وتخطيط الموازنة العامة.
6. التعارض بين التوجه نحو معايير المحاسبة الدولية والأساس المحاسبي المطبق.

7. هناك فجوة زمنية وتأخر ما بين المصادقة على الموازنة العامة من البرلمان (مجلس النواب) وبين إشعار وزارة المالية لإطلاق صرف مبالغ التخصيصات من جهة وبين إيداع تلك المبالغ المالية في حسابات الوزارة من جهة أخرى، وهذا الأمر قد يترك تأثيراً سلبياً على توقيتات تنفيذ المشاريع وإنجازها⁽¹⁾

ثانياً: المشاكل الاقتصادية والسياسية والأمنية والاجتماعية

ان المشاكل الاقتصادية والسياسية والأمنية والاجتماعية التي ألفت بظلالها على العراق بصورة عامة بعد سنة 2003 اثرت بشكل خاص وكبير على الموازنة العامة للدولة من حيث حجمها وهيكلتها وطبيعتها بالعوامل الداخلية والخارجية المحيطة بالعراق ، تتمثل تلك العوامل بالاتي:

- أ. استمرار اعتماد الموازنة العراقية بشكل كبير على الإيرادات النفطية.
- ب. ضخامة المبالغ المطلوبة من أجل إعادة أعمار البنى التحتية وتعطل مرافق كثيرة في القطاعات المختلفة.
- ج. انخفاض في معدلات البطالة الذي جاء بسبب استيعاب القطاع الحكومي المدني نسبة كبيرة من العاطلين وهذا يعني وجود بطالة مقنعة .
- د. تدهور الوضع الأمني الذي أدى إلى زيادة النفقات الأمنية بالدرجة الأساس ، وتعطيل عملية الاعمار وإعادة الإعمار .
- هـ. تنامي ظاهرة الفساد المالي والاداري.

ز . نظراً لاعتماد الإيرادات النفطية في العراق على عوامل خارجية ممثلة بأسعار النفط والطلب عليه والأخير يتأثر بحدوث الازمات العالمية الذي أدى الى ارتفاع معدلات التضخم، وان هذا التضخم قد نجم عن النشاط الإنفاقي المتزايد دون استجابة والتي تترك آثاراً سلبية على حركة الإنتاج المحلي ومستويات المعيشة وقدرات الافراد الشرائية فضلا عن ارتفاع الاستهلاك العام والخاص واعتماد الدولة

(1) سناء احمد ياسين وسلمان حسين عبد الله، اشكاليه الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي، مجله العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 32، العدد 87، 2017، ص 527.

بشكل كبير على الاستيرادات، إذ الموازنة العراقية عرضة للتقلبات والتذبذبات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.⁽¹⁾

المطلب الرابع : المخاطر التي تواجه الموازنة العامة في العراق اولاً: خطر رفع الحصانة عن عائدات النفط العراقي

تشير الفقرة (12) من القرار رقم (1843)⁽²⁾ الصادر عن مجلس الأمن الدولي في 22/ أيار/ 2003 إلى: "إنشاء صندوق تنمية للعراق، يوضع في عهدة المصرف المركزي للعراق، ويقوم بمراجعة حساباته محاسبون عموميون مستقلون يقرهم المجلس الدولي للمشورة والمراقبة لصندوق التنمية للعراق".

كما تقرر في الفقرة (20) من القرار أعلاه: "أن تكون جميع صادرات العراق من مبيعات النفط والمنتجات النفطية والغاز الطبيعي عقب تاريخ اتخاذ هذا القرار متفقة مع أفضل ممارسات السوق الدولية السائدة، وأن يتولى مراجعة حساباتها محاسبون عموميون مستقلون مسؤولون أمام المجلس الدولي للمشورة والمراقبة المشار إليها في الفقرة (12) أعلاه من أجل الشفافية، وكذلك إن تودع جميع العوائد المتأتية من تلك المبيعات، وباستثناء ما هو منصوص عليه في الفقرة (21) أدناه، في الصندوق التنموية للعراق إلى إن يتم حسب الأصول تشكيل مكونة عراقية ممثلة للشعب معترف بها".

بينما تقرر في الفقرة (21): "أن تودع نسبة (5%) من العوائد المشار إليها في الفقرة (20) أعلاه في صندوق التعويضات المنشأ وفقاً للقرار 687 (1991) والقرارات اللاحقة ذات الصلة...".

أما الفقرة (22) من القرار فتشير إلى إن: "كميات النفط والمنتجات النفطية والغاز الطبيعي التي منشأها العراق، إلى أن تنتقل ملكيتها إلى المشتري الأصلي بالحصانة من الدعاوي القانونية ضدها ولا تخضع لأي شكل من الأشكال الحجز أو الترحيل أو التنفيذ، وإن تتخذ جميع الدول ما يلزم من خطوات في إطار النظام القانوني المحلي لكل منها لضمان هذه الحماية وإن تتمتع العوائد والالتزامات الناشئة من بيعها، فضلاً عن صندوق التنمية للعراق، بامتيازات وحصانات تعادل ما تتمتع به الأمم المتحدة، عدا إن الامتيازات والحصانات المذكورة أعلاه لن يتطبق في ما يتعلق بأي إجراء قانوني يلزم فيه اللجوء إلى هذه العوائد أو الالتزامات للوفاء بمسؤولية عن اضرار تفرض في ما يتصل بحادث بيئي يحدث بعد تاريخ اتخاذ هذا القرار، بما في ذلك الانسكاب النفطي

(1) صفاء علي حسين البكري، (تقويم مناهج معالجة عجز الموازنة الحكومية)، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، 2011، ص142.

(2) يذكر أن القرار رقم (1483) قد صدر عن المجلس الأمن عملاً بالبند السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

وبالتمتع في البنود المذكورة أعلاه في القرار رقم (1438) يتخلص أنه قد تم تأسيس صندوق التنمية العراقي (The Development Fund for Iraq)، وعلى إنَّ يتم التصرف بأموال الصندوق بتوجيه من سلطة التحالف التي احتلت العراق وبالتشاور مع الإدارة العراقية المؤقتة آنذاك، إنَّ السلطة الوحيدة التي كان يحق لها الإنفاق من الصندوق هي سلطة التحالف، والإدارة العراقية المؤقتة لم تكن تمتلك إلا حق إعطاء المشورة، إذ تسبب هذا القرار بتغيير الإدارة المالية العامة العراقية بمنح سلطة التحالف السيطرة الكاملة عليها⁽¹⁾.

أما بشأن مخاطر المصادرة أو الحجز أو التنفيذ على الأموال العراقية في الخارج، والتي كان قد تترتب على كل من الدعاوي ومطالب التعويضات التي رفعت من قبل الدول ضد العراق ، فقد تضمن القرار شقين، وهو الأول يتعلق بالتعويضات الواجب دفعها عن اجتياح دولة الكويت والتي عالجها القرار في الفقرة (21) منه، على أن يتم توديع بنسبة 5% من عوائد النفط في صندوق التعويضات المنشأ وفق القرار 687 (1991) والقرارات اللاحقة ذات صلة، أما الشق الثاني فيرتبط بـ(95%) الباقية من عوائد النفط العراقي فأنها كانت محمية استناداً إلى الفقرة (22) من القرار علاه.

ولكن بتاريخ 29/5/2014 قرر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (باراك أوباما)، رفع الحصانة الممنوحة لصندوق تنمية العراق وممتلكات خاصة تعود للحكومة العراقية في الخارج بعد (11) عاما على فرضها. هذا ما أثار السؤال عن الضمانات المتوافرة حالياً داخل منطقة الولاية القضائية الأميركية بعد أن رفعت الحماية الدولية عنها ، ولا سيما إنَّ وزير المالية العراقية قرر في 14/5/2014، أنها لن تطلب على تجديد الحماية الأميركية على الأموال العراقية المودعة في مصارفها، ليتولى البنك المركزي العراقي مسؤولية إدارتها بعد الخروج من طائلة البند السابع من ميثاق الأمم المتحدة وبعد إنَّ تم حصر أنواع المطالب المتوجبة على العراق، اذن لابد من إنَّ نشير الى المخاوف التي تثار من دائنين متعددين بعد رفع الحماية والحصانة الأميركية عن أموال العراق، اذ من الممكن إنَّ تتعرض إيرادات النفط والموجودات المالية المودعة في صندوق تنمية العراق لملاحقة دائنين مجهولين محتملين، وذلك من خلال الحجز القضائي إزاء الدعاوي المقامة أو قرارات التحكيم المتخذة في المحاكم الفيدرالية الأميركية أو غيرها من قضايا تتعلق بمرحلة ما قبل وحتى بعد 1990، ولا سيما الديون التجارية التي لم تبلغ مستوياتها شروط اتفاقية نادي باريس 2004، وغيرها من الديون المحتملة التي تشكل ارباً ثقيلاً للنظام السابق وتبعات خطيرة للحكومات العراقية المتتالية، ولا سيما إنَّ ودائع البنك المركزي العراقي في حساباته المفتوحة لدى البنك الاحتياطي الفيدرالي لم تكن بمنأى عن الحجوزات القضائية خصوصاً إذا كانت تلك الحجوزات تمثل كفالات او ضمانات سابقة صادرة عن

(1) جورج قرم، تعريف المسائل المالية والنقدية الأساسية في العراق، ط1، العراق والمنطقة بعد الحرب ، مركز دراسات الوحدة العربية، ، 2004، ص 74.

البنك المركزي قبل العام 1990 الى الدائنين، والتي ربما تتعهد تلك الكفالات على نحو يعطل الحصانات القانونية الضمنية المتوافرة على امواله، والتي ستعرج عليها في حالة النكول عن تسديد الدين أو الالتزام المالي أمام الدائنين والقائمة على مبدأ تعطيل الحصانة القانونية⁽¹⁾.

ثانياً: مخاطر انعدام الاستقرار الأمني والسياسي :-

من العوامل المهمة التي لها تأثيرات عديدة في حجم الموارد المالية النفطية المتأتية من الانتاج والتصدير للنفط وكان لها دور في:

1- عدم بناء سياسة نفطية ناجحة لما له من تأثير في عمل المنشآت النفطية كالإنتاج والتصدير والتكرير، بحيث لم يضمن تحقيق الإيرادات اللازمة لتمويل الموازنة العامة وكذلك لتأهيل الاقتصاد الوطني وتطويره.

2- تعرض المنشآت النفطية إلى الهجمات التخريبية والى الانقطاع في الإمدادات النفطية إلى السوق العالمية، إذ التدفق بشأن صادرات العراق النفطية وخصوصاً بعد التوقفات المستمرة في خطوط الأنابيب بسبب التفجيرات، ادى الى انخفاض حجم الصادرات النفطية وبالتالي انخفاض الموارد المالية المتأتية منها، وكذلك أنابيب النفط الداخلية التي تعرضت إلى الهجمات التخريبية والتي أدت إلى الانخفاض في الكميات النفطية المتوجهة إلى المصافي، مما ولد نقصاً في المحروقات من المنتجات النفطية داخل البلد ومن ثم زيادة اعتماد البلد على المنتجات المستوردة من الخارج، مما شكل أعباء إضافية على الموازنة العامة التي تتمثل في زيادة تخصيص الأموال لدعم المنتجات النفطية الموجهة إلى الداخل⁽²⁾.

3- المبالغ الضخمة الموجهة لسلك العسكري في الموازنة العامة على حساب تخصيصات القطاعات الأخرى، علماً أن موازنة العراق تعاني منذ أمد بعيد من ضخامة الإنفاق العسكري والأمني بسبب الحروب السابقة وكذلك الهجمات الإرهابية التي تتعرض لها البلد على أيدي إرهابيين من القاعدة وداعش.

لذا تجدر الإشارة إلى أن هناك مخاطر أخرى عديدة يمكن أن تضع تأثيرها في الموازنة العامة والاقتصاد الكلي بدرجات متفاوتة وفي الاجل طويل، والتي يجب إن تأخذ بعين الاعتبار ومنها:

(1) مظهر محمد صالح، " السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومفارقة الازدهار في اقتصاد ريعي"، مجلة العلوم الاقتصادية. العدد 8 سنة 2011.

(2) هيام خزعل ناشور، العلاقة بين العوائد النفطية وبين الأنفاق الحكومي في دول مجلس التعاون الخليجي، العلوم الاقتصادية، المجلد8، العدد 31، 2012، ص5.

مخاطر نفاذ الاحتياطات العالمية من النفط نتيجة الارتفاع في مستويات الاستهلاك العالمي والذي يتجاوز حالياً معدلات نمو الاحتياطات المتاحة عالمياً من النفط⁽¹⁾.

والسؤال الذي يفرض هو: هل يستعد العراق لمواجهة الظروف المتغيرة في العالم ما بعد النفط؟ وماهي الخطط التي يجب أن توضع لضمان عدم توقف عجلة التنمية؟ وما نوع الطاقة النظيفة والمتجددة والبديلة المتاحة للاستعمال؟ علماً إن الاقتصاد العراقي يحتاج إلى مدة طويلة وخطة دقيقة، وكلف هائلة، لتتويج قاعدتها والنهوض بها، بسبب الدمار الذي كان ومازال قائماً.

المطلب الخامس : تطور مؤشرات الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 - 2021)

نلاحظ من (الجدول 10) تطور كل من النفقات العامة والايرادات العامة مع استخراج نسبة نمو كل واحدة منها للسنوات (2005 - 2021) ومن ثم استخراج الفرق بين كل منهما لمعرفة درجة التطور والنمو الاقتصادي ومدى انعكاسه على البلد، وذلك من خلال معرفة الفائض والعجز المالي مع توضيح لنسبة النمو خلال السنوات المذكورة.

لقد تعرض العراق الى تحديات وازمات متلاحقة بدأت بانخفاض أسعار النفط العالمية ولحقتها بالوضع الأمني والحرب على الإرهاب، أدى كل ذلك الى مشاكل اقتصادية وظهور العجز في موازنة الدولة في السنوات السابقة، بالرغم من ان العراق هو متنوع في موارده وطاقاته المادية والبشرية. ومع غياب القطاع الخاص وعدم ظهور دوره في الاقتصاد العراقي والعبء الكبير الذي تتحمله السياسة المالية، بسبب اعتمادها على مورد رئيس هو النفط، وذلك يعد من اهم المشاكل التي تواجه الاقتصاد العراقي كونه اقتصاداً ريعياً ويشكل النفط الخام نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي، الذي تراجع بصورة كبيرة بسبب الانخفاض الشديد في أسعار النفط الخام العالمي فضلاً عن تأثير ذلك على بقية الأنشطة مثل نشاط البناء والتشييد الذي يعتمد على الموازنة الاستثمارية بشكل كبير.

اذ يبين (الجدول 10) انه خلال سنة 2005 بلغت النفقات العامة (26.375.175) مليون دينار، وان معدل الايرادات العامة (40.502.890) مليون دينار، وقد بلغت نسبة الفائض بين كل من النفقات العامة والايرادات العامة (14.127.715) مليون دينار.

اما في سنة 2006 فقد ارتفعت النفقات العامة وبلغت (38.076.795) مليون دينار وكذلك الايرادات ارتفعت مقارنة ب 2005 وبلغت (49,063,361) مليون دينار وبنسبة نمو بلغت (21.06) وذلك بسبب الطلب الاسواق العالمية بشكل كبير على النفط، فيما بلغت معدل الفائض (10.986.566) مليون دينار

(1) أوليفييه أبير، عصر النفط والتحديات الناشئة، ط1، مركز للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2011، ص398.

واستمر ارتفاع كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة حتى بلغت معدل النفقات العامة خلال سنة 2008 معدل (59,403,375) مليون دينار ونسبة نمو (47%) وان الارتفاع في النفقات العامة وبصورة تصاعدية مما يؤثر الى الحاجة الفعلية لإعادة الاعمار التي يحتاجها القطر نتيجة التخريب والدمار الذي رافق الأحداث اللاحقة لسنة 2003 ، واما سبب الارتفاع في الإيرادات يعود الى زيادة الإيرادات النفطية. وان موازنة العامة لسنة 2007 و2008 فقد أشارت الى سعي الحكومة للحصول على المنح الدولية ومجموعة الاستثمارات لتمويل الاحتياجات الأساسية لإعمار وإعادة الإعمار والتطوير.

اما خلال سنة 2009 نلاحظ انخفاضاً واضحاً في كل من النفقات العامة اذ بلغت (52,567,025) مليون دينار وانخفاض في الإيرادات العامة ايضاً وبلغت (55,209,353) مليون دينار، ويعزى سبب الانخفاض الى تأثير الاقتصاد العراقي بأزمة الرهن العقاري آنذاك.

فقد عاودت النفقات العامة والإيرادات العامة بالارتفاع المطرد خلال السنوات (2010 - 2011 - 2012) محققة فوائض مالية اذ بلغت النفقات العامة (70,134,201 - 78,757,666 - 108,807,392) مليون دينار، اما الإيرادات العامة فقد بلغت (70,178,223 - 105,139,576 - 119,817,224) مليون دينار محققة بذلك فوائض مالية مقدرة ب (44.022 - 30.049.726 - 14.677.648) مليون دينار.

اما في سنة 2014 فقد بلغت النفقات العامة (113,473,517) مقابل إيرادات عامة بلغت (105,609,846) مليون دينار محققة بذلك عجزاً مالياً مقدارة (-7,863,671) مليون دينار ويعزى سبب هذا العجز إلى الانخفاض الحاصل في أسعار النفط الخام وانخفاض العائدات النفطية تبعاً لذلك والتي أثرت بشكل مباشر على الإيرادات العامة لكون العراق بعد اقتصاده اقتصاداً رباعياً إذ يعتمد بشكل أساسي في تمويل الموازنة العامة على الإيرادات النفطية علاوة على ذلك زيادة النفقات العامة وخاصة العسكرية منها بسبب مواجهة البلد لخطر الإرهاب (داعش) وزيادة نفقات العوائل المهجرة وغيرها.

اما في (2015 - 2016) على التوالي فقد بلغت النفقات العامة (70,397,515 - 67,067,434) مليون دينار مقابل انخفاض في الإيرادات العامة (66,470,253 - 54,409,270) مليون دينار محققة بذلك عجز مالي مقدر (-3,927,262 / -12,658,164) مليون دينار ويعود ذلك الى ان الاقتصاد العراقي شهد أزمة مالية واضحة تمثلت بالعجز الواضح في الموازنة العامة الاتحادية الناجمة عن تعرض الاقتصاد العراقي إلى صدمة مزدوجة من جراء هبوط أسعار النفط في الأسواق العالمية إلى ما دون (50) دولار للبرميل الواحد منذ حزيران 2014 ، إلى جانب التحديات الأخرى المتمثلة بارتفاع تكاليف الحرب على الإرهاب التي انعكست سلباً على الموازنة، فضلاً عن نفقات إيواء ودعم النازحين في مخيمات النزوح ودفع مستحققاتهم مما ولد ضغوطاً

إضافية على الموارد الاقتصادية، كذلك الأعباء المالية الإضافية التي فرضها قرار تحويل رواتب منتسبي شركات التمويل الذاتي إلى التمويل المركزي وارتفاع نفقات إعادة إعمار المناطق المحررة التي تضررت بسبب الأعمال العسكرية، ويقابل ذلك قلة الواردات غير النفطية وافتقار العراق لسياسة تنويع مصادر الدخل ونتيجة لذلك.

بعد ذلك عاودت النفقات العامة والايادات العامة بالارتفاع المطرد خلال السنوات (2017 - 2018 - 2019) محققة فوائض مالية اذ بلغت النفقات العامة (75,490,115 - 80,873,189 - 106,569,834 - 111,723,523) مليون دينار، اما الايرادات العامة فقد بلغت (77,422,173 - 106,569,834 - 107,566,995 - 1,932,058) مليون دينار محققة بذلك فوائض مالية مقدرة ب (4,156,528 - 25,696,645) مليون دينار وذلك بسبب استقرار الوضع الاقتصادي في العراق. ومن ثم انخفضت النفقات العامة والايادات العامة خلال سنتي (2020 - 2021) على التوالي اذ بلغت النفقات العامة معدل (76,082,443 - 556.093.392) مليون دينار، وبلغت الايرادات العامة معدل (63.199.689 - 588.926.034) مليون دينار وذلك بسبب ازمة كورونا وتأثيرها الذي اجتاح العالم بأكمله والتي توقفت فيها حركة الاسواق العالمية الاجنبية والعربية والذي اثر بشكل كبير ومباشر على اقتصاد البلد لكونه بلد نفطي تعتمد ايراداته على العائد او المردود النفطي المسوق في الاسواق الخارجية.

الجدول (10)

تطور مؤشرات الموازنة العامة (الحساب الختامي) في العراق للمدة (2005 - 2021)

(مليون دينار)

السنوات	النفقات العامة	نسبة النمو	الايادات العامة	نسبة النمو	فائض او عجز الموازنة
2005	26.375.175	----	40.502.890	----	14.127.715
2006	38.076.795	%44	49,063,361	%21	10.986.566
2007	39,031,232	%3	54,599,451	%11	15.568.219
2008	59,403,375	%52	80,252,182	%47	20.848.807
2009	52,567,025	%-12	55,209,353	%-31	2.642.328
2010	70,134,201	%33	70,178,223	%27	44.022
2011	78,757,666	%12	108,807,392	%55	30.049.726
2012	105,139,576	%33	119,817,224	%10	14.677.648
2013	119,127,556	%13	113,840,076	%-5	-5.287.480

-7,863,671	%-7	105,609,846	%-5	113,473,517	2014
-3,927,262	%-37	66,470,253	%-38	70,397,515	2015
-12,658,164	%-18	54,409,270	%-5	67,067,434	2016
1,932,058	%42	77,422,173	%13	75,490,115	2017
25,696,645	%38	106,569,834	%7	80,873,189	2018
4,156,528	%1	107.566,995	%38	111,723,523	2019
-12,882,754	%-41	63.199.689	%-32	76,082,443	2020
6231803.00	%73	109,081,464	%35	102,849,661	2021

المصدر: البنك المركزي العراقي النشرة الاحصائية السنوية دائرة الاحصاء والابحاث

- تم احتساب نسبة النمو كما في الجدول (1)

المبحث الثالث : امكانية الافادة من الاتجاهات الحديثة في اصلاح الموازنة العامة في العراق

المطلب الاول: إمكانية مغادرة موازنة البنود وتطبيق موازنة البرامج والاداء
أولاً: المأخذ على موازنة البنود المعتمدة في العراق

يستنتج أن السير على الخطى نفسها لنظام المالية العامة في العراق ولاسيما من جهة تطبيق موازنة البنود والاعتمادات يعني الاستمرار في دوامة الحلقة المفرغة بحيث تسير الموازنة العامة في ركاب الاقتصاد الريعي والتي تشكل امتداداً له بل ومكرسة للظاهرة الريعية. ولا يمكن كسر هذه الحلقة المفرغة إلا بإيجاد الفن المالي الذي يقوم على أسس مختلفة. وفي طبيعة الحال فإن الاقتصاد العراقي يعاني من مشاكل بعضها يحتاج إلى المعالجات السريعة والأنية وعلى المدى القصير ومنها على صعيد السياسة المالية، في حين أن الإصلاحات الهيكلية قد تحتاج إلى مدة زمنية تمتد للأجل المتوسط أو البعيد، ولكنه يدرك أيضاً إنَّ الضرورة باتت ملحة للبدء بالخطوات الأولى نحو استراتيجية جديدة لموازنة الدولة والتي تقوم على أسس اقتصادية بالدرجة الأساس من خلال اعتمادها برامج معينة للوصول إلى غايات وأهداف محددة، وإنَّ تكون هناك معايير لتقييم الأداء في هذه البرامج⁽¹⁾، الأمر الذي ينقل الاهتمام ليس فقط بالمدخلات التي تمثلها الاعتمادات في موازنة البنود، إنما التركيز أيضاً على المخرجات وذلك من خلال قياس فاعلية الإيرادات العامة وإنتاجيتها ومدى تحقيقها للأهداف المنشودة والخطط الموضوعية. وتتميز موازنة البرامج والأداء عن موازنة البنود والاعتمادات في إعادة تقسيم جانب النفقات العامة في الموازنة العامة إذ يتم التركيز على ما تنجزه الدولة من أعمال، وليس على ما تقوم بشرائه من سلع وخدمات⁽²⁾. 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. أي بمعنى أن عناصر الإنتاج ينظر إليها بوصفها متغيرات وسيطة أو مدخلات لا تشتري لذاتها، بل لتحقيق هدف محدد أو لإنجاز برنامج معين. إذن فالجديد هنا هو ما

(1)Mullen, P.(2006): "performance based budgeting the contribution of the program .assessment rating tool", public budgeting & finance winter

(2) ليلي عبد الحميد فهمي، النظام المحاسبي لموازنة البرامج والأداء وتبويب النفقات، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، سوريا، 2004، 56.

تفعله الدولة وليس ما تشتريه في سبيل أغراضها. ومن ثم فإن موازنة الأداء تتقل الاهتمام من وسائل الأداء إلى المنجزات المؤداة فعلاً⁽¹⁾.

وإن موازنة البرامج والأداء تعد 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 العامة بوصفها أداة تهدف إلى التأكد من ضبط النفقات العامة وتحقيق الكفاءة والفاعلية في إنجاز البرامج والأنشطة الحكومية⁽²⁾.

ثانياً : موازنة البرامج والاداء

إن موازنة البرامج والاداء تزود من يستخدمها بمعلومات لا يمكن له الحصول عليها من خلال طرق الموازنة التقليدية، إذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ القاعدة الأفضل في اتخاذ القرارات، كما انها موازنه تهتم بالأعمال التي تنفذها الحكومة، وينصب اهتمامها على العمل المنجز أكثر من اهتمامها بوسائل انجاز العمل. وهذا ما يميزها عن موازنه البنود التي تركز اهتمامها على وسائل انجاز العمل اما العمل نفسه فلا يحق له اي اعتبار⁽³⁾

موازنة الاداء تحاول ان تتحاشى القصور في موازنة البنود من خلال اظهار الموازنة ليس فقط نفقاتها حسب الوحدات الإدارية وما تحصل عليه من سلع وخدمات نتيجة لهذا الانفاق، بل انها ترتبط ذلك بما يتحقق نتيجة لهذا الانفاق، وذلك بالتركيز على المنتج الذي يتحقق نتيجة انفاق الموازنة على ما تحصل عليه من خدمات وبيع، وبالتالي فان المقارنة بين المدخلات التي يتم الانفاق عليها في اطار الموازنة العامة وبين المخرجات او المنتجات التي تتحقق من هذا الانفاق، ولذلك يطلق على هذا النوع من موازنات البرامج والاداء بمصطلحات متقاربه ومماثله منها موازنة البرامج او موازنة الانجاز وغيرها، والتي تتضمن ذات الجوهر والمتمثل في إن هذه الموازنات ومن خلال تبويبها تتيح الحكم على فعالية ادائها، وذلك عن طريق الربط بين ما يتم انفاقه وما تم انجازه نتيجة ولا يقتصر هذا فقط على ما تشتريه من سلع وخدمات⁽⁴⁾. كما هو عليه الحال في موازنة الرقابة، وذلك بتقسيم النشاط المالي الحكومي الى نشاطات رئيسة النشاط الصحي والتعليمي مثلاً، ومن ثم فأنها تبين ما تم انفاقه على هذا

(1) عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة - مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005، ص 338.

(2) خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، ط ٢، عمان، 2005، ص 346.

(3) صلاح مرتضى عبد الرحمن قرندة، اعداد الموازنه وفقا لمنهج البنود واثره على الرقابه بالجامعات الحكوميه السودانيه، جامعة الجوف، المملكة العربية السعودية، مجله الاقتصاد الجديد، العدد 1، 2019، ص 11

(4) فوزي عطوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2003، ص 387.

النشاط وما تم تحقيقه في المجال الصحي او التعليمي نتيجة الانفاق عليه، ومن ثم الحكم على كفاءة الاداء لهذا النشاط وهو الامر الذي يتم تطبيق على النشاطات الاخرى كاه كالنشاط الحكومي الخاص بالصناعة او الزراعة في حال قيام الموازنة بدور فيها....الخ. وهو الامر الذي يتيح معه لا الحكم على كفاءة الاداء فحسب بل وامكانيات المفاضلة والمقارنة بين البدائل المختلفة للانفاق بالشكل الذي يتم فيه اختيار البديل الافضل الذي يحقق من خلاله نتائج اكبر مقاسة بنفقاته مقارنة بغيره من البدائل التي تتحقق من خلالها نتائج اقل مقاسة بنفقاتها، ان هذا الامر يوفر كفاءه اكبر في اعداد الموازنة ويشجع على تحقيق كفاءه اكبر في تنفيذها من خلال تحقيق فاعليه وكفاءه اكبر في ادائها بالشكل الذي يمكن ان يتم عن طريقه الربط في تحقيق كفاءة الاداء هذه بين الانفاق بمقادير معينة وبين نتائج معينة، وان نتيجة لهذا الانفاق ينبغي ان تتحقق فعالية اكبر في اعداد الموازنة⁽¹⁾.

المطلب الثاني : تطور نسب أنجاز الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 – 2021)

نلاحظ من (الجدول 11) ان نسبه انجاز النفقات العامة في سنة 2005 قد بلغت (48.54%)، ثم بدأت بالارتفاع حتى بلغت سنة 2008 نسبة (99.23%) ثم انخفضت في سنة 2009 وبلغت 76.00%، بعدها بدأت بالارتفاع حتى بلغت سنة 2012 نسبة (89.77%) نلاحظ ان نسبة الانجاز النفقات العامة خلال سنوات البحث بالتذبذب بين الارتفاع والانخفاض اذا بلغت خلال سنة 2019 (83.93%)، ومن ثم انخفضت في سنة 2020 وبلغت نسبة الانجاز (56.54%) بعدها في سنة 2021 ارتفعت النسبة وبلغت (79.12%)

اما الايرادات العامة نلاحظ ان نسبه انجاز الايرادات العامة سنة 2005 قد بلغت (88.45%) ثم بدأت بالارتفاع المتزايد وبلغت خلال سنوات البحث (2006 – 2011) نسبه الانجاز (134.44%)، ثم بدأت بالتذبذب بالانخفاض والارتفاع اذ بلغت خلال سنة 2014 (109.38%) وفي سنة 2015 بلغت (70.38%) ثم نلاحظ ان نسبة الانجاز قد بلغت خلال سنة (2016 – 2019) نسبة (116.29%)، ولكن سجلت ادنى نسبة انجاز خلال سنة 2020 اذ بلغت (31.99%)

(1) فليح حسن خلف، المالية العامة، جدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، عمان-الاردن، ط1، 2008، ص 317.

الجدول (11)

تطور نسب أنجاز الموازنة العامة في العراق للمدة (2005 - 2021)

مليون دينار

نسبة الانجاز		الفعلية		التقديرات		السنوات
الايادات العامة	النفقات العامة	الايادات	النفقات	الايادات	النفقات	
88.45	48.54	40.502.890	26.375.175	45789876	54340697	2005
108.09	74.71	49,063,361	38.076.795	45392304	50963161	2006
129.80	75.46	54,599,451	39,031,232	42064530	51727468	2007
158.05	99.23	80,252,182	59,403,375	50775081	59861973	2008
109.52	76.00	55,209,353	52,567,025	50408215	69165523	2009
113.68	82.84	70,178,223	70,134,201	61735312	84657467	2010
134.44	81.48	108,807,392	78,757,666	80934790	96662766	2011
117.09	89.77	119,817,224	105,139,576	102326898	117122930	2012
95.43	86.06	113,840,076	119,127,556	119296663	138424608	2013
109.38	60.50	105,609,846	113,473,517	96555442	187565540	2014
70.68	58.93	66,470,253	70,397,515	94048364	119462429	2015
66.60	63.33	54,409,270	67,067,434	81700803	105895722	2016
97.99	74.99	77,422,173	75,490,115	79011421	100671160	2017
116.29	77.64	106,569,834	80,873,189	91643667	104158183	2018
101.89	83.93	107,566,995	111,723,523	105569686	133107616	2019
31.79	56.54	63,199,689	76,082,443	198765439	134556808	2020
107.66	79.12	109,081,464	102,849,661	101320141	129993009	2021

المصدر: من عمل الباحثة بالاعتماد على جدول (7) و(10)، وتم استخراج معادلة نسبة الانجاز كما في الجدول (3)

المطلب الثالث: ملامح التطوير المرتقب للموازنة العامة في العراق في ظل تطبيق موازنة البرامج والأداء

يستلزم اعتماد موازنة البرامج والأداء في إعداد وتحضير وتنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها في بيئة الوحدات الحكومية العراقية والعمل على إجراء التطورات في مجالات عدة والتي يمكن تجميعها في الجوانب الآتية إذ أنها تمثل الإطار المقترح للتطوير باتجاه اعتماد موازنة البرامج والأداء:

- 1- الجانب التشريعي
- 2- الجانب الإجرائي
- 3- الجانب المحاسبي

وفيما يأتي توضيح للتطوير المرتقب لكل جانب من الجوانب الثلاثة المذكورة آنفاً:

أولاً- الجانب التشريعي :

إن التشريعات المنظمة للموازنة العامة سواء في مرحلة إعدادها أم تحضيرها أم تنفيذها إذا كانت تصلح في ظل الوضع الحالي فإنها قد لا تتلائم مع تطبيق موازنة البرامج والأداء، الأمر الذي يتطلب تطويرها وإعادة النظر فيها في المجالات الآتية⁽¹⁾:

1- إجراء تعديلات على قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 المعدل بوصفه التشريع الأساس للمنظم للموازنة العامة من ناحية إعدادها وتحضيرها وتنفيذها والرقابة عليها لغرض:

أ- إضافة صفة الإلزام في تطبيق موازنة البرامج والأداء، وتوفير الغطاء القانوني اللازم للتوجه نحو موازنة البرامج والأداء.

ب- تطبيق أساس الاستحقاق وتأكيد التحول نحوه، أي الشكل الذي يمكن من تدوير التخصيصات المعتمدة المتبقية والمتعلقة ببرنامج معين من سنة إلى سنة أخرى في حال كون البرنامج يتطلب تنفيذه أكثر من سنة مالية واحدة لاسيما وان قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 المعدل قد أكد في أكثر من فقرة على إتباع المعايير المحاسبية الدولية والتي تتطلب أغلبها اعتماد أساس الاستحقاق، فضلاً عن أن الدليل

(1) عامر محمد سلمان وسناء أحمد ياسين، (إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية)، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 22، العدد 92، 2016، ص 503.

المحاسبي الذي أصدرته وزارة المالية عام 2011 قد تضمن حسابات تعلق بعضها بتطبيق أساس الاستحقاق، على سبيل المثال:

- د/ إيرادات مستحقة غير مقبوضة
- د/ مصاريف مستحقة غير مدفوعة
- د/ مصاريف مدفوعة مقدماً
- د/ إيرادات مستلمة مقدماً

إنّ تطبيق أساس الاستحقاق يعمل على توفير المعلومات التي تساعد على إجراء مقارنة بين نفقات البرامج أو الأنشطة المماثلة خلال المدة الزمنية نفسها أو خلال مدد زمنية مختلفة.

2- قيام وزارة المالية بنشر التعليمات حول موازنة البرامج والأداء وتوزيعها على جميع الوحدات الحكومية، إذ ان هذه التعليمات تتضمن توضيحاً كافياً لمفهوم موازنة البرامج والأداء ومبررات الاعتماد عليها بدلاً من موازنة البنود، بالإضافة توضيح بعض المصطلحات التي تستخدم في ظل موازنة البرامج والأداء وإرشادات تستفيد منها الوحدات الحكومية عند تطبيق موازنة البرامج والأداء لكي لا يحدث غموض أو لبس يؤثر بشكل سلبي على تطبيقها. وان هذه التعليمات تكون بصيغة دليل إرشادي للعاملين في الوحدات الحكومية كافة والذي يساعد في فهم هذا الأسلوب من الموازنات وكذلك ينعكس بشكل ايجابي على انجاز المراحل المختلفة لدورة الموازنة العامة من إعداد الموازنة العامة وتحضيرها وإقرارها وتنفيذها ومن ثم الرقابة عليها.

3- إعادة النظر في تعليمات إعداد الموازنة التي تصدرها وزارة المالية سنوياً، أي انها تتضمن تعريفاً بالقضايا الرئيسية المتعلقة بالوظائف مع تصميم تبويب جديد يجمع بين متطلبات الموازنة والبرامج التي تعد بمثابة الطريق المؤدي إلى الأهداف والتي ينبغي تخصيص الأموال العامة لتحقيقها مما يعطي مسوغاً كافياً لهذه التخصيصات يقلل من الوقت المستنفذ في المناقشات الخاصة للسلطة التشريعية خلال مرحلة إقرار الموازنة العامة.

4- نظراً لأن أنشطة كل وزارة والبرامج التي تنجز من قبل الوحدات الحكومية التابعة للوزارة تمتاز باختلافها وخصوصيتها من وزارة إلى أخرى، لذا فلا بد من إصدار التعليمات الخاصة على مستوى كل وزارة من الوزارات والتي تكون بمثابة إطار عمل للوحدات الحكومية التابعة للوزارة للعمل بموجب موازنة البرامج والأداء، تتضمن الآتي:

- تعريفاً بالبرامج والأنشطة الأساسية للوزارة وتحديد أولوياتها.
- تحليل البرامج والأنشطة الأساسية للوزارة والوحدات الحكومية ضمن كل وزارة من اجل المساعدة في الوصول إلى هيكل البرامج.

- مقاييس للأداء ضمن كل البرنامج والأنشطة، مع شرح لكيفية حسابها على مستوى كل برنامج ونشاط⁽¹⁾، والعمل على تحديثها باستمرار من أجل تطوير بعض الجوانب التي تكون بحاجة إلى تطوير، وان هذه التعليمات يتم تحديثها باستمرار في ضوء البرامج والأنشطة التي تكون الوزارة مسؤولة عن تنفيذها.

5- إعادة النظر في تعليمات تنفيذ الموازنة فيما يتعلق بصلاحيات الصرف والمناقلة بين تخصيصات الحسابات المختلفة. من المعلوم إن صلاحية الصرف للتخصيصات المعتمدة الواردة في الموازنة العامة الخاصة بكل وحدة حكومية يكون محدد في قانون الموازنة العامة والتعليمات المرتبطة بها، وكذلك بالنسبة لصلاحية إجراء المناقلة بين الحسابات المختلفة ، فإذا كانت هذه الأمور تتلاءم مع الوضع الحالي القائم على موازنة البنود والتي تركز على بنود الإنفاق، لكن ان هذا لا يتلائم مع تطبيق موازنة البرامج والأداء والتي تركز على الهدف من الإنفاق، ولكون موازنة البرامج والأداء ترتبط بتفويض الصلاحيات لإعطاء قدر من المرونة للصرف من تخصيصات الموازنة العامة وإجراء المناقلة بين مواد فصول الموازنة ضمن النشاط الواحد فيما لو صادف احتياجات المواد والتي لا يتوافر لها تخصيصات كافية دون الرجوع إلى أخذ الموافقات لتجنب ضياع الوقت أثناء التنفيذ لاستحصال الموافقات حول إجراء المناقلة في حال حاجة الوحدة الحكومية. مما يستلزم إعادة النظر في تعليمات صلاحيات الصرف وإجراء المناقلة بين الحسابات المختلفة بما يخول الأمر بالصرف.

ثانيا - الجانب الإجرائي:

يتم في الجانب الاجرائي اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتي لا غنى عنها لتطبيق موازنة البرامج والأداء، والتي تتضمن الآتي:

1- دراسة وضع الشركات العامة المتوقف نشاطها منذ سنوات والتي تتولى وزارة المالية تمويل نشاطها من خلال نفقات الدعم المخصص لها في الموازنة العامة، وإيجاد السبل اللازمة من أجل النهوض بواقعها لكي يتسنى تقرير مصيرها، وهذا سيسهم في تحسين جانبي الموازنة العامة من خلال الآتي:

أ- إيقاف الدعم المقدم لهذه الشركات واي تخفيض جانب النفقات العامة الواردة في الموازنة العامة.

ب- تمكين الشركات العامة من تحقيق الأرباح والتي سيعود جزء منها إلى الخزينة العامة ومن ثم زيادة إيرادات الموازنة العامة.

(1) عامر محمد سلمان وسناء أحمد ياسين، مصدر سابق، ص 504.

2- إعادة النظر في هيكلية النفقات العامة الواردة في الموازنة العامة لصالح ترجيح كافة النفقات الاستثمارية.

3- تعديل آلية تنظيم النفقات العامة على وفق التبويب الوظيفي للموازنة العامة، بالإضافة الى ضرورة الانتقال من التبويب الوظيفي الحالي للموازنة العامة والقائم على أساس دمج نتائج التبويب الإداري، والتوجه نحو تبويب وظيفي يقوم على أساس الوظائف أو الخدمات المتوقع انجازها خلال السنة المالية القادمة، وذلك من خلال تجميع برامج الوزارات المختلفة ذات الطبيعة المتشابهة (المتجانسة) والتي تؤدي إلى تحقيق نفس الخدمة ضمن وظيفة واحدة وبغض النظر عن الوحدة الحكومية أو الوزارة التي ستتولى تنفيذ البرنامج. وهذا يستلزم استحداث دائرة جديدة مرتبطة بدائرة الموازنة في وزارة المالية تتولى اقرار ودراسة البرامج المختلفة التي ستدرج في الموازنة العامة للسنة القادمة، فضلا عن قيامها بمتابعة تنفيذها خطوة بخطوة أثناء مرحلتي التنفيذ والرقابة على تنفيذها.

4- توفير الخبرات والكفاءات البشرية، اذ تعد عنصرا أساسيا لنجاح تطبيق موازنة البرامج والأداء، وان تطبيق موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنة العامة يعتمد على مدى توافر الموارد البشرية ذات الخبرة والكفاءة العالية في مجال التخطيط المحاسبية الحكومية وتقييم الأداء في مجال النشاط الحكومي غير الهادف للربح، وهذا يتطلب تدريب العاملين في الوحدات الحكومية في مختلف المستويات الإدارية وتأهيلهم للارتقاء بمستوى أدائهم لتمكينه من تقصد الجوانب المختلفة لموازنة البرامج و الأداء وكيفية اعداد وتحضير وتنفيذ الموازنة بمستوى أدائهم لتمكينهم من فهم الجوانب المختلفة لموازنة البرامج والأداء وكيفية إعداد وتحضير وتنفيذ الموازنة العامة في ظل تطبيق موازنة البرامج والأداء. ان هذا الأمر يسهم في توليد القناعة بضرورة اعتماد موازنة البرامج والأداء ويمكن من التهيؤ لمواجهة المعوقات والتي قد تبرز أثناء التطبيق، فضلا عن ضمان تعاون الوحدات الحكومية الملزمة بتطبيق الموازنة مع الجهات المختصة بالموازنة في وزارة المالية.

5- لا يوجد نمط محدد ينبغي إتباعه للتحويل نحو موازنة البرامج والأداء⁽¹⁾، ويمكن إن يكون من خلال الآتي:-

أ- إن من ناحية نطاق التطبيق، يمكن أن يكون التطبيق كليا ليشمل جميع موازونات الوحدات الحكومية أو قد يكون التطبيق جزئياً من خلال التطبيق على وحدات معينة وبعد التأكد من نجاح تجربة التطوير فيمكن تعميم التجربة على الوحدات الحكومية كافة.

(1) إسماعيل حسين حمرو، موازنة البرامج والأداء (المفهوم - الفلسفة والأهداف، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق)، مصدر سابق، 2004، ص 114

ب- من ناحية أسلوب التحول، فيمكن إنَّ يكون التحول بإيقاف العمل بالأسلوب الحالي والبدء بإعداد الموازنة العامة وفق أسلوب موازنة البرامج والأداء، أو قد يكون التحول تدريجياً أي بمعنى إنَّ يتداخل الأسلوبان في التطبيق أثناء مرحلة التحديث فيبقى الأساس التقليدي معتمداً بشكل موازي مع موازنة البرامج والأداء ولمدة قد تطول أو قد تقصر وفقاً لسرعة تقدم عملية التطوير وسرعة تقبل الوضع الجديد. ولكي لا يكون التطوير قائم على مبدأ التجربة والخطأ والصواب، لذا فإنَّ التحول المقترح في ظل بيئة الوحدات الحكومية العراقية ينبغي إنَّ يكون كلياً ليشمل موازنات مختلف الوحدات الحكومية ليتسنى توحيدها على مستوى الدولة ككل، وإنَّ يكون التحول تدريجياً ومن أجل إنَّ يوجد متسع من الوقت للوحدات الحكومية كافة لاستيعاب جميع متطلبات تطبيق موازنة البرامج والأداء وبشكل تدريجي لتجنب الإرباك والفوضى التي قد تحدث نتيجة الإخفاق والفشل في ظل إتباع التحول الفوري.

ت- إنشاء قاعدة بيانات، ويتوقف اعتماد موازنة البرامج والأداء في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة عليها على توفير المعلومات الملائمة وبطريقة سريعة وفورية عن الإمكانيات المتاحة للبرامج والأنشطة التي يجري تنفيذها، مما يستلزم إنشاء قاعدة بيانات شاملة لجميع أوجه الأنشطة داخل الوحدات الحكومية يمكن ان يكون له فائدة في تحقيق الآتي:

- 1- تحسين دقة وضع التقديرات في موازنات السنوات القادمة للأنشطة والبرامج .
- 2- تقليل الوقت والجهد اللازم لإعداد الموازنة العامة المبنية على أساس موازنة البرامج والأداء.
- 3- تمكين الوحدات الحكومية من رصد ومتابعة جميع المتغيرات التي يمكن أن تؤثر على تنفيذ البرنامج

ثالثاً- الجانب المحاسبي:

تعد الموازنة العامة العمود الفقري الذي يستند إليه النظام المحاسبي الحكومي، لذا فإنَّ أي تطوير في أسلوب إعداد الموازنة العامة لابد أن يرافقه تطوير في النظام المحاسبي الحكومي وبالشكل الذي يتلاءم مع ما جاء في الموازنة العامة، على اعتبار أن النظام المحاسبي الحكومي نظاماً للمعلومات التي لا غنى عنها لإعداد وتنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها. وعلى هذا الأساس، فإن التطوير المقترح للجانب المحاسبي وبالشكل الذي ينسجم مع موازنة البرامج والأداء سيركز على جانب النفقات العامة في كل فقرة من الفقرات الآتية، على أساس أن الإيرادات العامة لا تخص نشاط أو برنامج معين، وإن يتم تجميعها في وعاء واحد من مختلف مصادر الإيراد المكلفة . الوحدات الحكومية بجبايتها، ومن ثم يعاد تمويل مختلف الوحدات الحكومية من هذا الوعاء لتمكينها من تسديد النفقات المترتبة على نشاطها وتطوير السجلات المحاسبية، كما هو معلوم أن الوحدات الحكومية المطبقة للنظام المحاسبي الحكومي اللامركزي تستعمل مجموعة موحدة من السجلات المحاسبية لتسهيل

استخراج نتائج تنفيذ الموازنة العامة وتجميعها على مستوى الوحدة الحكومية تمهيداً لتوحيدها على مستوى الدولة ككل. وطالما أن أسلوب التحول المقترح نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء هو التحول التدريجي، فإن المرحلة الأولى لتطوير الجانب المحاسبي ستتضمن الإبقاء على السجلات المحاسبية المعتمدة حالياً مع اقتراح مسك سجل لنفقات الأنشطة⁽¹⁾.

المطلب الرابع: مبررات التحول إلى موازنة البرامج والأداء في العراق

وذلك من خلال ما يلي:

أولاً: أهمية الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء في العراق:

- 1- عدم قدرة موازنة البنود على قياس الأداء الفعلي للحكومة
- 2- عدم وضوح الأهداف التي من أجلها خصصت الاعتمادات.
- 3- عدم المرونة عند التنفيذ نجد أنه حسب موازنة البنود تخصص الاعتمادات لبنود محددة سلفاً ولا يجوز نقل هذه الموارد من بند إلى آخر إلا وفق إجراءات وطرق طويلة ومعقدة.
- 4- إن موازنة البند تضغط على الإنفاق دون ترشيده. لا تتعلق موازنة البنود بالكفاءة والفعالية ، ولكنها تهتم بتقليل المخصصات للبنود ، وبالتالي لا يوجد ارتباط بين المدخلات والمخرجات.
- 5- حصر مسؤولية متخذي القرار في درجة الالتزام بالقوانين والأنظمة المالية وعدم التركيز على جودة الخدمات المقدمة أو الحجم.
- 6- عدم القدرة على ربط الموازنة العامة بخطة التنمية ، إذ إن موازنة البنود لا تحقق الربط بين نفقات الموازنة وبين البرامج والأنشطة التي يتم الإنفاق عليها
- 7- التحديات الكبيرة التي يواجهها الاقتصاد العراقي تتطلب إصلاحات هيكلية ، ولعل في مقدمة هذه الإصلاحات الانتقال من بنود الموازنة إلى برامج التوازن والأداء ، وهو أكثر شفافية لأنه من خلاله يمكننا قياس فعالية وإنتاجية الإيرادات العامة من خلال تحقيقها. الأهداف المحددة في سباق السياسة العامة. وكذلك قياس مدى توافق هذه الأهداف مع الأولويات الوطنية.

ثانياً: آلية الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء:⁽²⁾

يمر الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء عبر المراحل الآتية:

(1) عامر محمد سلمان وسناء أحمد ياسين، (إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية)، مصدر سابق، 2016، ص 506.

(2) Natali.j,Webb, Philip. J Candreva, "Diagnosing Performance –6 Management and Performance budgeting systems: A Case study of the U.S.Navy", 2012.

- 1- إعادة تجميع الاعتمادات حسب الغرض من النفقة.
 - 2- قسّم كل هدف إلى برامج والبرامج إلى مشاريع أو برامج فرعية ، لكل منها أهداف فرعية تتعلق بالهدف الرئيس.
 - 3- تعيين مسؤول خاص عن النفقات لكل برنامج مع صلاحية تحويل الأموال بين الأجزاء والبنود وبين المصاريف الإدارية والاستثمارية لتسهيل الوصول إلى الهدف ، وفي المقابل عليه تقديم تقارير دورية عن تنفيذ البرامج و تقدمها.
 - 4- يصوت مجلس النواب على الاهداف والبرامج المراد تنفيذها على إنَّ يقيّم لاحقا مدى تحقيق الاهداف من خلال ارسال الحسابات الختامية.
 - 5- وضع معايير خاصة لتقويم تحقيق الأهداف الرئيسية والفرعية.
- ويرى الاقتصادي روبنسون⁽¹⁾ إنَّ عملية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء تتطلب مجموعة من العوامل أهمها:

- 1- إنَّ يتم تحديث الأنظمة والقوانين لتتوافق مع عملية التخطيط الاستراتيجي لهذه الطريقة ، كما تتطلب من كل وزارة تصميم رؤية ورسالة وأهداف استراتيجية.
- 2- إنَّ تقوم كل وزارة بتحديد أنشطتها بحيث يتم تجميع الأنشطة المتشابهة في برامج أساسية وفرعية وتحديد الأهداف المرجوة لكل برنامج رئيس وفرعي تنفيذي للمساهمة في إكمال برنامج رئيسي أو فرعي والغرض من النشاط هو إنتاج المنتج النهائي للبرنامج ويمثل نقطة التركيز للإدارة.
- 3- وجود نظام محاسبة تكاليف من أجل حصر تكاليف كل برنامج بالتفصيل بحيث يتم تقسيم الأنشطة إلى مراكز مسؤولية ، ومن خلال هذا النظام يتم التحول من التصنيف الإداري للمصروفات إلى تصنيف التكاليف حسب البرنامج أو النشاط
- 4- وجود نظام محاسبة ومسؤولية للمحاسبة ، وهذا الأمر يتطلب تصميم مقاييس للأداء من أجل مساعدة الإدارة في مراقبة الأحكام الخاصة بأنشطة البرنامج وتقييم فعاليتها. يتم من خلال مراكز المسؤولية تحديد البرامج السلبية للأمناء مما يساعد في اتخاذ قرارات تصحيحية من أجل إمكانية إلغائها أو دمجها مع برامج أخرى.
- 5- تطبيق اللامركزية الإدارية والمالية.
- 6- تطبيق أساس الاستحقاق في المحاسبة

(1) Robinson. M., Program Classification for performance Based -7 Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable te Use of Evidence world Bank publications, Wachington, 2013

- 7- وجود نظام رقابي على فاعلية البرامج في تحقيق الأهداف المرسومة.
- 8- وجود أنظمة وبرامج معلومات متخصصة.

ترى الباحثة أن التحول من موازنة بنود إلى موازنة برامج والأداء يتطلب تكامل جميع العناصر المذكورة أعلاه للوصول إلى الهدف المنشود ، مع التأكيد على تطبيق الطريقة على فرع أو قسم كبدائية⁽¹⁾.

ثالثاً: الأهداف التي تحققها موازنة البرامج والأداء في العراق⁽²⁾ وتهدف الموازنة القائمة على الاداء الى تحسين كفاءة وفعالية الانفاق العام من خلال ربط تحويل مؤسسات القطاع العام بالنتائج التي تقدمها والاستفادة من معلومات الاداء ، كما انها تهدف الى التأكد من أن متخذي القرارات ان يأخذوا بنظر الاهتمام النتائج المبنية على اساس البرامج والاداء والذي يعتمد اعتمادا رئيسي واساسي على الموارد المخصصة لترفع من كفاءة وفعالية الاداء العام، فلذلك لا بد من وضع معلومات يتم تحقيقها من خلال الانفاق.

يشمل اسلوب موازنة البرامج والاداء على مسميين هما البرامج والاداء وهناك خطوات لازمة لتنفيذ موازنة البرامج والاداء تتمثل بالاتي :

- 1- تبويب الأموال المطلوبة في الموازنة العامة على شكل اهداف قصيره الاجل وطويلة الاجل للوحدات الحكومية وربطها مع الأهداف العامة للدولة.
- 2- تحديد البرامج والأنشطة الرئيسية والفرعية والتي تعمل تحقق تلك الاهداف.
- 3- وصف وتحديد وحدات الاداء لكل نشاط من الأنشطة الاقتصادية.
- 4- تحديد عناصر تكاليف كل نشاط وبرنامج.

⁽¹⁾ سطم صالح حسين ومحمد طارق عبد الوهاب، الاثار الاقتصادية لتفعيل سياسات التحول الى موازنه البرامج والاداء في العراق دراسة تطبيقية، مجله جامعه كركوك للعلوم الإدارية والاقتصادية، مجلد 11 عدد 1، 2021، ص 215.

⁽²⁾ للمزيد انظر :

- شيماء زهير محمود وبتول يونس صبيح، امكانية التحول من موازنه البنود الى موازنه البرامج والاداء في تحقيق كفاءه الاداء مجله العلوم المالية والمحاسبية، المجلد 2، العدد 5، 2022، ص 285.
- حسن عثمان "تطوير" وحدات الموازنة للحكومة الفلسطينية باستخدام موازنة البرامج والأداء دراسة ميدانية". رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية - غزة - فلسطين، كلية التجارة ، 2011، ص 80.
- احمد سالم "التجربة المصرية في التحول الى موازنات الأداء"، بحث ، مقدم لمؤتمر تحديث نظم الموازنة والرقابة على الأداء ، الجمعية العربية للتكاليف والمعهد المصري للمحاسبين والمراجعين ، القاهرة ، 2002، ص2.

5- تحديد الوحدات الادارية (مراكز المسؤولية) المكلفة بتنفيذ الأنشطة والبرامج وتحديد اولويات تنفيذ الأنشطة والبرامج ووضع برنامج زمني

رابعاً: الرقابة في ظل موازنة البرامج والاداء⁽¹⁾:

- 1- تحقيق التناسق في الأداء والانفاق مع اتجاهات السياسة العامة للدولة بما يتفق مع الأهداف والخطط الخاصة بالتنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.
- 2- التأكد من أن الاعمال قد انجزت وفقاً لما هو مرسوم لها بالبرامج والخطط الموضوعة من جهة الكلفة والحجم والوقت ونوع العمل والخطة المالية، وأن الموارد موجودة بالأماكن المخصصة لاستخدامها وإنّ كلا الموارد البشرية والآلات تستخدم استخداماً اقتصادياً والذي يهدف الى تجنب حدوث ضياع أو وقوع أخطاء أو تحمل عبء عمل خطة بما يتفق مع أقل أو أكثر من المعدل المقدر لها.
- 3- احداث تطور في كل من أنظمة العمل ووسائل التنفيذ بالوحدات الاقتصادية بما يكفل تحقيق أكبر قدر ممكن من الانتاج بأقل قدر من الانفاق وفي أقصر وقت مستطاع على مستوى مناسب من الجودة والكفاءة مع تجنب أكبر قدر من الضياع.
- 4- استخدام التخصيصات المالية استخداماً فعالاً بحيث يتم الصرف على مدى شهور السنة المالية وفقاً للتوقيت الزمني الموضوع للموازنة العامة.

إنّ موازنة البرامج والاداء يستلزم نظامها على الاقل نوعين من الرقابة المالية هي الرقابة المحاسبية أي بحيث يتم فرض الرقابة للتحقق من عدم تجاوز المبالغ المعتمدة والمخصصة، وهذه الرقابة تمارس في حدود التخصيصات التي أقرتها السلطة التشريعية (البرلمان)، من اجل تحقيق نتائج فعالة، وعن طريق هذا النوع من الرقابة يتم توزيع المبالغ المخصصة والمعتمدة على فترات زمنية معينة مثلاً كل شهر أو كل ثلاثة أشهر للتأكد من إنّ التخصيصات لا تصرف قبل مواعيدها، ويحتاج هذا الامر الى تقارير دورية عن استخدام التخصيصات لمتابعة الاداء.

اما النوع الثاني وهي الرقابة على الاداء إذ إنّ التخصيصات المقررة في موازنة البرامج والاداء تمكن من تحديد المبالغ للأنشطة والبرامج وهي الحدود والاطر التي يجب مراعاتها في تنفيذ الخطط المعتمدة والاهداف المحددة، وإنّ ممارسة هذه الرقابة يقوم على أساس موازنة تشغيلية لاستخدام الموارد لتحقيق نتائج البرامج المخططة، وهذه الرقابة تكون تفصيلية تحدد في كل فترة زمنية تكاليف كل نشاط

(1) سوسن الشمراي، موازنه البرامج والاداء المفاهيم والتطبيق، جامعه الملك سعود المملكه العربيه السعوديه، 2010، ص 30 - 31.

وبرنامج، ومن خلال ذلك يمكن اعداد التقارير الدورية عن الاداء وهو ما يمكن من أقامه العلاقة بين الخطة المعتمدة والاداء الفعلي واتخاذ الاجراءات التصحيحية لمعالجة الانحرافات⁽¹⁾.

إنَّ من متطلبات موازنة البرامج والاداء هو الحاجة الماسة الى التكامل بين الموازنات والحسابات الحكومية من اجل توفير البيانات التي تساعد على تحديد طلبات التخصيصات وكذلك الرقابة على تنفيذ الموازنة ، وإنَّ فاعلية تطبيق نظام موازنة البرامج والاداء ترتبط بشكل رئيسي واساسي بتطوير النظام المحاسبي الحكومي المعتمدة بشكل عام ومحاسبة التكاليف بشكل خاص على اساس إنَّ المحاسبة هي الكفيلة بتجهيز كافة الكشوفات المالية والبيانات اللازمة لأعداد وتحضير وتنفيذ الموازنة العامة.

إنَّ تطوير النظام المحاسبي يجب إنَّ يتم بالشكل الذي يتماشى مع كافة الاحتياجات الادارية، وذلك من المعروف إنَّ السلطة التشريعية (البرلمان) والسلطة التنفيذية تطلب البيانات عن التحليل المالي للعمليات الحكومية، وإنَّ هذا يساعد على وضع السياسات التي تهدف الى تحقيق الاستقرار والتنمية ، وعلى هذا فإنه يجب تطوير النظام المحاسبي الحكومي للاعتبارات التالية:

1- النظام المحاسبي يجب إنَّ يكون مبنيا على أساس قاعدة الاستحقاق وليس على الاساس النقدي، وهذا يعني إنَّ الإيراد يجب أن يسجل على أساس استحقاقه وليس على أساس قبضه، كما إنَّ النفقات العامة يجب إنَّ تسجل عند الالتزام بها وليس عند دفعها، ويكمن السبب في تبني أساس الاستحقاق كقاعدة محاسبية وذلك لأنه يحقق المزايا الآتية.

أ- اذ يمكن من خلاله تحليل المصروفات الحكومية على أساس الكلفة الحقيقية للخدمة أو للوحدة المنتجة والتي تدخل ضمنها الديون غير المسددة على اختلاف أنواعها.

ب- إنَّ هذا الأساس يوضح القيمة الحقيقية للمشروعات الحكومية الكبيرة مثل الطرق والمباني وكذلك شراء وبيع السلع.

ت- يعطي صورة أوضح ليس لما تم تحصيله من إيراد وما تم أنفاقه، بالإضافة الى انه يوضح جميع الموارد الواجب تحصيلها وكذلك الاستخدامات الفعلية لها.

2- مسك الحسابات على أساس الأنشطة وهذا يتيح للسجلات المحاسبية من إنَّ تكون من الأدوات العامة فيها لتوفير البيانات والمعلومات المطلوبة لموازنة البرامج والأداء.

3- يجب أن تنشأ وحدة لمحاسبة التكاليف كلما كان ذلك ممكناً ولما كان هذا النظام يسجل كلفة العمل المنجز فإنه يعتبر من الوسائل التي يمكن عن طريقها توفير البيانات والمعلومات الخاصة بإنجاز المشروع⁽¹⁾.

(1) مؤيد عبد الرحمن الدوري و طاهر موسى الجنابي، ادارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2012، ص 211 - 212.

خامساً: صعوبات تطبيق موازنة البرامج والأداء في العراق⁽²⁾

1- إنَّ 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 أنشطة وبرامج حكومية مختلفة وتقييمها، وإنَّ المراجعة لم تعد حسابية إنما مراجعة تقييمية للأداء في المؤسسات العامة الحكومية المختلفة. وهذا ما يستلزم ضرورة توافر خبرة فنية عالية ودراية علمية وكفاءات عالية لدى أجهزة السلطة التشريعية (البرلمان) وذلك لتتمكن من مساندة التوبيبات الجديدة للموازنة والهدف من إعدادها، ولكي تكون الرقابة البرلمانية فعالة.

2- صعوبات تقع على عاتق الأجهزة التنفيذية ذات الصلة بالموازنة (وزارة المالية، وزارة التخطيط،...) مسؤوليات جديدة على صعيد إعداد الموازنة وتنفيذها، إذ إنَّ من المطلوب الإعداد والتحضير بموجب توبيبات جديدة مختلفة عما درج على اعتماده سابقاً، فضلاً 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 إدارياً لجهة أو وزارة مختلفة عن الأخرى، إنَّ هذا الأمر الذي يتطلب التنسيق بين هذه الوحدات لتنفيذ الأنشطة والبرامج. وإنَّ الصعوبة لا تقف عند هذا الحد، وإنما تبرز أيضاً في مسألة قياس كفاءة تنفيذ الأنشطة والبرامج، وكفاءة الأداء في وحدات التنفيذ، على سبيل المثال إن برنامج الرعاية الصحية في إطار التوبيب الإداري لموازنة الدولة، فقد يجري تنفيذه من قبل وزارة الصحة، وغيرها مثل وزارة التعليم، وزارة الدفاع...، والتي تقتضي الفاعلية هنا على تغيير الهيكل التنظيمي للدولة وبما يسمح بتنفيذ البرنامج المذكور من قبل جهة إدارية واحدة.

3- هناك صعوبات أخرى والتي تتعلق بتوافر الكوادر الفنية والإدارية المطلوبة للتطبيق، إذ تتطلب موازنة البرامج والأداء تطبيق تغييراً جوهرياً في الأسلوب الإداري السائد، وكذلك توبيب موازنة الدولة مع ما يتماشى مع متطلبات البرامج والأداء والذي يعد وسيلة فعالة من وسائل التحليل التي تجعل كل وحدة إدارية على دراية تامة بمدى مساهمتها في البرنامج محدد، وعلى معرفة ودراية بتكاليف إنجاز المهام والأعمال التي يتعين تنفيذها.

4- إنَّ تحول العراق من طريقة الأساس النقدي التي كان يعتمد عليها لسنوات طويلة إلى طريقة أساس الاستحقاق التي تنسجم مع موازنة البرامج والأداء لا يخلو من المعوقات والتعقيدات،

(¹) سلمان حسين عبد الله وجوان جاسم خضير، موازنه البرامج والاداء وسيله لتعزيز الرقابه في الوحدات الاقتصادية الحكومية، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، مجله العلوم الاقتصادية والاداريه، المجلد 32، العدد 89، 2016، ص 461.

(²) سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2011، ص 682.

وذلك لان الطريقة الأخيرة تحتاج إلى البيانات والمعلومات والتي تتسم بالدقة والشمولية، الأمر الذي ليس من السهل تحقيقه في العراق بشكل كامل في ظل الظروف الراهنة.

ومن الصعوبة الأخرى التي تمت مواجهتها هي ممارسة العمل الرقابي بأنواعه المختلفة (المالية المستقلة، الرقابة الإدارية، البرلمانية)، وذلك لأن الرقابة لم تعد مراجعة للاعتمادات وللبنود المقررة كما هو الحال في الموازنة التقليدية، إنما تصح 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 وإنما أيضا من قبل المسؤول عن تنفيذ البرنامج، فضلا عن الرقابة المستمرة على الأداء داخل وحدات الأداء.

الإستنتاجات

الجانب النظري

- 1- بسبب عدم كفاءة الاسلوب القديم في اعداد الموازنة العامة (موازنة البنود) تطور اتجاه الاخذ بالأساليب الحديثة في اعداد الموازنات العامة (موازنة الاساس الصفرية، موازنة البرامج والاداء، الموازنة التعاقدية) لغرض اصلاح الموازنة العامة وتحسين أدائها.
- 2- اعتمدت أغلب الدول على التحول التدريجي من أسلوب الموازنة القديم (موازنة البنود) الى الأساليب الحديثة في اعداد الموازنات العامة اذ بدأت في وزارات ومؤسسات معينة ثم على مستوى الموازنة العامة.
- 3- إنَّ السمة الريعية للاقتصاد العراقي جعلت منه اقتصاد غير مستقر اقتصاديا وماليا، أذ ان عدم استقرار اسعار النفط في السوق العالمية ينعكس على الايرادات النفطية ويؤدي الى عدم استقرار الموازنة العامة مما يستلزم البحث عن اساليب جديدة تحقق استقرار الموازنة العامة
- 4- غياب الظروف الملائمة والبيئة في العراق لتحسين الاداء والشفافية والمساءلة على اساس النتائج والتي تعيق تنفيذ موازنة البرامج والاداء
- 5- إنَّ استخدام معلومات الاداء في الموازنة يمكن من صنع قرارات تسهم في تحقيق اهداف الموازنة بتحسين كفاءة الانتاج وكفاءة التخصيص و الانضباط المالي الكلي.
- 6- إنَّ تحول العراق من طريقة الأساس النقدي التي كان يعتمد عليها لسنوات طويلة إلى طريقة أساس الاستحقاق التي تتسجم مع موازنة البرامج والأداء لا يخلو من المعوقات والتعقيدات، وذلك لان الطريقة الأخيرة تحتاج إلى البيانات والمعلومات والتي تتسم بالدقة والشمولية، الأمر الذي ليس من السهل تحقيقه في العراق بشكل كامل في ظل الظروف الراهنة.
- 7- إنَّ التقارير المالية الحالية المعدة من قبل الوحدات الحكومية العراقية تتلائم مع الوضع الحالي للموازنة العامة والذي يركز على الرقابة على بنود الإنفاق، ولكن لا تتماشى مع تطبيق موازنة البرامج والأداء والتي تتطلب توفير معلومات مالية وغير مالية وبشكل مفصل عن الأنشطة والبرامج التي تنفذها الوحدات الحكومية المختلفة.
- 8- موازنة الاداء تحاول ان تتحاشى القصور في موازنة البنود من خلال اظهار الموازنة ليس فقط نفقاتها حسب الوحدات الإدارية وما تحصل عليه من سلع وخدمات نتيجة لهذا الانفاق، بل انها ترتبط ذلك بما يتحقق نتيجة لهذا الانفاق، وذلك بالتركيز على المنتج الذي يتحقق نتيجة انفاق الموازنة على ما تحصل عليه من خدمات وسلع.

الجانب العملي:

- 1- ركزت دول العينة على تطبيق موازنة البرامج والأداء في اصلاح الموازنة العامة لما يمتاز به هذا الاسلوب من إيجابيات ومرونة في التطبيق.
- 2- نستنتج ان دولة مصر تعاني من ارتفاع كبير في النفقات العامة اثناء تطبيق موازنة البرامج والاداء.
- 3- عند تطبيق موازنة البرامج والاداء في مصر ابتداءً من سنة 2019 يلاحظ ان الايرادات العامة بدئت بالارتفاع مقارنةً مع السنوات السابقة واستمرت في ارتفاعها لغاية السنة المحددة للدراسة وهي 2021.
- 4- نستنتج من البيانات الموضحة في البحث لدراسة مصر انه على الرغم من الارتفاع في الايرادات العامة بعد تطبيق موازنة البرامج والاداء الا ان موازنتها لاتزال تعاني من عجز، وذلك لان موازنة البرامج والاداء تحتاج الى مدة زمنية طويلة للنهوض بالاقتصاد
- 5- نستنتج من تجربة الاردن انها عندما طبقت موازنة البنود وعند تطبيقها موازنة البرامج والاداء في سنة 2008 اتضح انها مازالت تعاني من ارتفاع متزايد في النفقات العامة، اما الايرادات العامة فأنها منخفضة وهذا يوضح ان موازنة الاردن تعاني من عجز مالي.
- 6- تم التحقق من فرضية البحث إذ إنَّ الاخذ بأساليب الموازنات الحديثة يعمل على إصلاح الموازنة العامة وتحسين الاداء المالي.

التوصيات

- 1- تقييم مدى جاهزية الحكومة العراقية والمؤسسات ذات العلاقة لتبني مفهوم موازنة الأداء وبحث مدى قبول هذه الفكرة لدى المسؤولين والموظفين والمجتمع المدني.
- 2- دراسة الإطار القانوني والتنظيمي في العراق لتحديد المعوقات والتحديات التي قد تواجه عملية تنفيذ موازنة الأداء واقتراح التغييرات المطلوبة إذا لزم الأمر.
- 3- الاستفادة من تجارب الدول الأخرى التي نجحت في تطبيق موازنة الأداء وتحليل العوامل التي ساهمت في نجاحها، وكيف يمكن تطبيق هذه الدروس في السياق العراقي.
- 4- تقدير الفوائد المحتملة التي يمكن أن يستفيد منها العراق من تنفيذ موازنة الأداء، وتحليل التكاليف المحتملة لتنفيذ هذه المبادرة، بما في ذلك التكاليف المالية والإدارية والفنية.
- 5- وضع خطة عمل متينة تحدد الخطوات اللازمة والموارد المطلوبة والجدول الزمني لتنفيذ موازنة الأداء في العراق، مع تحديد المسؤوليات وآليات المراقبة والتقييم.

6- وضع برامج توعوية وتدريبية للمسؤولين والموظفين والجمهور حول مفهوم موازنة الأداء وكيفية تطبيقها بشكل فعال.

7- ضرورة التحويل التدريجي في العراق من موازنة البنود الى موازنة البرامج والاداء وتهيئة المستلزمات المطلوبة لهذا التحول.

8- اعادة النظر بخطط التنمية القومية بحيث ترتبط وتتواءم مع اسلوب الموازنة الجديدة الذي يعد اكثر كفاءة من الناحية الاقتصادية والمالية.

9- أعداد قاعدة بيانات متكاملة عن جميع المتغيرات التي تدخل في اعداد الموازنة الحديثة والتي تساهم بسرعة عملية التحول.

10- إنشاء صندوق يعمل على تحقيق الاستقرار في الموازنة العامة ويكون مساند لعملية التحول نحو الموازنة الحديثة

إن تنفيذ هذه التوصيات سيساعد الباحث على إجراء دراسة شاملة حول إمكانية تطبيق موازنة الأداء في العراق وتقديم التوجيه العملي للمسؤولين عن اتخاذ القرار .

المراجع والمصادر

أولاً : القرآن الكريم

1- القرآن الكريم " سورة المجادلة " اية 11.

ثانياً : الكتب

- 1- أ. سامويلسون، بول، وويليام نورد ، علم الاقتصاد ترجمة هشام عبد الله، ط 2 ، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- 2- أبير، أوليفيية ، عصر النفط والتحديات الناشئة، ط1، مركز للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2011.
- 3- احمد، ابراهيم محمد، مبادئ الاقتصاد الكلي من منظور النظريات والسياسات النقدية، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.
- 4- أحمر، إسماعيل حسين ، " المحاسبة الحكومية من التقليد إلى الحداثة " ، ط 1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان - الاردن ، 2003.
- 5- احمر، سماعيل حسين ، موازنة البرامج والأداء (المفهوم - الفلسفة والأهداف)، دمشق - سوريا، 2004.
- 6- اسماعيل، اسماعيل خليل، ونائل حسن عدس، المحاسبة الحكومية، ط1، دار اليازوري للنشر، عمان - الاردن، 2010.
- 7- اسماعيل، عوض فاضل ، نظرية الإنفاق الحكومي: دراسة في جوانبه المالية والاقتصادية، ط2، بغداد، 2003.
- 8- الاعسر، خديجة، اقتصاديات المالية العامة، ط1، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2016.
- 9- الأعظمي، عبد الجبار ، نظرة الى النظام الاقتصادي الاسلامي" - دار الثقافة الإسلامية، بغداد، 2007.
- 10- الافندي، محمد احمد، مقدمة في الاقتصاد الكلي، الامين للنشر والتوزيع، صنعاء، 2010.
- 11- آل علي رضا صاحب أبو حمد ، المالية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر، البصرة، 2002.

- 12- الامين، عبد الوهاب، وفريد بشير طاهر، مبادئ الاقتصاد الجزئي والكلّي، ط1، مركز المعرفة للاستشارات والخدمات التعليمية، البحرين، 2005.
- 13- اندرواس، عاطف وليم ، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة (تطور الدور الاقتصادي الحكومي الضرائب، الانفاق العام، الموازنة العامة) ، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، 2009.
- 14- بن صالح، حمدي بن محمد، توازن الموازنة العامة، ط1، الاردن - عمان، دار النفائس، 20013.
- 15- بنا، شيرين عبد الحفيظ ، " الأسس العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية "، ط 1، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2011 .
- 16- البياتي، طاهر فاضل، وخالد توفيق الشمري، مدخل الى علم الاقتصاد التحليل الجزئي والكلّي، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان - الاردن ، 2009.
- 17- تيم، فايز، مبادئ الادارة المالية، ط 2، اثراء للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، 2011.
- 18- جميل، سرمد كوكب ، " الموازنة العامة للدولة مشاركة وشفافية و مساءلة "، ط1، دار أبن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل ، العراق، 2008 ، ص 23.
- 19- الجنابي، عبد الزهرة علي ، الجغرافيا الصناعية، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2013.
- 20- الحاج، طارق ، المالية العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2009.
- 21- الحبيب، فايز بن براهيم، مبادئ الاقتصاد الكلّي، ط 4، الرياض - السعوديه، 2000.
- 22- الحبيب، فايز بن براهيم، مبادئ الاقتصاد الكلّي، ط 4، دار النشر العبيكان، الرياض - السعودية، 2000.
- 23- الحجاوي، حسام ابو علي، الاصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، ط 2، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2004.
- 24- الحديدي، اشرف تيسير، الرقابة المالية والادارية، بغداد، 2008.

- 25- الحريري، محمد خالد، وآخرون، اقتصاديات المالية العامة والتشريع الجمركي، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2014.
- 26- حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007
- 27- حسين، إسماعيل، موازنة البرامج والأداء المفهوم الفلسفة والأهداف، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق - الجمهورية العربية السورية، 2004.
- 28- الحسيني، اسراء عادل، العلاقة بين مكونات السياسة المالية والنمو الاقتصادي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة - مصر، 2017، ص 101.
- 29- حشيش، عادل أحمد ، أساسيات المالية العامة - مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005.
- 30- حماد، أكرم أبراهيم ، " المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها " ، ط1، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن، 2001.
- 31- الحمداني، رفاه شهاب، نظرية الاقتصاد الكلي مقدمة رياضية، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2014.
- 32- خربوش، حسني، وحسين اليحيى، المالية العامة، ط 1، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة _ مصر، 2013.
- 33- الخطيب، خالد شحادة، وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط ٢، دار وائل للنشر، عمان، 2005.
- 34- الخطيب، خالد شحادة، ومحمد خالد المهائني ، " المحاسبة الحكومية، ط 1، دار وائل للنشر ، عمان - الاردن، 2008 .
- 35- الخطيب، خالد شحادة، وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط1، دار وائل للنشر، عمان - الاردن، 2003.
- 36- الخطيب، فاروق بن صالح، عبد العزيز بن احمد دياب، دراسات متقدمة في النظرية الاقتصادية الكلية، دار جامعة الملك عبد العزيز، 2009،
- 37- الخطيب، فاروق بن صالح، وعبد العزيز بن احمد دياب، دراسات متقدمة في النظرية الاقتصادية الكلية، 2014.

- 38- خلف، فليح حسن ، المالية العامة، ط1، جدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، عمان-الاردن، 2008.
- 39- خلف، فليح حسن التمويل الدولي، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان 2004.
- 40- خلف، فليح حسن، الاقتصاد الكلي، ط1، عالم الكتب الحديث، عمان - الاردن، 2007.
- 41- خوري، راني ، الموازنه العامه، منتدى الاستراتيجيات الاردني، الاردن، 2013.
- 42- خوشناو، صباح صابر محمد، الموازنة العامة في العراق دراسة تحليلية مع اشارة الى اقليم كردستان العراق، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، 2012.
- 43- داود، حسام علي، مبادئ الاقتصاد الكلي، ط 4، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2016.
- 44- الداوودي، زينب كريم، دور الادارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2013.
- 45- دراز، حامد عبد المجيد ، مبادئ المالية العامة، ط1، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، 2000.
- 46- دراز، حامد عبد المجيد، السياسات الماليه، الاسكندريه مصر، 2018.
- 47- الدراز، حامد عبد المجيد، وسعيد عبد العزيز عثمان، مبادئ المالية العامة، ط 1، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- 48- الدعيمي، عباس كاظم، السياسات النقدية والمالية واداء سوق الاوراق المالية، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2010.
- 49- الدوري، مؤيد عبدالرحمن، وظاهر موسى الجنابي، ادارة الموازنات العامة، عمان - الاردن، دار زهران للنشر والتوزيع، 2013.
- 50- رجاء، شريف، أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بيروت، 2010.
- 51- رضوان، محمد عوض ، " فلسفة موازنة البرامج والأداء في علاج مشكلتي العجز والدين العام ف الموازنة العامة للدولة " ، ط ا ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2009.

- 52- رضوان، محمد عوض، الاتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة للدولة ودورها في إدارة البرامج والأنشطة الحكومية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية 2009.
- 53- الزعبي، هيثم، وحسن ابو الزيت، اسس ومبادئ الاقتصاد الكلي، ط1، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الاردن، 2000.
- 54- الزهاوي، سيروان عدنان ميزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي (ط1، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب العراقي ، بغداد، 2008.
- 55- سامويلسون، بول، و ويليام نوردهاوس، الاقتصاد، ط 2،الدار الاهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2006 .
- 56- السريتي، السيد محمد، وعلي عبد الوهاب نجا، مبادئ الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية، 2008.
- 57- سون، ولاس بيتر ،الدخل والعمالة والنمو الاقتصادي الجزء الثاني، ترجمة برهان دجاني، المكتبة العصرية، بيروت، 1967.
- 58- السويدي، سيف سعيد، مدخل لأسس الاقتصاد، دار الكتب القطرية، الدوحة، 2002.
- 59- السيد علي، عبد المنعم، ونزار سعد الدين العيسى النقود والمصارف والاسواق المالية»، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 60- الشايجي، وليد خالد، المالية العامة الإسلامية المدخل الى المالية العامة الإسلامية، ط 1، دار النفائس للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2005.
- 61- الشرع، يعرب محمد، دور القطاع الخاص في ادارة المرافق العامة الاقتصادية، ط1، دار الفكر للنشر والتوزيع، دمشق - سوريا، 2010.
- 62- شكري، فهمي محمود اقتصاديات المالية العامة، دار الحكمة، ط1، لندن، 2014.
- 63- الصوص، نداء محمد، الاقتصاد الكلي، ط1، دار اجنادين للنشر والتوزيع، 2007.
- 64- طاقه، محمد، وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2007.
- 65- طوروس، وديع، الاقتصاد الكلي، 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت - لبنان، 2010.

- 66- الظاهر، نعيم ابراهيم، مبادئ الادارة الاقتصادية، ط1، عالم الكتب الحديث، عمان، 2009.
- 67- عامر، وحيد مهدي، السياسات النقدية والمالية والاستقرار الاقتصادي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة 2010
- 68- عبد الحميد، عبد المطلب، النظرية الاقتصادية التحليل الجزئي والكلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 69- عبد الحميد، عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2005.
- 70- عبد العال، حسام، سياسات تحقيق التوازن الاقتصادي، ط 1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
- 71- عبد العظيم، حمدي، السياسات المالية والنقدية دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والفكر الاسلامي، ط 1، الدار الجامعية - الاسكندرية، الاسكندرية، 2007.
- 72- العبيدي، سعيد علي محمد، اقتصاديات المالية العامة، ط 1، دار دجله ناشرون وموزعون، عمان - الاردن، 2011.
- 73- عثمان، سعيد عبد العزيز ، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2011.
- 74- عثمان، سعيد عبد العزيز، المالية العامة مدخل تحليل المعاصر، الدار الجامعية، 2008.
- 75- عصفور، محمد شاكر ، أصول الموازنة العامة، ط4، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2012.
- 76- عصفور، محمد شاكر، اصول الموازنة العامة، ط2، دار المسيرة، عمان - الاردن، 2009.
- 77- عصفور، محمد شاكر، اصول الموازنة العامة، ط2، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان - الاردن ، 2014.
- 78- عطوي، فوزي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2003.

- 79- العكيلى طارق، الاقتصاد الجزئى، جامعة الموصل، 2001.
- 80- العلى، أحمد ابراهيم ، الاستثمار الاجنبى والنمو وسياسات الاستقرار الاقتصادى، دار الكتب، كربلاء، 2014.
- 81- العلى، احمد ابراهيم، التمويل والسوق الصرف والتنمية فى اقتصاد نفطى، ط1، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2016.
- 82- العلى، عادل فليح، المالية العامة والتشريع المالى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الموصل، 2002.
- 83- العلى، عادل فليح، المالية العامة والقانون المالى والضريبي، ط 1، اثناء للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن، 2009.
- 84- عواد، قيس حسن، المالية العامة والتشريع المالى، كلية القانون، جامعة الموصل، 2004.
- 85- الفار، مصطفى، الاداره المالىه العامه، ط1، دار اسامة للنشر والتوزيع ، الاردن - عمان، 2017.
- 86- فهد، نصر حمود مزان، اثر السياسات الاقتصادية فى اداء المصارف التجارية، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 87- فهمى، لىلى عبد الحميد ، : "النظام المحاسبى لموازنة البرامج والأداء وتبويب النفقات"، ملتقى موازنة البرامج والأداء فى الجامعات العربية ، دمشق ، سوريا ، 2004.
- 88- قرم، جورج، تعريف المسائل المالية والنقدية الأساسية فى العراق والمنطقة بعد الحرب، ط1، بيروت - لبنان، ، 2004.
- 89- القرىشى، مدحت ، تطور الفكر الاقتصادى، ط 2 ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2011
- 90- قناوى، عزت، اساسيات فى المالية العامة، دار العلم للنشر والتوزيع، مصر، 2006.
- 91- كاكه حمه زارا لطيف ، موازنة البرامج والأداء ودورها فى تخفيض النفقات العامة للدولة والرقابة عليها ، بحث مقدم للمعهد العربى للمحاسبين القانونيين ، اربيل ، 2012.
- 92- الكرخى، مجيد، موازنة الاداء واليات استخدامها فى وضع وتقييم موازنة الدولة، ط 1، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2015.

- 93- كنعان، علي، الاقتصاد المالي، ط1، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2008.
- 94- لعمارة، جمال، اساسيات الموازنة العامة، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004،
- 95- لعمارة، جمال، اساسيات الموازنة العامة، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
- 96- محمد يوسف حاجم وأحلام نوري منشد، التكامل الصناعي وآليات التوزيع المكاني، ط1، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان، 2019.
- 97- محمود حسين الوادي احمد عارف العساف، الاقتصاد الكلي، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2009، ص 80.
- 98- محمود، رأفت سلامة ، المحاسبة الحكومية، ط1، الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2010.
- 99- محمود، وداد يونس، النظرية النقدية النظريات المؤسسات السياسات، دار الكتب للطباعة، الموصل، 2001.
- 100- مساعدة، امجد عبد المهدي، ومحمود يوسف عقله، دراسة في المالية العامة ، ط1، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 101- المشهداني، خالد احمد فرحان، ورائد عبد الخالق عبد الله العبيدي، مبادئ الاقتصاد، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2013.
- 102- المصلح، ثامر علوان، علم الاقتصاد الجزئي والكلي، ط1، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2014.
- 103- مطرود، إياد شيحان ، موازنة البرامج والأداء وإمكانية تطبيقها في دوائر الدولة، دراسة تطبيقية في وزارة العلوم والتكنولوجيا دائرة بحوث الكيمياء ، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ، بغداد ، 2009
- 104- المعارك، محمد عبد العزيز، وعلي شفيق، اصول وقواعد الموازنة العامة، جامعة الملك سعود النشر العلمي والمطابع، الرياض، 2003.
- 105- معروف، هوشيار، دراسات في التنمية الاقتصادية استراتيجيات التصنيع والتحول الهيكلي، عمان، دار صفاء، 2004،.

- 106- المهائبي، محمد خالد، المحاسبة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر.
- 107- المهائبي، محمد خالد وخالد شحاده الخطيب، المالية العامة، سوريا - دمشق، 2016.
- 108- المهائبي، محمد خالد، وآخرون ، المحاسبة الحكومية " ، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2011 .
- 109- المهائبي، محمد خالد، وآخرون، اصول المحاسبة، دار الملاين للنشر والتوزيع، دمشق - سوريا، 2014، ص 165.
- 110- ناشد، سوزي عدلي، اساسيات المالية العامة (النفقات العامة الايرادات العامة الميزانية العامة)، ط1، منشورات الحلبي، بيروت - لبنان، 2006.
- 111- ناشد، سوزي، اساسيات المالية العامة، ط2، منشورات الحلبي، بيروت - لبنان، 2008.
- 112- النصور، ايداد عبد الفتاح، اساسيات الاقتصاد الكلي، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2013.
- 113- نصار، جابر جاد، التصور الحديث لعقد الالتزام B.O.T، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة - مصر، 2007.
- 114- النقاش، غازي عبد الرزاق ، المالية العامة تحليل اسس الاقتصاديات المالية، ط 4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان_ الاردن، 2010،
- 115- النقاش، غازي عبد الرزاق، المالية العامة تحليل اسس الاقتصاديات المالية، ط 4، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان_ الاردن، 2010.
- 116- الهبتي، احمد حسين ، اقتصاديات النفط ، ط1، دار الكتاب للطباعة والنشر العراق - الموصل ، 2000.
- 117- الهبتي، نوزاد عبد الرحمن، ومنجد عبد الطيف الخشالي، اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2006.
- 118- الوادي، محمود حسين، مبادئ المالية العامة، ط2، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان - الاردن، 2010.

- 119- الوادي، محمود، وآخرون، الأساس في علم الاقتصاد، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2007.
- 120- الوردات، خلف عبد الله، وسهيل بسيم الدباس، " المحاسبة الحكومية وإعداد موازنة البرامج والأداء " ، ط1، الوراق للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2009.
- 121- الوزني، خالد واصف، واحمد حسين الرفاعي، مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق، ط 10، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن - عمان، 2009.
- 122- يونس، عدنان حسين، علي اسماعيل عبد المجيد، الهيمنة المالية للدول الراعية ، دار الايام للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، 2016.
- 123- يونس، منى، الوصول الى الرفاهية، ط1، دار الخلود بيروت، 2010.

ثالثاً : الرسائل والاطاريح

- 1- امين، حقي، وتوماس فرمان، تحليل العلاقة بين سعر الصرف الاجنبي وعجز الموازنة العامة الجزائر ومصر نموذجا مع اشاره خاصه العراق لمدته 1990 - 2014، اطروحة دكتوراه، جامعه الكوفة، كلية الادارة والاقتصاد، 2016.
- 2- البخيتاوي، حسين مهجر، تقييم فاعلية الموازنة العامة في العراق طبقاً لمعايير الكفاءة والعدالة للمدة (2003 - 2009) رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، 2011 .
- 3- البشيتي، عبدالرحيم عصام، مدى امكانية تطبيق الموازنة على أساس الأنشطة في المصارف الوطنية الفلسطينية العاملة في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية غزة، 2009.
- 4- البكري، صفاء علي حسين، (تقييم مناهج معالجة عجز الموازنة الحكومية)، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية الإدارة والاقتصاد ، 2011.
- 5- جاسم، أحلام حمزة، (دور المعلومات المحاسبية في تقييم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الخدمية)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2010.

- 6- حسين شناوة مجيد، العلاقة بين عجز الموازنة والتغيير النقدي في بلدان مختاره مع اشاره خاصه للعراق، اطروحة دكتوراه، جامعه الكوفة، كلية الإدارة والاقتصاد ، 2016.
- 7- حسين، احمد خلف، تحليل اقتصادي للتنظيم التشريعي للاختصاصات المالية للحكومة المركزية والاقاليم مع تطبيق على جمهورية العراق، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة ، كلية الحقوق، 2020.
- 8- الخالدي، غدير جواد كاظم، تحليل النفقات الاجتماعية في اطار الموازنة العامة العراقية وبيان تأثيرها في النمو الاقتصادي للمده 2001 - 2014، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية الادارة والاقتصاد، 2017.
- 9- الخياط، أسامة محمد ، موازنة البرامج والأداء وإمكانية تطبيقها على الموازنة العامة للدولة في سورية، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة دمشق، كلية الدراسات العليا، 2003،
- 10- سلمان، هزاع داود ، السياسة المالية ودوره في الاصلاح الاقتصادي، اطروحة دكتوراه، ، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد ، 2009.
- 11- الشمراني، سوسن، موازنه البرامج والاداء المفاهيم والتطبيق، رسالة ماجستير، جامعه الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 2010.
- 12- الشمري، نوف علي عواد، ادارة المتغيرات الكلية في ظل الازمات الاقتصادية العراق حاله دراسية للمده (1990- 2013)، رساله ماجستير، غير منشورة، جامعه كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، 2015.
- 13- الشوابكة، عون علي عقل ، " مدى ملاءمة النظام المحاسبي الحكومي لتطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن "، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة آل البيت، 2000.
- 14- صلال، شاكِر حمود، تأثير قواعد السياسة المالية على فعالية السياسة النقدية في العراق، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، 2017.
- 15- عبد الجبار، سرمد، هداب الخير الله، فعالية المثبتات التلقائية في تحقيق استقراره الموازنة العامة في العراق للمده 1988 _ 2013، أطروحة دكتوراه، جامعة كربلاء، كلية الادارة والاقتصاد، 2015.

- 16- عبد اللطيف، حدادي ، دور السياسة النقدية والمالية في مكافحه التضخم في الدول النامية دراسة حاله الجزائر 2000- 2014، اطروحة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2017.
- 17- عبد الله، فاطمة احمد، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وتطبيقاتها في التشريع الموريتاني ، رسالة ماجستير ، غير منشورة، جامعة بغداد، كلية القانون، 1999 .
- 18- عبدوس ايمان، دور تبني المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام في تطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر واثره على جوده الابلاغ المالي الحكومي ، اطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2022.
- 19- العبيدي، إبراهيم محمد حسين ، اتجاهات الإنفاق الحكومي ومحدداته لدول عربية مختارة للمدة 1980 - 2000، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، الادارة والاقتصاد، 2005.
- 20- عثمان، حسن، "تطوير" وحدات الموازنة للحكومة الفلسطينية باستخدام موازنة البرامج والأداء دراسة ميدانية". رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، 2011.
- 21- غنام، فريد احمد عبد الحافظ، اطار مقترح الاعداد وتطبيق موازنه البرامج والاداء في فلسطين، رساله ماجستير، الجامعة الاسلاميه، كلية التجارة، 2006.
- 22- مشكور، سعود جايد، وآخرون، استخدام موازنه البرامج والاداء اداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية دراسة تطبيقية، رساله ماجستير، جامعة المثنى، 2018.
- 23- الموسوي، واثق علي محي حسون، اشكاليه اداره الموازنات العامة في الدول الربعية في ظل التحول نحو اقتصاد السوق الامارات انموذجا مع اشارته للعراق، اطروحة دكتوراه، جامعه كربلاء، كليه الإدارة واقتصاد، 2015.
- 24- ياسين، اسماء منسي ، منظمة الاقطار المصدرة للبترول في ظل المتغيرات الاقتصادية الدولية مع اشارة للعراق ، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد ، 2007.

رابعاً : التقارير والنشرات الاحصائية

- 1- (تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية / صلاحيات تنفيذ نفقات المشاريع الاستثمارية)
- 2- الأوبك ، النشرة الاقتصادية الشهرية ، 2009.

- 3- البند الثالث من المادة (12) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.
- 4- البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي ، التقرير المديرية العامة للإحصاء والابحاث، بغداد - العراق، 2008.
- 5- البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، التقرير المديرية العامة للإحصاء والابحاث، بغداد - العراق، 2003-2004.
- 6- البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، التقرير المديرية العامة للإحصاء والابحاث، بغداد - العراق، 2005.
- 7- البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، التقرير المديرية العامة للإحصاء والابحاث، بغداد - العراق، 2016.
- 8- تنظر المادة (8) من النظام الداخلي لوزارة المالية رقم 1 لسنة 1990.
- 9- دليل اعداد الموازنات التخطيطية وخطط وموازنة التشغيل والصيانة لشركات مياه الشرب والصرف الصحي، 2011
- 10- الدليل الدولي لإدارة المالية العامة.
- 11- دليل موازنة البرامج والاداء، مرصد الموازنة العامة وحقوق الانسان وتحديات التحول، مصر ، 2014.
- 12- الزبيدي، عدنان عبد الامير، الواقع الزراعي في العراق بعد 2003، التحديات والحلول، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2022،
- 13- عبد جواد، فاطمة ،الضرائب ودورها في العملية الاقتصادية، مقال منشور في جريدة الصباح ، بتاريخ 7/4 /2007.
- 14- مشيب بن عايض القحطاني، قياس وادارة في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، المؤتمر لمعاهد الادارة العامة والتنمية الادارية في دول مجلس التعاون لدول الخليج، 2019.
- 15- الموازنة العامة في مصر وتحديات التحول، مرصد الموازنة العامة وحقوق الانسان، 2015.
- 16- مؤشرات الاداء الرئيسية مصرف الطيف الاسلامي للاستثمار والتمويل.

- 17- وثيقة برنامج تطوير القطاع المالي، خطة التنفيذ 2020" ، برنامج تطوير القطاع المالي، المملكة العربية السعودية، 2020.
- 18- وزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الإحصاء الصناعي، قسم الصناعات الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، بيانات غير منشورة للأعوام (2007 - 2020)
- 19- وزارة المالية ، سبل تنمية مصادر الإيرادات العامة في العراق 2009، الدائرة الاقتصادية.
- 20- وزارة المالية منشور اعداد الموازنة العامة العام المالي 2015/2016
- 21- وزارة المالية، حصاد سنة أعوام 2014-2020 إنجازات ومشروعات وزارة المالية، 2020
- 22- وزارة المالية، خطة عمل دائرة الموازنة العامة لسنتي (1998 و 2001م)، قسم البحوث والإحصاء ، منشورة ضمن كراس خاص بوزارة المالية
- 23- وزارة المالية، دليل موازنة البرامج والاداء 2020، جمهورية مصر العربية.
- 24- وزارة المالية، صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، مصر، 2011
- 25- وزارة المالية، نسخته المواطن الموازنة المعتمدة، موازنه المواطن العام المالي 2022-2023 ، جمهورية مصر العربية، 2023
- 26- وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، المملكة الأردنية الهاشمية، دليل محلل الموازنة 2003.
- 27- وزاره المالية والصناعة، اعداد وتطبيق الموازنة القائمة على الاداء وزاره المالية والصناعة، الامارات العربية المتحدة، 2005.
- 28- وزاره المالية، البيان التحليلي عن مشروع الموازنة العامة للدولة، للسنة المالية 2016 2017، القاهرة - مصر ، 2016.
- 29- وزاره المالية، دليل اعداد الموازنة متوسطة المدى الإدارة العامة للموازنة، فلسطين، 2020
- 30- وزاره المالية، موازنه التنمية الاقتصادية والبشرية، البيان المالي التمهيدي لمشروع الموازنة العامة للدولة العام المالي 2019 - 2020، جمهورية مصر، 2019

31- ووزارة الصناعة والمعادن، رئاسة مجلس الوزراء، هيئة المستشارين ، الاستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030، ملخص تنفيذي ، تموز ، 2013.

خامساً : البحوث والمجلات

- 1- ال زياره، كمال عبد حامد ، تغير استراتيجية الموازنة العامة واهميته في النهوض بالاقتصاد العراقي، جامعه اهل البيت عليهم السلام، العدد 29، 2020.
- 2- الازرق، اسامه ابراهيم، وابراهيم احمد جهان ، مدى امكانيه تطبيق اسلوب موازنه البرامج والاداء دراسة استطلاعية على القطاع الحكومي بليبيا ،مجلة الاستاذ، العدد 14، 2018.
- 3- ايوب، بان هاني، واخرون، تقويم كفاءة الاداء باستخدام بعض المؤشرات الانتاجية، العدد 140، 2011.
- 4- البدور، جمال ، (منهجية ومراحل موازنة البرامج والأداء في الجامعات)، الملتقى لموازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، 2004.
- 5- البناء، بشير عبد العظيم، واخرون، مدخل مقترح لتطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج واثره على النظام المحاسبي في الحكومي في مصر، المجلة العلمية للعلوم التجارية، المجلد 47، العدد ، 2023.
- 6- بوعمره، حسن، اثر السياسات النقدية والمالية على النمو الاقتصادي في الدول العربية خلال الفترة 1995 _ 2016، مجلة التكامل الاقتصادي، العدد 3، 2018.
- 7- بيرش، احمد، وحميدة مختار، الموازنة الصفرية كمقاربه لترشيد الانفاق العام في الجزائر، مجله العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، الجزائر، المجلد 12، العدد 2، 2019.
- 8- جابر، منال، وموسى محمد، العلاقة التبادلية بين عجز الموازنة العامة المصرية ومعدل التضخم، جامعة عين شمس، كلية التجارة، 2021.
- 9- الحاج، حسن، عجز الموازنة المشكلات والحلول، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد 63، 2007.

- 10- حسين، سطم صالح، ومحمد طارق عبد الوهاب، الاثار الاقتصادية لتفعيل سياسات التحول الى موازنه البرامج والاداء في العراق دراسة تطبيقية، مجله جامعه كركوك للعلوم الادارية والاقتصادية، مجلد 11 عدد 1، 2021.
- 11- حمادي، حمادي عباس، وحيدر عبود كزار، استراتيجية التنمية السياحية في العراق مجله العلوم الإنسانية المجلد 11، العدد 3، 2008
- 12- حيرش، فايزه، ومحمد طرشي ، موازنة البرامج والاداء كأسلوب لعصرنة الموازنة العامة للدولة بالجزائر في ظل القانون العضوي، مجله التكامل الاقتصادي، الجزائر، 2020.
- 13- خليل، حوراء احسان ، امكانيه تطوير موازنه البرامج والاداء في الوحدات الإدارية الحكومية وفقا لاطار مقترح، جامعه الفرات الاوسط التقنية، العراق، مجلة مركز دراسات الكوفة، عدد 54 سنه، 2019.
- 14- داوود، ياسر ابراهيم محمد، ورمضان عبد الحميد الميهي، اطار مقترح لتطوير موازنه البرامج والاداء قطاع الصحة في مصر دراسة تحليلية على مؤسسه افتراضيه بقطاع الصحة في مصر في ضوء اهداف التنمية المستدامة 2030، المجلة العلمية للدراسات والبحوث المالية والادارية، مصر، المجلد 13 عدد 3، 2020.
- 15- دلي، شذى سالم، مقومات التنمية السياحية واثرها في تحقيق التنوع الاقتصادي في العراق (السياحة الدينية النموذج)، العراق، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد 62، 2019.
- 16- الراوي، احمد عمر، مستقبل القطاع الزراعي العراقي في ضوء المتغيرات الجديدة، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، الجامعة المستنصرية، العدد 13، 2007
- 17- الربيعي، كريم جاسم عباس، امكانيه تطبيق موازنه البرامج والاداء في الجامعات العراقية دراسة التحليلية وصفيه لجامعه بابل، العراق، مجله جامعه بابل للعلوم البحتة والتطبيقية، المجلد الاول 27 ، عدد 3، 2019.
- 18- رجب، محمود حسين، وعابد فضيلة، نموذج مقترح للانتقال الى موازنة البرامج والاداء في سورية من خلال دراسة تجارب عربية ودولية، جامعة دمشق، سوريا، مجلة جامعة البعث، المجلد 44 العدد 18، 2022.

- 19- الرشيدي، مفلح ، الموازنة العامة للدولة - التطوير اصبح ضرورة ، ، معهد الإدارة العامة، مجلة التنمية الإدارية ، الرياض - السعودية، العدد 137 ، 2015.
- 20- رضوان، عبد الباسط احمد، اتجاهات معاصره في الموازنة العامة، مجله جامعه الملك عبدالعزيز الاقتصاد والادارة، عدد 1، 2000.
- 21- الساطي، طارق، الإدارة المالية للدولة ديوان المحاسبة في الامارات العربية المتحدة 2006.
- 22- الساعدي، ذوالفقار علي رسن، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي ، العراق، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد12 ، العدد 9، 2010 .
- 23- سالم، احمد، " تطبيق نظام موازنات الأداء مع تحقيق الجودة الشاملة في مصلحة الضرائب على المبيعات"، بحث مقدم لمؤتمر تحديث نظم الموازنة والرقابة على الأداء، الجمعية العربية للتكاليف والمعهد المصري للمحاسبين والمراجعين، القاهرة، 2002.
- 24- سالم، احمد، "التجربة المصرية في التحول الى موازنات الأداء"، بحث ، دم لمؤتمر تحديث نظم الموازنة والرقابة على الأداء ، الجمعية العربية للتكاليف والمعهد المصري للمحاسبين والمراجعين ، القاهرة ، 2002
- 25- سلمان، عامر محمد، وسناء أحمد ياسين، (إطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية)، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 22، العدد 92، 2016.
- 26- السيد، هشام عبد الحي، الاداء المتوازن للتدريب، دبي، 2005
- 27- الشمري، سلام منعم زامل، التنمية الزراعية ومتطلبات الأمن الغذائي في العراق ، بحث منشور في مجلة الغري لعلوم الاقتصاد والإدارة، جامعة الكوفة، العدد 11 المجلد 3 ، 2012.
- 28- صالح، مظهر محمد، " السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومفارقة الإزدهار في إقتصاد ريعي"، مجلة العلوم الاقتصادية. العدد 8 سنة 2011.
- 29- صقر، احمد علي غازي، وهدير العدوي احمد الجمال، اطار محاسبي مقترح للتحول التدريجي من المركزية نحو لا مركزية الموازنة العامة في ظل التوجهات المعاصرة دراسة

تطبيقه، المجلة العلمية للدراسات والبحوث المالية والتجارية، جامعة المنصورة، المجلد 3 عدد 2 الجزء الثاني، 2022

30- طالب، مهند مجيد، ومعاذ غسان اسماعيل، استخدام موازنه البرامج والمحاسبة عن الاداء في تفعيل اليات الحكومة والحد من مخاطر الوكالة دراسة استطلاعيه في عينه من كليات الجامعة العراقية، مجله جامعة جيهان اربيل العلمية، العدد 2، 2018.

31- الطائي، اسعد خليل لازم، ومحمد حلو داود الخرسان، تقويم اجراءات الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية (بحث تطبيقي في حكومة محافظه ذي قار المحلية)، العراق، مجله دراسات محاسبيه وماليه، 2016 المجلد 11، عدد 34.

32- العامري، محمد علي ابراهيم، ونهاد عبد العباس موحان الموسوي، الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنه الاداء، مجلة دراسات في محاسبية ومالية، المجلد 13 عدد 42، 2018.

33- العبادي، إبراهيم، وعمر المشهداني، تقييم تطبيق الموازنة الموجهة بالنتائج في وزارة التربية والتعليم الأردنية، المجلة الدولية للاقتصاد والدراسات المالية، المجلد 1، العدد 1، 2011

34- عبد الرحمن، عماد محمد، وسيف الدين هاشم قمر، سياسات دعم اسعار محصول الحنطة تأثيرها على المساحة المزروعة في العراق لمدته 1970 _ 2002، مجلة جامعه الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 5 العدد 10، الجامعة العراقية، كلية الادارة والاقتصاد، 2013.

35- عبد الفتاح، منى حسن حجازي، واخرون، اطار مقترح لأعداد الموازنة البيئية في الوحدات الإدارية الحكومية لتحقيق الرقابة المالية وترشيد الانفاق، مجله العلوم البيئية، جامعه عين شمس، المجلد 47 الجزء الاول، 2019.

36- عبد الله، سلمان حسين، وجوان جاسم خضير، موازنه البرامج والاداء وسيله لتعزيز الرقابة في الوحدات الاقتصادية الحكومية، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، مجله العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 32، العدد 89، 2016.

- 37- عبد الله، علي مال الله ، قانون الإدارة المالية والدين العام وتأثيرها في النظام المحاسبي الحكومي العراقي دراسة مقارنة، جامعة الموصل، مجلة تنمية الرافدين، عدد 99 مجلد 32، 2010.
- 38- عبد الوهاب، أحمد، موازنة البرامج والأداء تجارب دولية للتحويل إلى موازنة البرامج والأداء، المركز المصري لدراسات السياسات العامة، القاهرة، 2018.
- 39- فتحي، شريف محمد، موازنة البرامج والاداء نحو الاصلاح الاقتصادي وخفض أهداف المال العام، مركز البديل للتخطيط والدراسات الاستراتيجية، مصر، 2016.
- 40- الفهد، محمد، وآخرون، اهمية التحول من موازنه البنود الى موازنه البرامج والاداء تجربه البلدية مصر، مصر، مجله الدراسات والبحوث البيئية، العدد 7، 2017.
- 41- الفهداوي، علي حسين احمد ، الموازنة العامة والرقابة عليها في التشريعات العراقية، كلية التراث الجامعة، مجله العلوم السياسية، العدد 59، 2020.
- 42- فياض، محمد خليل و الزائدي ، خالد على، الأزمة المالية العالمية وأثرها على أسعار النفط الخام، بحث مقدم للندوة العلمية الثالثة حول الأزمة المالية العالمية وسوق الطاقة المنعقدة بطرابلس يوم الثلاثاء الموافق 20/1/2009، مركز بحث العلم الاقتصادية، المنظمة العالمية الطاقة ، 2009.
- 43- قاسم، مظهر محمد صالح، الطاقة الاستيعابية، للنفقات التشغيلية ومرونة الكلفة المالية للسياسة النقدية، 2012.
- 44- قرندة، صلاح مرتضى عبد الرحمن، اعداد الموازنة وفقا لمنهج البنود واثره على الرقابة الجامعات الحكومية السودانية، جامعة الجوف، المملكة العربية السعودية، مجله الاقتصاد الجديد، العدد 1، 2019.
- 45- قطاع النفط والغاز في العراق، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وانتمان الصادرات، اداره البحوث و تقييم مخاطر الدول، 2022
- 46- محمود، شيماء زهير، وبتول يونس صبيح، امكانية التحول من موازنه البنود الى موازنه البرامج والاداء في تحقيق كفاءه الاداء، مجله العلوم المالية والمحاسبية، المجلد 2، العدد 5، 2022.

- 47- ناشور، هيام خزل، العلاقة بين العوائد النفطية وبين الأنفاق الحكومي في دول مجلس التعاون الخليجي، العلوم الاقتصادية، المجلد8، العدد 31، 2012، ص5
- 48- نعمه، نغم حسين ، إدارة العوائد النفطية ودورها في تعظيم الثروات العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 12 العدد 35، 2015 .
- 49- هاشم، صدام كاطع، لعوامل المؤثرة في تخطيط النفقات الجارية في الموازنة العامة الاتحادية للدولة (بحث تطبيقي في عينة من دوائر وزارة الصحة) مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد 11 العدد 37، العراق، 2013.
- 50- هلال، هدى ابراهيم احمد ، اعداد موازنه البرامج والاداء في ظل مصفوفه البرامج الجديدة وتأثيرها على كفاءه اداء وزاره التعليم العالي في ظل رؤيه مصر الاستراتيجية 2030، المجلة الدولية للعلوم البحث والتنمية المستدامة، العدد 1 المجلد 4، 2021.
- 51- ياسين، سناء احمد، وسلمان حسين عبد الله، اشكاليه الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي، مجله العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ،32 العدد 87، 2017
- 52- يونس، ايهاب محمد ، تطبيق موازنه البرامج والاداء بين الواقع والمأمول حاله مصر، جامعة حلوان، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية، المجلد 34 العدد 3، 2020.

سادسا: الانترنت

- 1- (<http://al-diwaniya.com>)
- 2- <http://www.mof.gov.iq/pages/ar/AbtBudget.aspx>
- 3- <https://www.youm7.com/story>
- 4- الإمارات تنصدر العالم في كفاءة السياسة المالية الحكومية، الموقع الالكتروني جريدة الرياض، متاح على الرابط التالي :
- <http://www.alriyadh.com/2012/06/05/article741850.htm>
- 5- الغيطاني، إبراهيم، الموازنة العامة: إشكاليات مصرية وحلول إماراتية، المصري اليوم 23 أيلول من عام 2012، الموقع الالكتروني: www.almasryalyoum.com
- 6- الموقع الالكتروني: <http://www.isjse.org/page.php>
- 7- الإنترنت: استراتيجية الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الاردن 2012-2014

سابعاً : المصادر الاجنبية

- 1- Abdulzahra Alrawazqee, Smart Public Budget Implementation in Iraq: Opportunities and Challenges, Kalmyk State University, Conference Paper 2023.
- 2- Aisen, Ari and Hauner, David, Budget Deficit and Interest Rates: A Fresh Perspective. IMF Working Paper, February 2008, Fiscal Affairs Department, 2008.
- 3- Alaa Mohammad and Magdy Melegy. "Program and performance budgeting system in public sector organization: An Analytical study in Saudi Arabian context" International business research vol(10) no(4) 2017.
- 4- Aldo kask" Program budgeting to improve decision making and resource planning inestonian defense" Thesis and Dissertation collection united states navy naval postgraduate school, 2001 .
- 5- BRADLEY R. SCHILLER, Essentials of Economics, Library of Congress Cataloging-in Publication Data, 4th ed, 2002.
- 6- BRADLEY R. SCHILLER, THE ECONOMY TODAY, The Library of Congress has cataloged the original edition as follows, 11th ed. 2008.
- 7- Campbell R. McConnell, Stanley L. Brue, Macroeconomics Principles, Problems, and Policies, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 15th ed., 2002.

- 8- Christina Romer, Spurious Volatility in Historical Unemployment Estimates, DC: Government Printing Office, 2004,
- 9- Gruber, Jonathan, Public Finance and Public Policy, Worth Publisher, New York 2011
- 10- Ireland, Lewies. & Cleland, David, Project Management Strategy Design and Implementation, 5th ed, New York, USA, 2006, Graw-Hill.
- 11- John B. Taylor, Economics, Printed in the U.S. A, 1998, 2th ed.
- 12- McConnell Brue. Walstad, Macroeconomics Study Guide for use with, Published by McGraw-Hill/Irwin, 17th ed, 2008. ..
- 13- MCGRAW-HILL, Focus on Personal Finance, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 2016.
- 14- McGraw-Hill/Irwin Value Edition, Economics, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 17th ed., 2008.
- 15- McGraw-Hill/Irwin Value Edition, MICROECONOMICS: PRINCIPLES, PROBLEMS, AND POLICIES, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 17th ed..
- 16- Mullen, P.(2006): "performance based budgeting the contribution of the program assessment rating tool", public budgeting & finance winter.
- 17- Murcia, William (ZBB can reduce total spend), The Hackett Group3,may 2012
- 18- Natali.j,Webb, Philip. J Candreva," "Diagnosing Performance -6 Management and Performance budgeting systems: A Case study of the U.S.Navy", 2012.

- 19- NCSL, What is Zero Based Budgeting At [http://www.ncsl.org/The politics of public budgeting](http://www.ncsl.org/The-politics-of-public-budgeting) (Washington, D.C. Press: 2010).
- 20- Revue de "The legal Framework for budget systems". OECD volume(4) no(3), 2004, p26
- 21- Robert J Gordon, "Macroeconomics", 8th Ed, Addison Wesley Long Man, California, 2000 p. 365
- 22- Robinson. M., Program Classification for performance Based –7 Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence world Bank publications, Washington, 2013
- 23- Rudiger Detusch, Stanley Fischer, Richard Startz, MACROECONOMICS, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 8th ed, 2004.
- 24- Stephen L. Slavin, Economics, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 8th ed, 2006.
- 25- William A. McEachern, Economics A Contemporary Introduction, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 4th ed. .
- 26- World Bank, World Governance Indicators, Available(18) at, http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp
- 27- Stratan, Alexandru & Manole, Tatiana, (2017). Program and performance based budgeting way towards consolidating local financial autonomy. Journal Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development (Vol. 39. No. 4)

Abstract:

The great challenges that the Iraqi economy faced in the past require structural reforms, and perhaps at the forefront of these reforms is the transition from budgeting items to budgeting programs and performance, which is more transparent because through it the effectiveness and productivity of public revenues can be measured by achieving the goals set in the public policy race, as well as measuring the extent. These goals are consistent with national priorities. The general budget for the years 2005–2021 continued to have a planned deficit, so the proposed framework for reform was developed by determining the expected development path through the adoption of the program and performance budget, for the benefits that can be achieved, which will reflect positively on the general budget through rationalizing participation in accountability for the deficit. Which the government is responsible for carrying out and allocating funds for it in the general budget. The aim of the research is to shed light on the concept and importance of program and performance budgeting, as one of the contributors to the preparation of modern public budgets, which was imposed by the need to establish the foundations for preparing the general budget as a result of the impact of the state's participation in aspects of development. Economic and social in society. The problem of the study is the reliance on the method of balancing items in preparing the general budget, which resulted in a number of problems, including its focus on the past more than the future, in addition to its reliance on the oversight aspect and inputs instead of outputs, and preventing administrative leaders from being

creative. The study hypothesized whether... Leaving the budget items, relying on modern trends in planning, preparing and implementing the general budget, represents a sound framework for its reform, which contributes to improving the efficiency of the performance of the state's general budget. The study addressed a number of conclusions, which is that the application of program and performance budgeting in Iraq requires that the government have a management of results, which It enables it to prepare a budget based on results, but the absence of appropriate conditions and environment to improve performance, transparency, and accountability based on results may hinder the implementation of the program budget and performance, in addition to Iraq's shift from the cash basis method that it had been adopting for many years to the accrual basis method that is consistent with the program budget. Performance is not free of obstacles and complications, because the last method requires data and information that is accurate and comprehensive, which is not easy to achieve in Iraq completely Under the current circumstances.



*The Republic Iraq
Ministry of Higher
Education and Scientific
Research University of
Karbala
College of Management and
Economics
Department of Economics
Graduate studies*



*An analytical study of the experience of Egypt and Jordan in applying
program and performance budgeting and the possibility of benefiting
from it in Iraq*

thesis submitted

*To the Council of the College of Administration and Economics -
University of Karbala*

*It is part of the requirements for obtaining the degree of Doctor of
Philosophy in Economic Sciences*

Be the student:

Fatima Saleh Mutar Aljadiri

Supervised by:

A . Dr . Amer Omran Kazem Al-Mamouri

1445 h

2024m