

مجلة المستنصرية للدراسات العربية
والدولية

مجلة علمية محكمة فصلية

**تصدر عن مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية
الجامعة المستنصرية**

رئيس التحرير

الاستاذ الدكتور سرحان غلام حسين

مدير التحرير

الاستاذ المساعد الدكتور سراب جبار خورشيد

اعضاء هيئة تحرير المجلة

الاستاذ الدكتور زيد علي البشارة / عضوا / مساعد رئيس الجامعة الاردنية / الاردن.

الاستاذ الدكتور عصام زناتي / عضوا / كلية القانون / جامعة اسبوط.

الاستاذ الدكتور محمد يلماز / عضوا / كلية الآداب / جامعة سلجوق / تركيا.

الاستاذ الدكتور امال قرامي / عضوا / كلية الآداب / جامعة منوبة / تونس.

الاستاذ الدكتور نوار جليل هاشم / عضوا / الجامعة المستنصرية.

الاستاذ المساعد الدكتور صبا حسين مولى / عضوا / الجامعة المستنصرية.

المدرس الدكتور ظفر عبد مطر / عضوا / الجامعة المستنصرية .

المصحح اللغوي

الاستاذ الدكتور عقيد خالد حمودي العزاوي

التنفيذ الالكتروني

ضمياء حامد سهيل

مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية
العدد الخاص بندوة قسم الدراسات الاقتصادية
عام ٢٠٢٠ / ١٤٤١

المحتويات

البحوث:

- دور الرقابة المالية في توجيه مسارات إعداد الموازنات العامة في العراق

أ.د أحمد عمر الراوي ... ١٥ - ١

- تقييم شفافية المشتريات العامة في العراق

أ.د. فلاح خلف علي الربيعي ... ٣٨ - ١٦

- التحول نحو موازنة البرامج والأداء بين ضرورات الشفافية وتحديات التطبيق

أ.م.د. عمرو عشام محمد ... ٥٢ - ٣٩

- فاعلية تطبيق موازنة البرامج والأداء وتأثيرها على التخطيط الاستراتيجي لاهداف الادارة المالية
في العراق

أ.م.د. حيدر عبد الحسين المستوفي

أ.م.د. الاء شمس الله نور الله ... ٦٧ - ٥٣

- إصلاح الموازنة العامة في ظل اتفاقية كيوتو المناخية

د. عصام عبد الخضر سعود

علي مهدي عباس

د. احمد اياد ابراهيم ... ٧٥ - ٦٨

- رؤية تحليلية لامكانية اصلاح الموازنة العامة الاتحادية في العراق: موازنة ٢٠١٩ كنموذجاً

أ.م.د. احمد حافظ حميد

أ.م.د. سلوان حافظ حميد ... ٨٣ - ٧٦

- واقع الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة (٢٠١٨-٢٠١٠)

د. محمد شهاب احمد ... ٨٤ - ٩٤

- رقابة هيئة النزاهة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق
أ.م.د. سوزان عثمان قادر ... ٩٥ - ١١٠

- دور قانون الإدارة المالية المعدل في تعزيز الإيرادات العامة

م.م. حسين حزام بدر ... ١١١ - ١٢٠

دور الرقابة المالية في توجيه مسارات إعداد الموازنات العامة في العراق

أ.د أحمد عمر الراوي

مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية

من المعروف أن الموازنة العامة للدولة تمثل خطة الحكومة التي تهدف من خلالها تحقيق مضامين برنامجها السنوي. ومضامين الموازنة العامة لأي دولة، نجده يتمثل بثمانية أبعاد هي البعد (السياسي، الاقتصادي، المالي، الاجتماعي، الإداري، الحسابي، القانوني، المعلوماتي). وتعد الموازنات التخطيطية للدولة نموذجاً رقابياً فعالاً يمكن أن تؤدي دوراً أساسياً في معرفة مديات تنفيذ البرامج التي خطط لها في بنود الموازنة السنوية من العوائد المتحققة والمصروفات الفعلية لأجهزة الدولة، ومن هنا جاء دور الرقابة المالية في التحقق بمستوى تنفيذ الأنشطة وفق ما خطط له في بنود الموازنة. وفي العراق فقد أنط القانون هذه المهمة لديوان الرقابة المالية.

وأنتم مسار إعداد الموازنة السنوية للعراق منذ خمسينات القرن الماضي بالاعتماد على عائد رئيسي هو عائد الصادرات النفطية في تقدير إيراداتها السنوية، و بنسبة لا تقل ٩٠% من مجموع الإيرادات المقدر تحصيلها. وعليه فإن إعداد مثل هذه الموازنات يجابه كثير من عدم اليقين في تحقيق العوائد التي تم التوقع بها، لأن الإيرادات في مثل هذه الحالة ستتأثر بعامل خارجي يخضع لضوابط ومتغيرات سوق النفط الدولي. وبالتالي تتأثر بنود الإنفاق إذا ما زاد أو نقص هذا الإيراد خلال السنة مثل ما كانت تُلحق الموازنات قبل العام ٢٠١٤ بموازنات تكميلية نتيجة لزيادة الإيرادات النفطية الناج عن ارتفاع أسعار النفط. ومن هنا أصبح إعداد الموازنات دالة بإيرادات النفط الذي حدد مساراتها السنوية، دون أن يكون للرقابة دور في توجيه وتصحيح تلك المسارات من حيث تحديد الأهداف وفق المعطيات والمؤشرات التي خلصت إليها تقارير الرقابة المالية. وخلق بذلك وضعاً اتسم بعدم الوضوح لا في الأهداف ولا في البرامج التي تسعى إليها الحكومة في تنفيذ برامجها عبر الموازنات السنوية، هذا إضافة إلى تدخل العامل السياسي والأمني بشكل مباشر في التأثير على برامج الموازنات والتخصيصات المقدرة لها. مما أدى إلى ظهور عجوزات مالية للموازنات التي تلت عام ٢٠١٤ بنسبة لا تقل عن ٢٠% من حجم الموازنة السنوية، مما أدى إلى اللجوء إلى الاقتراض لسد تلك العجوزات، مما أوصل حجم الدين لعام ٢٠١٧ إلى نحو ١٢٢,٩ مليار، ويتوقع أن يرتفع هذا الدين إلى نحو ١٣٧,١ مليار بحلول عام ٢٠٢١ حسب تقديرات صندوق النقد الدولي. ومما زاد من ضياع الأموال المرصدة في الموازنات وعدم استثمارها بشكل جدي هو الفساد المستشري في مؤسسات الدولة كافة، وعدم الجدية في محاسبة الفاسدين والمتسببين بهدر المال العام، حيث بلغ حجم المنهاج الاستثماري للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٨ أكثر من ٢٤٠ مليار دولار دون أن يكون لهذه التخصيصات الكبيرة أي دور واضح في حركة النمو الاقتصادي أو في الخدمات العامة التي تراجعت عن ما كانت عليه في السابق رغم تلك المبالغ المرصودة في الموازنات العامة.

مشكلة البحث :

تتمثل مشكلة البحث في اقتصار إعداد الموازنات العامة على تقديرات العوائد المتحققة وتوزيعها على بنود الإنفاق العام الذي تزايد بنسب كبيرة لتشكّل أكثر من ٧٥% من حجم الموازنة السنوية، دون أن يكون للرقابة المالية أي دور مباشر في تصحيح مسار الموازنة في ضوء تأشير الملاحظات والأخطاء التي خلصت إليها الرقابة في تقاريرها السنوية بغية التصحيح وتقويم الأداء. مما أصبحت الموازنات تتسم بعجز أشبه بالدائم لا يقل هذا العجز عن ٢٠% من حجم الموازنة السنوية. وبالتالي أصبح العراق في ضائقة مالية بعد تراجع أسعار النفط وعدم قدرة

الإيرادات من تغطية الإنفاق العام المتزايد رغم زيادة القدرات التصديرية للنفط. وبالمقابل أصبحت الحكومة غير قادرة على الحد من حجم الإنفاق العام، نتيجة لسوء استغلال تلك الموارد والمبالغة في الإنفاق واستشراف ظاهرة الفساد. في ضوء تلك التحديات جاء هذا البحث للوقوف على دور الرقابة في تحسين الأداء المالي والحد من اللامبالاة في استخدام بنود الموازنات العامة ومكافحة الفساد المالي في عمليات تنفيذ البرامج الحكومية، وتوجيه مسارات الموازنات السنوية للدولة بشكل يتناسب مع الحاجة إلى تنمية الأنشطة الخدمية وحسن استثمار مواردها.

المبحث الأول: الموازنات العامة للدولة العراقية ومسارات إعدادها

أولاً: الموازنة العامة... مفاهيم عامة

الموازنة العامة للدولة هي وثيقة رسمية تحتوي على نفقات وإيرادات حكومة دولة ما وتعد غالباً لمدة سنة مالية محددة، وتمثل أداة الحكومة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. حيث يتم إعدادها ضمن خطة مالية تمكن الحكومة من إنجاز القرارات المتعلقة بتفعيل برنامجها الحكومي الذي تعهدت بتنفيذه أمام شعبها. أي أن الموازنة عبارة عن بيان شامل بالأموال المتحققة للحكومة وبنود إنفاقها على الأنشطة التشغيلية والخدمات العامة للدولة. وقد لا تتمكن الحكومة المعنية من تحقيق إيرادات تغطي جميع نفقاتها، أو تضطر الحكومة إلى زيادة نفقاتها نتيجة لظروف غير اعتيادية مما ينتج عن ذلك عجز عن الإيرادات المتوقعة. أو قد تزيد الإيرادات عن النفقات المخطط لها مما ينتج عنه فائض. وإن كانت حالة العجز هي الأكثر شيوعاً لمعظم الدول بسبب الالتزامات التي ترتبط بها الحكومات تجاه مجتمعاتها في تنفيذ برامجها. وعليه تشير الموازنة إلى الطريقة التي تخطط بها الحكومة لاستخدام الموارد لتحقيق أهدافها. وتبدأ عملية إعداد الموازنة قبل بدء السنة المالية التي تغطيها الموازنة بعدة شهور حتى يمكن تحويلها إلى قانون قبل بداية السنة المالية.

وفي ضوء ما تقدم من مفاهيم، يمكننا أن نستنتج المضامين الأساسية للموازنة العامة للدولة وكالاتي^(١):

- كشف بالنفقات والإيرادات العامة للدولة.
 - تعد الموازنة إحدى الخطط السنوية الهامة للبرنامج الحكومي المراد تنفيذه.
 - تعكس الموازنة البعد السياسي للحكومة.
 - تُشرع الموازنة بقانون من قبل السلطة التشريعية.
 - يجب أن تكون للموازنة أهداف واضحة تسعى إلى تحقيقها.
 - تعكس الموازنة حجم النشاط العام في الاقتصاد الوطني.
 - تعكس الموازنة فلسفة الحكومة في مجال إدارتها للنشاط الاقتصادي.
- لذلك نجد أن الموازنة تعد أحد أهم أساسيات عمل الحكومة في تحقيق الموازنة بين ما يمكن تحقيقه من عوائد وبين تمويل البرامج التي تعهدت بها الحكومة بتنفيذها أمام شعبها، فأى قصور في الإيرادات ستعكس على قدرة الحكومة في الالتزام بتعهداتها أمام مجتمعها لا سيما في مجال تطوير الخدمات العامة.

ثانياً: مسارات إعداد الموازنات العامة في العراق.. تطور تاريخي:

لقد مرت الموازنات العامة في العراق منذ نشأة الحكومة العراقية عام ١٩٢١ وحتى يومنا هذا بعدة مراحل، اتسمت كل مرحلة من هذه المراحل بسماتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. إلا أن كل المراحل قد اشتركت موازاناتها بالاعتماد الكلي على الربيع النفطي المتحقق من الصادرات النفطية. لذلك كان النفط أحد أهم العوامل المؤثرة في إعداد الموازنات العراقية منذ العهد الملكي وحتى الوقت الحاضر، وإن كان للعائد النفطي قبل عام ١٩٥٨ الدور الهام في تشكيل الموازنة لكنه لم يكن له الدور الرئيس، حيث كانت تشكل العوائد الضريبية والمالية دوراً في تمويل الموازنة إضافة للعائد النفطي.

وعليه يمكن تقسيم طبيعة إعداد الموازنات العامة في العراق تاريخياً حسب المراحل الآتية^(٢):
المرحلة الأولى ١٩٢١-١٩٥٨:

حيث اعتمدت الحكومة العراقية خلال هذه المرحلة سياسية مالية تقليدية تعكس ما حصلت عليه هذه المرحلة من التطورات والتي أهمها:

- اكتشاف النفط تجارياً في العراق عام ١٩٢٧.
 - تأسيس مجلس الإعمار عام ١٩٥٠.
 - تنامي الوعي السياسي الوطني وما رافق ذلك من انتفاضات وطنية كان للنفط موقعا مهما فيها، إذ كان محركها الأساسي هو النفط.
 - مرحلة الامتيازات النفطية كنمط للاستثمار النفطي بكل سماتها وآثارها من هيمنة وتعسف الشركات النفطية العاملة في العراق والضغوط السياسية لدولها الأم.
 - الحرب العالمية الثانية وما رافقها من ظهور عالم جديد الذي احتل فيه النفط موقع الصدارة في عملية بناء القوة الاقتصادية والسياسية والعسكرية.
- كل ذلك جعل الحكومات العراقية المتعاقبة تهتم بموضوع إعداد الموازنات العامة السنوية، والتي كانت تهدف إلى تحقيق توازن مالي بين الإيرادات والنفقات.
- المرحلة الثانية ١٩٥٨-١٩٦٨:**

وهي مرحلة جديدة تغير فيها النظام السياسي من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري، وتحرر العراق من التبعية السياسية والاقتصادية وحقق إنجازات اقتصادية ونفطية إلى جانب الإنجازات السياسية. وشكلت هذه المرحلة الحد الفاصل بين السياسة المالية التقليدية التي كانت سائدة في المرحلة السابقة والسياسة المالية الجديدة بعد أن تحرر العراق من سيطرة الإسترليني البريطاني. وكان من الطبيعي أن تعكس موازنات هذه المرحلة سياسات الدولة وأهدافها، التي اتسمت بالتخطيط المركزي واعتماد النهج الاشتراكي في تحمل الدولة مسؤولية تقديم الخدمات العامة، حيث أصبحت الحكومة متدخلة بالنشاط الاقتصادي ووجهه له عبر التخطيط الاقتصادي الذي حاولت فيه تحقيق التوازن بين إيرادات الدولة النفطية وزيادة النفقات الضرورية.

المرحلة الثالثة ١٩٦٨-١٩٨٠:

وفيها أصبحت الحكومة مسؤولة عن قيادة النشاط الاقتصادي والاجتماعي والنفطي بشكل شبه كامل من خلال الربط بين النفط والتنمية. إذ كان لوزارة التخطيط ووزارة المالية ووزارة النفط دوراً مهماً في الحياة الاقتصادية. وأُعيد في الخطط التنموية برامج طموحة حتى ظهر العجز الكبير في الموازنات خلال الفترة ١٩٦٨-١٩٧٢. نظراً لضخامة النفقات نسبةً للعوائد النفطية الذي كان جلها يكون من حصة الشركات النفطية الغربية. مما دفع العراق آنذاك إلى الإقدام على عملية تأميم النفط وتحقيق السيطرة على جميع مراحل الصناعة النفطية وطنياً. وقد شهدت هذه المرحلة ارتفاعاً كبيراً في أسعار النفط بعد عام ١٩٧٣ والتي سميت بالصدمة النفطية. مما انعكس على زيادة العوائد النفطية، والتي قادت إلى اعتماد موازنات تضمنت تخصيصات برامج الخطط التنموية الكبيرة. لكن لم تتمكن الدولة من خلالها تلك الموازنات تحقيق الأهداف المطلوبة في تلك المرحلة التي انتهت بنشوب الحرب العراقية الإيرانية.

المرحلة الرابعة ١٩٨٠-١٩٩٠:

لقد اثر نشوب الحرب العراقية- الإيرانية في أوائل الثمانينيات من القرن الماضي على إعداد الموازنات العامة في العراق، حيث فرضت الحرب تحول إدارة الاقتصاد العراقي من اقتصاد طبيعي إلى اقتصاد حرب، الذي تحولت فيه معظم بنود الموازنة لمواجهة نفقات تلك الحرب. وتم اعتماد سياسة مالية تشفوية بسبب العجز في الموازنة والذي كان نتيجة للأسباب الآتية:

- ١- ارتفاع تكاليف الحرب
- ٢- غلق معظم منافذ تصدير النفط الخام لوقوعها ضمن منطقة العمليات العسكرية وغلق ميناء بانباس السوري.

٣- تدهور أسعار النفط الخام عالمياً.

٤- انخفاض سعر صرف الدولار الأمريكي تجاه العملات الرئيسية في العالم.
لكل تلك الأسباب، نجد أن العجز خلال هذه المرحلة أصبح صفة ملازمة للموازنة العامة للدولة العراقية طيلة هذه المرحلة والمرحلة التي تلتها.

المرحلة الخامسة ١٩٩٠-٢٠٠٣:

وهي مرحلة الحصار الاقتصادي المفروض على العراق بعد أحداث آب عام ١٩٩٠ ودخول العراق الكويت. حيث منع العراق بموجب قرارات صادرة من مجلس الأمن من تصدير نفطه. مما انعكس بشكل مباشر على إمكانيات الدولة المالية وترتب على ذلك حرمان الشعب العراقي من مقومات الحياة الأساسية.

ولمعالجة تلك الحالة من الناحية الإنسانية سُمح للعراق في عام ١٩٩٦ بتصدير كميات محددة بموجب الاتفاق الموقع مع منظمة الأمم المتحدة، الذي اطلق عليه اتفاق النفط مقابل الغذاء. حيث تم السماح بتصدير كميات من النفط تحت إشراف الأمم المتحدة. هذه الكميات المشروطة من النفط المصدر لم تمكن الدولة من تغطية بنود موازنتها العامة. إذ يتم إيداع عوائد النفط المصدر في حساب خاص بإشراف الأمم المتحدة، مما انعكس على تزايد العجز السنوي. الأمر الذي اضطرت فيه الحكومة إلى استخدام سياسة التمويل بالعجز عن طريق الإصدار النقدي الجديد (طبع العملة الورقية بدون غطاء) والذي أدى إلى انهيار سعر الصرف للدينار العراقي أمام الدولار إلى مستويات متدنية، حيث وصل سعر الدولار الأمريكي إلى الدينار العراقي إلى أكثر من ٣٠٠٠ دينار عراقي خلال النصف الثاني من عقد التسعينات.

ثالثاً: طبيعة الموازنة بعد عام ٢٠٠٣:

لقد كان لاحتلال العراق تداعيات وخيمة على الوضع الاقتصادي العراقي بشكل عام، وقطاع النفط بشكل خاص. حيث أدت العمليات العسكرية المستمرة لغاية اليوم إلى تدمير البنى التحتية للاقتصاد العراقي ومنها البنى الأساسية للقطاع النفطي. ورغم اهتمام وزارة النفط بتنمية الإنتاج النفطي من خلال توقيع عقود التراخيص النفطية إلا أن قدرة العراق لم تزل دون حدود ما وصل إليه الإنتاج النفطي العراقي نهاية السبعينات من القرن الماضي. وأهم ما تميزت به هذه المرحلة هو^(٣):

- إلغاء العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق بموجب قرار مجلس الأمن، وعودة العراق للسوق النفطية.
- صدور قوانين جديدة للإدارة المالية أولها قانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، والذي نظم الإجراءات المتعلقة بتنمية وتبني وتسجيل إدارة وتنفيذ الموازنة الاتحادية للعراق والأمور المتصلة بها. وأكد القانون على إعداد الموازنة وفق مبادئ الشفافية و الشمول والانسجام التي تعتبر ذات أهمية جوهرية عند إعداد وتنفيذ الموازنة. وألحق القانون بملحق لإدارة الدين العام. ثم تلاه قانون ٦ لسنة ٢٠١٩ الذي حل محل القانون الأول باستثناء الملحق الخاص بإدارة الدين العام. وأكد القانون الجديد على اعتماد السياسة الاقتصادية كمؤشر لإعداد الموازنات وحدد تواريخ وتوقيتات لإجراءات إعداد الموازنة كما حدد نسبة ٣٪ من الناتج المحلي كحد للعجز المخطط في الموازنة
- شهدت هذه المرحلة تزايد كبير في النفقات العامة، لاسيما الرواتب والأجور التي ارتفعت بشكل أكثر من عشرات الأضعاف عما كانت عليه قبل عام ٢٠٠٣.
- ارتفاع أسعار النفط إلى معدلات وصلت ذروتها إلى نحو ١٤٧ دولار للبرميل في النصف الأول من عام ٢٠٠٨، مما انعكس على زيادة العوائد المتحققة من الصادرات النفطية.
- تزايد حجم الموازنات من نحو ٤٠ مليار دولار عام ٢٠٠٥ حتى تجاوزت ١٥٠ مليار دولار في مشروع ميزانية عام ٢٠١٤ .

- اتسم إعداد الموازنات العامة بكونه دالة للربيع النفطي أكثر منه دالة للاحتياجات الفعلية لتنفيذ البرامج العامة. وجاء تزايد التخصيصات بشكل غير مدروس مما شجع على تفشي الفساد المالي في تنفيذ معظم البرامج الخدمية، الأمر الذي انعكس على مستوى تنفيذ تلك البرامج وضياع مئات المليارات دون تحقيق أي خطوة ملموسة في معظم الجوانب الأمنية أو الاقتصادية أو الاجتماعية.
 - اتسمت الموازنات العامة خلال هذه المرحلة بتقدير إيراداتها بسعر نفط يقل كثيرا عن السعر الفعلي. إذ كانت الموازنة تُعد بعجز وتنتهي بفائض. ويعود الفائض إلى عاملين هما فرق الإيراد المتحقق عن سعر النفط الذي أُعدت فيه الموازنة، وعدم قدرة الوزارات المعنية وإدارات المحافظات على تنفيذ كل التخصيصات المرسدة لها.
 - اعتمد في تقدير الموازنات على عاملين أساسيين هما سعر النفط في السوق الدولي وكمية النفط المصدرة. مما يعكس اعتماد إعداد الموازنة بشكل كلي على العوائد النفطية.
- وقد حاولت الحكومة العراقية في إعداد مشروع موازنة عام ٢٠١٤ اعتماد كمية النفط المصدرة عند حدود ٣,٤ مليون برميل يوميا وسعر نحو ٩٠ دولار للبرميل. وقد بلغ تقدير الموازنة لعام ٢٠١٤ بنحو ١٥٠ مليار دولار^(٤). والتي لم يتم إقرارها من قبل البرلمان العراقي، نتيجة للتجاذبات السياسية حول ضخامة بنود الموازنة والخلاف مع إقليم كردستان حول موضوع النفط. وكان من الأسباب الطارئة التي حدثت في العراق حالت دون الوصول إلى السقف المخطط له في تقدير الكميات التي قدرت الموازنة في ضوئها، حيث لم يتجاوز الإنتاج الفعلي عن ٢,٦ مليون برميل يوميا. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى التراجع الكبير الذي حدث في أسعار النفط خلال الربع الأخير من العام المذكور إلى معدلات دون ٦٠ دولار للبرميل، أي بنسبة انخفاض تجاوزت ٤٠% من السعر السابق في نهاية عام ٢٠١٤. واستمرت أسعار النفط بالانخفاض حتى وصلت إلى دون ٣٠ دولار بداية عام ٢٠١٦، مما انعكس سلباً على إمكانيات إعداد الموازنات للأعوام ٢٠١٥-٢٠١٧ رغم التحسن النسبي في أسعار النفط التي وصلت بعد ذلك إلى الخمسين دولار للبرميل الواحد، وزيادة الطاقات التصديرية إلى نحو ٣,٥ مليون برميل يوميا.

المبحث الثاني: الرقابة المالية ودورها في متابعة تنفيذ الموازنة

أولاً: مفهوم الرقابة:

الرقابة في مفهومها هي كل الأساليب والمقاييس التي يتم من خلالها التحقق من تنفيذ البرامج للموازنات المخططة، حيث عرفت لجنة إجراءات المراجعة التابعة لمعهد المحاسبين القانونيين الأمريكي بأن الرقابة تتألف من الخطة التنظيمية وكل الطرق والمقاييس التي تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف وتأكيد الدقة والثقة في البيانات المحاسبية ورفع الكفاءة التنفيذية والتشجيع على الالتزام بالسياسات الإدارية المرسوم.

وعرفها المؤتمر العربي للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بأنها (منهج علمي شامل يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية، الاقتصادية، الإدارية، ويهدف التأكد من المحافظة على الأموال ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج المحققة). كما عرفت العملية الرقابية على مستوى المؤسسة الواحدة، بأنها تسعى إلى التأكد من تحقيق الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة أن تنفذ بدقة وعناية، كما تعنى الرقابة أن النتائج المتحققة تتطابق ما تتوقعه الإدارة^(٥).

من هذه المفاهيم لعملية الرقابة المالية، نستكشف بأن الرقابة تسعى إلى تحديد الانحرافات في تنفيذ برامج الحكومة التي أرادت تنفيذها من خلال موازنتها المخططة، والعمل على تقويم جهود المؤسسات العامة في قدرتها لتنفيذ البرامج وفق الخطط المحددة لتحقيقها وعليه نجد أن من مهام الرقابة تتضمن امرين هما:

- ١- التحقق من مدى كفاءة الأداء لمؤسسات الدولة في تنفيذ برامجها وفق الموازنة العامة.

٢- الكشف عن معوقات تحقيق الأهداف وتأثير الخلل في عمليات التنفيذ، والتوجيه بضرورة معالجة وتقويم الانحرافات.

من هنا نجد أهمية الرقابة في توجيه مسارات إعداد الموازنات للسنوات اللاحقة وفقا للمعطيات التي توصلت اليها الرقابة في متابعة تنفيذ بنود وبرامج الموازنة العامة. لكن الشواهد الحالية تدل على أن الرقابة المالية ليس لها دور مؤثر في معالجة الإخفاقات في تنفيذ البرامج بعد العام ٢٠٠٣، ولا يؤخذ بأراء الرقابة في إعداد الموازنات السنوية. وظلت الموازنات تعتمد في إعدادها على توقعات العوائد المتحققة من الصادرات النفطية من حيث الإيرادات المتوقع استحصالها، وعلى العامل السياسي والأمني كمؤشرات رئيسية في تخطيط البرامج الحكومية دون أن يكون لعامل التنمية دور مؤثر في صياغات بنود الموازنة إلا في حدوده الدنيا، نتيجة لهيمنة الفساد على مسارات تنفيذ البرامج الاستثمارية وبالتالي ضياع ما مخصص للبرامج الخدمية في الموازنات دون أن يحقق شيء مقبول من مستوى الخدمات التي سعت الحكومة لتنفيذها.

ثانيا: أهمية الرقابة المالية:

تعتبر وظيفة الرقابة من أهم الوظائف التي تعمل على التحقق من تنفيذ الأهداف الموضوعية وإظهار نقاط الضعف وكشف الأخطاء في تنفيذ بنود الموازنات العامة من قبل المؤسسات العامة، وتقديم تقرير سنوي عن مديات تنفيذ بنود الموازنة والأخطاء المثبتة على إدارة المؤسسات في تنفيذ الموازنة ليس فقط من الناحية المالية وإنما أيضا من ناحية كفاءة الإدارات وتأثير الاختلال والفساد الناجم عند التنفيذ، مع شرح بالسلبيات التي رافقت عمليات التنفيذ خلال السنة والعمل على إصلاحها ومنع تكرارها. والتعرف على مدى دقة الأداء وفاعلية التخطيط وملائمته للواقع. وبذلك تعتبر الرقابة في نفس الوقت الأداة الفعالة لتحقيق أهداف الموازنات العامة، وعليه فإن تخطيط وتنظيم إعدادها يؤثران في الرقابة ويتأثران بها أي إن هناك تفاعل مشترك بين ما يتحقق من الأهداف التي تسعى إليها الدولة، وبين الأنشطة الرقابية في استخدام المعايير الرقابية المختلفة للتأكد من مدى كفاءة الأداء لمؤسسات الدولة في تحقيق هذه الأهداف. وبالتالي فإن أهمية الرقابة تركز على العناصر التالية^(١).

١- ارتباط الرقابة بوظيفة التخطيط:

لا تمارس الرقابة إلا على الأعمال التي خطط لها مسبقاً، فالمعايير الرقابية لا بد أن تستند إلى خطط واضحة ومحددة وقابلة للتحقيق، كما أن الخطط الموضوعية لا يمكن التأكد من سلامة تنفيذها دون وجود نظام رقابة فعال. لذا فالرقابة والتخطيط مكملان لبعضهما في أعمال أي مؤسسة. وهنا تعد الموازنة العامة للدولة هي بمثابة خطة سنوية للبرامج التي تروم الحكومة تنفيذها وفقا للبرامج الذي قطعتة على نفسها أمام شعبها. وعليه فإن الرقابة على متابعة تنفيذ تلك البرامج ومدى تحقيقها للأهداف التي كانت تسعى إليها الحكومة وتأثير مديات نجاح التنفيذ وبيان الأخطاء والتلکؤ فيها.

٢- الرقابة تمثل المحصلة النهائية لنجاح الموازنة:

فالرقابة تأتي بعد انتهاء العمل بخطة الموازنة السنوية، والتي يمكن من خلالها قياس مدى كفاءة البرامج التي تضمنتها الموازنة وإجراءات تنفيذها، وما إذا كان هناك بدائل أفضل من تلك الإجراءات لتحقيقها، وماهي السلبيات الناجمة عن تنفيذها. وعن طريق الرقابة تتمكن الحكومة من معرفة مدى كفاءة الوزارات في أداء أفرادها وتحقيقهم للبرامج التي تضمنتها الموازنة، وتحديد المسؤوليات الإدارية والمالية في صرف تخصيصات البرامج ومستوى التنفيذ وتحديد الهدر أو الفساد والتخطيط الذي رافق التنفيذ ومحاسبة المقصرين في ذلك.

ثالثاً: أهداف الرقابة المالية:

من المعروف أن الهدف الرئيسي للرقابة بشكل عام هو التأكد من مدى تحقيق الأهداف التي تم تحديدها مسبقاً والتأكد من سير العمل في المؤسسات العامة حسب التشريعات والصلاحيات المحددة لتنفيذ البرامج والأهداف، وتقييم الأداء لتلك المؤسسات خلال سنة الموازنة، لا سيما أن الموازنات التخطيطية تمثل نظاماً متكاملًا لتقويم الأداء ، حيث أن الموازنة بما تتضمنه من تقديرات وخطط تمثل معايير أداء يمكن الاعتماد عليها في التقويم والحكم على التنفيذ الفعلي وذلك بمقارنة معايير الموازنة بما تم تنفيذه للتحقق من أن ما تم تنفيذه مطابقاً لما جاء في الموازنة من معايير أداء وعليه يمكن إجمال أهداف الرقابة المالية بالآتي^(٧):

- ١- حماية أصول المؤسسة من السرقة والاختلاس والتلاعب وسوء الاستخدام.
- ٢- التأكد من صحة وسلامة البيانات المحاسبية وإمكانية الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات.
- ٣- التأكد من أن العمل يسير وفق القوانين والإجراءات المقررة.
- ٤- منع واكتشاف الأخطاء والعمل على معالجتها.
- ٥- التحقق من مدى كفاية السياسات.
- ٦- إدارة المؤسسات العامة على أسس علمية.
- ٧- التأكد من الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية في المؤسسة ، أي أن الرقابة تقوم بتحديد ما تم تنفيذه عن طريق تقييم الأداء واتخاذ الإجراءات التصحيحية حتى يتماشى الأداء الفعلي مع الخطط الموضوعة.

في ضوء ما سبق نجد أن الهدف العام للرقابة المالية للموازنات العامة هو تأشير الأخطاء والانحرافات في تنفيذ برامج الموازنة من خلال التخصيصات المخطط لها، واقتراح على الحكومة بمعالجة تلك الأخطاء ومحاسبة المقصرين الذين حدثت في مؤسساتهم تجاوز على المال والهدر المتعمد أو غير المتعمد، لأن ذلك سينعكس على مستوى تنفيذ البرامج لا سيما الخدمية منها وحرمان أفراد الشعب من تلك الخدمات.

رابعاً: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

بالرغم من تعريفنا للموازنة بأنها خطة عمل حكومية تتعاون السلطان التشريعية والتنفيذية بمناقشتها وإقرارها وإجازتها، بعدها تقوم الحكومة بتنفيذها فالأخيرة قد تخرج عن حدود مهمتها بالتنفيذ المرسومة في قانون الموازنة، لذا تبرز أهمية الرقابة على الموازنة من خلال التدقيق الداخلي والخارجي للتأكد من حسن إدارة الأموال العامة ومدى مطابقة المتحقق منها مع المخطط في الموازنة والزام مؤسسات الدولة بالتنفيذ الرشيد بعيداً عن الإسراف والتبذير^(٨).

- الرقابة الجارية: وتكون هذه الرقابة داخلية تمارسها الجهة التي تقوم بالصرف نفسها أو تتولاها جهة خارجية لإقرار سلامة كل عملية على حدة من وجهة النظر القانونية وقد تمتد إلى أبعد من ذلك بحيث تشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتأكد من صحتها كوجود اعتماد لها، وإن عملية الارتباط قد جرت وفقاً للقانون والأنظمة وتعليمات الخزنة وأخيراً مطابقة مستندات الصرف للنظم المالية السارية المفعول .

- الرقابة اللاحقة: تبدأ عند انتهاء السنة المالية وتحضير الحساب الختامي للدولة ولا تقتصر على رقابة النفقات وإنما تشمل الإيرادات للتثبت من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الإيرادات العامة وإنها جميعاً قيدت بقيد الخزنة العامة. وقد تمتد لتبحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة ومن أجل ذلك ينبغي أن تمارسها جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية وإن تمنح ضمانات كافية لحمايتها من تعسف

الحكومة كما أن أسلوب الرقابة اللاحقة من شأنه ان ييسر المراجعة لجميع أجزاء العملية
الواحدة ودراساتها بدقة ويساعد على كشف الانحرافات والأخطاء الفعلية

هذا فضلا عن نوع آخر من الرقابة هي الرقابة البرلمانية التي تمارس من قبل البرلمان وهي ذات اثر فعال إذا ما استخدمت بشكل صحيح دون التسقيط السياسي لمسؤولي الدولة، نظرا لما يتمتع به البرلمان من سلطة واسعة في الرقابة . أي أن الرقابة البرلمانية لمتابعة تنفيذ البرامج المخطط لها في الموازنة هي من صلب اختصاص البرلمان لأنه هو الرقيب الحقيقي على ما تقوم به السلطة التنفيذية من أعمال والوقوف على مدى احترام السلطة التنفيذية لقانون الموازنة العامة.

المبحث الثالث: قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ ومسار إعداد الموازنة العامة

أولا: قانون الإدارة المالية الجديد:

لقد تم تشريع قانون جديد للإدارة المالية في الخامس من شهر آب لسنة ٢٠١٩، وجاءت في موجبات تشريع هذا القانون هو تنظيم القواعد والإجراءات التي تحكم الإدارة المالية والمحاسبية في مجال التخطيط والإعداد والتنفيذ والرقابة والتدقيق للموازنة العامة الاتحادية وتوجيه جميع الإيرادات الاتحادية إلى الخزينة العامة لتغطية الإنفاق العام وتحديد ارتباط وحدات الرقابة الداخلية من الناحيتين الإدارية والفنية ووضع الآليات المتعلقة بتنفيذ الموازنات والتزام كل جهة منفذة وتحديد مسؤولية وزارة المالية في مرحلة التنفيذ إضافة الى تحديد مواعيد معينة لتقديم موازين المراجعة والحسابات الختامية والالتزام بمبادئ الموازنة (شفافية الموازنة، شموليتها ووحدة الموازنة وسنوية الموازنة) عند تهيئة وإعداد الموازنة العامة الاتحادية، وبما يضمن تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي وتعزيز تخصيص موارد الموازنة وتحسين نوعية معلومات الموازنة المقدمة لمجلس النواب^(٩).

وسيتيم في هذا المبحث تناول أهم النقاط الواردة في القانون المتعلقة بإعداد الموازنة واقرها.

ثانيا: أساسيات إعداد الموازنة في القانون:

لقد نصت (المادة ٤- أولا) من القانون المذكور على أساسيات مهمة لتنظيم وإعداد الموازنة، ومن هذه الأساسيات هي أن تعد الموازنة العامة الاتحادية على أساس تقديرات التنمية الاقتصادية، والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي، وأن تساهم في تحقيق التنمية المستدامة. مع ضرورة مطابقتها مع البرنامج الحكومي وقادرة على الحد من التحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق وتقليل التقلبات في الإنفاق الحكومي والإنجاز الكفوء لتحصيل الإيرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والإنتاج النفطي والإيرادات الضريبية والرسوم والإيرادات الأخرى. وتنظيم إدارة العوائد المالية، من حيث مسمياتها وعائدتها والسيطرة عليها من خلال تخصيص حسابات مصرفية خاصة بها وحصرها في تمويل الموازنة العامة واستثمار الفائض منها.

ثالثا: اعتماد مبدأ الشفافية:

لقد تضمنت المادة (٥٠ - أولا) اعتماد مبادئ ومعايير الشفافية في إعداد الموازنة العامة، إذ بين القانون أن تلتزم المؤسسات العامة كافة بالمبادئ والمعايير الأساسية لشفافية الموازنة العامة والإفصاح عن آليات جمع وإنفاق الأموال العامة، وقيامها بتوفير ما يكفي من بيانات ومعلومات ووثائق وتقارير عن نشاطاتها المالية والإدارية (السابقة والحالية والمستقبلية) بطريقة منتظمة وفي الوقت المناسب ونشرها على مواقعها الإلكترونية .

ثالثا: اعتماد وثيقة السياسة المالية:

كما نصت (المادة ٨) من القانون على اعتماد وثيقة السياسة المالية عند إعداد الموازنة العامة، والتي تشمل أهداف وقواعد السياسة المالية المعتمدة، التنبؤات الاقتصادية الكلية ومؤشرات

المالية العامة والاقتراضات الرئيسية الموازنة، المخاطر المالية، قائمة بجميع الضمانات الصادرة من الحكومة. وتشمل معلومات مبنية على توقعات مدروسة لما يمكن أن يتحقق من إيرادات ونفقات وحركة الاستثمار وكالاتي^(١٠):

- التقديرات المفصلة للإيرادات النقدية والعينية الجارية والاستثمارية لكل وحدة إنفاق
- سياسة استثمار فائض حساب إيراد النفط والغاز
- التقرير الشهري لحساب إيراد النفط والغاز.

- نتائج التدقيق الفصلي

- البيانات المالية السنوية لحساب إيراد النفط والغاز
- تقرير ديوان الرقابة المالية.

خامساً: قراءة تحليلية للقانون:

يعد قانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ من القوانين المهمة التي تصدر عن الحكومات العراقية بعد العام ٢٠٠٣ حول تنظيم الإدارة المالية على أسس تراعي فيها الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وفق معطيات حركة النشاط الاقتصادي والمالي للدولة العراقية، ورغم ذلك فهناك ملاحظات يمكن أن تسجل على القانون من أهمها:

١- أجازت (المادة ١٣ - ثالثاً) باعتماد البيانات المالية النهائية للسنة السابقة أساساً للبيانات المالية للسنة التي لا تقر بها الموازنة، أي العمل بمبدأ ١٢/١ من بنود الإنفاق للسنة السابقة وهذا مخالف للتوقيتات التي جاء بها القانون في الإعداد والتنظيم والإقرار، مما يؤدي إلى التسويف والمماطلة من قبل البرلمان في تأخير إقرار الموازنة نتيجة المناكفات السياسية دون مراعاة مصالح المجتمع. لا سيما أن الوضع السياسي في العراق غير مستقر، مما يؤثر على مسألة قبول أو رفض الموازنة من قبل البرلمان كورقة سياسية للضغط على الحكومة أكثر منها أسباب موضوعية^(١١).

وهنا نود أن نوضح بأن اعتماد بيانات الموازنة السابقة للسنة القادمة لا يعد أساس موضوعي أو علمي نتيجة لاختلاف مستوى المؤشرات الاقتصادية من سنة لأخرى مما ينعكس على طبيعة النفقات والإيرادات العامة. لا سيما أن الإيرادات العامة تعتمد بشكل رئيس على العوائد النفطية التي بدورها تعتمد على أسعار النفط غير المستقرة في السوق الدولي.

٢ - أشارت (المادة ١٩ - ثانياً) إلى استخدام الفائض من الموازنات في صندوق سيادي علماً أنه لا يوجد لدى العراق صندوق سيادي ولم يشير القانون إلى تأسيس مثل هذا الصندوق فأين يستخدم الفائض، مما يشير إلى أن المشرع ليس لديه قناعة بأنه سيكون هناك فائض في الموازنات العامة مستقبلاً، مما يعكس أن السياسة التي تعد بها الموازنات ستكون على توقعات زيادة الإنفاق العام على الإيرادات المتحققة. الأمر الذي يعكس أن العراق في ظل هذه السياسة لا يتمكن من حفظ حقوق الأجيال القادمة من الثروات الطبيعية للعراق بإنشاء صندوق استثماري ضماناً للأجيال القادمة كما قامت به العديد من الدول ذات الثروات القابلة للنضوب.

٣- أجازت الفقرة (أولاً من المادة ٤٠) للإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد موافقة وزير المالية الحصول على قروض محلية. مما قد تتيح هذه الفقرة المجال على التوسع بالاقتراض دون أن تكون هناك ضمانات للتسديد، مما يثير مشاكل مالية حول القدرة على التسديد مستقبلاً. لذا يفضل أن تكون القروض محددة بسقف معين، وأن تكون عملية الاقتراض مشروطة بموافقة مجلس الوزراء.

٤- أعطت (المادة ٤٦ - رابعاً) صلاحية لوزير المالية والوزير المختص والرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة حق شطب الموجودات المفقودة والمتضررة والتالفة لأي سبب كان بما فيها من جراء الاستخدام العادي، وتحدد الصلاحية لكل منهم بموجب تعليمات يصدرها رئيس

مجلس الوزراء، وهنا يجب أن تكون صلاحية الشطب عن عمل غير متعمد وليس الأعمال المتعمدة. وأن يحدد للوزير المختص الشطب بسقف معين، وما بعده يكون من صلاحية الوزراء ٥- ألغت (المادة ٥٥) قانون الإدارة المالية والدين العام الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ باستثناء الملحق (ب) الخاص بقانون الدين العام الملحق به. وهو ما يعني استمرار العمل بقانون الدين السابق، مما يعكس الوضع المالي الهش للدولة العراقية وعدم القدرة على إعادة صياغة ملحق الدين العام وفق المؤشرات الاقتصادية والسياسية المستجدة للبلد، وإعادة النظر بفلسفة الدين وإدارته وفق معطيات جديدة تحد من الاستمرار باللجوء إلى الاستدانة لتمويل الموازنات العامة التي غالباً ما تذهب تلك الديون دون أن تحقق أي مستوى من إعادة الخدمات أو البنى التحتية للعراق بسبب الإهمال أو بسبب الفساد في مؤسسات الدولة.

٦- أجازت الفقرة (رابعاً من المادة ٣٧) وزارة المالية استثمار فائض حساب عائدات النفط والغاز في أصول مالية اجنبية ذات مصداقية، وهنا يفضل أن يكون الاستثمار من قبل البنك المركزي بدلاً من وزارة المالية.

الاستنتاجات والتوصيات:

يعد حُسن الأداء المالي واستقراره، هو أحد الركائز المهمة لنهضة وتنمية الدول والمجتمعات، التي تساهم في الحد من الهدر والتقصير ورفع كفاءة الأداء المالي للمؤسسات التنفيذية. وهنا يأتي دور الرقابة المالية في متابعة تنفيذ فقرات الموازنة العامة، من حيث قدرة الأجهزة التنفيذية وتشخيص الأخطاء والمعوقات واقتراح الحلول للحكومة في القيام بعمليات إعادة هيكلة للوحدات الحكومية بصورة تمكن من قياس الأداء ومقارنة المنجز بالمستهدف لتحليل الانحرافات وتحديد أسبابها والمسؤول عنها وقد يكون ذلك عائداً إلى وجود خلل في الأنظمة الرقابية والتدقيقية والتقنيات المتبعة على مستوى المؤسسة، أو قد يكون ذلك لعدم وجود تخطيط جيد يعكس تدني مستوى الأداء الإداري. لذا لا بد من توجيه اهتمام الإدارات المالية الحكومية للأجهزة الرقابية المختصة بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها ومراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ومراقبة حسن استعمالها بتطوير التقنيات اللازمة ومقاييس تقييم الأداء لرقابة الموازنة العامة للدولة لتحقيق هدف السيطرة على النفقات والتأكد من أنها ترتبط بغايات استراتيجية الوحدات الحكومية والدولة ككل، كما لا يختلف اثنان على أن حُسن إدارة أموال الدولة والحفاظ عليها وترشيد الإنفاق والقضاء على الهدر المالي، خصوصاً وقت الأزمات، من أهم أسس الإدارة المالية السليمة.

إن نجاح خطة الموازنة ترتكز في إعدادها على اعتمادات الإنفاق وتنفيذه والرقابة عليه وإلى الضوابط والتشريعات المعتمدة، مع ضرورة أن يولي النظام الرقابي اهتماماً أساسياً للأهداف الاستراتيجية والعوائد الاقتصادية والاجتماعية للإنفاق والربط بين المدخلات من الموارد المتاحة والمخرجات من الأهداف المستهدفة.

وقد أشار البحث إلى حركة مسار إعداد الموازنات العامة لا سيما بعد العام ٢٠٠٣ الذي اتسم بالتلكؤ والتأخير في التنظيم والإعداد والإقرار للموازنات السنوية، ووصل الأمر إلى أن الحكومة قد نفذت موازنة لسنة ٢٠١٤ دون أن تقر من البرلمان أو يصدر بها قانون للتنفيذ. مما يعكس الدور الهامشي للرقابة المالية على الموازنات العامة، وإهمال مما تتوصل إليه الرقابة من تشخيص الخلل والأخطاء المتعمدة وعدم مراعاة الضوابط المالية في التنفيذ. الأمر الذي انعكس على تضخم حجم الإنفاق العام بنسب كبيرة عن حجم الإيرادات المتحققة، وأصبحت الموازنات العامة بعد العام ٢٠١٤ تنسم بعجز مالي لا يقل عن ٢٠% من حجم الموازنة. وعليه لم يكن هناك دور إيجابي للرقابة المالية في الحد من مشكلة ازدياد نسب الهدر والفساد المالي والتقرير عنها في حالة عدم اتخاذ الإجراءات الوقائية.

- وفي هذا المجال ولإعطاء دور أكبر للرقابة المالية في تصحيح مسار إعداد الموازنات العامة ولتصحيح الخلل والهدر الكبير في تنفيذ الموازنة ولرفع كفاءة الأداء المالي يوصي البحث بالاتي:
- ضرورة الاعتماد على الأهداف التنموية التي نص عليها قانون الإدارة المالية الجديد في إعداد الموازنة العامة، وأن يتضمن قانون الموازنة الأهداف التنموية التي من أجلها أُقرت الموازنة.
- يجب أن لا تعد الموازنة فقط على توقعات أسعار النفط في الأسواق الدولية، وإنما بدلالة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تضمنها البرنامج الحكومي.
- ضرورة إعطاء دور أكبر للرقابة المالية في إعداد الموازنة العامة بالاعتماد على المؤشرات التي خلصت اليها تقاريرها المالية والتصويبات المقترحة لتصحيحها في الموازنة اللاحقة.
- التأكيد على عمليات الرقابة المالية بشقيها عمليات الرقابة الجارية على المعاملات المالية أو الرقابة اللاحقة عند اعتماد الحسابات الختامية للدولة من أجل رفع كفاءة الأداء المالي لأجهزة الدولة.
- التأكيد على التوقيتات التي أشار اليها قانون الإدارة المالية في الإعداد والتنظيم والإقرار للموازنات السنوية وعدم التهاون في ذلك كما حصل في مشروع موازنة ٢٠٢٠.
- ضرورة العمل على تحقيق الاستقرار المالي عن طريق تقليص العجز في الموازنة بضبط النفقات العامة والحد من تزايدها.
- ضرورة الحد من عمليات الاقتراض وتحديد سقف أمن لإدارة الدين العام كما حددتها المنظمات الدولية بما لا يزيد من ٣٥% من الناتج المحلي الإجمالي.
- ضرورة معالجة الصلاحيات التي منحها قانون الإدارة المالية للإقليم والمحافظات غير منتظمة بإقليم بالاقتراض الداخلي، بتحديد سقف محدد لحجم الاقتراض وإعطاء الصلاحية لمجلس الوزراء للسيطرة على عمليات الاقتراض والحد منها.
- ضرورة دراسة إنشاء صندوق سيادي لاستثمار جزء من العوائد النفطية لتأمين حقوق الأجيال القادمة.

الهوامش والمصادر:

- ١- مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة، مفهومها وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ط١، بغداد ١٩٩٩ ص ٢١.
- ٢- د. سهام حسين البصام، سميرة فوزي شهاب، مخاطر وإشكاليات انخفاض أسعار النفط على الموازنة العامة للعراقية وضرورات تفعيل الدخل غير النفطي، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة العدد السادس والثلاثون ٢٠١٣.
- ٣- أ.د أحمد عمر الراوي، التمويل الدولي وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية، دراسة تحليلية للدين العام العراقي، دار الدكتور للعلوم الاقتصادية والاقتصادية للطبع والنشر بغداد، الطبعة الأولى ٢٠١٧ ص ١٥٦.
- ٤- وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، موازنات سنوات مختلفة.
- ٥- د. حسين عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهاني، الموازنة العامة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة- دراسة تطبيقية لموازنة العراق، مجلة الإدارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية العدد الرابع والستون ٢٠٠٧ ص ٩٢.
- ٦- د. كمال عبد حامد آل زيارة، المالية العامة والتشريع المالي-دورة الموازنة، محاضرات في المالية العامة، موقع جامعة آل البيت الإلكتروني.
- ٧- القاضي عامر حسن شنته، الرقابة السياسية على المال العام، دراسة منشورة على موقع مجلس القضاء الأعلى الإلكتروني مايس ٢٠١٨.
- ٨- د. حسين عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهاني، الموازنة العامة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة- دراسة تطبيقية لموازنة العراق، مصدر سابق ص ٩٦.
- ٩- قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.
- ١٠- أ. حسين حزام، دراسة عن قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، بحث مقدم للندوة العلمية لقسم الدراسات الاقتصادية في مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية المنعقدة ٢٠ كانون أول ٢٠١٩، بحث غير منشور.

تقييم شفافية المشتريات العامة في العراق

أ.د. فلاح خلف علي الربيعي – قسم الاقتصاد

الجامعة المستنصرية

المقدمة :

المشتريات العامة نشاط اقتصادي حكومي ينطوي على حجم كبير من المال العام في معظم البلدان، أما في العراق فتعود أهمية المشتريات الحكومية الى الحاجة الماسة اليها في دعم إعادة الإعمار وإعادة تأهيل الاقتصاد الوطني وتهيئة البنية التحتية اللازمة لتوفير مناخ الاستثمار الملائم لتطوير القطاع الخاص ، أن التزام المشتريات العامة بمبادئ الشفافية ، والحوكمة الرشيدة ، والمساءلة والرقابة ، سيسهم في رفع مستوى النزاهة ومواجهة الفساد والاحتيايل وتوفير الأساس لمشتريات حكومية نظيفة ؛ ومن هنا تظهر الحاجة الى التحديث المستمر للأطر واللوائح القانونية والمؤسسية للمشتريات كأولوية في العراق.

فرضية البحث: أن مواكبة الأطر واللوائح القانونية والمؤسسية للمشتريات العامة في العراق للتطورات في المعايير الدولية المعتمدة وبخاصة معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD سيسهم في تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد

هدف البحث: توضيح مدى تطابق الأطر واللوائح القانونية والمؤسسية للمشتريات العامة في العراق للتطورات مع المعايير الدولية المعتمدة وبخاصة معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD ، وماهي المقترحات المطلوب تنفيذها من اجل تعزيز النزاهة والشفافية .

أهمية البحث: تعود الى السعي نحو التأكيد على أهمية تحسين وتعزيز أطر النزاهة والشفافية من خلال توفير إطار قانوني ومؤسسي مواكب للتطورات في المعايير الدولية، من اجل توفير كافة المعلومات ذات العلاقة بالقرارات التي تهتم الجمهور بخصوص المشتريات العامة واستخدام الأموال والموارد العامة، تماشياً مع المصلحة العامة.

منهجية البحث: تستعرض الدراسة قواعد ومعايير المشتريات الحكومية المعتمدة في العراق لمعرفة مدى مطابقتها للمعايير المعتمدة من قبل لجنة الحوكمة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهل ترقى الأطر واللوائح القانونية والمؤسسية للمشتريات العامة في العراق إلى المعايير المعتمدة في قوانين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهل يحتوي القانون العراقي على قواعد وأحكام تكافح الفساد وتحمي المال العام من الهدر وتعزز الثقة في سوق المشتريات الحكومية؟

مشكلة البحث: تعود الى ضعف التزام العراق بقواعد الشفافية في مجال المشتريات العامة وما ترتب على ذلك من تصاعد معدلات انتهاكات النزاهة في مجال المشتريات العامة. بأشكالها المختلفة وهي الفساد، الاحتيال وسرقة المال العام، التواطؤ. المعاملة التمييزية؛ إهدار وإساءة استخدام الموارد.

أولاً: مدخل للتعريف بعناصر مفهوم شفافية المشتريات العامة

المشتريات العامة: تعد إحدى المكونات الحساسة والدعائم الرئيسة لتقديم أفضل الخدمات الحكومية وتوفير النظم الادارية الجيدة والاقتصاديات المستدامة، ونظراً لحجم الإنفاق الذي تمثله، يمكن للمشتريات العامة التي تتم إدارتها بشكل سليم، أن تلعب دوراً رئيسياً في تعزيز كفاءة القطاع العام وخلق ثقة المواطنين.

إن الاستخدام الاستراتيجي والشامل للمشتريات العامة يعمل على دعم التخصيص السليم للموارد العامة، ويسهم في رفع العوائد من خلال رفع كفاءة الإنفاق العام وتخفيف مخاطر عدم الكفاءة والفساد المنتشرة في مشروعات البنى التحتية وغيرها من مشروعات المشتريات.^(١)

قيمة المال: تعكس قيمة المال الهدف الأساسي لأي نظام مشتريات والذي يعمل بموجبه على توفير السلع والخدمات الضرورية التي يحتاجها المجتمع بطريقة اقتصادية وفعالة ومؤثرة ومستدامة.

الشفافية: يعكس عنصر الشفافية المبدأ الأساسي العام والمتفق عليه وذلك من أجل إيجاد سياسات وإطار عمل قانوني ومؤسسي وتوفير كافة المعلومات ذات العلاقة بالقرارات التي تهم الجمهور والعام وبطريقة شاملة نافذة وذات زمن محدد.

العدالة: يتطلع هذا الاعتبار الى نظام مشتريات يخلو من أي انحياز لأي جانب والتأكيد على مبدأ المساواة في المعاملة ويتم اتخاذ القرارات تبعاً لذلك، مما يضمن نزاهة العملية.

الحوكمة الرشيدة: يشتمل على عدد من الجوانب المتعلقة بالطريقة والمنهجية التي يتم بواسطتها تنفيذ نظم المشتريات لتحقيق أهداف الحوكمة الرشيدة.

النزاهة: يمكن تعريفها على أنها استخدام الأموال والموارد والأصول والسلطة، للأغراض الرسمية التي تهدف إليها، تماشياً مع المصلحة العامة. ويسهم تعريف النزاهة في تبني استراتيجية فعالة لمنع انتهاكات النزاهة في مجال المشتريات العامة. ومن أهم تلك الانتهاكات: الفساد، بما في ذلك الرشوة، "العمولات"، والمحسوبية، والاحتيال وسرقة الموارد، من خلال استبدال المنتج أثناء التسليم الذي ينتج عنه مواد ذات جودة أقل؛ وتضارب المصالح؛ و • التواطؤ. إساءة استخدام المعلومات والتلاعب بها؛ والمعاملة التمييزية؛ وإهدار وإساءة استخدام الموارد التنظيمية^(٢)

ثانيا: منهجية تقييم المشتريات العامة

تهدف منهجية تقييم المشتريات العامة المعروفة اختصارا MAPS^(٣) إلى تقييم فعالية استخدام الأموال العامة من خلال مستوى الكفاءة ودرجة الشفافية في نظم المشتريات للقطاع العام، بما في ذلك الأموال المقدمة من خلال المساعدة الإنمائية الرسمية، لضمان حسن استخدامها على أفضل وجه، وتهدف المنهجية إلى توفير أداة مشتركة، للبلدان النامية والجهات المانحة على حد سواء يمكن أن تستخدم لتقييم جودة وفعالية أنظمة المشتريات الحكومية من خلال:

أ. تشخيص نقاط القوة والضعف في نظام المشتريات الحكومية.

ب. يمكن استخدام نتائج التقييم لوضع الاستراتيجيات والخطط التي تسهم في تنمية القدرات وتخفيف المخاطر

ج. يمكن استخدام نتائج لتحسين أنظمة المشتريات الوطنية بما يتوافق مع المعايير المعترف بها دوليا وسيقود ذلك على المدى الطويل ، الي زياده فعالية استخدام الأموال العامة. (٤)

ويرتكز نظام منهجية تقييم المشتريات العامة MAPS على أربعة أركان: °

أ-الإطار القانوني والسياسة المعمول بها حاليا والتي تقوم على عملية تنظيم عمليات الشراء في الدولة

ب -الإطار المؤسسي والإمكانات الإدارية

ت -تشغيل النظام والمنافسة في السوق المحلي

ث -المساءلة، النزاهة والشفافية لنظام المشتريات.

ولكل ركن من هذه الأركان هناك عدد من المؤشرات الرئيسية تشكل مجموعها ١٤ مؤشر رئيسي و٥٥ مؤشر فرعي والتي تشكل سوية معايير التقييم. وسنستعرض بشكل موجز في الفقرة التالية الهيكلية الإجمالية لمنهجية تقييم نظام المشتريات العامة.

الركن الأول: الإطار التشريعي والسياسات

يعمل على تقييم الإطار القانوني والتنظيمي والسياسات ذات العلاقة بالمشتريات العامة من خلال ٣ مؤشرات رئيسية و١٨ مؤشر فرعي وكالاتي:

المؤشر ١: يوضح كيف يعمل الإطار القانوني للمشتريات العامة: ويستعين بالمؤشرات الفرعية الاتية:

١-مؤشر نطاق تغطية الإطار القانوني والتنظيمي أ: يهتم بتحديد مدى التغطية ووصول القوانين للجمهور .

١-ب مؤشر طرق الشراء: تقييم ما إذا كان هناك تعريف واضح لطرق الشراء المسموح بها.

١ - ج- مؤشر قواعد الإعلان والحدود الزمنية: تقييم مدى وجود متطلبات لنشر فرص الشراء لتعزيز الشفافية.

١-د- مؤشر قواعد المشاركة: يقيم مدى وجود التمييز في السياسات التي تنظم المشاركة وعدم استبعاد الشركات الأجنبية المؤهلة.

١-هـ- مؤشر وثائق الشراء والمواصفات الفنية: يقيم الدرجة التي تمكن الإطار القانوني من تحديد مضمون وثائق الشراء.

١-و- مؤشر التقييم والترسية: يقيم جودة وكفاية أحكام الإطار القانوني التي تتعلق بالموضوعية والشفافية ومدى المحافظة على درجة من السرية خلال عملية التقييم للحد من خطر التأثيرات أو الإساءات التي لا لزوم لها.

١-ز- مؤشر فتح العطاءات: يقيم هذا المؤشر الطريقة التي ينظم بها عملية استقبال العطاءات وفتحها.

١-ح- مؤشر الحق في الطعن والاستئناف: تقييم ما إذا كان الإطار القانوني يسمح بحق الطعن في القرارات والإجراءات والاستئناف.

١-ط- مؤشر إدارة العقد : تقييم ما إذا كان الإطار القانوني ينص على وظائف ومسؤوليات إدارة العقود، وطرق مراجعة وإصدار ونشر التعديلات التي أجريت على العقود، ومتطلبات الدفع في الوقت المناسب. وإجراءات تسوية المنازعات التي تشترط وجود عملية فعالة وعادلة لحل النزاعات خلال فترة تنفيذ العقد.

١-ي- مؤشر المشتريات الإلكترونية يقيم الى أي مدى يعالج ويسمح ويلزم الإطار القانوني باستخدام الأساليب والأدوات الإلكترونية.

١-ق- معايير حفظ السجلات والوثائق والبيانات الإلكترونية –

١-ل- مبادئ المشتريات العامة في التشريعات المتخصصة التي تنظم مشتريات قطاع المرافق العامة، مثل المياه والطاقة، والنقل، والخدمات البريدية، أو القطاعات الأخرى و/أو تنظيم عملية الاختيار وترسية عقود الامتياز وغيرها من اشكال الشراكات بين القطاعين العام والخاص

المؤشر ٢ . يوضح كيفية تطبيق اللوائح التي تدعم الإطار القانوني ويستعين بالمؤشرات الفرعية الاتية:

٢ - أ- مؤشر تطبيق اللوائح: للتحقق من مدى وجود، ووضوح، وسهولة الوصول، وشمولية لوائح القانون.

٢ - ب- مؤشر نموذجية وثائق الشراء: الوثائق النموذجية ذات النوعية الجيدة تعمل على إيجاد ساحات ممهدة، وتحسين معيارية المشتريات الكلية، وتعزيز المنافسة وزيادة الثقة في النظام.

٢ - ج مؤشر شروط العقد الموحد: يركز على الشروط القياسية الخاصة بعقود القطاع العام.
٢ - د مؤشر دليل المستخدم أو دليل الكيانات الشرائية: يشكل هذا الدليل أداة تنفيذ مهمة يمكن أن تساعد في تزويد الموظفين بالمعلومات التي يتضمنها القانون والسياسات والإجراءات ويساعد على تحويل السياسات الى ممارسات.

مؤشر ٣. الالتزام بأهداف السياسات الاقتصادية والالتزامات الدولية. ويستعين بالمؤشرات الفرعية الآتية:

٣ - أ مؤشر الاستدامة: يؤكد على مدى استدامة ممارسات المشتريات العامة وفقا للسياسات الاقتصادية والأولويات الوطنية .

٣ - ب مؤشر الالتزامات بالاتفاقيات الدولية يقيم مدى وجود أحكام ملزمة في الاتفاقيات الدولية تتعلق بالمشتريات وانعكاس تلك الالتزامات على قوانين ولوائح الشراء الوطنية.

الركن الثاني: الإطار المؤسسي والقدرات الإدارية

يهتم هذا الركن بكيفية عمل نظام المشتريات من خلال المؤسسات والنظم الإدارية ويحدد مدى قدرة نظام المشتريات على التحرر من الالتزامات المنصوص عليها في القانون دون ثغرات أو تناقضات ويستعين ب ٥ مؤشرات رئيسية و ١٤ مؤشر فرعي وكالاتي:

المؤشر ٤ . تعميم نظام المشتريات العامة واندماجه بشكل في نظام الإدارة المالية العامة.

يركز على درجة تكامل نظام المشتريات مع نظام الإدارة المالية العامة، ويستعين بمؤشرين فرعيين .

٤ - أ مؤشر تخطيط المشتريات ودورة الميزانية

٤ - ب مؤشر الإجراءات المالية ودورة المشتريات :تقييم مدى قدرة قوانين الميزانية والإجراءات المالية على تقديم الدعم الكافي لعملية الشراء

المؤشر ٥ . الجهة المسؤولة في الدولة عن الوظيفة المعيارية / التنظيمية.

يركز على تقييم استقلالية وفعالية وظائف الجهة المسؤولة عن المشتريات ودرجة التنسيق بين مختلف الجهات المسؤولة عن المشتريات. ويستعين بالمؤشرات الفرعية الآتية:

٥ - أ مؤشر حالة الوظيفة المعيارية-التنظيمية والاساس القانوني لها

٥ - ب مؤشر مسؤوليات الوظيفة المعيارية / التنظيمية

٥ - ج مؤشر المنظمة، والتمويل، والتوظيف، ومستوى الاستقلالية والسلطة

٥ - د تجنب تضارب المصالح لكونه يؤدي الى تفويض الثقة في النظام

المؤشر ٦ . يتم تعريف الجهات المشتريّة وصلاحياتها بشكل واضح: ويستعين بمؤشرين

فرعيين:

- ٦ -أ مؤشر تعريف المسؤوليات والصلاحيات الرسمية للجهات المشتريّة -
- ٦ -ب مؤشر وجود هيئة المشتريات المركزية - يؤدي الى تعزيز كفاءة وفعالية نظام المشتريات اللامركزي.

المؤشر ٧. المشتريات العامة جزء لا يتجزأ من نظام المعلومات الفعال

تقييم مدى قدرة نظم الدولة أو الهيئات على نشر المعلومات المتعلقة بالمشتريات، لدعم كفاءة المراحل المختلفة لعملية المشتريات العامة من خلال تطبيق تقنيات رقمية، وإدارة البيانات التي تسمح بتحليل الاتجاهات وأداء نظام المشتريات الحكومية بأكمله. يضم ثلاثة مؤشرات فرعية.

٧ -أ مؤشر نشر معلومات المشتريات العامة بدعم من تقنية المعلومات

٧ -ب مؤشر استخدام الشراء الإلكتروني

مؤشر ٨ . نظام المشتريات العامة لديه قدرة قوية للتطوير والتحسين.

يركز على الاستراتيجيات وقدرة نظم المشتريات العامة للتطوير والتحسين. هناك ثلاثة جوانب للتركيز عليها:

أ - هل أن الاستراتيجيات في وضع مناسب لتطوير قدرات الموظفين والجهات الفاعلة في المشتريات العامة.

ب- هل عمليات الشراء معترف بها كمهنة من ضمن الخدمات العامة في الدولة.

ت- هل تم إنشاء نظم تستخدم لتقييم نتائج عمليات الشراء.

ث- هل تم وضع خطط استراتيجية لمواصلة تحسين نظام المشتريات الحكومية.

ويضم ثلاثة مؤشرات فرعية

٨ -أ مؤشر التدريب والمشورة والمساعدة: يهدف الى التحقق من وجود برامج تدريبية دائمة

٨-ب مؤشر الاعتراف بالمشتريات كمهنة: يفضل ان يكون مسؤولو المشتريات مهنيين متخصصين، بدلا من اعتبارها وظيفة إدارية.

٨ -ج مؤشر مراقبة الأداء لتحسين النظام: تقييم نتائج عمليات الشراء بشكل دوري لقياس الأداء والفعالية والتوفير في نظام المشتريات.

الركن الثالث: عمليات المشتريات العامة وممارسات السوق

يهتم هذا الركن بتقييم الكفاءة التشغيلية، والشفافية، وفعالية نظام المشتريات على مستوى الجهة المنفذة والمسؤولة عن إدارة المشتريات الفردية الجهة المشتريّة. وبالإضافة الى ذلك، فإنه يبحث

في السوق باعتباره أحد وسائل الحكم على جودة وفعالية النظام، من خلال الاستعانة بمؤشرين رئيسيين و٦ مؤشر فرعية وكالاتي

المؤشر ٩ . ممارسات المشتريات العامة في تحقيق الأهداف المعلنة.

يهدف الى جمع الأدلة عن كيفية وضع مبادئ الشراء والقواعد والإجراءات الواردة في الإطار القانوني في الممارسة العملية، ويضم ثلاثة مؤشرات فرعية:

المؤشر ٩-أ معايير التقييم : يقيم مدى تحديد الاحتياجات وأبحاث السوق على ضوء أولويات استراتيجيات الشراء المثلى ومدى تعريف المتطلبات والنتائج المرجوة من العقود بشكل واضح ، وهل تستخدم معايير الاستدامة، بشكل متوازن وفقا للأولويات الوطنية.

المؤشر ٩-ب مؤشر الاختيار والتعاقد يقيم مدى التزام المشتريات بالإجراءات التنافسية. وكما أنه يوفر معلومات محددة عن استخدام أساليب الشراء المرخصة من قبل القانون.

المؤشر ٩-ج مؤشر إدارة العقود: يقيم المدى مطابقة مواصفات السلع أو الخدمات المستلمة، لشروط عقد الاتفاق من حيث الوقت والجودة والتكلفة، وغيرها من الشروط الواردة في العقد لدعم كفاءة وفعالية توصيل الخدمات العامة.

مؤشر ١٠ . سوق المشتريات العامة تعمل بكامل طاقتها. يقيم مدى استجابة السوق ومدى تأثيرها بعوامل المناخ الاقتصادي العام والسياسات لدعم القطاع الخاص وبيئة أعمال جيدة، وجود مؤسسات مالية قوية، ومدى جاذبية الحكومة كعميل جيد وموثوق، ويضم ثلاثة مؤشرات فرعية

١٠ -أ مؤشر الحوار والشراكات بين القطاعين العام والخاص

١٠- ب مؤشر تنظيم القطاع الخاص والوصول الى سوق المشتريات العامة : يهتم هذا المؤشر في إمكانيات القطاع الخاص للاستجابة للمشتريات العامة. وأحد الجوانب التقييم هو القدرة التنظيمية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وإمكانية الوصول للمعلومات والخدمات الأخرى.

١٠- ج مؤشر القطاعات الرئيسية واستراتيجيات القطاعات : يساعد إجراء تحليل لسوق القطاع على تحديد المخاطر المتعلقة بهذا القطاع من حيث الإنفاق، والمنافسة، والأثر البيئي والمخاطر الاجتماعية الاقتصادية، وما الى ذلك ونطاق الحكومة للتأثير على قطاعات معينة في السوق.

الركن الرابع. المساءلة والنزاهة والشفافية المشتريات العامة :

يهتم هذا الركن بتقييم عمل النظام بنزاهة ومصداقية، من خلال الاستعانة ب ٤ مؤشرات رئيسية و١٧ مؤشر فرعي وكالاتي

مؤشر ١١ . مشاركة الشفافية ومنظمات المجتمع المدني تعزز النزاهة في المشتريات العامة.

يقيم الآليات التي يتم يمكن من خلالها للمجتمع المدني أن يشارك في تقييم المشتريات العامة، الأولى تركز على الإفصاح عن المعلومات والثانية حجم المشاركة المباشرة من جانب المجتمع المدني من خلال المشاركة والمراقبة والإشراف، يضم ثلاثة مؤشرات فرعية:

مؤشر ١١ - أ البيئة التمكينية للتشاور العام والرصد: ويقيم مدى الالتزام بالشفافية والاستشارة عند صياغة التغييرات على نظام المشتريات العامة، هل كانت البرامج في وضع مناسب لبناء قدرات منظمات المجتمع المدني لدعم المشتريات العامة التشاركية، وهل كانت آليات ردود الفعل الإصلاحية فعالة للعمل على حل المشكلات والمسائل المتعلقة بالمشتريات العامة .

مؤشر ١١ - ب يقيم مدى وصول الجمهور للمعلومات في وقت مناسب وكافي

مؤشر ١١ - ج الانخراط المباشر للمجتمع المدني: يقيم المدى الذي تمكن فيه القوانين واللوائح والسياسات مشاركة المواطنين من حيث الاستشارات، والمراقبة، والرصد وفيما إذا كانت الحكومة تخلق فرصا للتشاور العام ورصد التعاقد العام.

مؤشر ١٢ . أنظمة المراقبة والمراجعة الفعالة. يهدف الى تحديد الجودة والاعتمادية والتوقيت المناسب للضوابط الداخلية والخارجية، ويضم ثلاث مؤشرات فرعية :

١٢ - أ معايير تقييم نظام المشتريات في الدولة يشمل على ما يأتي:

أ-هل تحدد القوانين واللوائح الإطار الشامل للمراقبة بما في ذلك الرقابة والتدقيق الداخلي والخارجي.

ب-آليات الرقابة الداخلية -التدقيق والوظائف التي تضمن الرقابة المناسبة على عمليات الشراء.

ت-آليات الرقابة الداخلية التي تضمن التوازن السليم بين اتخاذ القرار الفعال في الوقت المناسب والتخفيف الكافي للمخاطر.

ث -جهاز التدقيق الخارجي المستقل الذي يضمن الرقابة الملائمة على وظيفة الشراء بناء على عملية تقييم دورية للمخاطر.

١٢ - ب تنسيق الرقابة والتدقيق على المشتريات العامة: يقيم فيما إذا كانت الضوابط الداخلية والتدقيق الداخلي والتدقيق الخارجي واضحة المعالم، منسقة، ومزودة بموارد كافية ومتكاملة لضمان التطبيق المتسق لقوانين المشتريات واللوائح والسياسات ومراقبة أداء نظام المشتريات العامة.

١٢ - ج مؤشر تنفيذ ومتابعة النتائج والتوصيات: مراجعة مدى تنفيذ توصيات المراجعة الداخلية والخارجية في غضون فترة معقولة.

مؤشر ١٣ . فعالية وكفاءة آليات استئناف المشتريات.

يغطي جوانب آليات الطعون التي تتعلق بالإطار التنظيمي والقانوني ، ويضم ثلاثة مؤشرات فرعية :

١٣-أ مؤشر الطعون والاستئناف: يؤسس لبعض الشروط التي تنص على الأنصاف والإجراءات القانونية.

١٣-ب مؤشر الاستقلالية وقدرة هيئة الاستئناف: يقيم ٢٩ درجة للاستقلالية الذي تتميز به الهيئة عن بقية النظام لضمان أن قراراته خالية من أي تدخل أو تضارب في المصالح.

١٣-ج مؤشر قرارات لجنة الاستئناف: يحتاج نظام الاستئناف أن ينظر إليه على أنها يعمل بطريقة عادلة. ويجب أن يشترط النظام أن تصدر القرارات فقط بناء على المعلومات ذات الصلة التي يمكن التحقق منها. وتكون القرارات غير منحازة الى أي طرف من الأطراف.

مؤشر ١٤ مؤشر تمتع البلاد بنظام أخلاقي وإجراءات مناسبة لمكافحة الفساد :

يقيم هذا المؤشر طبيعة ونطاق أحكام مكافحة الفساد في نظام المشتريات و كيفية تنفيذها وإدارتها في الممارسات العملية ويستعين بالمؤشرات الفرعية الآتية:

مؤشر ١٤ -أ التعريف القانوني للممارسات المحظورة، وتضارب المصالح:

يقيم هذا المؤشر مدى وجود أحكام قانونية يشخص الممارسات المحظورة كالممارسات الاحتياطية، الفاسدة والممارسات المحظورة الأخرى ويحدد المسؤوليات والعقوبات بحق موظفي الحكومة أو الأفراد أو الشركات المنخرطين بمثل هذه الممارسات.

مؤشر ١٤ -ب أحكام بشأن الممارسات المحظورة في وثائق الشراء:

مؤشر ١٤ -ج العقوبات الفعالة ونظم التنفيذ -

مؤشر ١٤ -د وحدة مكافحة الفساد والتدريب على النزاهة

مؤشر ١٤-هـ دعم أصحاب المصلحة لتعزيز النزاهة في المشتريات: يقيم قوة القطاعين العام والخاص في الحفاظ على بيئة شراء سليمة. وقد يظهر ذلك في وجود منظمات مجتمع مدني تحظى باحترام ومصادقية، والتي تضع عمليات الشراء ضمن جداول أعمالها و / أو تعمل بنشاط لتوفير الرقابة وممارسة الرقابة الاجتماعية.

مؤشر ١٤-مدى وجود آلية آمنة للإبلاغ عن الممارسات المحظورة أو السلوك غير الأخلاقي: يقيم هذا المؤشر ما إذا كان البلد يوفر نظام للإبلاغ عن الممارسات المحظورة كقضايا التزوير والفساد أو غيرها أو أي سلوك غير أخلاقي. وما إذا كان هذا النظام يوفر السرية وحماية المبلغين.

مؤشر ١٤-ز قواعد السلوك / مواثيق الشرف وقواعد الإفصاح المالي: ينبغي أن تتوفر في البلد مدونة ملائمة وسليمة لقواعد السلوك / الأخلاق التي تنطبق على جميع الموظفين العموميين، للمساعدة على منع الممارسات غير الأخلاقية أو الفاسدة.

ثالثاً: تحليل لوائح المشتريات العامة في العراق

يفحص تقرير معايير OECD مدى توافق أنظمة وتعليمات المشتريات الحكومية لجمهورية العراق مع مبادئ OECD للنزاهة في المشتريات العامة، التي تضم ١٠ مبادئ توجيهية لتعزيز النزاهة طوال دورة المشتريات ابتداء من المناقصة الى إدارة العقود والسداد. يعترف تقرير المعيار بوجود نقاط قوة في نظام المشتريات الحكومية في العراق، لوجود اللوائح الداعمة التي تمتد على طول دورة المشتريات بأكملها ابتداء من الاستعدادات قبل العطاء، والعطاء والتقييم وعملية إدارة العقود وما بعد منحها.

اعدت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مسودة مشروع استبيان، بعنوان "مسح حول تشريعات المشتريات العامة في العراق" لمساعدة العراق على تعزيز النزاهة والشفافية في المشتريات العامة، شارك في الاستبيان كل من الوزارات ومجالس المحافظات وأعضاء المجلس المشترك لمكافحة الفساد، وأعضاء البرلمان ، وممثلي القطاع الخاص والخبراء البارزين، وتم خلال اجتماع تحضيرى عقد في باريس في ٢٦-٢٧ أياريس ٢٠٠٨ استخدام نتائج الاستبيان في اعداد تقرير يهدف إلى تحديد، المخاطر، والتكاليف والمزايا وعيوب الحلول والممارسات المختلفة التي قد تقوم بها السلطات العراقية ذات الصلة بشفافية في المشتريات العامة. في الجولة الأولى تم توزيع استبيان المسح على كبار الخبراء، وفي الجولة الثانية طلب الاستبيان آراء أصحاب المصلحة والخبراء، تلقت الأمانة ٤٠ إجابة على الاستبيان وتم تقييم النتائج الأولية في ورشة عمل حول تعزيز الشفافية في المشتريات العامة تم عرض الورقة ومناقشتها في اجتماع باريس في الفترة من ٨ إلى ١٠ تموز ٢٠٠٨.

١-لمحة تاريخية عن المشتريات العامة في العراق:

أ-قانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٤ بشأن العقود العامة

شهد نظام التعاقدات العامة في العراق حالة من الارتباك بعد ٢٠٠٣ ولغاية عام ٢٠٠٥ لعدم وجود اي قانون او تعليمات تنظم العملية التعاقدية بنحو صحيح ومتكامل باستثناء أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٤ ، الذي تم بموجبه تأسيس دائرة العقود الحكومية العامة في وزارة التخطيط ووضع هيكله ووصف وظيفي لعملها ، وكان الهدف من تلك التعليمات وضع المبادئ العامة لتنفيذ العقود العامة التي تبرمها الدولة والقطاع العام مع الجهات العراقية وغير العراقية وتحديد اساليب التنفيذ للمقاوالات العامة وعقود التجهيز والعقود الاستشارية وتحديد

الجهات المخولة صلاحيات فتح العطاءات وارسالها واجراءات الطعن في قراراتها لدى المحكمة الادارية المنصوص عليها ، وتسري احكام هذه التعليمات على العقود التي تبرمها دوائر الدولة ممثلة بوزاراتها او الدوائر غير المرتبطة بوزارة او الاقاليم والمحافظات مع الجهات الاخرى العراقية وغير العراقية لتنفيذ مقاولات المشاريع العامة للدولة او العقود الاستشارية او تجهيزها بالسلع او الخدمات المختلفة.^(٦)

وقد أوقف هذا القانون العمل بالتعليمات السابقة لعام ٢٠٠٣ الخاصة بتنفيذ ومتابعة مشاريع الجهات الحكومية وأعمال خطة التنمية الوطنية، وبموجب هذا القانون تم إنشاء دائرة العقود الحكومية العامة، داخل وزارة التخطيط ، لتكون مسؤولة عن تنفيذ القانون ، وتتولى المسؤوليات الاتية:^(٧)

- تنسيق سياسة العقود العامة الحكومية لجميع الوزارات والكيانات العامة للحكومة؛
- إنشاء محكمة إدارية مستقلة للتعامل معها شكاوى ونزاعات الشراء؛
- توفير الخبرة والتوصيات لتحسين اللوائح وتعليمات من حيث صلتها المشتريات الحكومية؛
- تطوير واعتماد عقد حكومي عام قياسي الأحكام؛
- تدريب موظفي الحكومة المتعاقدين العامة.

ب- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لعام ٢٠٠٧^(٨)

من أجل دعم تنفيذ قانون ٢٠٠٤ بشأن العقود العامة، صدرت اللوائح التنفيذية للعقود الحكومية لعام ٢٠٠٧ وأعدت لوائح المشتريات لعام ٢٠٠٧ بمشاركة دائرة العقود الحكومية العامة بهدف نشر وشرح أفضل لأحكام المشتريات المنصوص عليها في لوائح المشتريات لعام ٢٠٠٧. يتناول دليل المقاولات لعام ٢٠٠٧ العراقيين الممارسين المشتريات العامة.

ج- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لعام ٢٠٠٨:^(٩)

اصدر مكتب العقود العامة الحكومية اللائحة رقم ١- لعام ٢٠٠٨، استناداً إلى أحكام الفقرة (١) من القسم (١٤) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ التي ألغت المادة ٢٥ لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٧. وبينت الردود على استبيان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن لوائح المشتريات العراقية تتغير بسرعة وليس دائماً بطريقة شفافة. وان الوزارات المختلفة تتبع قواعد شراء مختلفة مؤسسياً، وأن إصدار وتنفيذ لوائح المشتريات الحكومية ينحصر في وزارة التخطيط، قد يكون من المفيد نقل مسؤولية الإشراف من مستوى الوزارة إلى مستوى رئاسة مجلس الوزراء.

ويساعد فحص مواد تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لعام ٢٠٠٨ في تحديد التحسينات التي تم إدخالها على أحكام التعليمات لعام ٢٠٠٧ و ٢٠٠٤ لكي تتماشى مع توصيات المنظمات الدولية..

المادة-١ : لم تتضمن نصوص تعليمات تنفيذ العقود لعام ٢٠٠٨ اية ديباجة ، وتبدأ على الفور مع المادة ١، التي تنص على أن هذه التعليمات تهدف إلى توضيح المبادئ العامة لتنفيذ العقود الحكومية التي تبرمها دوائر الدولة والقطاع العام في مجالات الإشراف العامة والتجهيز للسلع والخدمات المختلفة والعقود الاستشارية على إن تتسم إجراءات التعاقد لإبرام العقود المذكورة بالشفافية والنزاهة والعدالة في التنافس .

المادة-٢ تصف نطاق تطبيق تعليمات تنفيذ العقود لعام ٢٠٠٨ بالإشارة على أن إحكامها تسري على العقود التي تبرمها الجهات الحكومية (دوائر الدولة والقطاع العام) مع الجهات الأخرى العراقية وغير العراقية لتنفيذ مقاولات المشاريع العامة أو العقود الاستشارية أو تجهيز السلع والخدمات المتصلة بها. ولا تسري إحكامها على المشاريع والعقود العامة الممولة من المنظمات الدولية أو الإقليمية والمنفذة استناداً إلى اتفاقيات أو بروتوكولات خاصة تبرم مع الأطراف العراقية ب .

لا يبدو أن لائحة ٢٠٠٨ تنطبق على الكيانات غير الحكومية.

المادة-٣ تشرح الإجراءات الواجب اتباعها قبل إطلاق دعوات المناقصة. وتنص على جهات التعاقد مراعاة استكمال المتطلبات الآتية:

أ- وجود مصادقة مسبقة من وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي على تقارير الجدوى الفنية والاقتصادية.

ب-وجود دراسات حديثة عن الكلف التخمينية للمشروع بغية استخدامها كمقياس عند تحليل العطاءات وترسية العقود.

ج- وجود تخصيصات لتنفيذ العقد في الموازنة العامة الاتحادية .

د- أن تكون الشروط والمواصفات وجدول الكميات والخرائط دقيقة لتجنب إجراء التغييرات أو الإضافات أثناء التنفيذ .

هـ-وجود موافقات الجهات المعنية على الموقع وتخصيص الأرض المطلوبة للمشروع .

و-إزالة المشاكل القانونية والمادية ان وجدت في موقع العمل عند تنفيذ مقاولات الإشراف العامة .

ز-إن يكون الموقع جاهزاً للمباشرة بالعمل فيه كلاً أو جزءاً بما ينسجم والمنهاج الزمني المقرر.

ح- القيام بأية إجراءات أخرى تتطلبها طبيعة العمل أو العقد المطلوب تنفيذه .

المادة-٤ تصف الأنواع المختلفة لطرق المناقصات: التي يمكن استخدامها في المناقصة العامة وتشمل: (١٠)

أولاً – المناقصة العامة : ويتم تنفيذ هذا الأسلوب بإعلان الدعوة العامة إلى جميع الراغبين في المشاركة بتنفيذ العقود بمختلف أنواعها ممن تتوافر فيهم شروط المشاركة وللمبالغ التي لا تقل

عن خمسين مليون دينار أو أي مبلغ آخر يحدد من الجهات المعنية مع مراعاة إن تتسم الإجراءات بالعمومية والتنافسية والعدالة والشفافية والعناية .

ثانياً – المناقصة المحدودة: وتكون على مرحلتين:

المرحلة الأولى: وتتضمن تقديم الوثائق الخاصة بالتأهيل الفني والمالي للمشاركين في المناقصة

المرحلة الثانية: وتتم بتوجيه الدعوة المباشرة إلى المؤهلين للمشاركة في المناقصة لتقديم عطاءاتهم الفنية والتجارية والشروط القانونية للمشاركة على إن لا تقل عن (٦) ست دعوات .

ثالثاً – المناقصة بمرحلتين :

١. **المرحلة الاولى :** دعوة مقدمي العطاءات لتقديم عروضهم الفنية على أساس التصميم الأولي ووصف الفعاليات ولرئيس جهة التعاقد تعديل الكلفة التخمينية إن تطلب الأمر ذلك .

٢. **المرحلة الثانية :** دعوة مقدمي العطاءات الذين تم قبول عطاءاتهم الفنية وفق معايير التأهيل في المرحلة الأولى لتقديم عطاءاتهم المالية على أساس وثائق المناقصة المعدلة وفقاً للشروط التي تضعها جهة التعاقد .

رابعاً – الدعوة المباشرة : توجه الدعوة المباشرة من جهات التعاقد الى ما لا يقل عن (٣) ثلاثة من المقاولين والشركات المقاوله والمجهزين والمكاتب الاستشارية المعتمدة لقدراتها وكفاءتها الفنية والمالية

خامساً: أسلوب العطاء الواحد (العرض الوحيد) ويتم بموجبه توجيه الدعوة بموافقة رئيس جهة التعاقد لمناقص واحد اذا كان من العقود ذات الطبيعة الاحتكارية او (التخصصية او الاستيرادية او الصيانة لتجهيز او تنفيذ الاعمال او الخدمات الاستشارية) للعقود المتعاقد عليها سابقاً ويعفى من توجه له الدعوة بهذا الأسلوب من تقديم التأمينات الأولية.

سادساً – لجان المشتريات: - ويتم استخدام هذا الأسلوب لتجهيز دوائر الدولة بالسلع والخدمات التي يقل مبلغها عن خمسين مليون دينار أو أي مبلغ آخر يحدد في الموازنة الجارية مع مراعاة الضوابط التي تصدرها دائرة العقود العامة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالموضوع .

المادة- ٥ تصف المعلومات التي يجب تضمينها في إشعار الشراء وفي التعليمات لمقدمي العروض.

المادة- ٦ تتضمن وصف لتشكيلات لجان فتح العطاءات ومهامها . الوصف واضح وسهل الفهم.

المادة- ٧ تقويم تشكيلات لجان تحليل و العطاءات ومهامها :

المادة-٨ تشرح ، كيفية إعداد صيغة عقد الشراء وتنص على أن إعداد صيغة العقود يتم من قبل تشكيلات التعاقدات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالتنسيق مع الدوائر المالية والفنية والجهات المستفيدة

المادة-٩ تشير إلى الإجراءات اللازمة لفتح الاعتمادات المستندية لتغطية عقود المشتريات الدولية.

المادة- ١٠ تشرح آلية فض المنازعات قبل التعاقد.

المادة- ١١ : آلية فض المنازعات بعد توقيع العقد من خلال التوفيق والتحكيم ، أو إحالة النزاع إلى المحاكم المختصة أو التحكيم الدولي ، على ان ينص ذلك في العقد وعندما يكون احد طرفي العقد اجنبياً

المادة- ١٢ بخصوص مهام تشكيلات العقود العامة تلقي الضوء على العلاقات والتعاون الضروري بين السلطات المتعاقدة ومكاتب المفتش العام ومكتب إدارة العقود العامة في وزارة التخطيط.

المادة- ١٣ : يحظر على جهات التعاقد وموظفي دوائر الدولة والقطاع العام او الأشخاص الآخرين المشاركين في عملية التعاقد الكشف عن المعلومات غير المسموح في العروض إلى طرف ثالث لا علاقة له بالعقد.

المادة- ١٤ بخصوص مدة العقد والتمديد : وتنص على المتعاقد تنفيذ بنود العقد خلال المدة المتعاقد عليها على إن تحتسب تلك المدة من تاريخ المباشرة أو من تاريخ توقيع العقد أو أي تاريخ آخر ينص عليه في شروط التعاقد.
تشير إلى الإجراء المتبع عند تمديد مدة العقد وسرد الحالات التي تكون فيها هذه التمديدات ممكنة.

المادة ١٥ تشير إلى شروط إدخال التعديلات على الأعمال المتعاقد عليها والأعمال الإضافية.

المادة- ١٦ تشير إلى الاحكام المرتبطة بالتأمينات والغرامات التأخيرية والنفقات الإدارية التي يجب أن تتحملها الشركات في عملية الشراء.

المادة- ١٧ تصف الآثار القانونية الناجمة عن اخلال المتعاقدين بالتزاماتهم التعاقدية .

المادة- ١٨ تشير إلى إجراءات حظر التعاقد : وتشمل المتعاقدين المخلين بالتزاماتهم التعاقدية في القائمة السوداء .

المادة- ١٩ تصف السلف التشغيلية وسلف تقدم العمل اللاحقة لعملية الشراء بالرجوع إلى قانون الموازنة الاتحادية.

المادة- ٢٠ تحتوي على ملاحظات تتعلق بعقود البناء العامة وشروط المقاولات لإعمال الهندسة المدنية وشروط المقاولات لإعمال الهندسة الكهربائية والميكانيكية والكيمائية المعتمدة من وزارة التخطيط

المادة-٢١ تؤكد على أهمية تنسيق خطط التعاقد الكيانات المتعاقدة مع دائرة العقود الحكومية العامة في وزارة التخطيط.
المادة ٢٢ إلى ٢٦ تحتوي هذه الأحكام على تعهدات مكتب سياسة العقود العامة الحكومية.^{١١}

رابعاً: تطبيق مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتعزيز نزاهة المشتريات العامة في العراق:^(١٢)

في هذا الجزء سنستعرض نتائج الاستبيان الخاص بالمؤشرات الهيكلية لمبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الخاصة بالنزاهة في المشتريات العامة من أجل الوصول إلى تقييم موضوعي لتعليمات تنفيذ العقود الحكومية العامة رقم (١) لسنة ٢٠٠٨، ويركز هذا الإطار المعترف بها دولياً على مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتعزيز النزاهة لتعزيز الشفافية والنزاهة، التي تضم ١٠ مبادئ توجيهية لتعزيز النزاهة طوال دورة المشتريات ابتداءً من المناقصة إلى إدارة العقود والسداد وتشمل على:

١. مدى توفر درجة كافية من الشفافية في مجمل دورة المشتريات لتعزيز المعاملة العادلة والمنصفة للموردين.
٢. تقييم الشفافية في المناقصات واتخاذ تدابير احترازية لتعزيز التنافسية والنزاهة.
٣. ضمان استخدام الأموال العامة في المشتريات العامة وفقاً للأغراض المقصودة.
٤. التأكد من تلبية مسؤولي المشتريات لمعايير المهنية العالية والمعرفة والمهارات والنزاهة.
٥. وضع آليات لمنع مخاطر النزاهة في المؤسسات العامة.
٦. تشجيع التعاون بين الحكومة والقطاع الخاص للحفاظ على النزاهة، في إدارة العقود بخاصة.
٧. توفير آليات محددة لرصد المشتريات العامة للكشف عن سوء السلوك وتطبيق العقوبات وفقاً لذلك.
٨. إنشاء سلسلة واضحة من المسؤولية جنباً إلى جنب مع فعالية آليات الرقابة.
٩. التعامل مع الشكاوى الموردين المحتملين في الوقت المناسب وفي الوقت المناسب الطريقة.
١٠. تمكين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وعلى نطاق أوسع العامة لفحص المشتريات العامة.

بناءً على تلك المبادئ أظهرت نتائج الاستبيان بعض التحفظات على لائحة ٢٠٠٨ من أهمها يأتي:^(١٣)

المبدأ- ١: درجة الشفافية خلال دورة المشتريات لتعزيز المعاملة العادلة والمنصفة للموردين

١- عدم شمول المشاريع العامة الممولة من قبل المنظمات الدولية والإقليمية، يتسبب في حدوث عدد من المشاكل: من أهمها وجود درجة من عدم المساواة بين المتعاقدين المحليين والدوليين لكونهما لا تخضعان لنفس المعايير والاحكام لكونها لا تطبق آليات التحكيم التي تستخدم في الحالات المحلية على المشتريات الدولية كما لا تسجل الأموال في الميزانية الفيدرالية الوطنية العراقية؛ وبالتالي لا تخضع لإشراف البرلمان، وإن هذا البند قد يفتح الباب أمام الفساد المحتمل وفي الأقل ، لشكوك الفساد.^{١٤}

٢- **تعايش مختلف اللوائح :** أن نظام المشتريات العامة في العراق يستخدم مزيج من اللوائح والتعليمات بما في ذلك أمر سلطة التحالف المؤقتة لسنة ٢٠٠٤، واللائحة التنفيذية لعام ٢٠٠٧ واللائحة رقم ١ لعام ٢٠٠٨. وبالتالي، لم يكن هناك تحسن كبير في توضيح اللوائح والقواعد الحالية التي يعتمد عليها نظام المشتريات العامة في العراق.

٣- **اشتراط تحضير دراسة الجدوى الشاملة للمشروع** قبل إطلاق إجراءات الشراء على ان تصادق عليها وزارة التخطيط، يجعل هذا الالتزام الصعب لتنفيذ.

٤- **يعد نشر إشعارات الشراء ضرورياً** لتهيئة الظروف المناسبة للمنافسة مفتوحة وعادلة. النشر دائماً إلزامي بكل إشعار الشراء.

٥- يمكن تعزيز الشفافية من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على خطط المشتريات التي تعطي المرشحين معلومات مسبقة حول فرص الشراء القادمة خلال فترة محددة سلفاً.

٥- تبدو فترات الإعلان قصيرة للغاية مقارنة مع المواعيد النهائية الدنيا للأعمال العامة الدولية. فقد تم تقصيرها من ٢٨ يوماً كما ورد في لائحة المشتريات لسنة ٢٠٠٧ إلى ٢١ يوماً ، وقد تكون هذه المواعيد غير كافية للمقاول لإعداد المناقصة. وبالتالي قد تؤدي الى حدوث انتهاكات للشفافية.

٦. أن دراسة تفاصيل عملية تقييم العطاءات تشير على أنها لا تضمن التعامل مع جميع المرشحين على قدم ووفقاً لنفس المعايير.

٧- تظهر التجربة الدولية، أن معظم حالات الاحتيال تحدث أثناء تنفيذ العقد نتيجة لعدم وجود ضوابط فعالة.

٨- هناك حاجة لتوفير بعض المرونة في تعديلات العقد، حيث يحظر نظام ٢٠٠٨ اجراء التعديلات العقود.

٩- لا تشير لائحة ٢٠٠٨ إلى إمكانية تعديل سعر العرض أثناء تنفيذ العقد. ومع ذلك، في بعض الأحيان، بشكل خارج عن إرادة الشركة التي تنفذ العقد، يمكن أن تزيد أو تنقص أسعار المواد الخام أو الإمدادات. هذه الظروف المحددة يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار.

١٠- يفرض نظام ٢٠٠٨ عقوبات صارمة لعدم احترام المواعيد النهائية، وليس من الواضح من الذي يطبق العقوبات أو من الذي يتحقق من ذلك وهل هذه العقوبات فرضت بالفعل.

ردود كل من ممثلي القطاع الخاص والوزارات على الاستبيان تؤكد أن التأخيرات والتأجيلات المهمة في كثير من الأحيان تحدث خلال فترة إسناد العقود للقطاع الخاص وما يرافق ذلك من تأخير في توقيع العقد، والتأخير في إصدار "شهادة القبول النهائية من قبل إدارة المشتريات.

١١- **عدم اليقين**: تعود معظم التأخيرات المتكررة في عمليات الشراء الى تدهور الوضع الأمني نتيجة العنف والصراع الطائفي وهشاشة المؤسسات؛ وارتفاع نسبة هروب العمالة الماهرة الى خارج العراق فضلا عن الأسباب أخرى التي تشمل:

- إساءة الاستخدام المحتملة لتأجيل موعد إغلاق المناقصة.
- عمليات التخويل الطويلة التي تتطلب توقيعات عديدة من المستوى العالي لموظفي الخدمة العامة والوزراء.
- مشاركة الهيئات الاقتصادية غير النظامية في عملية الشراء وبخاصة في العقود ذات القيمة العالية.
- خوف الموظفين من تحمل مسؤولية اتخاذ القرارات دون تعليمات مكتوبة صريحة من التسلسل الهرمي.
- إجهاد الموظفين المفوضين في التفتيش على المصادقة على اللوازم المطلوب تصنيعها وتسليمها من قبل المقاولين.

• هناك عدد لا يحصى من اللوائح والتعليمات والقواعد التي ينبغي فهمها وتطبيقها.

١٢- **التعاقد من الباطن**: يشكل التعاقد من الباطن واحد من أهم الصعوبات التي تواجه السلطات، وتعود الى أن الشركات المتعاقدة لا تنفذ العقد بنفسها وتترك عملية التنفيذ لشركة عراقية أو أجنبية من خلال التعاقد من الباطن، في هذا في هذه الحالة، تكون السلطة المتعاقدة ملزمة عمومًا بقبول المقاول من الباطن حتى إذا كانت تعتبر شركة غير عاملة من الناحية القانونية، تسمح لائحة ٢٠٠٨ بإمكانية التعاقد من الباطن على بعض أجزاء من العقد بعد تلقي موافقة الكيان المتعاقد.

١٣- القائمة السوداء : تم إدخالها لأدراج للمقاولين الذين ينتهكون التزاماتهم التعاقدية. وهو تدبير بحاجة الى استخدامه بحذر شديد. لذلك تشير المادة ١٨ للضوابط التي تحد من السلطة التقديرية للكيان المتعاقد واحتمال "إساءة استخدامه السلطة".

المبدأ- ٢ زيادة الشفافية في المناقصات التنافسية واتخاذ التدابير الاحترازية لتعزيز النزاهة.

يصر الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي والأمم المتحدة على الاستخدام المناقصات المفتوحة؛ من أجل توفير أفضل ضمانات للشفافية وزيادة القدرة التنافسية. في اللائحة العراقية لعام ٢٠٠٨ تطرح ستة طرق مختلفة لتقديم العطاءات للمشتريات العامة ، بما في ذلك المناقصات المفتوحة والتنافسية ، غير ان إحدى هذه الطرق غير تنافسية ، وهي المناقصة ذات مرحلتين.

٣. المبدأ- ٣ ضرورة التأكد من استخدام الأموال العامة وفقاً للمصلحة العامة.

١- في جميع دول العالم توجد أحكام تضمن تخصيص الأموال العامة وفقاً للمصلحة العامة، وتوصف لائحة ٢٠٠٨ بالتفصيل كيفية الشراء تنص على:

- يجب أن تعتمد المشتريات على الأموال العامة المتاحة في الوقت الحالي.
- يودع مبلغ العقد في أحد البنوك في شكل خطاب اعتماد غير قابل للإلغاء لعقود المشتريات الدولية.
- يجب إشراك موظفي الخدمة المدنية والمتخصصين رفيعي المستوى شخصياً طوال العملية بأكملها، وخاصة عندما تكون عطاءات المقاولين يتم فتحها وفحصها.

٢- لا تحدد لائحة ٢٠٠٨ استخدام آليات الرقابة على المشتريات، ولا سيما اللجوء إلى لجان مستقلة للتحقق من ملاءمة وإدارة جيدة لعملية الشراء من تحديد الاحتياجات حتى تنفيذ العقد ،من خلال مرحلة تقييم العطاءات

٣- الشريط الأحمر والتبسيط الإداري: يمثل الروتين الوزاري عقبة حقيقية أمام المشتريات العامة الفعالة في العراق وأنه يبطئ بشكل كبير عملية الشراء الشاملة. على الرغم من أن الشريط الأحمر يعيق بلا شك الكفاءة في المشتريات العامة في العراق، يمكن ملاحظة بعض عناصر التبسيط الإداري في لائحة ٢٠٠٨ ، مقارنة بلائحة عام ٢٠٠٧. وتهدف جهود التبسيط الإداري إلى تسريع عملية الشراء. تغيير مهم واحد هو تضاول الدور المباشر للوزير في معاملات الشراء، من خلال التفويض الإجراءات المالية المرتبطة بالمشتريات

٤- الضمانات المالية المطلوبة من الشركات المشاركة في إجراءات اختيار المشتريات هي ممارسة شائعة في معظم البلدان. للتأكد من جدية مناقصة المقاول، تم تحديد الضمانات المالية المطلوبة بشكل واضح في لائحة ٢٠٠٨ تحت الجزء المعنون "التأمين القانوني" -المادة ١٦،

ومع ذلك، فإن الموعد النهائي المحدد للمقاولين لتقديم عرضهم غير كافٍ لتأمين هذه الشروط المالية. مما يفتح المجال للفساد في المصارف، من خلال إصدار سند العطاء دون التحقق من الضمانات المقدمة من الشركة.

المبدأ ٤: التأكد من تلبية مسؤولي المشتريات لمعايير المهنية العالية كالمعرفة، والمهارة والنزاهة.

من أجل ضمان أن تدار المشتريات الشاملة من قبل موظفين مؤهلين ويمكن ضمان هذه الاحترافية من خلال توفير وتحديث مجموعة مشتركة من المعرفة والمهارات والمعايير الأخلاقية بين موظفي المشتريات، لا تتناول لائحة ٢٠٠٨ صراحة موضوع احترافية المسؤولين الحكوميين المشاركين في منح ورصد وتنفيذ العقود، على الرغم من أهمية أن يكون المسؤولون المختصون والمدرّبون تدريباً جيداً للحد من المخاطر المرتبطة بمنح وتنفيذ العقود.

المبدأ ٥: وضع آليات لمنع المخاطر على النزاهة في المشتريات العامة. من خلال ما يأتي:

١- تعزيز الوعي بمخاطر الفساد: تمت تناول عدد من النقاط المهمة المتعلقة بالتوعية بمخاطر الفساد، بما في ذلك حظر الكشف عن المعلومات للأشخاص غير المشاركين في عملية الشراء، الإجراء الآخر هو منع موظفي الحكومة والقطاع العام من المشاركة في مناقصات المشتريات بشكل مباشر أو غير مباشر، هذا الحظر مهم جداً، هذه المعايير هي الخطوة الأولى في الاتجاه الصحيح للحد من مخاطر المعايير التعسفية -والتي يمكن أن تؤدي إلى اتهامات المحسوبة في عملية منح المشتريات.

٢- تناوب الموظفين العموميين: توصى لائحة ٢٠٠٨ بتناوب المسؤولين المؤهلين، خاصة عندما يكونون أعضاء في لجان تقييم العطاءات. يمكن أن يكون تناوب الموظفين المؤهلين ضماناً لنزاهتهم في مواقف معرضة بشدة لمخاطر الفساد والرشوة.

٣- استخدام التكنولوجيا في المشتريات: توفر المشتريات الإلكترونية أداة واعدة للتوحيد القياسي للعمليات، وتجنب الاتصال المباشر بين المسؤولين والعارضين وتعزيز الشفافية والمساءلة في العملية. أن لوائح عام ٢٠٠٧ لم تكن تسمح بأخذ العروض الإلكترونية بعين الاعتبار، وقد تم حذف هذا الحظر في لائحة ٢٠٠٨.

٤- وكالات مكافحة الفساد: مكافحة الفساد بشكل فعال، تتطلب العمل في وقت واحد على ثلاثة مستويات: منع الفساد وتثقيف السكان والعقوبات الفساد. ومساعدة السلطات في تحديد المخاطر في عملية الشراء والتدقيق في أدوار المسؤولين العموميين ومسؤولياتهم وسلوكهم، باستخدام أساليب التدقيق في العمليات والأشخاص؛ ورسم الخرائط عن نقاط الضعف في نظام التحكم في الشراء؛ وتوفير أدوات للحد من المخاطر.

المبدأ ٦ : تشجيع التعاون الوثيق بين الحكومة والقطاع الخاص

للحفاظ على مستويات عالية من النزاهة، في إدارة العقود. ضرورة تعزيز الحوار المفتوح مع الموردين، من أجل تعزيز التعاون في توفير المستلزمات والخدمات والخدمات الاستشارية والأشغال العامة.

المبدأ ٧ توفير آليات محددة لمراقبة المشتريات العامة للكشف عن سوء السلوك

أن تدابير النزاهة المكرسة لمكافحة الفساد والرشوة. ومدونات السلوك، والبيانات المالية، وآليات الرقابة، وما إلى ذلك - يجب أن تكون موضوع قوانين أو لوائح محددة إضافية، كما هو الحال في بلدان أخرى. ومع ذلك، يكون من المفيد إذا كانت هناك إشارة واضحة لهذه الأحكام التنظيمية في لوائح المشتريات العامة.

المبدأ ٨ إنشاء سلسلة واضحة من المسؤولية جنباً إلى جنب مع وضع الآليات للمراقبة الفعالة.

مراقبة المشتريات العامة يجب أن تكون من قبل جهة مستقلة عن الجهة الحكومية المتعاقدة بضمنها المفتش العام ومكاتب ومؤسسات محكمة التدقيق وتغطي المناقصة المسبقة ومراحل ما بعد المناقصة. هذه المراجعات الخارجية ضرورية لضمان ذلك ممارسات التنفيذ تتماشى مع العمليات التي تتطلبها القانونية والأطر التنظيمية وفقاً للممارسات الدولية، تساعد عمليات التدقيق المالية في الكشف عن الاحتيال والفساد في المشتريات العامة.

المبدأ ٩ التعامل مع الشكاوى من الموردين المحتملين بطريقة عادلة وفي الوقت المناسب.

وفقاً لأحكام -المادة ١٠- أولاً- ج لائحة ٢٠٠٨، فإن للجنة المركزية المشكلة في الكيان المتعاقد الولاية القضائية الأولى، ويمكن اللجوء إلى المحكمة الإدارية عندما لا يتم قبول قرار الوزارة من قبل المداول، و لا يمكن الموافقة على خيار المحكمة الإدارية قبل القرار النهائي للوزير.

المبدأ ١٠ تمكين منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والجمهور من تدقيق المشتريات العامة.

وفقاً للمعايير الدولية، ينبغي أن تمكن الحكومات أصحاب المصلحة العامة على نطاق أوسع من تدقيق المشتريات العامة من خلال الكشف عن المعلومات، وفي هذا الصدد تلعب هيئات الرقابة دوراً مهماً في تعزيز التدقيق.

المقترحات

تركز المقترحات، على سبل تعزيز شفافية نظام المشتريات العامة في العراق للحد من مخاطر الاحتيال وسوء الإدارة والفساد في عملية الشراء.

١- ضرورة جعل إجراءات الشراء أكثر انفتاحاً وفعالية لزيادة المنافسة من خلال اختيار طرق المناقصة الصحيحة وتحقيق التوازن السليم بين طول مدة الإجراءات والكفاءة في اتخاذ القرارات في الوقت المناسب.

٢- ضرورة وضع قواعد واضحة لتقييم العطاءات بهدف تقليص خطر التحيز والمحسوبية في عملية اختيار العطاء، ولزيادة الثقة المقاولين في موضوعية الاختيار.

٣- ضرورة عدم استبعاد أصحاب العروض الاسعار المنخفضة في عملية الاختيار، والطلب منهم تقديم تبرير لعروضهم المنخفضة. وعدم الاستبعاد مهم لأن الأسعار المنخفضة قد تنجم عن الحلول التكنولوجية المبتكرة.

٤- ضرورة جعل تنفيذ العقد أكثر شفافية وبخاصة إدارة التعاقد من الباطن، فعدم الإعلان عن الشركات المتعاقدة من الباطن وعن المعلومات ذات الصلة بتنفيذ العقد -مثل الأداء الماضي، قدرة المقاول، وما إلى ذلك، يمكن أن يؤدي إلى سوء تنفيذ العقد. من أجل تحقيق أداء أفضل في تنفيذ العقد، ولجعل المشتريات العامة أكثر كفاءة وشفافية، ينبغي إضافة المزيد من الشروط والمواصفات لأحكام التعاقد من الباطن.

٥- ضرورة تحسين وصول الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى عقود الشراء عام

٦- ضرورة تقديم ضمانات مالية فعالة وفي الوقت المناسب لها السداد

٧- ضرورة اصدار سندات العطاء، كثيراً ما يواجه المقاولون صعوبات في تقديم ما يلزم يضمن في الوقت المناسب للمشاركة في المنافسة العطاء. لذلك، ينبغي ان تنظر حكومة العراق في تعديل الالتزام بتقديم سندات العطاء خاصة بكل مناقصة.

٨- ضرورة تقديم مؤشرات دقيقة عن طرائق السداد للمقاولين، لا يمكن العثور على أي إشارة في لائحة ٢٠٠٨ حول المواعيد النهائية وطرائق السداد.

٩- ضرورة تعزيز قدرات الموظفين المدنيين: وبخاصة المسؤولين عن الشراء، ينبغي أن تكون لديهم معرفة جيدة بالقواعد واللوائح ومهارات إدارية وتقنية لتنفيذ هذه القواعد بشكل صحيح واللوائح.

١٠- ضرورة تغطية دورة المشتريات بأكملها بآليات تحكم مناسبة: تقتقر المشتريات العراقية حالياً على أحكام للسيطرة على مرحلة تنفيذ العقد

١١- ضرورة تحديد مسؤولية مراقبة المؤسسات وطبيعة مهامها من خلال إنشاء مؤسسات مراقبة محددة للتحكم المسبق لتكون مسؤولية عن مراجعة وثائق المناقصة والموافقة على الطلب طريقة المناقصة.

١٢- ضرورة تحديد التنظيم المسؤول عن اتخاذ القرارات الرئيسية في عملية الشراء لتعزيز مساءلة الموظفين العموميين ، اذا يعاني العراق من مشكلة إجماع المسؤولين الحكوميين عن تحمل مسؤولية اتخاذ القرارات دون تعليمات مكتوبة من التسلسل الهرمي. هذا التردد يجعل مسؤولية المسؤول الحكومي، غير واضحة أو غير محددة على وجه الخصوص مسؤولو المشتريات.

١٣- ضرورة العمل على وجود نظام فعال لتسوية المنازعات وضمان توقيت ملائم لنظام لتسوية المنازعات

١٤- العمل على تسهيل وصول المتنافسين من جميع المستويات إلى فرص المشتريات.

١٥- تشجيع استخدام التقنيات الرقمية لدعم الشراء الإلكتروني المناسب في جميع مراحل دورة المشتريات

١٦- ضرورة دمج استراتيجيات إدارة المخاطر مع خطط الكشف عن المخاطر في جميع مراحل دورة المشتريات.

١٧- ضرورة تطبيق آليات رقابة وإشراف لدعم المساءلة في جميع مراحل دورة المشتريات العامة.

١٨- ضرورة دمج المشتريات العامة ضمن إدارة المالية العامة الشاملة.

المصادر والهوامش :

- ^١ - The World Bank, Methodology for Assessing Procurement Systems
<https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/53/WB-P169553.pdf>
- ^٢ - Oecd.org METHODOLOGY FOR ASSESSING PROCUREMENT SYSTEMS (MAPS) Version of 2016 PP 2-3
<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Methodology-Assessment-Procurement-System-Revised-Draft-July-2016.pdf>
- ^٣ - MAPS =METHODOLOGY FOR ASSESSING PROCUREMENT SYSTEMS
- ^٤ - African Development Bank, Summary Compendium on Application of MAPS in Africa, pp 3-4
https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Procurement/Project-related-Procurement/Summary_Compendium_on_Application_of_MAPS_in_Africa.pdf
- ^٥ - METHODOLOGY FOR ASSESSING PROCUREMENT SYSTEMS .op.cit PP 7-15
- ^٦ - وزارة التخطيط، دائرة العقود الحكومية العامة، تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحقة.
- ^٧ - وسام صبار العاني وابنتسام حامد، القيود الواردة على إجراءات التعاقد، بأسلوب المناقصة العامة، مجلة العلوم القانونية/ كلية القانون – جامعة بغداد العدد الخاص الثالث- الجزء الاول ٢٠١٧/
- ^٨ - الوقائع العراقية إرقم العدد : ٤٠٣٩ | تاريخ العدد : ١٨-٠٤-٢٠٠٧ | رقم الصفحة : ١١
<http://iraqlid.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?SC=070120085954833>
- ^٩ - جريدة الوقائع العراقية | العدد رقم: ٤٠٧٥ | تاريخ: ١٩/٠٥/٢٠٠٨
<https://mop.gov.iq/static/uploads/7/pdf/151012302174946107c03fdf610a3ea1241cbc53a2--file1.pdf>
- الإرشادي للاستشارات التعاقدية الحكومية ٢٠١٨
- ١٠ - القيود الواردة على إجراءات التعاقد، بأسلوب المناقصة العامة، مصدر سابق.
- ١١ - وزارة التخطيط، دائرة العقود الحكومية العامة، المصدر السابق
- ١٢- oecd.org: OECD Benchmark Report :Improving Transparency within Government Procurement Procedures in Iraq
<http://www.oecd.org/gov/ethics/44736006.pdf>
- 13-oecd.org: OECD Principles for Integrity in Public Procurement PP 21-46 .<https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- ١٤- Improving Transparency within Government Procurement Procedures in Iraq.op.cit - oecd.org .Procurement Assessment Guide .
https://path.azureedge.net/media/documents/RH_proc_cap_toolkit_v2_assess.pdf

التحول نحو موازنة البرامج والأداء بين ضرورات الشفافية وتحديات التطبيق

أ.م.د. عمرو عشم محمد

مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية / الجامعة المستنصرية

تعاني معظم الدول ذات الإقتصاد الريعي مثل العراق من واقع مالي ذو نمط متشابه تهيمن فيه الإيرادات النفطية أو إيرادات موارد طبيعية أخرى على الإيرادات العامة، وتتراخي الإدارة الضريبية في التحصيل ويفقد النظام الضريبي فاعليته، وتتضخم النفقات العامة أكثر من الحد المقبول، ويتوسع دور القطاع العام فيه وتصبح الوظائف العامة ملجأ لليد العاملة. إذ إن الحكومة غالباً ما تضطر إلى الانفاق بصورة تفوق الإيرادات من المبيعات الريعية (النفط)، مما يُعد مؤشراً لوجود عجز مالي متفاوت ومن النمط الهيكلي، مما يدفع تلك الحكومات للاتجاه نحو الاقتراض الخارجي والاستعانة بأدوات التمويل الدولي الأخرى، في حال استنفدت الوسائل المتبعة في تخفيف حدة العجز المالي عن طريق تخفيض النفقات العامة أو زيادة الإيرادات غير الريعية.

المحور الأول : نظرة تقييمية لإعداد الموازنة العامة بأسلوب موازنة البرامج والأداء

أولاً: الموازنة العامة كأداة للسياسة المالية

تعد الموازنة العامة أداة مالية تُستخدم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية، إلا أن التعريف العام للموازنة العامة للدولة لا يخرج عن إطار كونها (وثيقة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة محددة ومقبلة من الزمن عادة سنة واحدة والتي يتم تقديرها في ضوء أهداف فلسفة الدولة)، وقد تصمم الموازنة العامة بعجز إلا أنه ينتهي بفائض أو العكس وخاصة في حالة الدول الريعية كالعراق، وتعتبر حالة العجز في الموازنة العامة عن حالة اختلال بين جانبي النفقات العامة والإيرادات العامة (أي بين نفقات الحكومة وإيراداتها) لصالح جانب النفقات العامة على حساب الإيرادات العامة. وقد تستخدم السياسة المالية لإحداث عجز مقصود في الموازنة العامة من خلال زيادة حجم الإنفاق العام، إذ تقوم الدولة عند الحاجة بإصدار النقود من أجل تمويل المشروعات المخططة للموازنة أو الاقتراض عن طريق طرح سندات، وتخفي هذه العملية وراءها سياسات مالية توسعية لزيادة حجم الإنفاق العام وتنشيط الطلب الكلي، ولا تطبق الدول المتقدمة هذه السياسة إلا في حالات الانكماش، بينما الدول النامية تعتمد هذه السياسة بشكل متكرر، بسبب نقص الموارد العامة للدولة وهو ما يعرف " بنظرية العجز المقصود".^١

كذلك فإن نجاح هذه السياسة يتوقف على حالة البلد الاقتصادية؛ إذ يعتمد هذا على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي، كما أن التمويل بالعجز يساعد في دفع الاقتصاد إلى النمو في الدول المتقدمة بينما الدول النامية تعاني من ضعف وعجز الجهاز الإنتاجي، مما يترتب على التمويل بالعجز مزيد من التضخم والعجز.^٢

ثانياً : نبذة عن موازنة البرامج والأداء وأهميتها:

في عام ١٩٥٤م قدم ديفيد نوفيك شرحاً تفصيلياً بيّن فيه كيفية تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية، وشرح مضمونها وكان ذلك في تقريره المسمى الاقتصاد والفعالية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للموازنة. وفي عام ١٩٥٥ قامت لجنة هوفر الثانية بدراسة اقتراح ديفيد، وكذلك بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق موازنة الأداء في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية، مما أدى إلى ظهور مفهوم موازنة البرامج والأداء الذي جذب اهتمام الكثير من الدول، وكذلك اهتمام هيئة الأمم التي أصدرت كتيباً بعنوان موازنة البرامج سنة ١٩٦٥م.^٣ ويمكن تعريف موازنة البرامج والأداء بأنها (مجموعة الأساليب التي يمكن بواسطتها تحديد

الأهداف ثم وضع البرامج التي تحقق الأهداف ، ثم وضع آلية تمكن من إجراء المقارنة بين الأهداف والنتائج ، وبالتالي تقديم قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات .^٤ لذلك فإن الوحدة التي تطبق أسلوب موازنة البرامج والأداء تسعى الى ايجاد وسائل علمية تساعد على ترشيد قرارات التخصيص، من خلال المفاضلة العلمية بين البرامج التنافسية والبرامج المتكاملة ، ولذلك تعتمد موازنة البرامج والأداء على ثلاثة عناصر هي :

- تصنيف العمليات الحكومية حسب البرامج والأنشطة ؛
- وضع مقاييس للأداء؛
- التقرير عن الأداء .

كما عرف صندوق النقد الدولي موازنة الأداء بأنها " إجراء أو آلية تسعى إلى تعزيز العلاقة بين المصروفات والنتائج الحاصلة (الأهداف المرسومة)، من خلال استخدام المعلومات الرسمية في اتخاذ القرارات المناسبة بشأن تخصيص الموارد.^٥

١- أهمية موازنة البرامج والأداء:

لعل من أهم أسباب التحول هو :

- يؤثر أسلوب اعداد الموازنة على مفاهيم اقتصادية مهمة أولها تحسين ادارة المالية العامة وشفافية الموازنة العامة ومفاهيم أخرى تعزز من أداء المالية العامة.
- إن الاستمرار في تحسين أوجه المالية العامة وأدائها لا يتوقف على المفهومين السابقين، ولذلك طرأ بعض التجديد على أوجه الإنفاق العام ومجالاته بإدخال بعض المفاهيم المتمثلة في الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والكفاءة التشغيلية^٦، تماشياً مع تطورات الفكر المالي وأدوار المالية العامة المختلفة.
- الرغبة في التركيز بدرجة اكبر على المخرجات والنتائج بدلاً من التركيز على المدخلات.
- إدخال أساليب الادارة العلمية في المجال الحكومي وتعزيز عمليات الرقابة على عمليات البيع والشراء الحكومية.^٧
- الجمع بين أهداف الرقابة المالية – التي تسعى إليها موازنة البنود التقليدية وبين أهداف الرقابة الإدارية – التي تسعى إليها موازنة البرامج و الأداء- ، فضلاً عن إمكانية اتباع أساس الاستحقاق بدلاً من الأساس النقدي ، ويتطلب اتباع أساس الاستحقاق أخذ جميع التكاليف بالاعتبار وإجراء التسويات الجردية اللازمة.^٨

٢-متطلبات موازنة البرامج والأداء :^٩

أ- التخطيط : تهتم موازنة البرامج و الأداء بالتخطيط حيث تقوم بتحديد برامج ومشاريع الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة والنفقات المتوقعة لها و ليس لسنة واحدة كما تفعل موازنة البنود التي تبين نفقات سنة مالية واحدة ولا ترتبط في أغلب الأحيان بتخطيط طويل الأجل.

ب- البرامج : يتم تحديد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو هيئة، ومن ثم تقسم البرامج الرئيسية إلى برامج فرعية والبرامج الفرعية إلى نشاطات. ثم ترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية والنشاطات في وثيقة الموازنة العامة على الصفحات المخصصة لها . ليتم بعد ذلك بتوزيع الاعتمادات على أبواب وبنود الإنفاق المعرفة في الموازنة .

ج - تحليل البدائل : من القواعد الأساسية التي تركز عليها موازنة البرامج والأداء تحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة والمصالح الحكومية. فبعد تحديد البدائل تجرى الدراسة

التحليلية المتعمقة لها بهدف تحديد التكاليف والعوائد لكل منها والمزايا والعيوب المرتبطة بكل منها وعلى ضوء نتائج المفاضلة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات.

د - التقييم : إن الحصول على تقارير عن كيفية سير الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ أو نفذت من حين لآخر من شأنه أن يكشف عن المشاكل التي تواجه التنفيذ وعن نقاط الضعف في الخطط والبرامج والمشاريع وعن التغيرات التي يلزم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع لكي تسهل عملية التنفيذ والوصول إلى الأهداف المطلوب تحقيقها.

٣- مميزات موازنة البرامج والأداء :^{١٠}

- * ربط النتائج المتوقعة برسالة وأهداف الجهة الحكومية.
- * المساعدة على توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية وربطها بالمنافع (الآثار) التي تسعى إليها الحكومة ، وبالتالي تكون قرارات توزيع الموارد مدعّمة بالبيانات اللازمة .
- * المساعدة على تقوية وتعزيز مبادئ الإدارة المالية في القطاع الحكومي، وبالتالي تطوير كيفية توزيع الموارد المالية المتاحة وإدارتها وتحسين أداء الخدمات الحكومية المقدمة .
- * توضيح ماذا تم من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية السابقة وتكلفة كل برنامج أو مشروع.
- * إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية حيث تحدد المسؤول عن أداء الأعمال .
- * التركيز على المخرجات (الخدمات) بدلاً من التركيز على المدخلات (الموارد المالية والبشرية).
- * رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين في المؤسسات بما يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد والرقابة على العمليات.

٤- عيوب موازنة البرامج والأداء :^{١١}

- * صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً.
 - * صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملمس .
 - * ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية وخاصة الصغيرة منها.
 - * إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى مكتب الموازنة عن البرامج الرئيسية والفرعية والدراسات التحليلية التي أعدت لها بواسطة الأجهزة الحكومية .
 - * المبالغة في بيان فوائدها ومزاياها وفي الدعاية لها وفي بيع فكرتها.
 - * تتطلب كميات كبيرة من المعلومات التي قد تعطل عملية تحليل السياسة العامة.
- ٥- نماذج لبناء موازنة البرامج والأداء:
- وضحنا في العرض النظري أن موازنة البرامج والأداء تمتاز بتوصيف أنشطتها وأهدافها ورصد المبالغ لهذه الأنشطة حسب أهميتها هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يجب إيجاد مؤشرات لقياس أداء البرامج والتقدم في تنفيذها.

جدول (١ - أ) توصيف الأنشطة وتقسيم النفقات العامة عليها

البرنامج	الوصف	النفقات الجارية	النفقات الرأسمالية	إجمالي النفقات
٤٥٠١	الإدارة والخدمات المساندة	xxx	xxx	xxx
٤٥٠٥	الكليات والجامعات الحكومية	xxx	xxx	xxx
	المجموع	xxx	xxx	xxx

جدول (١ - ب) الأهداف الاستراتيجية و مؤشرات قياس الأداء

الهدف الاستراتيجي للبرنامج	مؤشر قياس الأداء	سنة الأساس ٢٠١٦	القيمة الفعلية - ٢٠١٨	تقييم ذاتي - أولي - ٢٠١٩	القيمة المستهدفة - ٢٠٢٠
تحسين بيئة التعليم والبحث العلمي	١- النسبة المئوية لطلبة التعليم العالي الملتحقين بالكليات		%١٣	%١٥	%١٧
	٢- عدد الطلبة المستفيدين من المنح والقروض	xxx	xxx	xxx	xxx
	٣- الانفاق السنوي على البحث العلمي % من GDP	xxx	xxx	xxx	xxx

جدول (١ - ج) توصيف الأنشطة والمشاريع

الأنشطة والمشاريع	فعلي ٢٠١٨	مقدر ٢٠١٩	تأثيري ٢٠٢٠
النفقات الجارية			
البعثات العلمية			
دعم الجامعات الحكومية			
النفقات الرأسمالية			
-بناء واستحداث الحاضنات التكنولوجية			
-البنية التحتية للجامعات			
مجموع البرنامج			

المصدر: د. فؤاد سليمان الفسفوس و د. راند جميل جبر، تقييم آليات تطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن : دراسة تطبيقية على وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الأردن ، ص ٤٥٥ - ٤٥٦ .

المحور الثاني : تحديات تطبيق الموازنة العامة وواقعها أولاً : تحدي شفافية الموازنة العامة

يمكن القول إن شفافية المالية العامة هي هدف عام ومهم لجميع البلدان على اختلاف مستويات تقدمها الاقتصادي، ففي عام ١٩٩٨ استحدث صندوق النقد الدولي ما يعرف **بميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة**، ثم تم إصدار دليل شفافية المالية العامة في نفس السنة ومن ثم إجراء تعديلات على الميثاق والدليل في سنة ٢٠٠٧، ويعد هذا الميثاق أحد المعايير المالية الإثني عشرة المتعارف عليها في المجتمع الدولي، ويعد تفيد البلد العضو بمعايير الشفافية مكماً لعملية الرقابة، وهو ما يستتبع إجراء عمليات الرصد وعقد المشاورات بين الصندوق والسلطات المالية في البلدان المنضوية ضمن الميثاق والمبادرات الدولية، حول السياسات الاقتصادية بغية تقييم جوانب الضعف.^{١٢}

وقد ازداد الاهتمام لتعزيز شفافية المالية العامة منذ إعلان الميثاق، وتم اتخاذ عدد من المبادرات المعنية بالشفافية في مجال المالية العامة، ومنها المبادرة المعنية بشفافية الصناعات الاستخراجية (EITI) الصادرة في ٢٠٠٢، والتي انضم إليها العراق مطلع عام ٢٠١٠، وهي مبادرة متعددة الأطراف تعالج قضايا شفافية إيرادات الموارد الطبيعية في البلدان الغنية بالموارد. ويمكن القول أن شفافية المالية العامة تعني إطلاع الجمهور على الهيكل التنظيمي للحكومة ووظائفها، والتدابير المزمع تنفيذها على مستوى المالية العامة، وحسابات القطاع العام وتنبؤات المالية العامة، ولم تطرأ تغييرات على **ركائز الميثاق الأربع** وهي كالآتي^{١٣}:

- وضوح الأدوار والمسؤوليات : تشمل ممارستين، الأولى فيما يتعلق بالتمييز الواضح بين الأنشطة الحكومية والأنشطة التجارية، والثانية هي وجود إطار قانوني واضح ينظم إدارة المالية العامة. وقد تم توسيع إطار الممارسات المساندة فيما يتصل بوجود إطار قانوني واضح أو تعزيزها، لكي تتعامل بمزيد من الوضوح مع قضايا الشفافية المتعلقة بالأنشطة المرتبطة بالموارد الطبيعية، وبالترتيبات التعاقدية بين الحكومة والقائمين على القطاع العام والخاص.
- علانية عمليات الموازنة : وهي الممارسات الأساسية المتعلقة بعلانية إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها. وتم إدخال عناصر جديدة هنا تشمل ضرورة إتاحة وقت كافٍ للمشاورات التشريعية، وزيادة التأكيد على أهمية الشفافية فيما يتعلق بنوعية الافتراضات وواقعية الموازنة عموماً، وكذلك التأكيد على عرض الحسابات المدققة على الهيئة التشريعية، وتم إدخال الممارسة المتعلقة بالصناديق الممولة من خارج الموازنة الى هذه الركيزة كذلك.
- إتاحة المعلومات للإطلاع العام: تتضمن هذه الركيزة قائمة كاملة بالمعلومات المطلوب توافرها والتي قد تتوفر في وثائق الموازنة أو في تقارير المالية العامة الأخرى في الميثاق الأصلي الى هذه الركيزة، وتم تجميعها ضمن مبدأ أساسي جديد، يتناول الرقابة الداخلية والضمانات الوقائية لزيادة التأكيد.

- ضمانات موضوعية: وتعني هذه الركيزة ضمان جودة البيانات المالية العامة، وضرورة إخضاع معلومات المالية العامة إلى فحص مستقل. وتم نقل عدد من الممارسات من المجالات الأخرى في الميثاق الأصلي الى هذه الركيزة، وتم تجميعها ضمن مبدأ أساسي جديد يتناول الرقابة والضمانات الوقائية لزيادة التأكيد.

والجدير بالذكر إنه تم تعزيز الميثاق بإضافة بعض الممارسات السليمة وتعزيز البعض الآخر، منها ما يختص بمعالجة شفافية إيرادات الموارد وشفافية الإدارة الضريبية، ومن التعديلات الأخرى هي عرض الموازنة ضمن إطار متوسط الإجل لسياسة المالية العامة، واشتراط تدقيق الحسابات الختامية، والإبلاغ عن الالتزامات المهمة الأخرى (باستثناء الدين) مثل الضمانات الحكومية والمعاشات التعاقدية غير الممولة، وتفسير المراجعات الرئيسية للبيانات التاريخية للمالية العامة والتغيرات التي قد يتم إدخالها على تصنيف البيانات، ووجود آليات الرصد لضمان مراعاة التوصيات الواردة في تقارير التدقيق الخارجي.

١ - مقتضيات الشفافية العامة :

تقتضي شفافية المالية العامة أموراً عدة. أولها؛ أن تكون العلاقات بين الحكومة والمؤسسات العامة محددة بوضوح. نظراً لأن المؤسسات العامة مملوكة كلياً أو جزئياً للحكومة، فلا بد من وجود توقعات واضحة بشأن كيفية تحديد تحويلات الأرباح أو مدفوعات الأرباح الموزعة التي تحصل عليها الحكومة. وأن يتضمن التقرير السنوي للمؤسسة العامة تفاصيل عن مجموع الأرباح، والإيرادات المحتجزة، وأي استخدامات أخرى للأرباح، والمبلغ المحول إلى الموازنة، وتضمن هذه المعلومات في وثائق الموازنة السنوية.

وثانيها، أن تستند إدارة الدين العام إلى أساس قانوني تعززه تنظيمات واضحة. ويمكن أن تأخذ هذه التنظيمات شكل دليل إجرائي رسمي أو تعليمات أخرى تغطي تفاصيل عملية إدارة الدين، والضوابط التشغيلية، وترتيبات الإبلاغ بالبيانات. ولا بد أن يشمل ذلك أنواع الأدوات التي يمكن استخدامها لإدارة الدين العام، والمخاطر والمحددات، ومضمون الاستراتيجية متوسطة الأجل لإدارة الدين، وطرق تحليل الالتزامات الاحتمالية ومخاطر طلب سداد الضمانات الحكومية، وكذلك الشروط المتعلقة بالمعايير المحاسبية المعتادة ومتطلبات الإبلاغ بالبيانات ومراجعتها.

كذلك من الأمور المهمة الأخرى التي تقتضيها الشفافية، هو تعيين حدود فاصلة واضحة بين مستويات الحكومة المختلفة. ومن الضروري تحديد توزيع الصلاحيات الضريبية وصلاحيات الاقتراض أو الاستدانة ومسؤوليات الانفاق بين مختلف مستويات الحكومة.

ومع اختلاف نظم الهياكل الحكومية من بلدٍ لآخر، ومع اتجاه كثير من البلدان نحو اللامركزية على أساس إن مستويات الحكومة دون المركزية هي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات والاحتياجات المحلية بتكلفة أقل. لذا فإن توزيع المسؤوليات بين المركز والأقاليم والمحليات، قد يتولد معه إزداوجية في المسؤولية وتنازع في الصلاحيات وعدم الوضوح في توزيع الإيرادات أو النفقات.^٤

أما فيما يخص البلدان التي تتمتع بقدر كبير من إيرادات الموارد الطبيعية (ومنها العراق) يتعين توخي الحرص في ترتيبات توزيع هذه الموارد أو تقاسمها بين الحكومة المركزية ومستويات الحكومة الأدنى، أو بين الأقاليم المختلفة وإيجاد حزمة من المعايير والترتيبات لتوزيع العائد الريعي دون إثارة حساسية بين السكان أو مخالفة لقواعد الشفافية في المالية العامة.

وينبغي كذلك إعداد الموازنة السنوية وعرضها ضمن إطار كمي شامل ومتسق لسياسة الاقتصاد الكلي في الأجل المتوسط، مع عرض الافتراضات الأساسية التي تستند إليها الموازنة. ويعرف هذا الإطار في أبسط صوره بالآفاق المستقبلية للمالية العامة في المدى المتوسط، ويشتمل عدة تقديرات مطلقة لتأثير السياسات الحالية في المدى المتوسط. ويمكن إيجاز الخصائص الرئيسية لإطار الموازنة متوسطة الأجل فيما يأتي^٥ :

- هو بيان يوضح أهداف سياسة المالية العامة؛
- يقدم توقعات متكاملة متوسطة الأجل عن الاقتصاد الكلي والمالية العامة؛
- يشتمل على تقديرات لنفقات وإيرادات الوزارات والهيئات بعد سنة الموازنة بمدة تتراوح بين سنتين وأربع سنوات؛
- يشتمل على تقديرات رسمية "مستقبلية" أو لما بعد سنة الموازنة out-year على اعتبار أن الانفاق في السنة الأولى هي سنة الأساس.
- يجعل من اعتمادات الموازنة المتعلقة بمختلف الوزارات والهيئات الحكومية قيوداً شديدة على الموازنة العامة.

وهناك نتائج ظهرت من تجارب عالمية لتطبيق الأطار المتوسط منها؛ تحديد أهداف سياسة المالية العامة وأهداف الموازنة بصورة كمية، وأن القدرة على التنبؤ بالإيرادات هو عنصر بالغ الأهمية، ووجود مقترحات محددة بوضوح ومحسوبة التكاليف على مستوى السياسات.

ولا بد من الإشارة إلى أن من شروط شفافية المالية العامة وجوب استكمال تقارير المحاسبة على أساس نقدي، بتقارير محاسبية عن الفواتير مستحقة الدفع لغرض تقدير حجم المتأخرات. أما فيما

يخص جانب الإيرادات، يتعين على الحكومة تسجيل الضرائب والإيرادات الأخرى التي لم تتسلمها في الوقت المحدد. وعلى الإدارة الضريبية والنظم المحاسبية تحديد المدفوعات المستحقة وتسجيلها، والإبلاغ قدر الإمكان ببيانات التدفقات الشهرية والسنوية للضرائب والغرامات والفوائد غير المدفوعة.

٢- محددات شفافية المالية العامة :

مما يضعف شفافية المالية العامة؛ هي الأنشطة شبه المالية خارج الموازنة، وهي معاملات لكيانات الحكومة العامة غير مدرجة ضمن اعتمادات الموازنة المركزية أو الموازنات دون المركزية. ومن أمثلة هذه الكيانات المؤسسات غير الهادفة للربح غير المشتغلة بالانتاج السوقي والممولة كلياً أو جزئياً بتحويلات حكومية أو إيرادات مخصصة، وصناديق الضمان الاجتماعي التي تعامل على أنها كيانات خارج الموازنة لأن التزاماتها وتمويلها بمثابة أنشطة مستقلة ومختلفة. وأهم أنواع الأنشطة شبه المالية^{١٦} :

أ- العمليات المتعلقة بالنظام المالي : مثل

(الإقراض المدعم - الحدود القصوى للالتزام - عمليات الانقاذ المالي)

ب- العمليات المتعلقة بنظام سعر الصرف والنظام التجاري: مثل

(أسعار الصرف المتعددة- ودائع ضمان الاستيراد- ضمانات أسعار الصرف - التأمين المدعم ضد مخاطر الصرف الأجنبي)

ج- العمليات المتعلقة بقطاع مؤسسات الأعمال التجارية : مثل

(تقاضي أسعار أقل من الأسعار التجارية - دفع أسعار تفوق الأسعار التجارية إلى الموردين) وعلى سبيل المثال لا تظهر آثار بعض الأنشطة شبه المالية مباشرة في حساب أرباح وخسائر البنك المركزي، ومثال ذلك أن القروض المدعمة قد تظهر في صورة زيادة مبالغ فيها في قيمة أصول البنك المركزي بدلاً من أن تظهر على أنها انخفاض في فائضه التشغيلي. كذلك، فإن الالتزامات الاحتمالية التي يتعهد بها البنك المركزي -مثل ضمانات أسعار الصرف- لا تسجل كنفقة إلا عند تحقق الطارئ المعني، ووجوب الوفاء بالالتزام الخاص به.

ومن العوامل الأخرى التي تضعف من الشفافية هي ارتفاع نسبة النفقات الضريبية إلى الإيراد الضريبي الكلي؛ وتشمل النفقات الضريبية الإيرادات الضائعة نتيجة الأحكام الانتقائية في قانون الضرائب. ويمكن أن تشمل كذلك الإعفاءات من الوعاء الضريبي، والبدلات المخصصة من الدخل الإجمالي، والقيود الضريبية الدائنة المخصصة من الالتزامات الضريبية، وتخفيضات المعدلات الضريبية، وتأجيل دفع الضرائب (كما في حالة الإهلاك المعجل). وفي كثير من النظم الضريبية، يمكن أن تكون النفقات الضريبية كبيرة مقارنة بمجموع الإيرادات الضريبية. ومن الفروق المهمة مقارنةً ببرامج الإنفاق الأخرى أن النفقات الضريبية لا تقتضي بعد تطبيقها الحصول على موافقة سنوية رسمية من السلطة التشريعية، وتبقى سارية طالما بقي قانون الضرائب دون تعديل، وهي لذلك لا تخضع لنفس درجة الفحص التي تخضع لها النفقات الفعلية. وبالتالي فإن كثرة النفقات الضريبية يمكن أن تؤدي إلى تردد كبير في مستوى الشفافية^{١٧}.

وبين تقرير عالمي عن شفافية الموازنة العامة والذي يقيس الشفافية من خلال مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) في دول العالم التي تم مسح ١١٥ دولة، أن الوضع العالمي لشفافية الموازنة ما زال محدوداً ، مع فشل معظم الدول في نشر الوثائق والمعلومات الرئيسية. وكانت النتائج كالآتي^{١٨} :

- توفر ٢٧ دولة معلومة نادرة أو لا توفر المعلومات من الأساس عن الموازنة ، تحصل على درجة ٢٠ أو أقل في مؤشر الموازنة المفتوحة .
- توفر ٢٠ دولة الحد الأدنى من معلومات الموازنة، مع معدل درجات يتراوح بين ٢١-٤٠ في مؤشر الموازنة المفتوحة ؛
- توفر ٤٢ دولة كمية محدودة من معلومات الموازنة ، مع معدل درجات يتراوح بين ٤١ - ٦٠ في مؤشر الموازنة المفتوحة .

- توفر ٢١ دولة معلومات جوهرية عن الموازنة، بمعدل درجات يتراوح بين ٦١-٨٠ في المؤشر ذاته.
- توفر ٥ دول معلومات موازنة مكثفة، بمعدل يتراوح بين ٨١-١٠٠ في المؤشر.

ثانياً : واقع تطبيق الموازنة العامة الاتحادية في العراق :

١- نظرة تحليلية لتطبيق موازنة البنود :

لقد اعتمد المخطط الاقتصادي العراقي منهجاً يقوم على عجز مُخطَّط للموازنة العامة ينتهي غالباً بفائض بفعل ارتفاع أسعار النفط عالمياً كما في اعوام عديدة من ٢٠٠٤ - ٢٠٠٨ وكذلك ٢٠١٠ - ٢٠١٢ وكذلك عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨، أو بفعل انخفاض النفقات الفعلية عن النفقات العامة المخططة مما يحد من العجز أو يحوله الى فائض . ومن المؤشرات المهمة على عدم مصداقية الموازنة هو التفاوت بين المخطط والفعل وهذا ما تعبر عنه نفقات ٢٠١٦-٢٠١٤.

جدول (٢) الموازنات العامة الاتحادية والميزانيات الفعلية للسنوات (٢٠١٣-٢٠١٨)

(تريليون دينار)

السنة	الموازنة العامة			الميزانية العامة الفعلية			الاييرادات الفعلية / المخططة %	النفقات الفعلية / المخططة %
	الاييرادات المخططة	النفقات المخططة	العجز / الفائض المخطط	الاييرادات الفعلية	النفقات الفعلية	العجز / الفائض الفعلي		
٢٠١٣	١١٩,٢	١٣٨,٤	(١٩,٢)	١١٣,٨	١١٩,١	(٥,٣)	٩٥,٥	٨٦,٢
٢٠١٤	١٣٩,٦	١٦٣,٤	(٢٣,٧)	١٠٥,٣	٨٣,٥	٢١,٨	٧٥,٤	٥١,١
٢٠١٥	٩٤,٠	١١٩,٠	(٢٥)	٦٦,٤	٧٠,٤	(٤,٠)	٧٠,٦	٥٩,١
٢٠١٦	٨١,٧	١٠٦,٠	(٢٤,٣)	٥٤,٣	٦٧,١	(١٢,٦)	٦٦,٤	٦٣,٣
٢٠١٧	٧٩,٠	١٠٠,٦	(٢١,٦)	٧٧,١	٧٥,٤	١,٩	٩٧,٦	٧٥,٠
٢٠١٨	٩١,٦	١٠٤,١	(١٢,٥)	١٠٦,١	٨٠,٨	٢٥,٣	١١٥,٨	٧٧,٦

المصدر:

- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠١٦ - ٢٠١٧)
- (٢٠١٨) الوقائع العراقية العدد ٤٣٩٤ ، ١٨ / ١ / ٢٠١٦ ، الوقائع العراقية العدد ٤٤٣٠ في ٩ / ١ / ٢٠١٧ ، قانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٨ الوقائع العراقية عدد ٤٤٨٥ بتاريخ ٢ / ٤ / ٢٠١٨ .
- وزارة المالية / دائرة المحاسبة .

أما الجدول (٣) فيوضح مؤشر مهم الا وهو نسبة العجز / الفائض الى GDP حيث أن المؤشر العالمي المعتد به هو أن لا تتجاوز نسبة العجز ٣% حسب معاهدة ماستريخت، وذلك تحقق في سنة ٢٠١٦ فقط التي شهدت انخفاضاً شديداً في أسعار النفط والاييرادات العامة للعراق بالنتيجة مع تزايد النفقات العامة على المجال العسكري واستحقاقات الشركات النفطية .

جدول (٣) نسب العجز / الفائض المخطط والفعلي الى الناتج المحلي في العراق (٢٠١٣-٢٠١٨)

السنوات	الناتج المحلي الاجمالي	العجز / الفائض المخطط	العجز / الفائض الفعلي	العجز / الفائض المخطط % GDP	العجز / الفائض الفعلي % GDP
٢٠١٣	٢٧٣,١	(١٩,٢)	(٥,٣)	(٧,٠)	(١,٩)
٢٠١٤	٢٥٨,٩	(٢٣,٧)	٢١,٨	(٩,٢)	٨,٤
٢٠١٥	١٩١,٧	(٢٥)	(٤,٠)	(١٣,١)	(٢)
٢٠١٦	١٩٦,٩	(٢٤,٣)	(١٢,٦)	(١٢,٣)	(٦,٤)
٢٠١٧	٢٢٥,٧	(٢١,٦)	١,٩	(٩,٥)	٠,٨
٢٠١٨	٢٥٣,١	(١٢,٥)	٢٥,٣	(٤,٩)	١٠

المصدر:

- وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، التقديرات الأولية الفصلية والاجمالية للناتج المحلي الاجمالي لسنة ٢٠١٨ .
- بالاعتماد على بيانات جدول (٢).

-يمول العجز في الموازنة العامة الاتحادية في العراق بوسائل عدة أهمها ما يأتي :
-مدور الموازنة من الوزارات الاتحادية من السنة الماضية
-استخدام حقوق السحب الخاصة
-الاقتراض الداخلي من المصارف الحكومية والتجارية
-طرح سندات وطنية للجمهور
-الاقتراض من المؤسسات الدولية (كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي)
-طرح سندات دولية في الاسواق المالية العالمية.
٢-رؤية لتطبيق موازنة البرامج والأداء في العراق :

جدول (٤) نموذج لموازنة وزارة التعليم العالي حسب البرامج والأداء

الهدف الاستراتيجي	مؤشر قياس الأداء	الدوائر	عدد المشاريع
١- دخول الجامعات العراقية في التصنيفات العالمية	تطبيق مؤشرات الجودة العالمية على التعليم العالي والبحث العلمي	دائرة الدراسات والتخطيط والمتابعة	٩
٢- توأمة الجامعات العراقية مع الجامعات العالمية المهمة	التدريب والدراسات العليا ومخرجات البحث العلمي	دائرة البحث والتطوير	١٦
٣- خفض الترهل وإشاعة الأجواء الأكاديمية والأكاديمية والبحثية ورفع المستويات العلمية	التعاقد مع الدول والشركات	جهاز الاشراف والتقويم العلمي	٥
٤- تأسيس الجامعات الأهلية بمعايير جودة عالمية	تشجيع التعليم الموازي واختبار الجامعات الأهلية للوقوف على رفع مستواها الغاء اجازة الجامعة اذا كانت دون المستوى وبكلفة كلية مقدارها ٢٥٠ مليون دينار	الدائرة القانونية والادارية	٢٢
		البعثات والعلاقات الثقافية	٢١
		دائرة التعليم الجامعي الأهلي	٦
٥- تشجيع الاستثمار لرفع المستوى العلمي والاكاديمي	التعاون والشاركة مع القطاع الخاص العراقي والأجنبي	العقود الحكومية	١
		الدائرة المالية	١
		دائرة الاعمار والمشاريع	٤

المصدر : أ.د. محمد عطية السراج ، محاضرة في الجامعة المستنصرية .

الاستنتاجات :

- ١- يلاحظ عجز الموازنة العامة في العراق عام ٢٠١٣، أي حتى قبل سنوات العسر المالي للمدة ٢٠١٥ - ٢٠١٦، مما يعني ان انخفاض الايراد ليس شرطاً في العجز وإنما السلوك التوسعي للسياسة المالية بزيادة الانفاق العام الى مديات غير مسبقة وقلة الانضباط المالي يؤديان كذلك الى عجز الموازنة.
- ٢- لقد اعتمد المخطط المالي العراقي منهجاً يقوم على عجز مُخطَّط للموازنة العامة ينتهي غالباً بفائض، بفعل ارتفاع أسعار النفط عالمياً كما في أعوام عديدة وكذلك ٢٠١٠ - ٢٠١٢، وكذلك عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨، أو بفعل انخفاض النفقات الفعلية عن النفقات العامة المخططة، مما يحد من العجز أو يحوله الى فائض . ومن المؤشرات المهمة على عدم مصداقية الموازنة هو التفاوت بين المخطط والفعل، وهذا ما تعبر عنه نفقات ٢٠١٤ - ٢٠١٦.
- ٣- إن الموازنة العامة هي حصيلة لجهد ثلاثي الأبعاد بين الاقتصادي والمحاسب والقانوني، بالنتيجة يجب ان تعكس رؤية اقتصادية واضحة وناضجة، و بصيغة قانونية سليمة وغير ضبابية وممكنة التطبيق، ضمن النظام المحاسبي المعتمد في البلد ، في إطار تحقيق الشفافية وتقوية ممارسات الرقابة والمساءلة.

التوصيات :-

١. قد يكون من الضروري التحول الى اسلوب اعداد الموازنة العامة باسلوب البرامج والاداء، لكن الأكثر ضرورة هو ان يكون هذا التحول مدروساً وممنهجاً وتدرجياً ، وأن يطبق على وزارات محددة كوزارة التعليم العالي والصحة والتربية ويستبعد منها وزارتي الدفاع والداخلية وبخاصة في الأمد القصير والمتوسط .
٢. من الضروري أن تضع الحكومة ضمن سياساتها في إطار برنامجها الاستراتيجي، أولويات تحققها ضمن الموازنة العامة ، لعل أبرزها تحسين الإستدامة المالية وشفافية الموازنة ومصادقيتها. والتأكيد على تحقيق الانضباط المالي للانفاق العام كخطوة أولى لتقليص عجز الموازنة العامة، ومحاربة الفساد في مؤسسات الدولة والهدر المالي .
٣. تعزيز مبدأ المساءلة وتوسيع المشاركة الشعبية في تحديد توجهات الموازنة العامة؛ وصولاً الى ما يعرف "بمفهوم الموازنة المجتمعية"، ونشر البيانات الخاصة بالموازنة على موقع وزارة المالية والجهات المختصة.
٤. التأكيد على دور ديوان الرقابة المالية في تعزيز الشفافية، وتطوير المهارات المحاسبية، وتوسيع المشاركة في بناء الموازنة العامة من خلال التركيز على ذوي الاختصاص (من اقتصاديين ومحاسبين وقانونيين).

الهوامش :

١. د. عمرو هشام محمد ود. مازن داود سلمان ، مبادئ التمويل الدولي ، مكتبة الضاد للنشر ، ٢٠١٩ ، ص ٢٧ .
٢. هيفاء غدير (٢٠١٠). "السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري" دمشق الهيئة العامة السورية للكتاب.
٣. د. حسن عبد الكريم سلوم ومحمد خالد المهاني ، الموازنة العامة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية) مجلة كلية الادارة والاقتصاد ، العدد الرابع والستون / ٢٠٠٧ ، ص ١٠٧ .
٤. د. اسماعيل حسين ، موازنة البرامج والأداء : المفهوم والفلسفة والأهداف ، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية دمشق ٢٥-٢٧ تموز ٢٠٠٤ ، ص ٦-٧ .
٥. أكرم أحمد محمد وكارزان عدنان خضر وعلي عمر محمد ، إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة الأداء في الجامعات الحكومية باستخدام طريقة نظام التكاليف على اساس النشاط (ABC) ، مجلة التنمية البشرية ، المجلد ٤ ، العدد ٤ سنة ٢٠١٨ ، ص ٧٧ .
٦. يقصد بالمفاهيم الآتية :
مفهوم الانضباط المالي : أن لا يتجاوز الإنفاق الكلي الكميات المقررة له في الموازنة العامة، أو أن لا يتجاوز العجز المالي نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي، بحيث يكون تقدير الإنفاق العام في ضوء الإمكانيات المالية المتاحة،
الكفاءة التخصيصية : والتي تعني تخصيص الإيرادات المالية حسب الأولويات العامة وكفاءة البرامج الحكومية؛ بما يضمن ربط الموازنة العامة بالاستراتيجيات القومية وأولويات الصرف التي تحددها.
الكفاءة التشغيلية ؛ وهي أن تنفق قدر محدد من الموارد لتقديم أفضل مستوى ممكن من الخدمات العامة، لذا يرتبط مفهوم الكفاءة التشغيلية ارتباطاً وثيقاً بمرحلة تنفيذ الموازنة العامة.
الاستدامة المالية : ((الوضع الذي يستطيع المقترض أن يستمر في خدمة ديونه دون الحاجة الى إحداث تغيير جوهري في النفقات والإيرادات العامة مستقبلاً)) .
لمزيد من التفاصيل : أحمد أبو بكر علي بدوي ، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة ، دراسات اقتصادية ، صندوق النقد العربي، أبو ظبي ، الإمارات العربية ، ٢٠١١ .
٧. د. فؤاد سليمان الفسفوس و د. رائد جميل جبر ، تقييم آليات تطبيق موازنة البرامج والأداء في الأردن ، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية ، المجلد الخامس ، العدد الأول ، جوان ٢٠١٨ ، ص ٤٤٨ .
٨. المصدر السابق نفسه، ص ٤٩٩ .
٩. الكرخي، مجيد، موازنة الاداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة- الطبعة الأولى-، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان: الأردن، ٢٠١٥ . ص ٢٢ .
١٠. د. صلاح محمد محمود كامل ، موازنة البرامج والأداء كأداة لتقييم الداء الحكومي ، من كتاب " تقييم الأداء المؤسسي في المنظمات العامة الدولية " ، ص ٢٥٠- ٢٥١ .
١١. د. جمال البدور ، منهجية ومراحل تطبيق موازنة البرامج و الأداء في الجامعات ، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية ، دمشق/ سوريا ، تموز ٢٠٠٤ . ص ٣٥ .
١٢. كيف يشجع الصندوق زيادة الشفافية المالية العامة ؟ ، صندوق النقد الدولي ، صحيفة وقائع ، مارس ٢٠١٥ ، ص ١ .

١٣. دليل شفافية المالية العامة ٢٠٠٧ ، صندوق النقد الدولي . ص ١٦ - ٦٥ .
١٤. المصدر السابق نفسه ، ص ١٦٠ - ١٦٢ .
١٥. إدارة الشؤون المالية العامة - إطار قياس الأداء-، برنامج الشركات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية PEFA ، يونيو ٢٠٠٥. ص ٤ .
١٦. إصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن ٢٠١٤-٢٠١٧ ، ص ٥-٧ .
http://mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20.pdf
١٧. د. عمرو هشام محمد ، المالية العامة والسياسة المالية و تطوراتهما الحديثة ، مكتب العراق ٢٠١٩ ، ص ٢٨٩ .
١٨. مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ ، مؤسسة IBP ، ص ١٠ .

المصادر:

- ١- البدر، د. جمال، منهجية ومراحل تطبيق موازنة البرامج و الأداء في الجامعات، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق/ سوريا ، تموز ٢٠٠٤ .
- ٢- الكرخي، مجيد، موازنة الاداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة-الطبعة الأولى-، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان: الأردن، ٢٠١٥ .
- ٣- بدوي، أحمد أبو بكر علي، مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة ، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي ، الإمارات العربية ، ٢٠١١ .
- ٤- حسين د. اسماعيل ، موازنة البرامج والأداء : المفهوم والفلسفة والأهداف ، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية دمشق ٢٥-٢٧ تموز ٢٠٠٤ .
- ٥- سلوم، د. حسن عبد الكريم ومحمد خالد المهاني ، الموازنة العامة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية) مجلة كلية الادارة والاقتصاد، العدد الرابع والستون / ٢٠٠٧ .
- ٦- كامل، د. صلاح محمد محمود ، موازنة البرامج والأداء كأداة لتقييم الداء الحكومي ، من كتاب " تقييم الأداء المؤسسي في المنظمات العامة الدولية " .
- ٧- غدير، هيفاء ، "السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري" دمشق الهيئة العامة السورية للكتاب ، (٢٠١٠) .
- ٨- محمد، د. عمرو هشام، المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتهما الحديثة، مكتب العراق، ٢٠١٩ .
- ٩- محمد، د. عمرو هشام ود. مازن داود سلمان، مبادئ التمويل الدولي، مكتبة الضاد للنشر، ٢٠١٩ .
- ١٠- محمد ، أكرم أحمد، وكارزان عدنان خضر وعلي عمر محمد ، إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة الأداء في الجامعات الحكومية باستخدام طريقة نظام التكاليف على اساس النشاط (ABC) ، مجلة التنمية البشرية ، المجلد ٤ ، العدد ٤ سنة ٢٠١٨ .
- ١١- الإصلاح الشامل للإدارة المالية العامة في الأردن ٢٠١٤-٢٠١٧ ،
http://mof.gov.jo/Portals/0/Mof_content/short2017arabic%20.pdf
- ١٢- دليل شفافية المالية العامة ٢٠٠٧ ، صندوق النقد الدولي .
- ١٣- كيف يشجع الصندوق زيادة الشفافية المالية العامة ؟ ، صندوق النقد الدولي ، صحيفة وقائع، مارس ٢٠١٥ .
- ١٤- تعبئة الايرادات في البلدان النامية ، صندوق النقد الدولي/ قسم شؤون المالية العامة ، وثيقة خاصة بصندوق النقد الدولي رقم SM/11/21 بتاريخ ٨/ مارس / ٢٠١١ .

- ١٥- إدارة الشؤون المالية العامة – إطار قياس الأداء-، برنامج الشركات المعني بالإنفاق العام والمسؤولية المالية PEFA ، يونيو ٢٠٠٥ .
- ١٦- وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، التقديرات الأولية الفصلية والاجمالية للنتائج المحلي الاجمالي لسنة ٢٠١٨ .
- ١٧- د.محمد عطية السراج ، محاضرة في الجامعة المستنصرية .
- ١٨- مسح الموازنة المفنوحة لعام ٢٠١٧ ، مؤسسة IBP ..

فاعلية تطبيق موازنة البرامج والاداء وتأثيرها على التخطيط الاستراتيجي لاهداف الادارة المالية في العراق

ا.م.د. الاء شمس الله نور الله
الجامعة المستنصرية
كلية الادارة والاقتصاد / قسم المحاسبة

ا.م.د. حيدر عبد الحسين المستوفي
الجامعة المستنصرية
مركز المستنصرية للدراسات
العربية والدولية

لقد شهدت العقود الثلاث الاخيرة من القرن العشرين تطورات في مفهوم الموازنة العامة وتطبيقاتها فلم تعد الموازنة العامة مجرد خطة مالية للنفقات والموارد ضمن اطار زمني محدد تحاول التوفيق بينهما فحسب بل نقلت الى حالة اخرى اصبحت فيها تمثل وسيلة للتخطيط والتنسيق والتحفيز والاتصال والرقابة وتقويم الاداء .

ويعد اعداد الموازنة العامة للدولة على وفق اسلوب موازنة البرامج والاداء (ppb)
Program and Performance Budgeting نتيجة الحاجة الملحة الى ربط البرامج الحكومية بالخطة العامة للدولة ، اذ تهدف هذه الموازنة الى الربط بين الاعتمادات وبين انجاز الاهداف المخططة وتعتبر وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة مابين البرامج البديلة والمتنافسة لتحقيق اهداف معينة ، اذ تعطي لوظيفة التخطيط الاولوية على كل من وظيفة الرقابة على الصرف او ادارة النشاط الحكومي من خلال البرامج ، وبذلك فهي تجمع بين الابعاد الثلاثة للموازنة وهي التخطيط ، التنفيذ ، والرقابة على الاداء .

ان موازنة البرامج والاداء اداة مهمة لتحسين ترتيب اولويات الانفاق وفعاليتها وكفاءته ، اذ تبرز اهميتها في الوقت الحالي اكبر من اي وقت مضى نظرا للظروف المالية الاكثر صرامة التي تواجه العديد من البلدان ومنها العراق ، ومع ذلك فان جني فوائد البرامج والاداء يتطلب ان تكون هذه الموازنة مصممة بشكل سليم وان ترافقها انواع مناسبة من الاصلاحات التكميلية مثل اطار التخطيط المالي متوسط الاجل وخطط متوسطة الاجل يضاف الى ذلك ان قياس الاداء يركز بشكل قوي على الابلاغ العام .

ولعل التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العراق خلال الثلاثين عاما الماضية يمكن ان توفر فرصة الاستنتاج بان من اكثر المشاكل الاقتصادية والادارية والمالية الحاحا للعلاج يكمن في الموازنة ، اذ تخلف اسس تخطيط واعداد الموازنة العامة جعل من هذه الاداة وسيلة روتينية لم تعد قادرة بوضعها الحالي على الاسهام بفاعلية في تطوير كفاية اداء الوحدات (الادارات) الحكومية يضاف الى ذلك احجاما واضحا لدى الكثير من المعنيين بشؤون الموازنة من الادارات لم يعد خافيا باتجاه تطويرها وجعلها صالحة للتخطيط والتخصيص الامثل للموارد والرقابة وتقويم الاداء .

ويهدف البحث الى دراسة فاعلية تطبيق موازنة البرامج والاداء وتأثيرها على التخطيط الاستراتيجي وتحليل ابرز النقاط التي تبنى عليها هذه الموازنة ، وبيان فائدتها وفعاليتها في ترشيد وتوجيه الانفاق الحكومي وكذلك تسليط الضوء على علاقتها بحكومة الاداء .

لذا ينطلق البحث في تحقيق هذه الاهداف من خلال الفرضية الاتية (ان تطبيق موازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة في العراق سوف يكون له تأثير ايجابي في تحقيق اهداف الموازنة متوسطة وطويلة الاجل المتمثلة في ترشيد الانفاق الحكومي وتحسين مستوى اداء الخدمات الحكومية) .

ولغرض تحقيق هدف الدراسة فقد تم تقسيمها الى اربعة محاور تناول المحور الاول منهجية البحث ، وكرس المحور الثاني الى استعراض المدخل المفاهيمي لموازنة البرامج والاداء وكذلك التخطيط الاستراتيجي ، اما المحور الثالث فتناول بيان فاعلية تطبيق موازنة البرامج والاداء

لاهداف الادارة المالية في العراق ، واخيرا استعرض المحور الرابع الاستنتاجات والتوصيات التي توصل لها البحث .

وقد توصل البحث الى مجموعة من الاستنتاجات كان اهمها : ان موازنة البرامج والاداء تؤثر في جميع مراحل ومكونات التخطيط الاستراتيجي ، كما انها تساعد على توفير معايير صحيحة للتخطيط الاستراتيجي في ضوء بياناتها وقياسها للاداء ، كما اوصى البحث مجموعة من التوصيات كان اهمها : لا بد ان تكون لدى الادارة المالية في الوحدات الحكومية الثقة التامة بان موازنة البرامج والاداء تؤدي الدور المطلوب منها في تحقيق اهداف الوحدة الحكومية افضل من موازنة البنود وبالتالي ضرورة تحسين نظم التخطيط الحالية وضرورة اخذها بنظر الاعتبار لكي يتناسب التخطيط الاستراتيجي وطبيعة موازنة البرامج والاداء .

المحور الاول : منهجية البحث ...

١- مشكلة البحث :

ان تردي مستوى الخدمات التي تقدمها الوحدات الحكومية الى المواطنين ينبع من الضعف الواضح في اساليب التخطيط المالي المعتمد من قبل تلك الوحدات ويعود السبب في بعض جوانبه الى التزام تلك الوحدات بمبدأ سنوية الموازنة العامة اذ يؤثر ذلك ضعف التخطيط الاستراتيجي فيها فضلا عن عدم قدرة موازنة البنود المعتمدة حاليا على تلبية متطلبات التخطيط الاستراتيجي ، وبالتالي فان مشكلة البحث تنبع من ان تخلف اسس تخطيط واعداد الموازنة العامة لم تعد قادرة بوضعها الحالي على الاسهام بفاعلية في تطوير كفاية اداء الوحدات الحكومية وجعلها صالحة للتخطيط والتخصيص الامثل للموارد والرقابة وتقويم الاداء .

٢- هدف البحث :

يهدف البحث الى دراسة فاعلية تطبيق موازنة البرامج والاداء وتأثيرها على التخطيط الاستراتيجي وتحليل ابرز النقاط التي تبني عليها هذه الموازنة وبيان فائدتها وفعاليتها في ترشيد وتوجيه الانفاق الحكومي وكذلك تسليط الضوء على علاقتها بحكومة الاداء ، ودراسة تأثير موازنة البرامج والاداء في التخطيط الاستراتيجي واثبات تكاملها في ظل اطار التخطيط المالي .

٣- اهمية البحث :

تتبع اهمية البحث من امكانية تطبيق اسلوب موازنة البرامج والاداء في تسهيل عملية التخطيط والرقابة في وقت ظهرت الحاجة الى خطط متوسطة وبعيدة المدى مع قصور واضح في موازنة البنود في مجال التخطيط اذ انها لا يمكن استعمالها كأداة تخطيط لانها تأخذ سنة واحدة فقط مما دعت الحاجة الى اسلوب يأخذ التخطيط المتوسط الاجل بنظر الاعتبار وتماشيا مع التطورات الحاصلة في مختلف المجالات وما ترتب عليها من حاجة الى تطوير اسلوب اعداد الموازنة العامة ظهرت الحاجة الملحة لموازنة البرامج والاداء في ظل اطار تخطيط مالي .

٤- فرضية البحث :

تمثلت فرضية البحث من ان تطبيق موازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة في العراق سوف يكون له تأثير ايجابي في تحقيق اهداف الموازنة متوسطة وطويلة الاجل المتمثلة في ترشيد الانفاق الحكومي وتحسين مستوى اداء الخدمات الحكومية .

المحور الثاني : مدخل مفاهيمي ..

اولا : موازنة البرامج والاداء ..

١- نشأة موازنة البرامج والاداء :

تعد هذه الموازنة من اولى محاولات اصلاح نظام الموازنة العامة في الولايات المتحدة الامريكية وذلك للقصور الواضح في موازنة البنود المعتمدة انذاك ، تاريخيا يمكن القول بان بواذر وتولد فكرة موازنة البرامج والاداء في الولايات المتحدة تعود الى بداية القرن العشرين اذ ظهرت بشكل بدائي بسيط في مدينة نيويورك عام ١٨١٣-١٨١٥ وكانت مجرد تجربة لوضع

موازنة التكاليف لتلك المدينة ولم تطل مدة تطبيقها فقد توفقت مدينة نيويورك عن تطبيقها سنة ١٩١٥ لأنها كانت تتصف بكثرة التفاصيل في بنود الموازنة وبقلة المرونة عند التنفيذ (عصفور ، ٢٠١٢ : ٢٠٤) ، وفي سنة ١٩٢١ اي بعد الحرب العالمية الاولى ظهرت الحاجة الى الاقتصاد والكفاية في استعمال الاموال العامة مما دعا الى اصدار لائحة للموازنة والمحاسبة تمكن من اجراء المقارنة بين البدائل في الوحدات التنفيذية ، ولكن فكرة موازنة البرامج والاداء لم تنفذ بجدية الا في سنة ١٩٣٤ عندما بدأت وزارة الزراعة الامريكية في اعداد موازنة المشروعات وكذلك اعداد جداول بيان النشاط التفصيلي للمشروعات لوضع الموازنة على اساس البرامج والانجازات ، وبعد الحرب العالمية الثانية زاد اهتمام الحكومة الفيدرالية بموازنة البرامج والاداء (غنام ، ٢٠٠٦ : ٥٣) .

٢- مبررات التحول الى موازنة البرامج والاداء :

هناك عدة مبررات دعت الى التحول من الاسلوب الحالي الى موازنة البرامج والاداء ومنها ما يأتي :

١- ادخال اساليب الادارة المالية الحديثة الى المجال الحكومي مما يعزز من امكانية تطبيق هذه الموازنة .

ب- انفصال انظمة واجهزة الرقابة المالية عن جهاز الموازنة مثل اجهزة الرقابة العليا (ديوان المحاسبة) وانظمة الرقابة المصرفية ، وان هذا التطور الملحوظ في انظمة الرقابة وايقالها الى دوائر حكومية مختصة بهذه المهمة بعدما كان هذا من اختصاص دائرة الموازنة فسمح هذا العامل المجال امام دائرة الموازنة لتؤدي دورا مهما اخر وهو القياس الانجازي بعد ان كان دورا ثانويا في موازنة البنود (مطرود ، ٢٠٠٩ : ٦٧) .

ج- عجز موازنة البنود عن اعطاء قياسات ومعايير محددة لكفاءة الاداء الحكومي التي يمكن من خلالها الارتقاء بمستوى اداء الادارات الحكومية وتحديد المسؤوليات لتركيزها على جانب المدخلات فقط ، فلم تعد الاعمال التي تقوم بها الدولة قليلة وبسيطة مما اوجب البحث عن وسيلة تقدم تصورات تتسم بالموضوعية الى السلطات التشريعية والتنفيذية معا عن كفاءات وقدرات الادارات المنفذة للاعمال الحكومية ولهذا الغرض قدم دعاة الاصلاح موازنة البرامج والاداء لتؤدي هذا الدور (الارناؤوطي ، ٢٠١٥ : ١٤) .

د- ان موازنة البرامج والاداء تزود المواطنين بالمعلومات عن الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لهم ، مثل مجالات الانفاق ، فهي تتضمن وصفا للبرامج والمشاريع والانشطة الحكومية التي تعمل الدولة على تنفيذها ، والاهداف المرجوه من تنفيذها ، لان المواطنين هم اصحاب المصلحة ، ولهم الحق في معرفة وبكل صراحة ووضوح الحقائق المتعلقة باداء الوحدات الحكومية اذ تعتبر اداة للافصاح والشفافية (الشخيلي ، ٢٠٠٧ : ٢٥) .

ويرى الباحثان ان التخلص من الانتقادات الموجهة الى موازنة البنود يحتم على الوحدات الحكومية بانتهاج اسلوب للموازنة يتفادى عيوب الاسلوب الحالي وبالرجوع الى الاسلوب المقترح يلاحظ بانه يجد الحلول للانتقادات الموجهة الى اسلوب البنود اذ انه ياخذ بنظر الاعتبار التخطيط وفي الاجل المتوسط ويضع اهداف الوحدات الحكومية مقدما ، ويساعد على وضع مؤشرات للاداء يركز على المدخلات والمخرجات وغيرها من الفوائد التي تأتي من هذا الاسلوب .

٣- مفهوم موازنة البرامج والاداء :

على الرغم من عدم وجود تعريف عام موحد متفق عليه عموما لموازنة البرامج والاداء الا انه قدمت العديد من المنظمات والجهات والباحثين تعاريف لهذه الموازنة منها : هي ممارسة لتطوير الموازنات قائمة على العلاقة بين حجم تمويل البرامج والنتائج المتوقعة من هذه البرامج وهي الاداة التي تمكن مديري البرامج من استعمالها لادارة التكاليف باعلى كفاءة وفاعلية (Bahrami ، 2012 : 2) .

كما تعرف موازنة البرامج والاداء بانها : طريقة تقوم بربط الاعتمادات بنتائج البرامج ، وبموجبها تضع الادارة الحكومية الاهداف العامة طويلة الاجل من ثم اهداف اخرى اكثر تحديدا اي قصيرة الاجل لتحقيق الاهداف الاولى ، وقد كانت عناصر موازنة البرامج والاداء تدور منذ عقود حول كيفية تطوير مقاييس الاداء من اجل تنمية التخطيط الاستراتيجي والتقييم (Zinyama & Nhema , 2016 : 34) .

وقد عرف العديد من الكتاب والباحثين العرب موازنة البرامج والاداء فقد عرفها شكري بانها الانشطة التي تقوم بها الوزارات والحكومة بوجه عام معبرا عنها بالنفقات التي ستصرف في السنة القادمة مؤكدة على العمل الذي سيؤدي وليس على عدد الموظفين والاقلام والورق الذي سيعمل لتادية هذا العمل (جرجيس ، ٢٠١٤ : ٢١) ، ويعرفها الخطيب هي نظام يقوم بتقسيم المنظمة الى عدد من البرامج والبرامج الفرعية للانشطة وتتم موازنة الاداء داخل كل من هذه الخلايا للتعرف على الاداء المتوقع تحقيقه والمدة اللازمة للوصول الى هذا الاداء خلال موازنة العام المالي (الخطيب ، ٢٠٠٧ : ٣٤٦) ، ويعرفها الشمراني بانها وسيلة لتبويب بيانات الموازنة العامة للتركيز على البرامج الحكومية وليس على ما تشتريه الحكومة من سلع وخدمات اي انها تعمل على ابراز وظيفة جديدة للدولة وهي وظيفة الرقابة الادارية بدلا من التركيز على وظيفة الرقابة المالية التقليدية اي انها اداة في خدمة الادارة الحكومية (الشمراني ، ٢٠١٠ : ٦) .

وعليه فان الباحثان يمكن تعريف موازنة البرامج والاداء بانها اداة ادارية تلبى الهدف الاداري الاساس الذي تاتي به الموازنة التقليدية وهو الرقابة على الصرف فضلا عن انها تخدم الاهداف الادارية الاخرى منها التخطيط وتحث المدراء على الاجادة بالاعمال لانها تحدد الاهداف والنتائج مقدما ، حيث يرى الباحثان من اعلاه تعدد مفاهيم موازنة البرامج والاداء ولكن العامل المشترك بين هذه المفاهيم هو انها تركز على الاعمال والانشطة التي تقوم بها الوحدة الادارية وليس على وسائل تنفيذ هذه الاعمال او الانشطة .

٤-اهمية موازنة البرامج والاداء للحكومة :

تمتلك موازنة البرامج والاداء اهمية كبيرة للحكومة اذ تظهر هذه الاهمية بالاتي :

ا-انها اداة جيدة للتخطيط الاستراتيجي في القطاع العام وتحدد الاهداف العامة مسبقا .

ب-تساعد على مواءمة الانفاق الحكومي بشكل عام من خلال ادراك الوحدات الحكومية بان ادائها الحالي سيؤثر على مستوى تمويلها اللاحق وهذا مايساعد على الحد من الضوابط التي تعرقل الاداء الجيد .

ج-تساعد الاجهزة التنفيذية على ربط انشطتها اليومية بالنتائج الحكومية العامة والانشطة المماثلة للوكالات الاخرى ، كما تقارن فاعلية التكلفة بين البرامج وتعزز المقارنات بين التحسن او التطور الفعلي والمتوقع .

د-انها توفر التقييم بالاضافة الى ذلك انها تسهل عملية ضبط اوضاع المالية العامة عندما يكون ذلك ضروريا من خلال مساعدة الحكومة على خفض الانفاق على برامجها الاقل فاعلية او الاقل اهمية من الناحية الاجتماعية وتناسب هذه الموازنة بشكل طبيعي الاطار المتوسط الاجل للموازنة .

هـ-تحسن فهم البرامج متعددة القطاعات الحكومية اذ انها تمكن من فهم افضل لاجمالي التكاليف والمنافع الجائز حدوثها في برامج متعددة القطاعات (البرامج التي تنفذ بواسطة قطاعين او اكثر) وجعلها مفهومة لهذه القطاعات والاطراف الخارجية واصحاب المصلحة (Alain & Melegy , 2017 : 161) .

ثانيا : العلاقة بين موازنة البرامج والاداء والنظرة الحديثة للتخطيط ..

١-تعريف اطار التخطيط المالي متوسط الاجل : يعرف هذا الاطار بانه مجموعة متكاملة من الاهداف والتنبؤات المالية متوسطة الاجل للاقتصاد الكلي والذي يعتمد بشكل اساس على عملية التنبؤ بالايادات والنفقات المستقبلية للدولة وذلك من خلال تحليل الايرادات والنفقات المتوقعة

لاربع او خمس سنوات مقبلة مع الاخذ بنظر الاعتبار مستويات التضخم المتوقعة ونسبة الفائدة وكذلك النفقات بضمنها الدين العام وسداد القروض الخارجية والفوائد المترتبة عليها (الخفاجي ، ٢٠١٣ : ١١٢) ، بالإضافة الى انه يعتبر اداة لتعزيز نوعية الموازنات السنوية ، والادارة الرئيسية في التخطيط الاستراتيجي فهو يضع برامج وانشطة الوحدة المخططة لسنوات متعددة ويضع الاعتمادات لسنة مالية واحدة مع وصف موسع نوعا ما للغرض من كل اعتماد وبيان النتائج المتوقعة من صرف هذه الاعتمادات (Ljungman , 2007 : 3) . حيث يسعى اطار التخطيط المالي متوسط الاجل الى تحقيق الاهداف الاتية : (Houerou & Taliercio , 2002 : 4) :-

- ا-تحسين التوازن الاقتصادي الكلي وخاصة الانضباط المالي .
- ب-تحسين عملية تخصيص الموارد فيما بين وكالات الانفاق وفيما بين البرامج .
- ج-زيادة القدرة على التنبؤ بالموازنات المتوسطة الاجل للوزارات التنفيذية ووضع خطط متوسطة الاجل لذلك .
- د-زيادة المساءلة عن نتائج الانفاق العام من خلال عمليات صنع القرار اكثر شرعية ، وزيادة كفاءة استخدام الاموال العامة .
- ٢-عناصر اطار التخطيط المالي متوسط الاجل : يقوم هذا الاطار على خمس عناصر تتكامل مع بعضها البعض وهي ماياتي (Kim , 2007 : 30) :
 - ا-توقعات الاقتصاد الكلي ، لايرادات الحكومة المستقبلية ، النفقات العامة ، العجز او الفائض ، الدين العام ، كل ذلك في الاجل المتوسط .
 - ب-خطة الادارة المالية العامة التي تضع السياسات والاولويات الحكومة في الاجل المتوسط .
 - ج-الموازنة التي تترجم توقعات الاقتصاد الكلي وخطة الادارة المالية العامة للحدود القصوى للنفقات والمبادئ التوجيهية لكل وزارة او وكالة انفاق .
 - د-نظام لادارة الاداء المستهدف وتقارير عن النتائج المتوقعة والفعالية للسنة المالية السابقة والمقبلة .
 - هـ-تفاصيل عن الموازنة السنوية وخطط الانفاق الحكومي للعام المقبل .
- ٣-تكامل موازنة البرامج والاداء في ظل اطار التخطيط المالي متوسط الاجل : ان مقومات التخطيط المتوسط الاجل كانت موجودة منذ اكثر من عقد من الزمن ويعتبر هذا الاطار هو الاداة الرئيسية في التخطيط المتوسط الاجل ونهجاً جديداً للتنمية الدولية في قطاع الموازنة ، ويفترض هذا الاطار بوضوح ان الموازنة ليست عملية قائمة بذاتها ، انما الموازنة الحديثة والاطار المالي متوسط الاجل هما عمليتان مترابطتان لايمكن تجزئتهما عن بعض وكثيراً من البلدان التي حاولت ادخال الاطار المالي متوسط الاجل قد فشلت لانها تعامل الموازنة السنوية على انها عملية منفصلة عن اطار التخطيط متوسط الاجل . اذ ان هذا الاطار لديه قدرة التغلب على الاتجاه السياسي المتمثل في الافراط باستخدام الموارد العامة وذلك من خلال مطالبة صناع السياسات العامة عند اعداد الموازنات بالاعتراف بان اجمالي الموارد محدود نسبياً ، وبالتالي التفاوض بصورة جماعية بين وزارة المالية ووزارات الانفاق والالتزام بالقيود المالية المفصلة المتعددة السنوات (Sun , 2015 : 14) ، وقد رأى العديد من المراقبين ان التوقعات القصيرة الاجل وتخطيط قصير الاجل ادت الى زيادة تدريجية في الانفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي لذا نحن بحاجة الى توقعات وتخطيط في الاجل المتوسط من ثم تجزئته الى تخطيطات سنوية وهذا الاطار سيكون مرغوب فيه للغاية لانه اشبه ان يكون نظام الانذار المبكر الذي ينبه الحكومة الى التغيرات الاساسية في الظروف الاقتصادية قبل فوات الاوان لاتخاذ الاجراءات التصحيحية المناسبة بدل من اتخاذ اجراءات تصحيح المسار بعد فوات الاوان كما هو بالاسلوب التقليدي (Kim , 2007 : 31) .

يوفر وضع الموازنة السنوية في سياق متوسط الاجل اطار لتحليل القضايا الاستراتيجية المالية وبناء توافق سياسي في الاراء حول الاولويات ويسمح ايضا باجراء استعراض هيكلي لتحديد

الاولويات التي تمنح لها الموارد بدلا من التخفيضات التعسفية الشاملة ، ومن ثم يحسن كفاءة تخصيص الموازنة ، وعلاوة على ذلك فان الموازنات متوسطة الاجل يمكن ان تساعد في التخفيف من العجز والديون خلال فترات الركود الاقتصادي ومن الضروري الاشارة الى ان الاطار المالي متوسط الاجل هو اداة لتعزيز نوعية الموازنات السنوية فهو يضع تخطيطات البرامج وانشطة الوحدة لسنوات متعددة ويضع الاعتمادات لسنة مالية واحدة مع وصف موسع نسبيا للغرض من كل اعتماد وبيان النتائج المتوقعة من صرف هذه الاعتمادات والى جانب كل اعتماد تحتوي الموازنة ايضا على معلومات عن الاداء والتطور المقدر للعامين المقبلين وبهذا المعنى ينطبق نهج المدى المتوسط على الجوانب المالية وجوانب الاداء معا في اعداد الموازنة العامة (3 : Ljungman , 2007).

تتداخل اركان اطار التخطيط المالي متوسط الاجل مع موازنة البرامج والاداء (PBB) وتساعد على تحسين اداء البرامج من خلال القدرة على التنبؤ في تدفقات الموارد الى البرامج والتخطيط لما بعد افاق سنة واحدة ، ومساعدة المدراء في البحث عن النفقات ذات القيمة الاعلى ، ان التحول الضروري من النهج التقليدي للموازنة الادارية الى المدخلات (البنود) الى نهج اداري موجه نحو تحقيق النتائج يعد عملية مطولة ، لكن مدراء الموازنة يرحبون في الغالب بالفرص لزيادة التقدير في تخصيص الاموال للبرامج الخاضعة لودعتهم ، وتوجد اطر الانفاق على المدى المتوسط الحالية في المنطقة في افق تخطيط مدته ثلاث سنوات اي سنة الموازنة الحالية بالاضافة الى سنتين اضافيتين ، وبعض البلدان مثل بولندا تعمل لادخال اطار مدته (اربعة) اعوام كخطة مالية للدولة والاطار الزمني ثلاث سنوات او اربع سنوات يبدو حلا وسطا معقولا بين قيمة التخطيط على المدى الطويل وقيمتها في فترات قصيرة المدى الذي يمكن توقع معظم ايرادات الحكومة ونفقاتها بشكل معقول فيه (66 : Kasek & Webber , 2009) .

من اعلاه يرى الباحثان ان الموازنة تعد من اهم ادوات التخطيط في يد الادارة العليا فالموازنات تلعب دورا بارزا في مجال التخطيط اذ انها تجبر الادارة العليا في المؤسسات على التخطيط الشامل لمختلف الأنشطة والموارد المالية لعملية التخطيط هذه تعمل على اكتشاف المشكلات المتوقعة ودراساتها وتحليل اسبابها والعمل على اقتراح الحلول الملائمة ، من جانب لابد لاعداد الموازنة ان يكون هنالك تخطيط اذ ان الموازنة هي تنبؤ بالمستقبل لتحديد الايرادات والنفقات بالاضافة الى العمل على تخطيط المشاريع التي سوف تقام ، من جانب اخر لابد من توفير عملية تخطيط من اجل اعداد موازنة صحيحة وذات كفاءة ويتبين لنا بان التخطيط يكون في المستويات الاعلى من المؤسسة اذ يتم ربط الاهداف بالخطط الاستراتيجية .

المحور الثالث : فاعلية تطبيق موازنة البرامج والاداء لاهداف الادارة المالية

اولا : تحليل العلاقة بين موازنة البرامج والاداء والتخطيط الاستراتيجي ..

ان موازنة البرامج والاداء كعملية تخطيطية تعرف انها نظام اداري يساعد على اتخاذ القرارات ويربط التخطيط الاستراتيجي طويل الاجل بالموازنة ويركز على التحليل لتمكين الوحدات الحكومية من توزيع الموارد المتوفرة بفاعلية وكفاءة (عصفور ، ٢٠١٢ : ٢١٦) .

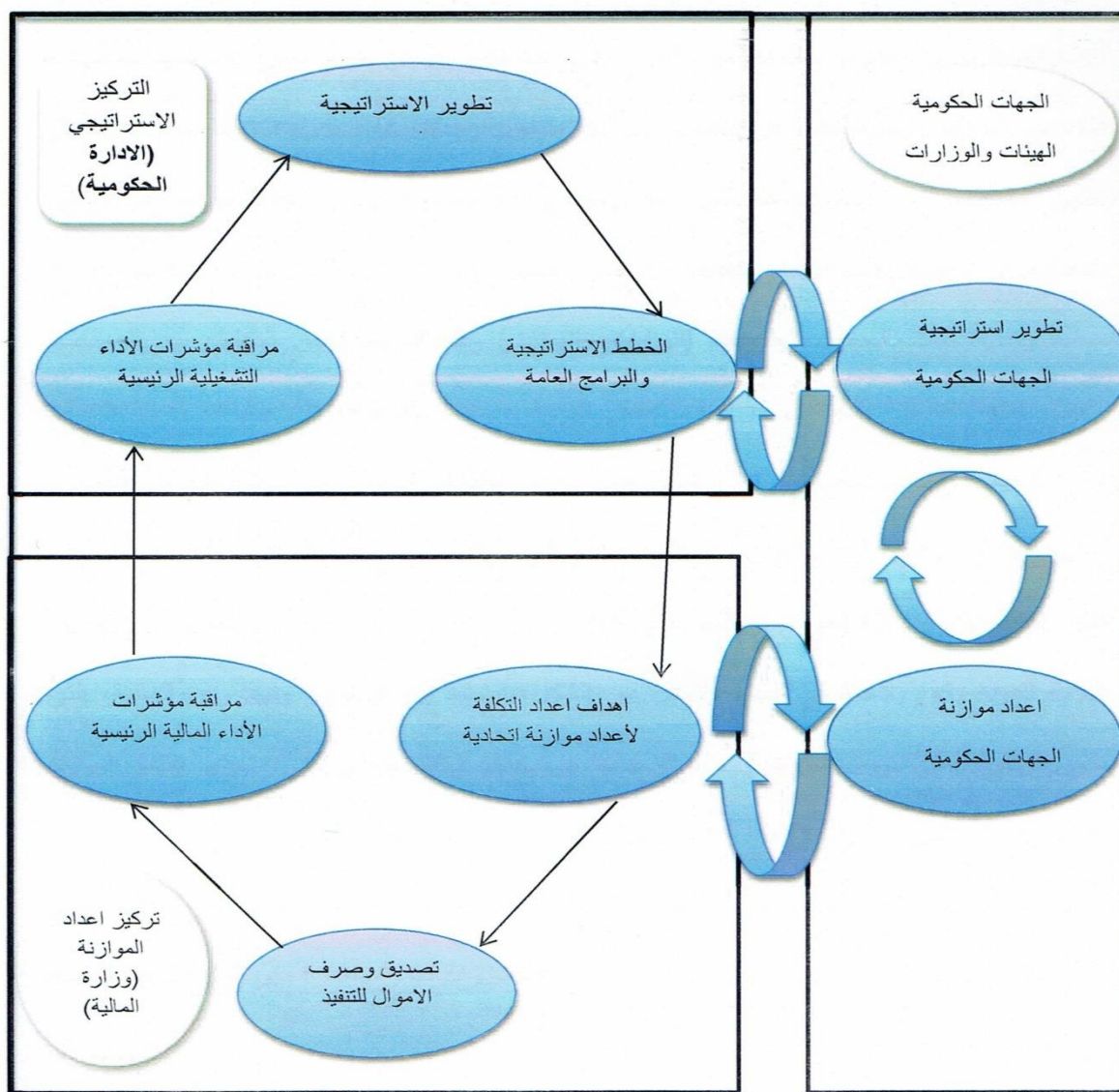
يعد التخطيط الاستراتيجي في الوقت الحالي سمة من سمات البلدان المتقدمة فمن دون التخطيط الاستراتيجي للمستقبل تهدر جهود الادارة الحكومية في الاعداد والتنظيم والرقابة ، يضاف الى ذلك قد تستنزف مواردها بدون ان تحقق الاهداف المأمولة منها ، ويفضل بين الحين والاخر ان يتم اعادة تقويم خطط العمل من اجل الوصول الى الغاية الاساسية التي وجدت الوحدة الحكومية من اجلها لان من المتعارف عليه ان الخطط يتم بناءها بشكل عام على فرضيات محددة وبالتالي يمكن ان تتغير او تصبح غير ممكنة التطبيق عند تغير العوامل المؤثرة فيها .

ترتكز صياغة الخطط الاستراتيجية بشكل واسع على حجم التمويل الذي تستطيع ان تحصل عليه الوحدة يضاف لذلك ان الخطط الناجحة هي الخطط التي يمكن تنفيذها بما هو متيسر من موارد مادية وبشرية للوحدة ، ويساهم تحديد الموارد المالية في الوحدة في تحديد طبيعة الخطة الاستراتيجية التي تستطيع ان تنتهجها الوحدة ازاء موقفها المالي ، وتتشخص عملية التحليل

للموارد المالية للوحدة عن طريق تعيين مصادر الاموال وكيفية استخدامها واجراءات عمليات الرقابة والتخطيط المالي وتتطلب ايضا دراسة وتحليل الوسائل المستخدمة في التخطيط المالي للموازنة العامة وتحديد عناصر القوة والضعف في موازنة الوحدة المسؤولة عن التمويل للفترة القادمة (الدوري ، ٢٠٠٥ : ١٣٤) .

وهنا يلاحظ اهمية انسجام الخطط الاستراتيجية مع موازنات الوحدات الحكومية وربطها بالاهداف الاستراتيجية للحكومة من خلال تطوير اليات ونظم تهدف الى اقامة او تاسيس علاقات اوثق بين التخطيط الاستراتيجي ، ونظم ادارة الاداء ، ووضع الميزانيات والادارة المالية ، ويوضح الشكل رقم (١) ادناه خطوط الاتصال بين الاهداف الاستراتيجية والموازنة العامة اذ من اهم واجبات الحكومة كونها اعلى سلطة تنفيذية هو رسم السياسات العامة للدولة خلال الفترة القادمة وقيادة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة من اجل تحقيق رفاهية المجتمع من خلال ترجمة اغراضها وغاياتها واهدافها الى برامج وخطط ، وبهذا المستوى المتقدم للحكومة الذي يمثل قمة الهرم الاداري فانها تطبق مفهوم التخطيط الاستراتيجي للبرامج والانشطة والمشروعات العامة على مستوى البلد ككل وتعمل على تكريس الموارد الكافية لتنفيذ هذه البرامج والانشطة والمشروعات وبهذا فانها تمثل الدليل المرشد للوزارات لكي تضع خططها الاستراتيجية بما يتوافق مع اهداف وغايات الحكومة .

شكل (١)
خطوط الاتصال بين الخطط الاستراتيجية والموازنة العامة



المصدر : وزارة المالية الاماراتية ، تطوير اجراءات الموازنة ، الموقع الالكتروني :

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/46384717.pdf>

من خلال الشكل رقم (١) يلاحظ ان تركيز الادارة العليا على ثلاث محاور اساسية هي تطوير الاستراتيجية ، وصياغة الاهداف العامة ، ومراقبة مؤشرات الاداء التشغيلية العامة ، وان عملية تطوير الاستراتيجية ومراقبة مؤشرات الاداء مهام اساسية للوحدات تقوم بها عن طريق لجان وهيئات متخصصة ، اما تنفيذ الخطط الاستراتيجية فان تنفيذها يتم عن طريق الوحدات كلا حسب اختصاصه من خلال تطوير استراتيجيات وخطط خاصة لكل وحدة ، وجميع هذه الاستراتيجيات والخطط تهدف الى تحقيق الاهداف او الخطط الاستراتيجية للحكومة ، ويلاحظ حجم الترابط بين الاهداف الاستراتيجية للوحدة مع خطط واستراتيجيات الجهات الحكومية (الوزارات والهيئات) وهذا الترابط يحقق التكامل بين الوحدات ، ويفعل عملية التنسيق والتواصل من اجل تحقيق الاهداف بكفاءة وفاعلية ، وان صياغة وتنفيذ الخطط الاستراتيجية للوحدات يعتمد بشكل اساسي على حجم ايرادات الوحدة من خلال التمويل المركزي والابرادات التي تحققها الوحدة ، وان حجم المبالغ المتوقعة تعكس حجم الخطط التي يمكن تنفيذها وفي نفس

الوقت فان هذه الخطط يتم ترجمتها على شكل برامج وانشطة يتم ضمان تخصيصاتها من الموازنة العامة للدولة وكما يلاحظ في الجزء الاسفل من الشكل ارتباط بين الوحدات وبين وزارة المالية التي يكون تركيزها على تمويل موازنات هذه الوحدات من خلال ثلاث محاور هي ، تحديد تكلفة الموازنة الاتحادية ، وتصديق وصرف الاموال خلال السنة المالية لغرض التنفيذ ، ومراقبة مؤشرات الاداء المالية والتأكد من ان الاموال صرفت على البرامج والانشطة المخصصة لها ، ووزارة المالية بدورها هذا تشكل حلقة متكاملة مع الادارة الحكومية لكل وحدة لتحقيق سياسات وغايات واهداف الحكومة وكما هو موضح في الجزء الايسر من الشكل .

وعادة ماتربط الحكومة موازنتها القائمة على الاداء والتخطيط الاستراتيجي لزيادة صحة وفعالية عملية الموازنة ، فالتخطيط الاستراتيجي هو جهد منظم لاصدار القرارات والاجراءات الاساسية التي تطور او توجه رؤية الوحدة الحكومية وما ينبغي لها فعله ، ولماذا يفعل ذلك ، ولتحقيق افضل النتائج ، يتطلب التخطيط الاستراتيجي جمع المعلومات على نطاق واسع ، واستكشاف البدائل الاستراتيجية ، والتشديد على الآثار المستقبلية للقرارات الحالية ، ويمكن ان يساعد التخطيط الاستراتيجي على تسهيل التواصل والمشاركة واستيعاب المصالح والقيم المتباينة ، وتعزيز اتخاذ القرارات الحكيمة بشكل معقول ، وتعزيز التنفيذ الناجح لصنع القرارات بالاضافة الى ذلك نرى العديد من الدول تستخدم أنظمة موازنة البرامج والاداء جنباً الى جنب مع التخطيط الاستراتيجي ، مع الاعتراف بان النظامين التي اعتمدا او تطبقا معا هما تناسب منطقي وعملي ، ومن فوائد هذا النظام المتكامل على مستوى الوحدة الحكومية ما يأتي : (

Bahrami , 2012 : 3)

١-وضع خطة طويلة الاجل وموحدة وواسعة النطاق للوحدة الحكومية في مجالات السياسة العامة للتعليم والصحة والخدمات الانسانية والنقل والسلامة العامة والتجارة والموارد الطبيعية والعدالة الجنائية .

٢-تيسير المحاكم والسلطة التشريعية في ان تكون اكثر استجابة وخضوعا للمساءلة تجاه الاحتياجات الحالية والناشئة لدولتهم .

٣-تخصيص الموارد المحدودة من خلال عملية موازنة الدولة بطريقة اكثر عقلانية وانتاجية .

وعادة مايتم اعداد خطة لمدة اربع سنوات خلال السنة الاولى من كل حكومة جديدة ، وهذه الخطة عبارة عن بيان شامل للانشطة والنفقات المقررة في السنوات الاربع المقبلة ، من ثم فان لها نفس نطاق الموازنة السنوية وفي الواقع تنقسم الخطة الى برامج متعددة يعين عدد صغير منها كاولويات وطنية ويعين لكل برنامج او مجموعة برامج مدير يكون مسؤولاً عن تعزيز اهدافها وتنسيق الوحدات التنظيمية ذات الصلة ، وعلاوة على ذلك يتم اعداد الخطة في ظل قيود مالية اذ تمثل التزاماً من جانب الحكومة بالقيام بالانشطة المحددة والخطة ليست قائمة ورغبة بالمشاريع التي لا تنوي الحكومة الوفاء بها انما ينبغي ان تكون هذه الخطط واقعية (Kim , 2007 : 60) . يضاف الى ذلك تاثير هذه الموازنة في التخطيط الاستراتيجي يعود الى ان الخطط هي بالاساس تتبع من بيانات هذه الموازنة بالتالي فان تحديد مؤشرات الاداء يجعل من الخطط اقرب من الاجهزة التنفيذية ، وان استعمال اسلوب البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة للدولة سوف يعزز تحقيق الخطط الاستراتيجية للوزارات اذ ينعكس على تحقيق غايات واهداف وخطط الحكومة ، لامكانية هذا الاسلوب عند اعداد الموازنة على ترجمة الخطط الاستراتيجية للوزارات الى برامج وانشطة تحدد مخرجاتها مسبقاً ، واولاً انجازها ، ومؤشرات ادائها ، ويمكن احكام الرقابة على تكاليف وكفاءة اداء هذه البرامج بشكل محكم من قبل الجهات الرقابية مما يثبت ان اسلوب اعداد الموازنة يكون عامل اساسي في تحقيق الخطط الاستراتيجية للمؤسسة والحكومة على حد سواء (Bahrami , 2012 : 5) .

مما سبق يرى الباحثان ان استعمال اسلوب البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة للدولة سوف يعزز تحقيق الاهداف الاستراتيجية للوزارات وبالتالي ينعكس على تحقيق غايات واهداف وخطط الحكومة ، لامكانية هذا الاسلوب في اعداد الموازنة على ترجمة الخطط الاستراتيجية

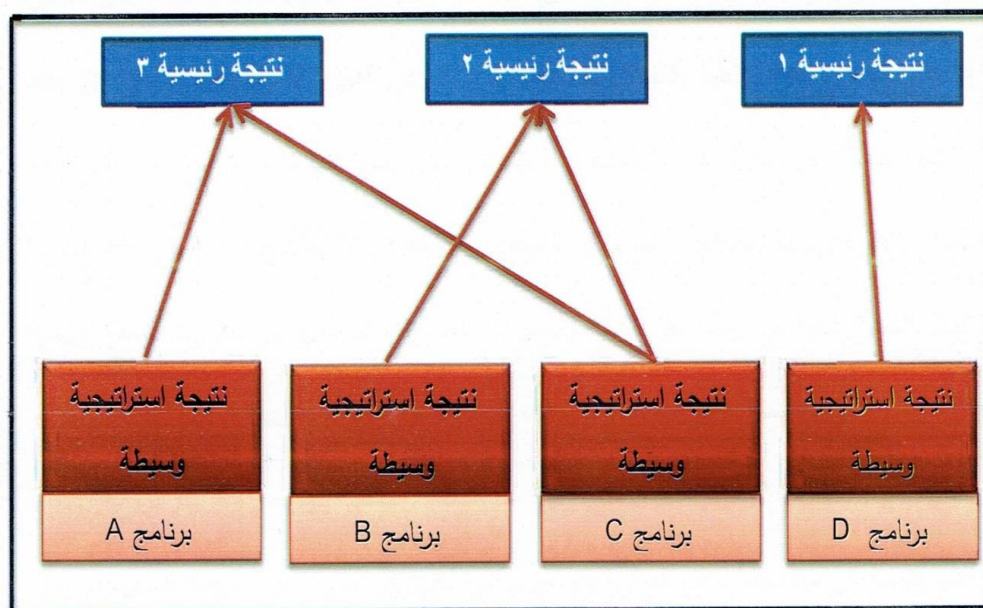
للوزارات الى برامج وانشطة تحدد مخرجاتها مسبقا واوقات انجازها ومؤشرات ادائها ويمكن احكام الرقابة على تكاليف وكفاءة اداء هذه البرامج بشكل محكم من قبل الجهات الرقابية ، مما يثبت ان اسلوب اعداد الموازنة يكون عامل اساسي في تحقيق الاهداف الاستراتيجية للمؤسسة وللحكومة على حد سواء .

ثانيا : تأثير موازنة البرامج والاداء في الخطط المبنية على النتائج الاستراتيجية ..
ينبغي ربط اهداف البرامج ارتباطا واضحا بالهدف الذي وضع في الخطة الاستراتيجية للوحدة الحكومية وفي اي خطط استراتيجية او وطنية على نطاق الحكومة ، وبعبارة اخرى ينبغي النظر الى التخطيط والبرمجة باعتبارها جزءا من دوره متكاملة ستحدد الاستراتيجية الجيدة الصياغة على نطاق الحكومة عددا صغيرا من النتائج الرفيعة المستوى التي تركز عليها الحكومة تحديد واضح لاهداف البرنامج ثم يوفر الوسائل الطبيعية للربط بين موازنة البرامج والنتائج الاستراتيجية على نطاق الحكومة (Robinson , 2011 : 61)

وعادة ماتواجه البلدان صراعا بين النتائج الاستراتيجية المخططة ومعوقات الموازنة ، اي محدودية الموارد وبهذا ياتي دور الموازنة للتأثير في التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج الاستراتيجية ذات الاولوية للمجتمعات محددة مقدما فتلقي بعض النتائج الموضوعية والاقلة اهمية ويتم الصرف على النتائج المخططة الضرورية (الحرجة) لحياة المجتمعات فان الموازنة تخبر الحكومة بما لا تستطيع تحمله بسبب محدودية الموارد وبهذا تتضمن الموازنة السنوية الكلمة الاخيرة تاركة الخطة كسلسلة من النتائج والوعود التي لم يتم الوفاء بها ، ويمكن لموازنة البرامج والاداء ان تمنح مزيدا من الاستراتيجية في وضع الموازنة وتزيد من القيود المالية في التخطيط من خلال التركيز على اهداف الحكومة وتحويل اساس التركيز من ماتم انفاقه في الماضي الى ماهو مطلوب للمستقبل ويمكن ان يجعل التخطيط اكثر حساسية للقيود المالية عن طريق ضخ الاعتبارات المالية في القرارات المتعلقة بالمستقبل وباقتضاء التبادل بين البرامج المخطط لها (Kim , 2007 : 59) . وينبغي ايضا ربط الخطة الاستراتيجية بموازنة البرامج على مستوى الوحدة الحكومية ، اذ تعد كندا وفرنسا والولايات المتحدة من بين البلدان الرئيسية الاولى التي ربطت الخطط مع الموازنة بادراج اداء الكيانات في وثائق الموازنة في نظام متكامل تماما والشكل رقم (٢) يوضح هذا الربط .

شكل (٢)

ربط البرامج الحكومية بالنتائج الاستراتيجية الحكومية



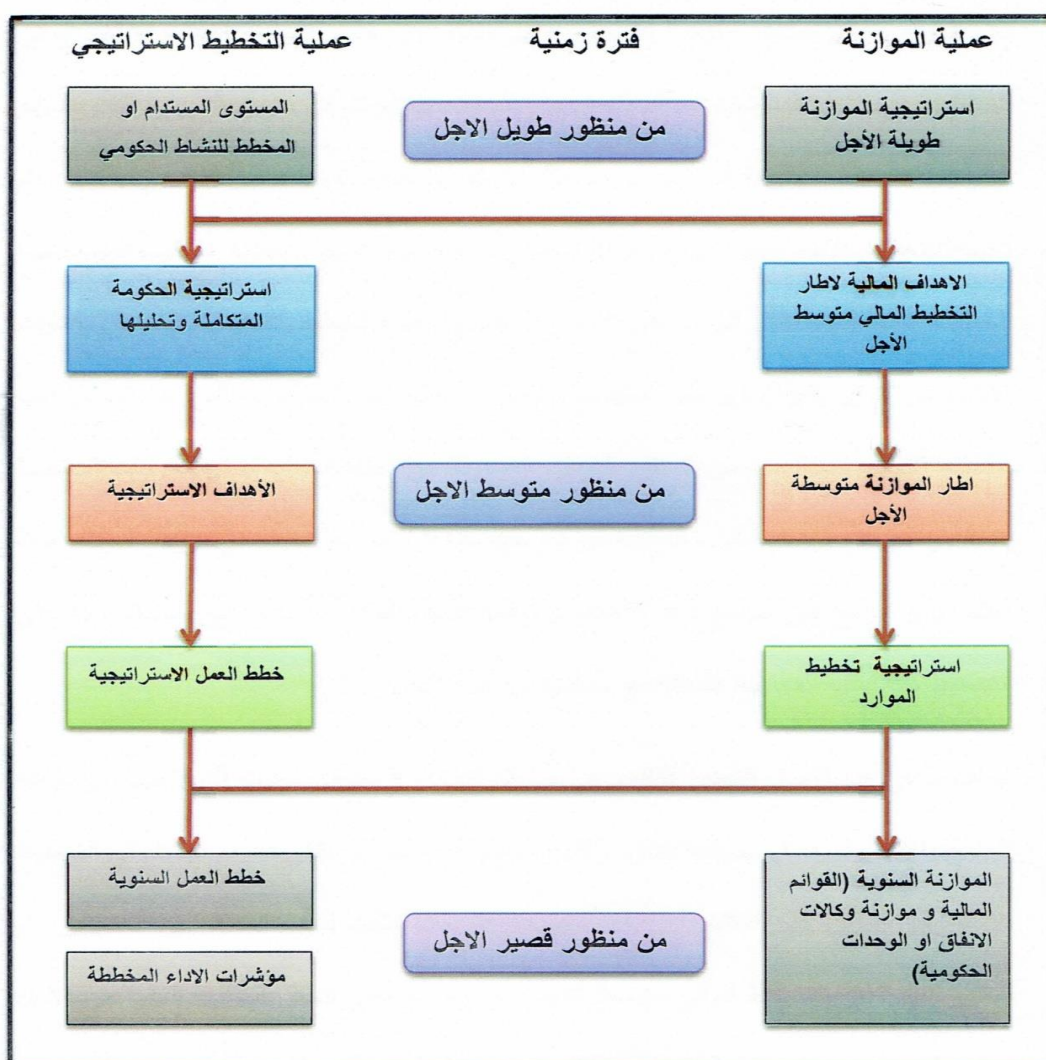
الشكل من اعداد الباحثان بالاعتماد على :

Robinson,M.(2011),”Performance-based budgeting.”CLEAR Training Materials,
www.theclear-initiative.Org/PDFs/CLEAR_PB_Manual.P61.

من الشكل اعلاه نرى الربط الواضح بين البرامج والنتائج الاستراتيجية فبعض البرامج تقوم بنتيجة استراتيجية واحدة ولا يشاركها بتنفيذ هذه النتيجة برامج اخرى كما في البرنامج D ، وهناك برامج تحتوي على اكثر من نتيجة استراتيجية او عدة نتائج مثل البرنامج C وقد يشترك بلبرنامج مع برامج اخرى كما في البرنامج B والبرنامج A فانهما برامج تحقق نتيجة واحدة تشاركية مع برامج اخرى وقد يكون هنالك برنامج ما موزع بين اكثر من جهة حكومية واحدة وغالبا ماتسمى (برامج متعددة القطاعات) وفي احيان اخرى تقوم جهة حكومية واحدة بعدة برامج حكومية ، والحالة الثانية ايسر نسبيا من الاولى لامكانية فصل كل نشاط او برنامج على حدة داخل الجهة الحكومية الواحدة ، اما الحالة الاولى فيتم ادارة البرنامج وتنفيذه بصورة غير متكاملة وتتم من قبل اكثر من جهة حكومية ويتم ترجمة كل من الانشطة الاساسية للوحدة الى نتائج مستهدفة اي الى خطط عمل تسمى بالخطط المبنية على النتائج او (موجهة بالنتائج الاستراتيجية) لكل ادارة او وكالة مشاركة في هذا النشاط الاساسي ويتم وضع هذه الخطط في اطار متوسط المدى ويجب ان تركز هذه الخطط على وظيفة المصلحة العامة والاساسية للحكومة مثل القانون والنظام والبنية التحتية والتعليم والمرافق الصحية والاستثمار في الموارد البشرية ، وينبغي ان تكون هذه الانشطة قليلة نسبيا وتمثل تلك الانشطة او الانجازات التي تعتبر انها تؤثر بشكل حاسم على تنمية البلد وينبغي عرضها الى اقصى حد ممكن للمواطنين (الشفافية) (Kim : 61 : 2007) وفي هذا الاطار تتمثل الخطوة التالية في ترجمة كل مجال من مجالات النتائج الاستراتيجية الى مجالات النتائج الرئيسية لكل ادارة والتي يتم تمثيلها في تصويت موازنتها والمدمجة في خطط اعمال كل منها والتأكد من توفير اموال كافية للموازنة لتحقيق هذه النتائج في هذا النظام المثالي الى حد ما يتم ترجمة الخطط الاستراتيجية الى مخصصات في الموازنة يتم تعيينها مرة اخرى في اطار موازنة متوسطة المدى ثم يتمثل دور الموازنة في توفير الصلة بين

التخطيط عند أعلى مستوى في الوحدة الحكومية وصياغة المزيد من خطط التنفيذ عند المستويات الدنيا من الناحية التخطيطية (Diamond, 2003 : 14) .
وتجدر الإشارة الى ضرورة اعادة هيكلة البرامج في سياق خطة استراتيجية اوسع للعمليات الحكومية لتعزيز الصلة بين السياسة والتخطيط والموازنة وفي هذا السياق ينبغي ان يضمن استعراض هياكل البرامج وجود بيان واضح للسياسات او قائمة اهداف تحدد بشكل مناسب الغرض من البرامج والنتائج المتوقعة من البرامج اذ يمكن تقييمها وقياسها بطريقة ما (Kim, 2007 : 62) ، وبهذه الطريقة فان البرنامج هو مجموعة من الانشطة الحكومية التي تشترك فيه مجموعة من الاهداف اي ان بنية البرنامج تعتمد على السياسة ، في حين ينبغي النظر الى هيكل البرنامج على انه الوسيلة التي ينبغي ان ترتبط بها الموازنة بالاهداف الاستراتيجية (Diamond, 2003 : 14) .

شكل (٣) يوضح ربط التخطيط بالموازنة



المصدر من اعداد الباحثان بالاعتماد على :

Diamond, Mr Jack. (2003) "From Program To Performance Budgeting: The Challenge For Emerging Economies" No.3-169, International Monetary Fund. P14-15 .

من الشكل رقم (٣) اعلاه نلاحظ الربط الواضح بين الموازنة والتخطيط الاستراتيجي على المدى المتدرج اذ نلاحظ في المنظور الطويل الاجل يتم وضع الخطط المستدامة على مستوى القطاع الحكومي ككل ويتم ترجمة هذه الخطط الى برامج حكومية طويلة الاجل ، ومن ثم عند التدرج الى منظور متوسط الاجل نلاحظ وضع استراتيجيات حكومية متوسطة الاجل تقابلها في جانب الموازنة اهداف الاطار المالي المخططة في الاجل المتوسط ، من ثم يتم ترجمة هذه الاستراتيجيات الى مجموعة من اهداف ومشاريع استراتيجية مخططة مدرجة في جداول الاعمال الحكومية يقلبها موازنة البرامج الحكومية ، من ثم تجزئة الاهداف الاستراتيجية الى مجموعة الخطط اذ هنا تقوم الموازنة بعملية تخطيط الموارد لهذه الخطط عندها يتم الانتقال الى المنظور السنوي اذ يتم فيه وضع الخطط والموازنات السنوية ومؤشرات الاداء ، كما نرى من الشكل (٣) بان مدخلات الموازنة هي عبارة عن المخرجات التي يتم التوصل اليها بواسطة الاجهزة التخطيطية من ثم تقوم الجهات المسؤولة عن اعداد الموازنة بفترة مخرجات التخطيط بكافة مراحلها مع اجراء عمليات معالجة لها بوصفها مدخلات موازنة لمعرفة اي البرامج سوف يعتمد التنفيذ واي البرامج ذات الاهمية والاولوية الاجتماعية وبهذا فان تأثير هذه الموازنة على التخطيط في عملية المعالجة هذه تتضح معالمها في هذا الشكل .

المحور الرابع : الاستنتاجات والتوصيات ..

اولا : الاستنتاجات ..

١- ان الخطط المبنية على موازنة البنود هي خطط عادة ماتكون ضعيفة كون ان موازنة البنود تحتوي على بيانات اجمالية على مستوى كل بند من بنود الانفاق وعادة ما تبتعد عن اداء الاجهزة التنفيذية ، اذ ان ضعف هذه الخطط ادى الى فشل الوحدات الحكومية في تنفيذ مشاريعها وبرامجها المبنية على هذه الخطط .

٢- وجود ضعف واضح في كيفية تنفيذ الادارات الحكومية لخططها ومشاريعها وبرامجها الموضوعية ضمن موازاناتها السنوية ، مما انعكس هذا الضعف على الخدمات الحكومية المقدمة الى المجتمع ، كما ان عدم تحديد الاولويات عند وضع البرامج الحكومية ادى الى قصور وفشل في المشاريع المطروحة للتنفيذ اذ ان هذه المشاريع هي اساسا لاتعد من الاولويات الاجتماعية وهذا يوجه الجهود والتكاليف والاداء الحكومي نحو هذه المشاريع الضرورية الماسة لحياة المجتمع .

٣- ان منح التخصيصات الى الوحدات الحكومية وفقا لموازنة البرامج والاداء يخدم مشكلة ندرة الموارد ، كما تتطلب هذه الموازنة ادارة تميل الى شئ من اللامركزية في عملية صناعة القرارات وهذا مايساعد من الاجهزة التنفيذية في المستويات الدنيا من المشاركة في عملية صنع القرار اذ يجعل ذلك من الاجهزة التنفيذية اكثر حذرا تميل الى تنسيق العمل في مكونات الهيكل التنظيمي على كافة المستويات .

٤- ان موازنة البرامج والاداء تمكن الحكومة من امتصاص او احتواء الضغط التصاعدي للانفاق العام على المدى الطويل عن طريق اعادة تخصيص الاموال الزائدة عن الحاجة في أنشطة ذات اولويات اجتماعية دون الحاجة الى زيادة في الانفاق العام .

٥- التكامل بين موازنة البرامج والتخطيط الاستراتيجي في الاجل المتوسط يؤدي الى تحقيق الاهداف العامة للموازنة بشكل افضل مقارنة بموازنة البنود ، من هذه الاهداف ترشيد الانفاق في الاجل المتوسط وامتصاصها للضغط التصاعدي على النفقات العامة وتحسين مستوى اداء الخدمات الحكومية وتوفير معايير ملائمة لقياس كفاءة الاداء الحكومي ... وغيرها .

٦- هنالك تشويق واضح في معالم انسجام مبادئ الموازنة المعاصرة وعلى وجه الخصوص تلك التي تطبقها وتعتمدها صيغة او نمط موازنة البرامج والاداء مع ابعاد ومبادئ حوكمة الاداء (الشفافية والمشاركة والمساءلة) ، يضاف الى ذلك ان هذا النوع من ادارة الموازنة يمكن ان نعهده بانه ايفاء وتتويج للحاجة السياسية والادارية والاجتماعية والاقتصادية للدولة في مقابلة توجهاتها في ميدان حوكمة الاداء الحكومي .

ثانيا : التوصيات ..

١- ضرورة اتباع موازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة العامة للدولة حتى وان كانت جنباً الى جنب مع موازنة البنود ، اذ ان ادخال هذه الموازنة الى الاجهزة الحكومية دفعة واحدة دون الاستعداد والتحضير المسبق من هذه الاجهزة كان له نتائج سلبية في الولايات المتحدة الامريكية ، ولو كان التطبيق تدريجياً لكان افضل من التطبيق الشامل ، كما لا بد ان تكون لدى الادارة العليا في الوحدات الحكومية الثقة التامة بان موازنة البرامج والاداء تؤدي الدور المطلوب منها في تحقيق اهداف الوحدة الحكومية افضل من موازنة البنود .

٢- ضرورة تطوير النظام المحاسبي الحكومي المطبق حالياً بشكل يلائم تطبيق اسلوب موازنة البرامج والاداء واسلوب التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج على حد سواء ، وضرورة تحسين نظم التخطيط الحالية واخذ الاجل المتوسط في نظر الاعتبار لكي تتناسب الخطط المتوسطة الاجل وطبيعة موازنة البرامج والاداء .

٣- ضرورة تاهيل الكوادر البشرية تاهيلاً عالياً في تطبيق موازنة البرامج والاداء ، ونشر ثقافة موازنة البرامج والاداء بين جميع الموظفين من خلال تنظيم الورش التعريفية على هذا الاسلوب واعداد الدورات التدريبية لغرض المساعدة على تطبيق الاسلوب الجديد .

٤- ضرورة اتخاذ المدى المتوسط الاجل في نظر الاعتبار عند اعداد الموازنات اذ ان هذا الاطار يبين ان الافق الزمني الذي يستغرق سنة واحدة لعملية الموازنة السنوية قصير جداً اذ ان التوقعات القصيرة الاجل وتخطيط قصير الاجل ادت الى زيادة تدريجية في الانفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي لذا نحن بحاجة الى توقعات وتخطيط في ظل اطار الاجل المتوسط .

٥- ضرورة تحديد الاولويات عند وضع المشاريع وعدم توجيه الجهد والاداء الحكومي نحو المشاريع التي لاتعد من المشاريع الضرورية والماسة لحياة المجتمع .

المصادر والمراجع

اولا : المصادر العربية ..

١- الكتب :

١- الدوري ، زكريا مطلق ، (٢٠٠٥) ، " الادارة الاستراتيجية " ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن .

٢- الخطيب ، خالد شحادة ، (٢٠٠٧) ، " اسس المالية العامة " ، دار وائل للنشر ، الطبعة الثالثة ، عمان ، الاردن .

٣- عصفور ، محمد شاكر ، (٢٠١٢) ، " اصول الموازنة العامة " ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن .

ب- الرسائل والاطاريح :

٤- الارناؤوطي ، ريا سعيد ، (٢٠١٥) ، " متطلبات التحول نحو اسلوب موازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة السنوية / حالة دراسية في وزارة الثقافة " ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العراق .

٥- الخفاجي ، حيدر جاسم ، (٢٠١٣) ، " اعداد الموازنة الاستثمارية للدولة وقرارها مابين توجهات التخطيط الاستراتيجي والمتغيرات الاقتصادية والسياسية في العراق " ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العراق .

٦- الشمراني ، سوسن ، (٢٠١٠) ، " موازنة البرامج والاداء المفاهيم والتطبيق " ، جامعة الملك سعود ، الرياض ، السعودية .

٧- الشخيلي ، اشواق عبدالرحمن ، (٢٠٠٧) ، " مدى فاعلية نظام التخطيط – البرمجة – الموازنة وانعكاسه على النظام المحاسبي الحكومي – دراسة تطبيقية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي " ، اطروحة دكتوراه غير منشورة في المحاسبة ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العراق .

- ٨- جرجيس ، علي عبد القادر ، (٢٠١٤) ، " المتطلبات الحتمية للانتقال الى نظام موازنة البرامج والاداء - حالة دراسية في المديرية العامة لتوزيع كهرباء الرصافة " ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العراق .
- ٩- غنام ، فريد احمد ، (٢٠٠٦) ، " اطار مقترح لاعداد وتطبيق موازنة البرامج والاداء في فلسطين " ، كلية التجارة ، الجامعة الاسلامية ، غزة ، فلسطين .
- ١٠- مطرود ، اياد شيحان ، (٢٠٠٩) ، " موازنة البرامج والاداء وامكانية تطبيقها في دوائر الدولة - دراسة تطبيقية في وزارة العلوم والتكنولوجيا " ، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ، بغداد ، العراق .
- ثانيا : المصادر الاجنبية ..

- 1-Alain & Melegy , (2017) , “ Program and Performance Budgeting System in Public Sector Organization : An Analytical Study in Saudi Arabian Context “ , International Business Research , 10 (4) .
- 2-Bahrami , Narges , (2012) , “ The Most Appropriate Performance Based Budgeting Method For Low Income Countries . “ <http://pbbconference.ir/Downloads/44.pdf> .
- 3-Diamond , Mr Jack . (2003) , From Program To Performance Budgeting : The Challenge For Emerging Economies “ , No.3-169 , International Monetary Fund .
- 4-Houerou Le , Philippe , and Robert Taliencio , (2002) , “ Medium Term Expenditure Framework : from concept to practice- preliminary lessons from Africa “ , The World Bank .
- 5-Kasek , Leszek & David , Webber , (2009) , “ Performance – Based Budgeting and Medium – Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe Edited by “ .
- 6-Kim , John M., ed, (2007) , “ From Line – item to Program Budgeting : Global Iessons and the Korean case “ , Korea Institute of Public Finance .
- 7-Ljungman , Gosta , (2007) , “ The Medium – Term Fiscal Framework in Sweden “ , OECD Journal on Budgeting 6.3 : 1-17 .
- 8-Robinson , M ., (2011) , “ Performance- based Budgeting “ , CLE AR Training Materials , www.theclea-rinitiative.Org/PDFs/CLEAR_PB_Manual .
- 9-Sun, Hong , (2015) , “ Multi-Year Projections and Fiscal Planning in Local Government : DoesIt Work and What Affects Its Effectiveness ? “ , Diss.The George Washington University .
- 10-Zinyama Tawanda & G. Nhema Alfred Zimbabwe , (2016) , “ Performance – Based Budgeting : Concepts and Success Factors “ , Published by American Research Institute for Policy Development , Public Policy and Administration Review June 2016 , Vol . 4 , No. 1 .

إصلاح الموازنة العامة في ظل اتفاقية كيوتو المناخية

د. عصام عبد الخضر سعود د. علي مهدي عباس د. احمد اياد ابراهيم
الجامعة المستنصرية/كلية الادارة والاقتصاد الجامعة المستنصرية/كلية الادارة والاقتصاد

المقدمة

اتفاقية كايوتو هي عبارة عن غرامات بيئية خاصة بالبصمة الايكولوجية والتي وقع عليها العراق عام ٢٠١٣ حيث يتم حاليا على المستوى الدولي تفعيل هذه الاتفاقية، ومن الشروط التي وقع عليها العراق هو العودة الى مستوى التلوث الكربوني التي كانت محده عام ١٩٩٠، ومن ضمن تلك الشروط هو تحمل العراق تلك الغرامات ف حال عدم امتثاله للتخفيض بسبب تلك الملوثات حتى وان عمل بشكل مشترك مع منظمات دولية فانه يتحمل كافة الغرامات بشكل منفرد هذا بالاضافة الى التكاليف التي سرعان ما تقوم الدول المحيطة بمطالبة العراق، سعيا منها لتخفيض التكاليف البيئية المفروضة او التي ستفرض عليها بعد عام ٢٠٢٠ ضمن مفهوم البصمة الايكولوجية كون العراق يعد من اكثر البلدان الملوثة ضمن نظام N10 البصرة حالة، حيث احتلت المرتبة الاولى في التلوث نسبة للدول موضوع البحث (روسيا ايران فنزويلا) اذ بلغ نسبة الانبعاث ٢٦ مليار متر مكعب من إجمالي الانبعاث البالغة ١٦٥ متر مكعب عام ٢٠١٤.

لذا كان على العراق ان يعتمد الى إعداد دراسات حقيقية في هذا الصدد قبل توقيع الاتفاقية، وعليه فان هذا البحث يقوم على اعداد سيناريوهات محتملة لما يمكن ان تتحملة موازنة العراق من (١٣ سنت، ٥٠ سنت، ١٠ \$، ٥ \$) والتي لا يمكن بكل حال من الاحوال التعويل عليها عالميا اذ ان سعر CO2 طن متري مربع باقل التكاليف هو ٢٥ \$ كمتوسط لمجموعة من مناسيب الاسعار العالمية لكربونات التلوث لذلك قمنا بحساب افضل حالات الفائض في الموازنة ثم احتساب ٥٠ سنت كتكلفة بيئية للطن المتري المربع، ويمكن استخدام تلك الايرادات في الحد باقل مايمكن من اثار تدهور التربة والتصحر الناتجة عن الامطار الحامضية لتدعيم قطاع الزراعة الذي يمكن ان يعمل على توليد ايرادات معززة للموازنة اعتمادا على مضاعف الاستثمار في ذلك القطاع...

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في ان نظام الحسابات القومية والنظام الاقتصادي ككل لم يأخذ بالحساب الاثار السلبية المترتبة من الانشطة الاقتصادية على قيد الموازنة العامة بل مازال معتمدا لحد الان في حساباته على التأثيرات الايجابية المتولدة من تلك الانشطة، لذلك وبأخذ التأثيرات السلبية المتولدة من تلك الانشطة على البيئة فان هذا القيد سوف يتأثر كثيرا ايجابا او سلبا خاصة بعد توقيع العراق اتفاقية كايوتو المناخية .

اهمية البحث: تكمن اهمية البحث ببناء قيد للموازنة الخضراء بشكل قياسي قابل للحساب الدقيق من خلال تقييم تكاليف الاضرار البيئية وادخالها ضمن احتساب الموازنة العامة

هدف البحث: يهدف هذا البحث الى اعطاء صورة حقيقية عن وضع الموازنة العامة بادخال بعد مستحدث وهو البعد البيئي والذي لم يكن يضمن سابقا في الحساب ليغطي متخذ القرار صورة اكثر واقعية عن حجم الايرادات العامة المتاحة للاقتصاد.

فرضية البحث: يستند هذا البحث على فرضية مفادها ان ادخال التأثيرات البيئية المتمثلة بتقييم الاضرار البيئية الناجمة عن الملوثات من غازات ثاني اوكسيد الكربون المخالف لاتفاقية كيوتو ضمن حسابات الموازنة العامة يعمل على جعل تلك الحسابات اكثر استقرارا وذلك من خلال

احتساب العجز او الفائض الحقيقيين بعد استبعاد الغرامات البيئية التي من الممكن ان تفرض على العراق بعد ان تتمكن الدول على مستوى العالم من تحديد واعادة ترتيب الية احتساب تلك الغرامات وتجنبها.

اولاً: ماهية اتفاقية كيوتو

يعد هذا المنهج او الاسلوب من اكثر الاساليب حداثة، اذ يمكن الاعتماد عليه وذلك لصلته ال مباشرة بموضوع الدراسة الخاص بتحقيق استدامة للموازنة العامة وقد تمت متابعة عدة مناقشات على المستوى الدولي لتوصل الى اسلوب لقياس الاستدامة وذلك من خلال تطوير او تعديل المؤشرات الاقتصادية الكلية او استحداث مؤشرات كلية بديلة بوحدات مادية (اوزان)* بشأن اهم مواضيع السياسة البيئية المتضمنة التغير المناخي والامطار الحامضية وتلوث المياه ، اذ اقتصر مؤشر الموازنة السابق على تقديم مؤشرات موضوعية فقط في حين ان حساب تدفق الملوثات او التدفق المادي للملوثات يقدم المتطلبات المادية الاجمالية للمكونات حسب الاوزان الترجيحية .

لذا فان هذا المنهج يقدم او يطرح منهجاً لقياس اكثر دقة من خلال تقديم المؤشرات الاقتصادية الكلية باسلوبها التقليدي ضمن نظام الحسابات القومي التقليدي ودمجها مع نظام المحاسبة البيئية ذات العلاقة باستنزاف رأس المال الطبيعي و البشري** والتدهور البيئي والاعلان عن المؤشرات الاقتصادية الكلية المعدلة والمتمثل بحساب قيد للموازنة المستدامة ليعطي صورة حقيقية لمتخذ القرار السياسي لتكون قراراته تلك اكثر واقعية متجنباً من خلالها اثر الصدمات الخارجية و شاملة التأثيرات السلبية لانشطته الاقتصادية (١)

لقد وضحت البحث نقطة في غاية الاهمية الا وهي ان مؤشرات الاقتصاد الكلي التقليدية لا تأخذ في الحسبان استنزاف الموارد الطبيعية والتغيرات في رأس المال البشري والتدهور البيئي والتي تؤثر بشكل سلبي على النشاط الاقتصادي الكلي اذ يمكن تلافي مثل تلك الاثار السلبية من خلال تعديل مؤشرات الاقتصاد الكلي التي تؤدي تلك التعديل الى حدوث تغيرات جذرية في قيم المتغيرات الاقتصادية المستخدمة لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة المتوازنة خلصتاً فيما يتعلق بقيد الموازنة الذي قمنا ببنائه .

اذ يفتح هذا التعديل المقترح اجراءه المجال واسعا امام الباحثين في مجالات جديدة ومتعددة وقد اشار البحث ان حساب قيد الموازنة التقليدي والذي لا يأخذ بنظر الاعتبار استنزاف الموارد يعطي صورة مشوشة لا يمكن ان يقدم رؤية واضحة حول الواقع الاقتصادي مع اتساق تلك القرارات لمسار زائف لتحقيق فوائض او عجز مالي فالمؤشرات الرئيسية المستخدمة حتى في روسيا ما زالت تعاني من الاعتماد على الحسابات القوية التقليدية ونرى انه حتى في حال تحقيق فائض في الموازنة فما زالت تعاني من ضعف في منظور الاستدامة لتجاهله مقاييس استنزاف الموارد الطبيعية والتلوث البيئي والتكاليف الاجتماعية المتمثلة بالمرض والفقر نتيجة للتعرض للمخاطر البيئية او المخاطر الناتجة عن فقدان ثرواتها خاصة بالنسبة للمناطق الزراعية التي تعاني من تدهور سطح التربة نتيجة للملوثات البيئية ، وقد اشارت احدى الدراسات الى انه وعلى الرغم من ارتفاع معدلات النمو في المناطق المنتجة للنفط والغاز للمدة من ٢٠٠٦-٢٠١٤ الا انها كانت قد شهدت انخفاض في معدلات الادخار الحقيقي نتيجة لعدم تبنيها مسارا مستدام للاقتصاد القومي (٢) .

اذ يمكن ان يشير مؤشر الموازنة المستدامة او المعدل بيئياً الى التفاعل ما بين الانظمة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية على مستوى البلد وعلى المستوى العالمي والتي تنعكس اجراءاته على مستوى الاستثمار والانتاج والاستهلاك والاستدامة البيئية والاقتصادية من خلال استخدام الموارد الطبيعية والبشرية والرأسمالية مع الاخذ بنظر الاعتبار اثار الاستنزاف والتدهور البيئي والتي تتطلب المحافظة على النظم الايكولوجية وخصائص النظام ومتطلبات المحافظة على صحة الانسان والوظائف البيئية . فضلاً عن امكانية استخدام المحيط المادي للنظام والذي يشمل النبات والحيوان ومصادر المياه ومصادر الاسماك والتربة .

لذا يمكن مؤشر (SF) الموازنة المستدامة في ظل اتفاقية كيوتو والذي يعد واحد من المؤشرات التي تم مناقشتها من قبلنا لأول مرة على المستوى عالمياً. من ان كيف نظريات حدود النمو رغم ما جاءت به من حلول حول استقرار مستوى السكان والتوازن ما بين الاستثمار والاستهلاك لتجنب الوصول الى حدود النمو والتي قدر الوصول اليها في حلول عام ٢٠٧٢ بسبب النمو السكاني والتصنيع وما ينتج عنه من تلوثات واستنزاف الموارد اذ تتغذى تلك العوامل ذاتها من خلال التأثير المتبادل الى انه يمكن التحكم بفرضيات حدود النمو من خلال توفير حالة من استقرار والاستدامة للنظام الاقتصادية والايكولوجي لتلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية^(٣). اذ يمكن من خلال تطوير نظام المحاسبة البيئية والمؤشرات الاقتصادية الكلية تحديد اوجه السياسات الحكومية والحد من التهديدات البيئية والتي قد لا تظهر اثرها حالياً في حين يكون لها اثر حاد في المستقبل بالنسبة للأجيال القادمة واتباع هذا النظام نتمكن من تقادي تلك الاثار مما يعزز من فرص استدامة التنمية واستقرارها وذلك من خلال ادراج حساب التكاليف المرتبطة بالانبعاثات ضمن حسابات AGE Aqplied general equibibrium التوازن الاقتصادي العام والتي تؤكد على تغيرات المناخ بسبب الاحتباس الحراري نتيجة انبعاث الملوثات كأكبر المشاكل البيئية من حيث التكاليف المترتبة لتلبية معايير البيئة حيث ان الفجوة ما بين احتساب ايرادات الموازنة بشكلها التقليدي والشكل الحالي الذي ندعوا له يعتمد بشكل كامل على انبعاثات الغازات الدفينة اعلى من المستوى المتفق عليه^(٤)، ضمن بروتوكول كيوتو Kyoto protocol والذي يعد تنفيذا لما جاء في مؤتمر قمة الارض في ريو دي جانيرو في البرازيل عام ١٩٩٢ اذ هدف هذا البروتوكول على تثبيت مستويات التلوث عند مستويات متفق عليها لتحديد حسب ظروف كل بلد طرف بالاتفاقية لمنع حدوث تغيرات كبيرة في المناخ تكون لها اثار ضارة على مستويات التنمية الاقتصادية ومؤشرات الاقتصاد الكلي وقد تأكد الالتزام اعتباراً من ٢٠٠٨ اذ صادقت عليها ١٨٣ دولة طرف في البروتوكول في حين كانت قد ادخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠٥/٥/١٦ وقد انضم العراق للبروتوكول في ٢٢/٣/٢٠٠٩ اذ تضمنت تلك الاتفاقية مجموعة من المخاوف من اثار الاحتباس الحراري نتيجة لتلوث البيئة ومالها من اثار سلبية تمس النظام الايكولوجي والصحة البشرية مما زاد من تلك المخاوف حسب الدراسات المتعلقة بالتنبؤ بالتغيرات المناخية مستقبلاً مع تعاظم متطلبات البلدان النامية لتلبية احتياجاتها الاجتماعية والانمائية والتي تتطلب العمل الجاد لتوفير معايير من قبل المجتمع الدولي كلا حسب قدراته وظروفه الاجتماعية والتي تستند الى اعتبارات علمية فنية اقتصادية تتطور حسب المستجدات في هذا المجال فيما يتعلق بالبلدان النامية ذات النظم الايكولوجية الهشة والتي يعتمد دخلها الاقتصادي بصورة كبيرة على الوقود الاحفوري لذا فقد اكد البروتوكول على ضرورة التنسيق ما بين التنمية الاجتماعية والاقتصادية لتفادي الاثار الضارة مع مراعاة تلك البلدان لاحتياجات تحقيق النمو للقضاء على الفقر من خلال الاستخدام الامثل للموارد وقد حددت الاتفاقية تثبيت معدلات الغازات ضمن مستويات محددة لا تؤثر على الصحة الاجتماعية وقد ضمنت المادة ٣ من الاتفاقية مراعاة حالة البلدان النامية مع ضرورة التعاون الدولي لتحقيق اهداف التنمية مدعوماً بمساعدة البلدان المتقدمة والذي تكفلته الفقرة ٤ من المادة ٤ من خلال تطوير وتعزيز القدرات التكنولوجية وتسهيل امكانية الحصول عليها مع الاخذ بنظر الاعتبار خصوصية العراق باعتباره من البلدان التي يعتمد اقتصادها على النفط والتي يلاقي تكاليف عالية عند التحول الى نشاطات بديلة.

وقد اكد البروتوكول على ضرورة تخفيض الانبعاثات للبلدان ضمن المرفق الاول مع الاخذ بالاعتبار احتياجات الاجيال الحالية والمستقبلية واحتياجات البلدان النامية الاخرى لتلافي الاثار السلبية مع اخذ اجراءات استباقية تتسم بالكفاءة والفاعلية لتحقيق المنافع على المستوى العالمي وان تراعي حق تعزيز التنمية المستدامة وان تكون ملائمة لكل طرف حسب ظروفه وان تعزز النمو الاقتصادي المستدام والتنمية المستدامة واجراءات البحوث بشأن الطاقة المتجددة للحد من التلوث واثار غاز ثنائي اوكسيد الكربون CO₂ مع تخفيض فائض السوق والحد من الدعم

الحكومي المقدم لقطاعات الطاقة التقليدية وكذلك تشجيع النشاطات المؤدية للحد من انبعاثات الغازات الدفيئة مثل مشاريع اعادة التدوير مع الاخذ بنظر الاعتبار الاثار التي تتحملها البلدان النامية نتيجة التغيرات المناخية والتي تؤثر على النظام الايكولوجي وفق الفقرة ١٤ من المادة ٣ الاتفاقية وبما ان البروتوكول قد ضمن حق الاستفادة من كافة الدراسات والبحوث التي تجريها الاطراف في المرفق الاول^(٥) ، لذا يرى الباحث ضرورة ان تتبنى البلدان المصدرة للوقود الاحفوري ومنها العراق مفهوم البصمة الايكولوجية Ecological footprint والذي يشير الى الاثار عابرة الحدود اذ تشير الدراسات الى ان الانتاج كثيف التلوث سوف يتحول نحو البلدان ذات النظم البيئية الضعيفة اذ تتمكن البلدان الصناعية من نقل وتصدير العبء الضريبي The tax birder نحو البلدان المستوردة والتي تتعامل معها .

وكذلك يمكن للبصمة البيئية ان تؤثر داخليا من خلال نسبة الانبعاث ومساحات الغابات كمناطق منقبة للجو فاذا كانت تلك المساحات الخضراء محدودة تكون اثار البصمة البيئية شديدة على النظام الايكولوجي ولكن المهم في هذا الموضوع هو استكمال الحسابات الكلية .

ثانيا : نموذج الموازنة المستدامة

يتضح من خلال الجدولين رقم ١ و ٢ ان الموازنة كانت تحقق فوائض مالية حتى عام ٢٠١٢ باستثناء عام ٢٠٠٩ لتواجه عجزا واضحا ابداننا من عام ٢٠١٣ حتى عام ٢٠١٦ ليتحسن الوضع عند اعوام ٢٠١٧ و ٢٠١٨ تلك الحالة التي ذكرناها سابقا من انها لا يمكن لها باي شكل من الاشكال ان تعطي انطبعا حقيقيا لمتخذ السياسة عن الوضع الحقيقي للموازنة خاصة وان العراق سيكون ملزم بدفع بدلات التلوث البيئي بعد ان يتم العمل دوليا على تحديد السبل والمناهج التي يمكن للبلدان الداخلة ضمن تلك الاتفاقية من تحديد الية للعمل لذا يعد هذا البحث سابقة على المستوى العالمي ليتمكن العراق ومتخذ القرار به من اخذ التدابير والتي تمكنه مستقبلا من تفادي التعرض الى ازمات تكون تأثيرها صادم على مستقبل اقتصاد البلد حيث قمنا بحساب تكاليف ثنائي اوكسيد الكربون والذي يمثل تكاليف الضرر الناتجة عن مزاوله انشطته الاقتصادية وفق امكانية البلد ووفق اسعار مقبولة عالما من خلال دراسة لمتوسط اسعار معلنة ادنى مما هي عليه وبشكل كبير لبلدان ارتفع بها الوعي الاجتماعي والبيئي كبلدان الاتحاد الاوربي والتي قيمت اسعار الطن المتري المربع بما يعادل ١٥٠ الى ٢٠٠ \$ امريكي لآكن بعد قيامنا بدراسة حالة العراق فان مثل تلك الاسعار تؤدي الى انهيار كبير جدا في الاقتصاد العراقي لذلك كان لابد لنا من متابعة حالات مماثل لوضع العراق للوقوف على متوسط لأسعار يكون مقبول من قبل المجتمع الدولي وقد تم التوصل الى ان اسعار المقبولة اقتصاديا هي ٢٣ \$ لغاية ٢٠٠٩ و ٢٥ \$ لغاية ٢٠١٨ تكون هي اسعار معقولة وقادر العراق حينها من احتساب التأثيرات البيئية عندها ودفعها كإعانات للأنشطة المتضرر من النشاط النفطي كالمناطق الزراعية والتصحّر وتلوث المياه والقنوات الاروائية من جراء ارتفاع معدلات الغازات الدفيئة المتمثلة بغاز ثاني اوكسيد الكربون لذلك وبعد استبعاد تكاليف تلك الملوثات بعد الحصول على كمية ثاني اوكسيد الكربون ضمن الغلاف الجوي واحتساب قيمه وطرحها من الايرادات العامة نحصل على الايرادات المستدامة الخضراء حيث يمكن لمتخذ القرار التصرف بقيمة المادية لغاز ثاني اوكسيد الكربون كنفقات لدعم القطاع الزراعي وايجاد فرص عمل بديلة اولية تتوافق مع طبيعة ديموغرافية للسكان خاصة بعد ارتفاع نسب التسرب من المدارس وارتفاع معدلات التعليم الاولى في العراق وكذلك امكانية انشاء محيط اخضر من شأنه التخفيف من حدة التلوث قادر مستقبلا على تخفيض نسب الحدود التي تفوق ما تم عليها ضمن اتفاقية كيوتو التي نصت ان يكون التلوث في العراق ادنى من حده قياسا بعام ١٩٩٠ بنسبة ٢٥ %.

لذلك يمكن ملاحظة نانه في حال عدم الاخذ بهذه التدابير والتي اعلنت الامم المتحدة من ان كل بلد يجب ان يتخذ التدابير والسياسات التي يمكن من خلالها ان يتفادى ارتفاع نسب ثاني اوكسيد الكربون تحقيقا لأهداف التنمية المستدامة والتي لم يتم الاتفاق على ماهية تلك السياسات والتدابير

وذلك لعدم وضوح الرؤيا حول مستوى العالم حول كيفية اجراء واتخاذ مثل هذه القرارات لذا يعد هذا البحث الاول على مستوى العالم كمحاولة لايجاد سياسة تمكن من تحقيق مثل هذه الغاية وفي حال عدم الاخذ بصورة جدة بهذا المقترح فان العراق سيواجه لامحالة غرامات بيئية تحددها مقدار الحد الاعلى من النسبة المتفق عليها لذلك وبعد العودة واحتسابنا لتلك الغرامات حسب سنة ١٩٩٠ والتي مثلت بالجدول الغرامات المخالفة لاتفاقية كيوتو نحصل على الفائض والعجز الحقيقي يبين وضع العراق بصورة حقيقية وليس وهمية والذي يعطي صورة حقيقية لوضع الموازنه وليست وهمية لتمكن متخذ القرار من بناء سياساته مستقبلا والذي يمكن ان نسميه بالموازنه الخضراء.

جدول ١ الفائض العجز الوهمي للموازنه العامة في العراق للمدة ٢٠٠٣-٢٠١٨

السنوات	الايرادات\$	ايرادات النفط\$	نسبة الايرادات النفطية لإيرادات الموازنة	النفقات\$	الفائض والعجز الوهمي
2003	13,662,842,735	13443064957	98.4	4189710256	9,473,132,479
2004	28,195,599,145	27857274359	98.8	26941391453	1,254,207,692
2005	34,560,461,538	33641080342	97.3	26351403419	8,209,058,120
2006	41,927,816,239	39772915385	94.9	32046546154	9,881,270,085
2007	46,978,504,274	44401069231	94.5	33596878632	13,381,625,641
2008	68,923,966,667	65211134188	94.6	57501877778	11,422,088,889
2009	47,216,688,889	42897608547	90.9	47512582051	-295,893,162
2010	59,981,387,179	54353989744	90.6	59943761538	37,625,641
2011	88,879,563,248	83967147009	94.5	67416808547	21,462,754,701
2012	102,407,883,761	95150569231	92.9	89862887179	12,544,996,581
2013	97,299,210,256	90338311966	92.8	101818423077	-4,519,212,821
2014	90,264,825,641	84198234188	93.3	107112029060	-16,847,203,419
2015	56,812,180,342	49277433333	86.7	72387627350	-15,575,447,009
2016	46,503,648,718	38295829915	82.4	62881198291	-16,377,549,573
2017	66,172,797,436	55980150427	84.6	64521465812	1,651,331,624
2018	91,085,328,205	82105072650	90.1	69122382906	21,962,945,299

المصدر: وزارة المالية. بيانات جهر بها الباحث

جدول ٢ الفائض العجز الحقيقي للموازنه العامة في العراق للمدة ٢٠٠٣-٢٠١٨

تكاليف \$co2	ايرادات مستدامة خضراء \$	غرامات المخالفات لاتفاقية كيوتو\$	ايرادات مستدامة ضمن اتفاقية كيوتو	الفائض والعجز الحقيقي
2,098,619,281	11,564,223,454	1,860,733,879	11,802,108,856	7,612,398,600
2,627,315,305	25,568,283,841	2,389,429,902	25,806,169,243	1,135,222,210-
2,609,910,979	31,950,550,559	2,372,025,577	32,188,435,962	5,837,032,543
2,275,841,556	39,651,974,683	2,037,956,154	39,889,860,085	7,843,313,932
			45,804,308,308	

12,207,429,675		1,174,195,966	45,566,422,906	1,412,081,368
9,513,553,350	67,015,431,128	1,908,535,539	66,777,545,726	2,146,420,941
2,470,643,797-	45,041,938,254	2,174,750,635	44,804,052,852	2,412,636,037
2,541,208,192-	57,402,553,347	2,578,833,833	57,164,667,944	2,816,719,235
18,322,657,755	85,739,466,302	3,140,096,946	85,501,580,900	3,377,982,348
11,294,667,949	101,157,555,128	1,250,328,633	100,919,669,726	1,488,214,035
19,970,232,426-	81,848,190,651	15,451,019,606	81,610,305,248	15,688,905,008
21,662,197,309-	85,449,831,751	4,814,993,890	85,211,946,349	5,052,879,292
18,773,519,525-	53,614,107,825	3,198,072,517	53,376,222,423	3,435,957,919
19,575,622,089-	43,305,576,201	3,198,072,517	43,067,690,799	3,435,957,919
239,957,225	64,761,423,037	1,411,374,399	64,523,537,635	1,649,259,801
19,759,926,196	88,882,309,102	2,203,019,103	88,644,423,700	2,440,904,506

المصدر: اعتمادا على بيانات جدول ١

الاستنتاجات

١- لا يمكن بأي شكل من الأشكال التغاضي عن توقيع العراق لبروتوكول كيوتو والذي نص على ضرورة أن يخفض العراق نسبة ٢٥% من مجمل لتلوث عن ما كان عليه عام ١٩٩٠.

٢- إن تطبيق اتفاقية كيوتو ستعطي صورة حقيقية ذات أبعاد ثلاثية اقتصادية واجتماعية وبيئية تمكن واضع السياسة الاقتصادية من اتخاذ قرارات سليمة تصب في صالح تحقيق استدامة التنمية والتي تختلف عن الصورة الراهنة وبما يمكن من استخدام الموارد الاقتصادية لتقليل الأضرار البيئية الضارة على المجتمع.

التوصيات

١- إعادة بناء الموازنة العامة بالشكل الذي يفرض إلى إدخال كلف التلوث البيئي ضمن بنودها من خلال احتساب كلف التلوث لتنمية وتشجيع القطاعات الأخرى وبما يحافظ على البيئة.

٢- ضرورة الأخذ بنظر الاعتبار إدخال كلف التلوث ضمن بنود الموازنة إذ إن العراق ملزم بتطبيق تل الاتفاقية في مطلع عام ٢٠٢٠ تماشيا مع الهدف العالمي ضمن تفاق باريس لتخفيض درجة الحرارة بمدار ٢ درجة مئوية.

الهوامش :

* يمكن استخدام المؤشرات المادية كبديل لمؤشرات النقدية او تستخدم معها ضمن حساب التدفق وذلك من خلال العودة الى الحساب الهجين والذي يوضح تكاليف الحماية MFA التلوث NAMEA البيئية والمتمثل بمصفوفة المحاسبة النقدية المتضمنة الحسابات البيئية

انظر The World Bank. Conference Edition Where Is the Wealth of Nations Measuring Capital for the XXI Century, Draft of July 15, 2005 ,p 152^٩

¹ - World Bank, Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the XXI century, conference edition *draft of July 15, 2005*, p.125-129.

^٢ - А. Коробицын, методический подход к учету истощения природных ресурсов, изменения состояния окружающей среды и человеческого капитала в валовом региональном продукте, экономика региона , №3, 2015 , p.77-88.

3- Donella H. Meadows and Dennis I. Meadows , the limits to growth, universe books , new york 197 , p.45-87.

4-Roefie Hueting , New Scarcity and Economic Growth More Welfare Through Less Production, North-Holland Publishing Company Amsterdam - New York • Oxford, p.11-13.1980

^٥ - الوقائع العراقية ، قانون انضمام جمهورية العراق الى اتفاقية الامم المتحدة الاطارية لتغير المناخ وبروتوكول كيوتو الملحق بها العدد ٤١١٤ في ٢٣ اذار ٢٠٠٩ السنة الخمسون واستكمالاً لشرح القانون فان العراق ملزم بتخفيض نسبة ٢٥% حسب سنة اساس ١٩٩٠ للمدة من ٢٠٠٨-٢٠١٢ حتى وان عمل ضمن منظمات التكامل الاقتصادي والاقليمي فان العمل ضمن تلك المنظمات يجب ان لا يمس البروتوكول ففي حال اخفاق أي عضو من اعضاء المنظمات تلك في الوصول الى المستوى المرغوب يتحمل المسؤولية منفرداً وفق الفقرات (٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦) من المادة ١٤ الاتفاقية في حين ان البلدان ضمن المرفق الاول ملزمة بتخفيض ٥% لاساس سنة ١٩٩٠ مع الاخذ بنظر الاعتبار على ما تم ازالة ضمن تلك السنة .

المصادر :

١- The World Bank. Conference Edition Where Is the Wealth of Nations
Measuring Capital for the XXI Century, Draft of July 15, 2005 ,p 152^٩

٢ - World Bank, Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for
the XXI century, conference edition draft of July 15, 2005, p.125-129.

А. Коробицын, методический подход к учету истощения
природных3- ресурсов, изменения состояния окружающей среды и
человеческого капитала в валовом региональном продукте,
экономика региона , №3, 2015 , p.77-88.

٤-الوقائع العراقية ، قانون انضمام جمهورية العراق الى اتفاقية الامم المتحدة الاطارية لتغير
المناخ وبروتوكول كيوتو الملحق بها العدد ٤١١٤ في ٢٣ اذار ٢٠٠٩

رؤية تحليلية لامكانية اصلاح الموازنة العامة الاتحادية في العراق: موازنة ٢٠١٩ نموذجاً

ا.م.د. احمد حافظ حميد/قسم الاقتصاد/كلية الادارة والاقتصاد/الجامعة المستنصرية
ا.م.د. سلوان حافظ حميد/قسم المحاسبة/كلية الادارة والاقتصاد/الجامعة المستنصرية

المقدمة:

تُعد الموازنة العامة من أهم الخطط المالية التي تعتمد عليها الدولة ضمن الاجل القصير، فهي بمثابة الاداة الرئيسية لتنفيذ سياستها الاقتصادية والمالية، اذ انها الوسيلة التي يتم عن طريقها تحديد كيفية الحصول على الايرادات وأوجه استخداماتها بما يضمن افتراضية تنظيم الانفاق الحكومي وتحقيق الاستغلال الامثل للموارد، لذلك فإن أهميتها تتمثل في تحديد أوجه المشاريع الحيوية والإنمائية ورفع القدرة الشرائية والتنموية للدولة ، فضلا عن تحديد أولوية وملاحج الرؤية الاقتصادية ومديات العمل فيها خلال السنة التي تم تحديد فيها الموازنة العامة، لذلك فإنها انعكاساً لما يتم تطبيقه خلال العام من منهجاً اقتصادياً علمياً تنموياً يأخذ بنظر الاعتبار الحاجات الأساسية للأفراد، بهدف تطوير القطاعات الاقتصادية مع مراعاة الاسلوب الاستثماري الامثل الذي يُسهم في تنفيذ الموازنة العامة بصورة اقتصادية سليمة، ويتطلب عند اعداد الموازنة الاخذ بالملاحظات الرقابية التي تصدر من ديوان الرقابة المالية الاتحادي باعتباره من ينوب عن السلطة التشريعية في مراقبة اعمال السلطة التنفيذية، فضلاً الى انطيت اليه تكاليفات بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية ٢٠١٩ .

مشكلة البحث: تتمثل المشكلة في اعداد موازنة (٢٠١٩) بغياب الرؤية الاقتصادية السليمة من قبل واضعي الموازنة، فضلاً عن صراع الكتل السياسية فيما بينها على حجم الايرادات التي يمكن الحصول عليها من الموازنة هذا من جانب، والجانب الاخر تأخر العديد من القطاعات الاقتصادية في اصدار تقاريرها المالية السنوية وبشكل يمكن الديوان من اجراء ادائه الرقابي ضمن المدد الزمنية المخطط لها.

فرضية البحث: تنطلق الفرضية من أن مدى قدرة الموازنة العامة للعام (٢٠١٩) في تحقيق اهدافها الاقتصادية مقيداً بالاصلاحات المالية التي يمكن أن تتخذها الحكومة في تنفيذ خطتها المالية ممثلة بالموازنة العامة.

أهمية البحث:

تنطلق أهمية البحث من ان اعداد الموازنة العامة ٢٠١٩ لها تأثير بالغ على الاقتصاد الوطني، اذ انها تحدد الية الحصول على الايرادات العامة واوجه انفاقها، فضلاً تحدد اوجه السياسة الاقتصادية للبلد خلال مدة الموازنة العامة، فضلاً الى اهمية الملاحظات الرقابية وكيفية الاستفادة منها في اعداد الموازنة للسنوات القادمة.

هيكلية البحث:

ينطلق البحث من ثلاثة محاور الاول تحليل الموازنة العامة للعام (٢٠١٩)، اما الثاني فإنه يتضمن الايجابيات والسلبيات وما مدى مقدرة موازنة (٢٠١٩) على تحقيق الاصلاحات الاقتصادية التي يسعى واضعي الموازنة العامة لا نجازها ضمن موازنة (٢٠١٩)، والمحور الثالث دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في رقابة تنفيذ الموازنة .

المحور الاول: نظرة تحليلية للموازنة (٢٠١٩)

لغرض تحليل هيكل الموازنة العامة سوف يتم التطرق الى جانبي الموازنة العامة الايرادات العامة والنفقات العامة وعلى النحو الاتي:

اولاً: الايرادات العامة

لقد اقرت موازنة عام (٢٠١٩) بقيمة (١١٢) مليار دولار، وبذلك تُعد هذه الموازنة الاضخم في تاريخ موازنات البلد ، اذ تبلغ الايرادات العامة (٨٨.٥) مليار دولار اي (١٠٦) ترليون دينار

والتي قدرت على اساس (٥٦) دولار لسعر برميل النفط ، وبمعدل تصدير (٣.٩) ملايين برميل يوميا وتشكل صادرات النفط ضمن هذه الموازنة (٨٩%) من اجمالي الايرادات^١ ، وعليه نجد ان مصدر الايرادات العامة يتأتى من الايرادات النفطية اذ تبلغ نسبة الايرادات النفطية الى اجمالي الايرادات العامة (٨٨.٨%) ، وهذا يعني ان تقديرات الايرادات العامة مرتبطة بتقديرات الكميات المتوقعة تصديرها من النفط الخام اضافة الى تقديرات اسعار النفط العالمية المتوقعة وهي عوامل تتميز بالتقلبات واحيانا الشديدة ، مما يوجب الحذر عند تقدير كل من النفقات العامة (وخاصة النفقات التشغيلية الجارية) والإيرادات العامة ، ان هيمنة الإيرادات النفطية على الإيرادات العامة وتدني مساهمة الأنشطة غير النفطية تعكس طبيعة الاختلال الكبير والمستديم الذي تعاني منه الموازنات العراقية منذ عدة عقود ، والتي تؤثر بدورها مدى هشاشة الاقتصاد العراقي وتبعيته المتزايدة لسلعة النفط ، اما الإيرادات غير النفطية فهي شحيحة اذ لا تزيد عن (١١.٢%) من اجمالي الإيرادات العامة وتتمثل بالاستمرار بفرض ضرائب على كارتات الهاتف النقل وبنسبة (٢٠%) وفرض رسم مقداره (٢٥) ألف دينار على تذكرة السفر الخارجي و (١٠) آلاف دينار على تذكرة الطيران الداخلية مع زيادة الضريبة المفروضة على العقار من (١٠%) الى (١٢%) ، فضلا عن اوجه الإيراد التقليدية المتمثلة بضرائب الدخل وإيرادات املاك الدولة والرسوم الجمركية وغيرها لذلك فإن معظم الإيرادات غير النفطية كالضرائب والرسوم الجمركية مرتبطة اساسا بإيرادات النفط ، فالضرائب تفرض على دخول ممولة بإيرادات النفط والرسوم الجمركية هي الاخرى تفرض على السلع المستوردة الممولة بإيرادات النفط العراقية . وعلى ذلك فالنفط هو محور الموازنات العامة في العراق^٢ .

ثانياً: النفقات العامة:

بلغت النفقات العامة ضمن الموازنة (١٣٣) ترليون دينار أي ما يعادل (١١٢) مليار دولار، وعلى الرغم من ضخامة حجم النفقات هذه إلا ان الملاحظ بأن النفقات التشغيلية تستحوذ على حجم الانفاق العام وبنسبة (٧٤.٦%) من اجمالي النفقات العامة في موازنة عام (٢٠١٩)، وهي نسبة مرتفعة جداً، وهذا ان دل على شيء فانما يدل على ان ليس للحكومة من برامج انماية واضحة المعالم من اجل دفع عملية النمو في الاقتصاد العراقي، والحد من احادية الاعتماد على النفط، ان الارتفاع الكبير في الانفاق العام انصب على الانفاق التشغيلي الجاري بشكل اساس وهو ما يشكل مؤشراً خطيراً في دولة نامية كالعراق. تحتاج الى موارد كبيرة وهائلة لا عادة اعمارها في كل المجالات ابتداء من البنى التحتية بما فيها التعليم والصحة والاسكان والطرق الى قطاعات النفط والصناعة والزراعة بالإضافة الى توفير الحد الأدنى لمستويات معيشة^٣ .

وعند مراجعة الجانب الاستثماري المخصص في الموازنة ان الجانب الأكبر من تلك الموازنة لن يذهب الى الجانب الاستثماري، وانما ذهب الى الجانب التشغيل اذ بلغت نسبة المبالغ المخصصة للرواتب والأجور (٥٤%) من إجمالي الموازنة والتي تقدر (١١٣) مليار دولار، اما النسبة المتبقية من الموازنة والبالغة (٤٦%) منها (٢٧%) للجانب الاستثماري فقط وفي الحقيقة أن (٢٧%) لن تذهب للاستثمار، حيث إن الجزء الأكبر منها سيذهب لمستحقات المقاولين المتأخرة منذ ثلاثة سنوات بالإضافة إلى ديون المزارعين المتأخرة على الحكومة من بيع محاصيلهم منذ العام (٢٠١٤)، وهي تشكل أكثر من (٥) مليار دولار منفردة، ان هذا يعني بأن الخطة الاستثمارية ضمن الموازنة توجه للمشاريع المتوقفة، والتي تم إنجاز أكثر من (٦٠%) منها ويقدر عدد تلك المشروعات أكثر من (٦٠٠٠) مشروع تقريباً، أما المشاريع الجديد فتقدر قيمتها بحوالي (٥) مليار دولار تُمول من القروض الأجنبية، ولا بد من الإشارة الى ان قيمة الانفاق العسكري في الموازنة بلغ (٢٥) ترليون دينار وهو ما يعادل (١٩.٦%) من اجمالي النفقات العامة ، وهو في الواقع رقم كبير لاسيما بعد تحقيق النصر النهائي على تنظيم داعش الارهابي ، وهو ما يضيف عليها صفة موازنة حرب، اكثر من كونها موازنة اعمار، وهذا يُشير الى أن الانفاق الاستثماري في العراق غير فاعل، وغير موجه نحو الاستثمار في البنى التحتية والمشاريع الاستثمارية التي تزيد من الطاقة الانتاجية للبلد وتحسن من بيئته الاستثمارية، ولاسيما

ان الموازنة تخلو من المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية التي يترتب عليها احداث دفعة قوية للاقتصاد العراقي، ولم تتضمن التخصيصات الاستثمارية الاتفاق على تطوير الصناعة النفطية التحويلية وخاصة قطاعي التكرير والبتروكيماويات، وعلية ينبغي الاعتناء بطبيعة الانفاق الاستثماري وتحديد اولويات الاستثمار بدقة من أجل توفير المقومات اللازمة للنهوض الاقتصادي، وتعزيز الانتاج المحلي وتوفير الموارد المالية اللازمة لتسديد اقساط خدمة الدين والبالغة (١١.١٨٨) ترليون دينار كمبلغ مقترض اضافة الى (٣.١٧٨) ترليون دينار اقساط خدمة الدين الخارجي.

ثالثاً: العجز:

أن عجز الموازنة يبلغ (٢٣) مليار دولار، والجزء الأخطر في تلك الموازنة أنها تعتمد في جزء كبير على المديونية الخارجية، اذ ما يقارب (١٤) مليار دولار ديون خارجية ومن مصادر مختلفة. وفي نفس الوقت يتم تسديد من (١٠-١٢) مليار دولار فوائد وأقساط ديون قديمة وهو الأمر الذي سيكون صعب على العراق وخصوصاً مع تزايد حجم المديونية^٦.

المحور الثاني: مكامن الضعف والتحديات التي تواجه الموازنة العامة

بعد تحليل جوانب الموازنة الرئيسية الإيرادات العامة والنفقات العامة والعجز يمكن توضيح مكامن الضعف في الموازنة العامة.

اولاً: مواطن الضعف في الموازنة:

١. على الرغم من ان موازنة عام (٢٠١٩) تعد الأكبر والأضخم في تاريخ الموازنات، الا انها مثقلة بديون حكومية لسنوات سابقة، بجانب ضخامة بند المرتبات وضعف الصرف على القطاعات الأخرى ما يعني أنها لن تضيف تحسن في الواقع الاقتصادي ولا في المستوى المعاشي لمواطن.

٢. اكدت الموازنة على ايقاف التعينات في الدوائر الحكومية وذلك بسبب تضخم اعداد العاملين في القطاع العام وانخفاض مستوى انتاجية الموظف فيه هذا من جانب، ومن جانب آخر هو تحفيز المواطنين نحو القطاع الخاص والقطاعات الاقتصادية الأخرى، الا اننا نجد نسبة ما مخصص لهذه القطاعات ضمن الموازنة محدود اذ بلغت التخصيصات الاستثمارية للزراعة (١٠٠.٣٢٥) مليار دينار، ولصناعة (٩٠.٥٧٤) مليار دينار ان هذا يعني ان اجمالي التخصيصات الاستثمارية لهذين القطاعين في الموازنة بلغت (١٩٠.٨٩٩) مليار دينار، حيث ان الحصة النسبية لهما معاً ضمن الموازنة بلغت (٠.٥%) من اجمالي التخصيصات في الموازنة وهذه نسبة محدودة ولا توفي بالغرض والطموح نحو التوجه في تنمية القطاعات الاقتصادية وتنويع الإيرادات العامة وتخفيض الاعتماد على القطاع النفطي كمصدر وحيد يمول الموازنة العامة.

٣. عندما نقارن بين موازنة عام (٢٠١٨) و موازنة (٢٠١٩) وبحسب بيانات وزارة المالية نجد ان عجز الموازنة بلغ (١١) مليار دولار في عام (٢٠١٨)، اما في عام (٢٠١٩) فإن العجز بلغ (٢٣) مليار دولار، ان هذا يبين بأنه على من موازنة عام (٢٠١٩) كانت الاضخم في موازنات العراق، حيث ارتفعت قيمتها المالية الى (٤٥%) أكثر من موازنة (٢٠١٨)، الا اننا نجد في المقابل ارتفاع عجز الموازنة الى الضعف في موازنة عام (٢٠١٩)، ان ارتفاع هذا المؤشر اشار به واضح الى تعاظم معدلات الفساد، لاسيما ان الموازنة اكدت على غياب التعينات في القطاع العام، كما لم يظهر اي تحسن على قطاع الكهرباء اي قطاع آخر لذلك فإن ذلك يجعلنا امام سؤال منطقي اين ذهبت اموال الموازنة في ظل التراجع تقديم الخدمات للمواطن على كافة القطاعات الاقتصادية.

٤. لم تسطيع موازنة (٢٠١٩) التخفيف من معدلات البطالة المرتفعة ولا سيما بطالة الشباب والتي تبلغ (٤٠%) من اجمالي البطالة بحسب احصائيات صندوق النقد الدولي، وذلك بسبب انخفاض النفقات الاستثمارية وارتفاع النفقات التشغيلية ولا سيما فقرت الاجور والرواتب.

ثانياً: التحديات التي تواجه الموازنة العامة:

ان ابرز التحديات التي تواجه الموازنة يمكن توضيحها على النحو الاتي:

١. التأخر في اعداد الحسابات الختامية والمقصود بالحساب الختامي بانه بيان يتضمن النفقات العامة التي انفقت والايادات العامة التي حصلت خلال فترة مالية غالباً ما تكون سنة ، ولذلك فان الاختلاف المحوري يتمثل في ان الموازنة العامة تتضمن ارقاماً تقديرية في حين ان الحسابات الختامية تتضمن ارقاماً حقيقية فعلية ، ويلاحظ ان لكل موازنة عامة حساباً ختامياً يصدر عن الفترة ذاتها التي تكون قد نفذت فيها الموازنة العامة . وبمقارنة ارقام الموازنة العامة بأرقام الحساب الختامي يمكن معرفة مدى صحة ارقام الموازنات العامة ومطابقتها للواقع.
٢. سوء الادارة المالية في العراق وعدم قدرتها على التصرف المنهجي في الموارد.
٣. إن عملية إعداد الموازنة يشوبه الكثير من الممارسات السياسية والاجتماعية مما ينعكس سلباً على إعداد الموازنة ، وبالتالي يبعدها عن المعايير والأساليب العلمية لإعداد الموازنة .
٤. هناك فجوة زمنية ما بين اعتماد الموازنة العامة من البرلمان وبين إشعار وزارة المالية لإطلاق صرف مبالغ التخصيصات من جهة وبين إيداع تلك المبالغ في حسابات الوزارة من جهة أخرى ، وهذا الأمر قد يترك تأثيراً سلبياً على تنفيذ المشاريع وانجازها .
٥. لم تصمم الموازنات المنفذة خلال المدة (٢٠٠٤ - ٢٠١٩) على اساس ترقى إلى المعايير الدولية المعتمدة من قبل صندوق النقد الدولي المتعلقة بشفافية الموازنة ، ويحددها الصندوق بأربعة مجالات أساسية وهي وضوح الأدوار والمسؤوليات، توفر المعلومات للجمهور، تحضير مفتوح للموازنة وتطبيق مفتوح لها و ضمانات النزاهة^٧.

المحور الثالث : دور ديوان الرقابة المالية في رقابة لتنفيذ الموازنة

ينفذ ديوان الرقابة المالية الاتحادي مهام التدقيق والرقابة بموجب المادة ٦ من قانون الديوان المرقم ٣١ لسنة ٢٠١١ وكلف بموجب قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة المالية ٢٠١٩ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٢٩ في ١١ / ٢ / ٢٠١٩ وتتمثل المواد (١٠/أولاً، ١٣، ١٤/ثانياً، ٢٨، ٢٩ /ثانياً، ٣٥، ٥٠، ٦٣)^٨:

- نصت المادة ١٠/أولاً تسوية المستحقات بين الحكومة الاتحادية واقلية كردستان في ضوء المصاريف الفعلية لسنوات ٢٠٠٤-٢٠١٨ وتديق من قبل الديوان اما المادة ١٣ اطفاء سلف السنوات السابقة لغاية ٢٠١٨/١٢/٣١ والتي صرفت بموجب القوانين النافذة ويتم تسويتها على ان تديق من قبل الديوان ،المادة ١٤ /ثانياً المتابعة بتنفيذ قانون التقاعد فيما يخص من هم بدرجة مدير عام فما فوق لذي لا يدير تشكيل اداري بمستوى مديرية عامة .بينما المادة ٢٨ /ثانياً تديق مستحقات المقاولين التي لم يجر تمويلها من موازنة عام ٢٠١٩ والمادة ٢٢٩\ثانياً اعادة تخصيصات الفلاحين الى تخصيصات الموازنة العامة للأعوام ٢٠١٤ - ٢٠١٦ ،المادة ٣٥ /أولاً تحويل ارباح الشركات العامة قبل تديقها من قبل الديوان الى الخزنة العامة بضمنها ارباح سنوات السابقة اما ثانياً من المادة ذاتها اعتماد نسبة ٣٥٪ وفق قانون الشركات المرقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المعدل قبل اكمال التديق من قبل الديوان والمادة ٥٠ التديق الشامل لمعاملات التقاعدية والمادة الاخيرة ٦٣ التأكيد على تديق الشهادات واحتساب سنوات الخدمة والعلاوات والترفيعات، ومن اهم الملاحظات المثبتة في تقارير الديوان^٩.

- **مؤسسة الشهداء:** تم ادراج المشروع في جدول الموازنة الاستثمارية لمؤسسة الشهداء لعام ٢٠٠٩ بكلفة كلية مقدارها (٤٣٢٠) مليون دينار (اربعة مليارات وثلاثمائة وعشرون مليون دينار) على اساس انشاء بناية هيكلية مؤلفة من ستة طوابق وبمساحة (١٥٠٠ م^٢) باستخدام اساس حصيري، وتم في السنة اللاحقة (٢٠١٠) زيادة الكلفة الكلية الى (٨) مليار دينار (ثمانية مليار دينار) بسبب زيادة مساحة البناء للمشروع لتصبح (٢٠٠٠) م^٢ وتغيير نوع الاساس من حصري

الى ركانز وتغيير مواصفات التنفيذ، تم التعاقد مع المكتب الاستشاري للجامعة المستنصرية لإعداد تصاميم المشروع وتقديم الاستشارات طيلة فترة التنفيذ و شركة الرشيد للمقاولات الانشائية لتنفيذ المشروع بالإضافة الى التعاقد مع المكتب الاستشاري للجامعة التكنولوجية بصفة مهندس مقيم للمشروع والجدول ادناه يوضح العقود المبرمة ضمن اعمال المشروع :-

جدول (١) تفاصيل المشاريع وتكاليفها ومدة العقد

ت	العقد	التفاصيل	الجهة المنفذة	مبلغ العقد (دينار)	مدة العقد
١	/	تحريات التربة	المكتب الاستشاري للجامعة المستنصرية	٧,٨٠٠,٠٠٠	٣٠ يوم
٢	(٢) لسنة ٢٠٠٩	اعداد تصاميم البناية	المكتب الاستشاري للجامعة المستنصرية	٤٢,٠٠٠,٠٠٠	٦٠ يوم
٣	ملحق عقد (٢) لسنة ٢٠٠٩	حذف مهبط الطائرات من المخططات	المكتب الاستشاري للجامعة المستنصرية	٥,٠٠٠,٠٠٠	١٠ يوم
٤	(٣٠) لسنة ٢٠١٠	انشاء مقر مؤسسة الشهداء	شركة الرشيد العامة للمقاولات الانشائية	٥,١٠٠,٩٤١,٧٧٠	٥٤٠ يوم
٥	ملحق عقد (٣٠) لسنة ٢٠١٠	تجهيز اثاث لمقر بناية المؤسسة	شركة الرشيد العامة للمقاولات الانشائية	١٤٩,٧٥٢,٢٠٠	شهرين
٦	(٤٥) لسنة ٢٠١٠	اضافة طابقين لمقر المؤسسة	المكتب الاستشاري للجامعة المستنصرية	٧,٠٠٠,٠٠٠	٢١ يوم
٧	(٩١) لسنة ٢٠١٠	دائرة المهندس المقيم	المكتب الاستشاري للجامعة التكنولوجية	١٠٦,٢٦٧,٠٠٠	١٥ شهر
٨	(٩٩) لسنة ٢٠١٠	اعداد اسس بديلة عن الركائز لاسس البناية	المكتب الاستشاري للجامعة المستنصرية	٧,٠٠٠,٠٠٠	٧ يوم
٩	(١٠٠) لسنة ٢٠١٠	خدمات استشارية للمشروع	المكتب الاستشاري للجامعة المستنصرية	١,٢٠٠,٠٠٠ دينار/شهريا	على مدار مدة تنفيذ العقد

مما تقدم نجد ان الدائرة قد قامت بأدراج المشروع في عام ٢٠٠٩ قبل انجاز التصاميم الخاصة بالمشروع وتحديد كلفة تخمينية وكلية للمشروع والتي تم انجازها لاحقا في عام ٢٠١٠ وزيادة الكلفة الكلية على اساسها وهذا خلافا للمادة (٣-اولا-ب) من تعليمات العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ والتي تنص (وجود دراسة محدثة عن الكلفة التخمينية او العقد المطلوب تنفيذه ضمن دراسة الجدوى بغية استخدامها كمقياس عند تحليل العطاءات وترسيه العقود -وتم الاستفسار من الدائرة عن اسس احتساب الكلفة التخمينية البالغة (٨) مليار دينار بمذكرتنا المرقمة (٤) في ٢٧/٩/٢٠١٦ وجاءت اجابة الدائرة بمذكرتها المرقمة (٣٧٥) في ١٤/١٢/٢٠١٦ ان الكلفة التخمينية تم اعدادها بناء على المبلغ المثبت في تقرير دراسة الجدوى المعد من قبل المكتب الاستشاري للجامعة المستنصرية البالغ (٨) مليار دينار (ثمانية مليار دينار) دون بيان تفاصيل احتساب هذا المبلغ. هذا من جانب ومن جانب اخر فقد بلغت الكلفة التخمينية بموجب مجموع فقرات جدول الكميات المسعر من قبل المكتب الاستشاري (٦,٨٧٤,٨٢٩,٤٥٠) دينار (ستة مليارات وثمانمائة واربعة وسبعون مليون وثمانمائة وتسعة وعشرون الف واربعمائة وخمسون دينار) والتي لم يتم الاشارة اليها في دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية وانما تم الاشارة الى مبلغ (٨) مليار دينار (ثمانية مليار دينار) فقط والذي يمثل الكلفة الكلية للمشروع المدرجة في جداول الموازنة الاستثمارية وليس الكلفة التخمينية. ونود ان يشير هنا الى ان فريق العمل قد قام بتدقيق جدول الكميات المذكور واعادة احتساب مجموع مبالغ فقراته وتبين ان المبلغ الصحيح للكلفة

التخمينية هو (٦,٤٣٨,٣٤١,٩٥٠) دينار (ستة مليارات واربعمئة وثمانية وثلاثون مليون وثلاثمائة وواحد واربعون الف وتسعمائة وخمسون دينار) اي بنقصان مقداره (٤٣٦,٤٨٧,٥٠٠) دينار (اربعمائة وستة وثلاثون مليون واربعمئة وسبعة وثمانون الف وخمسائة دينار) عن مبلغ الكلفة التخمينية المعدة من قبل المكتب الاستشاري. لم تحقق دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية الهدف الاقتصادي للمشروع في جمع كافة دوائر المؤسسة في بناية واحدة حيث توزعت دوائر المؤسسة على (٩) مواقع في بغداد بالإضافة الى مقر المؤسسة وكما ورد في اجابة قسم التخطيط والمتابعة (١٣٧) في ٢٠١٦/١١/٧ على مذكرتنا المرقمة (٩) في ٢٠١٦/١٠/٣٠ وبالتالي تعدد الجهات التي يقوم ذوي الشهاداء بمراجعتها لا نجاز معاملاتهم ، بالإضافة الى ما ذكر فأن الدائرة الاقتصادية والاجتماعية والتي كان من المفترض ان يكون مقرها في البناية الجديدة بموجب دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية فأنها تقع حاليا في موقع اخر بسبب عدم كفاية بناية المؤسسة لاستيعاب دوائرها وتشكيلاتها الاساسية .

اما وزارة النفط :ان احد تقارير تقويم الاداء فيما يخص تأهيل الخزانات وانشاء منظومة للخرن وبلغ عدد الخزانات كمجموع ١٩ خزان بسعة تصميمية اجمالية ٦٣٣٠٠٠ متر مكعب بينما السعة التشغيلية ٢٧٧٧٧٠٠ متر مكعب وتم التعاقد مع عدد من الشركات وبلغت اجمالي كلفة العقد ٨٢٥٨٨٤٠٧ دينار ، وتم ابرام عقود اخرى مع شركة الرافدين وبمبلغ اجمالي ٦٨٠١٧٣٢٧ دينار ، ومن الملاحظات المثبتة ورأي الديوان أن عدم وجود ما ينظم العلاقة بين الجهة المنفذة والجهة المستفيدة في هذا المشروع كعقد رسمي تحدد فيه متطلبات العمل وحجمه الحقيقي وفق جدول كميات مصادقة بين الطرفين تتضمن كافة التفاصيل الفنية ادى الى حدوث هذا الاربك في عملية التنفيذ لهذه الخزانات واستغراقها وقت طويل نسبيا لتنفيذ الخزانات مقارنة بهذا نوع من المشاريع ، وان معظم هذه الخزانات دخلت الخدمة بناء على توجيه وزير النفط بالرغم من التحفظات التي تم ذكرها والاستفسار من الديوان وارسال مذكرة الى شركة المشاريع النفطية تبين عدم وجود خطة واضحة ورؤية لدى الشركة فضلا الى خطة عمل تتضمن دراسات جدوى فنية واقتصادية واقعية قابلة لتطبيق تحدد فيها متطلبات العمل القابلة لتنسيق مع الجهات التي تتولى التنفيذ وبشكل يتجاوز المعوقات ويحقق الاستخدام الامثل لموارد ، من الملاحظ ان الملاحظات التي يثبتها الديوان في تقاريره تساهم في تحديد وتشخيص المعوقات والسلبيات والايجابيات والتي تساهم كتنغذية مرتجعة يمكن الاستفادة من توجيه الموارد اتجاه المشاريع او الاوليات التي تسعى الدولة لتحقيقها ضمن موازنتها .

الاستنتاجات:

١. ان نظام الموازنة العامة الحالي في العراق يعتمد على الأبواب والبنود ، إذ يركز على تحقيق الإيرادات دون أي اعتبار للتخطيط المتوسط أو طويل الأجل ، ولا يتم فيه تقييم عوامل الإنتاجية والأداء ، أما النفقات العامة فتحدد في ضوء الآثار المترتبة عليها بسبب عدم التركيز على الاستخدام الأمثل لهذه الموارد ، مما يؤدي إلى وجود هدر في هذه الموارد ، بمعنى آخر أن نظام الموازنة العامة وتحقيق الإيرادات يركز على القواعد والإجراءات واللوائح أكثر من تركيزه على الكفاءة الاقتصادية.

٢. ان موازنة العراق الاتحادية لعام (٢٠١٩) هي استنساخ لما درجت عليه الموازنات العامة في العراق منذ عام (٢٠٠٤) والتي لا تختلف احداها عن الاخرى سوى في الارقام التقديرية للإيرادات العامة والنفقات العامة ، إذ يمكن توصيف الموازنات العراقية بانها موازنات توزيعية مهمتها الرئيسية توزيع إيرادات النفط العراقي على ابواب الصرف التقليدية، دون ان تؤدي الى تغيير نوعي او هيكلي في بنية الاقتصاد العراقي ، والمثير للقلق في هذه الموازنة هو العجز الكبير فيها والممول اساسا من الاقتراض وبالذات الخارجي منه والذي ربما سيوقع العراق في فخ المديونية.

٣. الواقع في العراق يؤكد على ان الموازنة العامة عند اعدادها تخضع الى المنافع والمكاسب الاقتصادية، والتي من المتوقع ان يحصل عليها الكتل السياسية اولا قبل التركيز على مدى استفاد

المواطن من الموازنة عن طريق ما يتم تحديده من تخصيصات استثمارية يفترض ان تنعكس بصورة ايجابية على حياة المواطنين.

٤- الملاحظات المثبتة في تقارير الديوان تساهم في تحديد وتشخيص الانحرافات وتحديد وتعزيز الاولويات التي يتطلب ان توجه لها الموارد ويعد الديوان الاداة الرقابية الفاعلة والكفوءة في مراقبة اوجه الانفاق .

التوصيات:

١. ان التوسعة في عدد العاملين واستحداث الوظائف الجديدة لم يرافقها توسعة حقيقية في الطاقات الانتاجية والخدمية للقطاع العام والادارات الحكومية، وكان من المفروض للدولة ان يكون لها برنامج واضح لتحديث القطاع العام واقامة بعض المشاريع الاستراتيجية الموفرة للعمل من اجل تنويع الاقتصاد العراقي، والانتقال به من اقتصاد ريعي الى اقتصاد انتاجي بالتزامن مع تبني حزمة من الاجراءات الداعمة للقطاع الخاص، وهو ما اغفلته الموازنة معززة بذلك من الصفة الريعية للاقتصاد، وهو ما يحول دون تبني اجراءات حقيقية لمعالجة مشكلة البطالة في العراق.

٢. عند اعداد الموازنة العامة يجب التركيز على عنصر رئيسي وهو دمج التوازن المالي والاقتصادي بالتوازن الاجتماعي العام ، ويقصد بالتوازن الاجتماعي تحقيق العدالة في توزيع الثروات والدخول بين المواطنين، بحيث ينحسر التفاوت في مستويات المعيشة ، فلا تستأثر مجموعة بجميع الخيرات الاقتصادية او بأكثرها ويحرم منها الآخرون، ان هذا يعني في اثناء اعداد الموازنة يجب التركيز على اهمية تضاعف التفاوت الاجتماعي بين الطبقات، بحيث تتقارب امكاناتها وتطلعاتها لما لهذا من اهمية في تطوير مظاهر الصراع والتناحر الطبقي ، وتهيئة الظروف المناسبة للاستقرار الاجتماعي الذي يؤدي الى الاستمرار في عملية التنمية والتقدم الاقتصادي في المجتمع.

٣. يجب الاخذ بنظر الاعتبار من قبل واضعي الموازنة العامة مسألة زيادة التخصيصات الاستثمارية، ولاسيما التخصيصات الاستثمارية للمشروعات التي تخلق قيمة مضافة للناتج القومي للدولة، والتي تُسهم في خلق فرص عمل اضافية، وخفض الاستيرادات للسلع من الخارج، وهذا يقود في النهاية الى خفض العجز ولو بنسبة قليلة، فضلاً عن تقليل درجة الانكشاف الاقتصادية التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني.

٤- يتطلب من الوحدات متابعة تقارير ديوان الرقابة المالية والملاحظات المثبتة لما لها من دور في المحافظة على المال العام .

الهوامش :

١. البرلمان العراقي يقر موازنة ٢٠١٩.. وهذه قيمة العجز www.aljazeera.net
٢. نبيل جعفر عبد الرضا، موارد ضائعة في موازنة عراقية مستنسخة- موازنة ٢٠١٩
انموذجاً www.ahewar.org
٣. بالارقام.. تفاصيل الموازنة لعام (٢٠١٩) www.dwarozh.netLar
٤. عبد الرحمن نجم المشهدي، السلبات القاتلة في أضخم موازنات العراق ،
arabic.sputniknews.com
٥. نبيل جعفر عبد الرضا، موارد ضائعة في موازنة عراقية مستنسخة- موازنة ٢٠١٩
انموذجاً ، مصدر سابق
٦. عبد الرحمن نجم المشهدي، السلبات القاتلة في أضخم موازنات العراق، مصدر سابق
٧. نبيل جعفر عبد الرضا، قراءه نقدية في موازنة العراق الاتحادية لعام ٢٠١٩، مجلة
الحوار المتمدن، www.ahewar.org
٨. تكاليف الديوان بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية
٢٠١٩ www.fbas.org.iq
٩. تقارير ديوان الرقابة المالية – الاداء التخصصي مؤسسة الشهداء www.fbas.org.iq

المصادر:

١. البرلمان العراقي يقر موازنة ٢٠١٩.. وهذه قيمة العجز www.aljazeera.net
٢. نبيل جعفر عبد الرضا، موارد ضائعة في موازنة عراقية مستنسخة- موازنة ٢٠١٩ انموذجاً
www.ahewar.org
٣. بالارقام.. تفاصيل الموازنة لعام (٢٠١٩) www.dwarozh.netLar
٤. عبد الرحمن نجم المشهدي، السلبات القاتلة في أضخم موازنات العراق،
arabic.sputniknews.com
٥. نبيل جعفر عبد الرضا، قراءه نقدية في موازنة العراق الاتحادية لعام ٢٠١٩، مجلة الحوار
المتمدن، www.ahewar.org
٦. ديوان الرقابة المالية – تكاليف الديوان بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية
العراق ٢٠١٩ www.fasb.org.iq
٧. ديوان الرقابة المالية – تقارير الاداء التخصصي – مؤسسة الشهداء www.fasb.org.iq
٨. ديوان الرقابة المالية – تقارير الاداء التخصصي – وزارة النفط www.fasb.org.iq

واقع الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة (٢٠١٨-٢٠١٠)

د. محمد شهاب احمد
وزارة التخطيط

المقدمة :

تسعى الحكومات الى تحقيق جملة من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية بعيدة المدى للارتقاء بواقع التنمية والقضاء على التخلف وتوفير البيئة الملائمة لنمو وتطور مجتمعاتها وذلك من خلال الانفاق العام على المشاريع الاستثمارية ضمن منهاج استثماري مبرمج. اذ تتصف الموارد المالية والطبيعية بالندرة مقابل تعدد الحاجات، مما يجعل من عملية التخطيط لاستعمال تلك الموارد منطلقاً اساساً لولوج عملية التنمية. فالنتائج لكل فرصة استثمارية تختلف وفقاً لاختلاف معدل العائد المتوقع ودرجة المخاطر المرتبطة بها، ومدى انعكاس استراتيجية وسياسة الحكومة على ارض الواقع، لاسيما ان نجاح المشروع الاستثماري يعتمد بشكل كبير على مدى سلامة القرارات الاستثمارية التي اتخذت في بداية حياة المشروع كون تلك القرارات يترتب عليها مجموعة من الاعباء التي ليس من السهل تعديلها او الرجوع عنها، فيما اذا اتضح لاحقاً عدم سلامة هذه القرارات والتي تترتب عليها انفاق مبالغ ضخمة قد تستدعي الاقتراض من اجل تمويل المشروع. ومن ثم فإن عملية الاختيار تعكس الاستعمال الامثل للموارد الاقتصادية النادرة في اطار تكلفة الفرصة البديلة. وفي العراق تتجلى اهمية الاستثمار الحكومي من خلال الظروف التي تعرض لها من حروب وحصار واحتلال وتدمير للبنى التحتية والمنشآت الانتاجية . مما تطلب اعادة الاعمار وتهيئة مقومات انطلاق الاقتصاد لمواكبة التطورات الاقتصادية العالمية.

اهمية البحث :

تتجلى اهمية البحث في ان تحقيق التنمية الاقتصادية وتوفير الخدمات العامة من الاهداف الرئيسية التي تسعى الحكومة الى تحقيقها ووسيلتها في ذلك البرامج الاستثمارية من خلال الموازنات السنوية.

مشكلة البحث :

تتسم برامج الاستثمار الحكومي في العراق بخلوها من معايير الجودة وعدم تلبيةها للمتطلبات الاساسية مما انعكس بتلك العديد من المشاريع وعدم انجازها لتشكل هدراً للاموال واعاقة جهود التنمية.

هدف البحث :

يهدف البحث الى تتبع مسار التخصيصات الاستثمارية في العراق وفقاً لواقع المشاريع القائمة لاستشراف مستقبلها.

فرضية البحث :

تفتقر البرامج الاستثمارية في العراق الى الاسس الموضوعية والتطبيقية مما يجعلها مضللة للقرار الاستثماري السليم

المحور الاول

المنهاج الاستثماري (المفهوم، الخصائص، الاهداف، المراحل)

يعد المنهاج الاستثماري احد اهم ادوات السياسة الاقتصادية والتي تستعملها الحكومة بغية تحقيق الاهداف المتمثلة في تحفيز النمو الاقتصادي، الاستعمال الامثل للموارد الاقتصادية. ولاهمية هذا النشاط ودوره في دفع عجلة التنمية سيتم التطرق الى ماهية هذا المنهاج واهدافه والدور الذي يضطلع به.

١- مفهوم المنهاج الاستثماري.

اقترن هذا المفهوم بما يعرف بالموازنة الاستثمارية والنفقات الاستثمارية، اذ يشمل على مفاهيم اساسها مسألة اعداد صيغ للمشاريع والتي تمتد لمدة زمنية اكثر من سنة وهو عمر الموازنة الاستثمارية السنوية كمدخل لتحقيق اهداف انمائية تعكس فلسفة الحكومة وبرامجها في عملية الاستثمار. فالمنهاج الاستثمار هو خطة لتمويل المشروعات والالتزامات لعدة سنوات والتي ستؤدي في نهاية المطاف الى تحسينات جوهرية لعمل الحكومة (المخزومي، ٢٠١١: ٤١)، من خلال تنظيم تخصيص وتوزيع الموارد المالية المحدودة على حاجات ومتطلبات غير محدودة، والتي ينبغي ان تتضمن معلومات عن المبالغ والنفقات المقترحة والاغراض والاهداف المطلوب تحقيقها من جراء رصد تلك التخصيصات لغرض تمويل النفقات والادوات والوسائل المقترحة للتمويل (الطائي، ٢٠١٤: ٢١). فالمنهاج الاستثماري تعبير واضح عن حجم التدخل والسلوك المالي للحكومة من خلال قيامها بانفاق مبالغ نقدية موزعة ضمن موازنات سنوية من اجل تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية.

٢- انواع المنهاج الاستثماري.

يضطلع الاستثمار بدور مهم في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لاسيما الافكار التي توضح هذا الدور. فالفكر الاقتصادي التقليدي يرى بان النفقات الاستثمارية هي نفقات وقتية مرتبطة بمدة زمنية محددة وهي مدة التشييد والبناء ومن ثم فان تمويلها يتم من خلال مصادر التمويل غير الاعتيادية كالقروض والاصدارات النقدية الجديدة ولكن مع تطور دور الحكومة واتجاهاتها في الحياة الاقتصادية وزيادة الاعتماد على الانفاق الحكومي كأحد الادوات المهمة التي يمكن من خلالها تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي، اتسع نطاق الاستثمار الحكومي ولم يعد يقتصر على مشاريع البنى التحتية فحسب، بل اصبح يتعدى ذلك ليشمل انشاء المشاريع العامة لاسيما في مجالات الصحة والتعليم والنقل، والدخول في مشاريع استراتيجية في المجال الزراعي والصناعي لتوسيع دورها في جانب الخدمات فضلا عن الاعانات والقروض لدعم القطاع الخاص ليأخذ دوره في الاستثمار وزيادة الطاقة الانتاجية من خلال مضاعف الانفاق العام فالمعجل.

يرتكز الاستثمار الحكومي بشكل اساس في الانفاق على البنى التحتية، فضلا عن الانفاق على المشاريع المتعلقة باعداد وتهيئة راس المال البشري، اذ تقسم تلك البرامج الى (العلي وكداوي، ١٩٨٨: ٨٤)

أ- الاستثمار الحكومي غير المباشر، ويتضمن اقامة البنى الارتكازية لتحفيز النشاط الاقتصادي والتي تؤدي بشكل غير مباشر الى زيادة الانتاج، فهي تتمثل بمجموعة من الخدمات التي تتولى الحكومة تقديمها كالطرق والجسور والمطارات والموانئ ومحطات الكهرباء وغيرها، والتي تتميز بانتاج خدمات اساسية تعد شرطاً ضرورياً لتحفيز النمو الاقتصادي (داغر & علي، ٢٠١٠: ١١٦). وطبيعة هذه البرامج تستوجب تخصيص مبالغ كبيرة تمتد لمدة زمنية طويلة، وهو ما ادى الى عزوف القطاع الخاص عن الدخول فيها، فهو يضطلع بدور ثانوي بصيغة مقاول ينفذ اعمال توكل اليه من قبل الحكومة والتي تبقى مسؤوليتها فاعلة في مثل هكذا مشاريع.

ب- الاستثمار الحكومي المباشر.

يتمثل باقامة مشاريع انتاجية تؤدي الى زيادة الدخل القومي وتحد من الضغوط التضخمية وتحسن وضع الميزان التجاري من خلال زيادة المعروض المحلي بما ينعكس على زيادة القدرة على التصدير. فهي تمضي باتجاه الانفاق على النشاطات الزراعية والصناعية، فضلا عن النشاطات الخدمية كالنشاط السياحي وتجارة السلع غير المنظورة بهدف تعزيز قدرة الاقتصاد في تحقيق التنمية من خلال الاعتماد على مبدأ الاولويات في عملية تخصيص الموارد المالية ضمن عملية الانفاق الاستثماري بما يوظف الاستعمال الامثل للموارد المادية والبشرية، لاسيما تلك المجالات التي ينبغي ان تتدخل الحكومة في اقرار المشاريع والتي تعجز آليات السوق من القيام بها) اندراوس، ٢٠٠٦: ٨)

٣- خصائص المنهاج الاستثماري.

تتسم البرامج الاستثمارية بكونها مشاريع استراتيجية تستلزم مبالغ كبيرة تنفقها الحكومة بغية تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية، ومن ثم فلها خصائص تميزها عن غيرها من النفقات الحكومية وكالاتي:

ا- تعد اداة لاتخاذ القرارات المتعلقة بتحديد الاهداف العامة ووسائل تحقيقها بوصفها احد اذرع تنفيذ السياسة المالية.

ب- لها ارتباطات طويلة الاجل فمعظم المشاريع تمتد لسنوات عديدة تستهدف توليد طاقات جديدة ومنافع مستقبلية (الحارس، ٢٠٠٤: ٣٣٣).

ت- تمثل اداة للرقابة من خلال المقارنة ما بين المنفذ وما هو مخطط له من مشاريع لتعكس توجهات الحكومة واولوياتها المستقبلية.

ان اهم ما ينبغي توفره في تلك البرامج ان تكون قابلة للتنفيذ في ظل المعطيات والموارد المتاحة.

٤- وظائف المنهاج الاستثماري الحكومي.

تعد اساس عملية التنمية ضمن خطة اقتصادية قادرة على فهم واستيعاب التحديات التي تواجهها وحدات القطاع العام، وبما تلبي احتياجات المجتمع وذلك من خلال اداء الوظائف الاتية:-

ا- التخطيط من خلال تنسيق الاهداف والخطط لكل الانشطة وبما يسمح من استعمال الموارد المتاحة بالشكل الامثل والكشف عن المعوقات والاستعداد لمواجهتها.

ب- اداة لتقويم الانحرافات في النفقات الاستثمارية من خلال تقارير المتابعة الدورية التي ترسل الى الادارات العليا ومن ثم تهئي قناة اتصال ما بين المستويات الادارية المختلفة (جاسم، ٢٠١٠: ٣٨).

ت- اداة للتنبؤ بالمعوقات التي تقف حائلا امام تنفيذ البرامج بغية وضع الحلول لها ومن ثم تحديد ما ينبغي فعله خلال مدة التنفيذ بوصفها برامج واقعية ويمكن تحقيقها (عبد اللطيف، ٢٠٠٤: ١٥٣).

٥- اهداف المنهاج الاستثماري الحكومي.

يعد توزيع الاستثمارات على الانشطة الاقتصادية المختلفة وبما يسهم من تهيئة مقومات النمو خلال مدة زمنية معينة من الاولويات التي تسعى الحكومة لتحقيقها في اطار زيادة الطاقات الانتاجية للاقتصاد. ومن الاهداف التي تسعى البرامج الاستثمارية الى تحقيقها (عبد الحميد، ٢٠٠٣: ١٨٠):

ا- الحد من تداعيات فشل السوق كون تلك المشاريع تستلزم تكاليف عالية وطول مدة الاسترداد، فضلا عن المخاطر المرتفعة. ولاهمية تلك الخدمات تقوم الحكومة بتنفيذها من اجل تحقيق العوائد الاقتصادية والاجتماعية (العلي، ٢٠٠٢: ٣٨).

ب- التمكين من الحصول على وسائل الانتاج وتحسين نوعية السلع والخدمات المقدمة كونها تسهم في تكوين راس المال الثابت والذي يساند في تحفيز معدلات النمو وزيادة الانتاج (شهاب، ١٩٨٩: ٣٣).

ت- تنويع مصادر الإيرادات الحكومية من خلال اضافة الاصول الثابتة والاموال الى الممتلكات كبناء المعامل والتي تتطلب مواد اولية وسلع وسيطة مما يشجع القطاع الخاص على زيادة عملياته الانتاجية وتوليد فرص عمل مدرة للدخل.

٦- مراحل تخطيط المنهاج الاستثماري.

هناك اربع مراحل اساسية لتخطيط اي برنامج او منهاج استثماري حكومي، والتي ينبغي ان تكون متداخلة مع بعضها من اجل ادخال التعديلات اللازمة والمطلوبة في الوقت المحدد. وهذه المراحل هي:

١- تحديد الحجم الكلي للاستثمار والذي يتوقف على عوامل منها مستوى الدخل القومي، مصادر تمويل الاستثمار، المدة الزمنية للبرنامج وغيرها من العوامل الى جانب معايير سائدة تتمثل بمعيار الحدين الاعلى والادنى للاستثمار المطلوب، ومعيار الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي (احمد، ٢٠١٣: ٤٣).

ب- التوزيع القطاعي، ويتم توزيع الاستثمارات على الانشطة المكونة للاقتصاد الوطني من قبل الجهة المسؤولة عن التخطيط، والذي يعتمد على معايير تختلف باختلاف الهدف من برنامج التخصيص الاستثماري، كمعيار ادنى كثافة رأسمالية، معيار اعظم انتاجية حدية اجتماعية، معيار اعظم فائض للاستثمار بعد استقطاع مخصص الاجور (ابراهيم، ٢٠٠٣: ٢١٢). اما توزيع الاستثمار داخل النشاط الواحد فيعتمد على المفاضلة بين المشاريع من خلال الوقوف على الآثار الاقتصادية والاجتماعية للمشروع.

ت- المفاضلة بين المشاريع الاستثمارية، وتعد مرحلة مهمة من خلال وضع الاولويات لاختيار المشاريع الاستثمارية الاكثر كفاءة بما يؤدي الى عدم تبديد الموارد، لاسيما ان اختيار مشاريع لا تعمل بكامل طاقتها او عدم وجود طلب على منتجاتها فهي تولد دخول نقدية دون ان يقابلها زيادة في السلع المنتجة مما يولد المزيد من الضغوط التضخمية (منذر، ٢٠١٣: ٤٨).

ث- التوزيع المكاني للاستثمارات، وتتضمن توزيع الاستثمارات على المناطق والاقاليم بحيث يراعى فيها معايير الكفاءة والعدالة ومدى الحاجة الى توطن تلك المشاريع.

المحور الثاني

واقع برامج الاستثمار الحكومي في العراق للمدة (٢٠١٠-٢٠١٨)

اولاً/ برامج الاستثمار الحكومي في العراق.

تعد برامج الاستثمار الحكومي اساس عملية التخطيط واداة تنفيذ من قبل الحكومة في اطار مساعيها لتحقيق التنمية الاقتصادية. فبعد وفرة الوارد المالية النفطية اقرت العديد من البرامج الاستثمارية فضلاً عن برامج تنمية الاقاليم، الا ان تلك البرامج غالباً ما تعاني من مشاكل سواء كانت على مستوى التخطيط ام التنفيذ، مما تعرض العديد منها لخضم مشاكل تنفيذية ومالية انعكست بتوقفها بشكل جزئي او تام.

وللوقوف على واقع برامج الاستثمار الحكومي في العراق يمكن تتبع مسارها من خلال بيانات الجدول (١) الذي يوضح التخصيصات الاستثمارية والمصروف الفعلي ونسب الصرف. اذ شهدت التخصيصات الاستثمارية ارتفاعاً ملحوظاً فبعد ان سجلت (١٨٦٦٨,٥) مليار دينار عام ٢٠١٠ والمصروف الفعلي بلغ (١٠٢٤٩,١) مليار دينار، وبنسبة صرف بلغت (٥٩,٥%) ارتفعت لتصل الى (٢٧٣٢٣,٠٣) مليار دينار عام ٢٠١١ والمصروف الفعلي بلغ (١٦٩٧٧,٤) مليار دينار وبنسبة صرف بلغت (٦٨,٥%) والى (٣٧٢٩٠,٥) مليار دينار عام ٢٠١٢ والمصروف الفعلي (٢٢٠٤٤,٦) مليار دينار وبنسبة صرف (٦٢,٦%)، وفي عام ٢٠١٣ ارتفع

ليصل الى (٥٠٨٧٠,٧) مليار دينار وبمصرف فعلي بلغ (٢١٢٧٧,٩%) وبنسبة صرف بلغت (٤٩,٦%) ويعزى ذلك الى تحسن اسعار النفط في الاسواق العالمية، فضلاً عن زيادة الانتاج بفعل جولات التراخيص التي ابرمتها الحكومة مع الشركات النفطية العالمية، الامر الذي تجلى بزيادة الايرادات ومن ثم حصول زيادة في الانفاق العام ومنها الانفاق الاستثماري. الا انه في عام ٢٠١٤ تعرض اقتصاد العراق الى صدمة مزدوجة تمثلت بانخفاض اسعار النفط في الاسواق الدولية الى مستويات متدنية، فضلاً عن سيطرة التنظيمات الارهابية على الجزء الشمالي الغربي من العراق وخروج معظم حقول النفط عن الخدمة في المحافظات الراضخة تحت وطئ الاحتلال، وعدم اقرار الموازنة العامة اذ تم الصرف على اساس (١/١٢) مما انعكس على ضغط النفقات ومنها النفقات الاستثمارية لتبلغ (٤٨٦٥٥,٨) مليار دينار وبمصرف فعلي (٣١٦٥١,٥) مليار دينار وبنسبة صرف (٦٥,١%). ثم ليستمر التراجع في التخصيصات الاستثمارية في السنوات اللاحقة لتصل في عام ٢٠١٨ الى (٢٣٥٣٧,٨) مليار دينار وبمصرف فعلي بلغ (١٢٨٨٣,٦) مليار دينار وبنسبة صرف بلغت (٥٤,٧%) وكما موضحه في الجدول (١) ادناه.

جدول (١)

التخصيصات الاستثمارية والمصرف الفعلي ونسب الصرف للمدة (٢٠١٨-٢٠١٠)
(مليار دينار)

السنة	التخصيصات الاستثمارية	نسبة النمو التخصيصات	المصرف الفعلي	نسبة نمو المصرف	نسب الصرف %
2010	18668.5	-	10249.1	-	54.9
2011	27323.03	46.4	16977.4	65.6	62.1
2012	37290.5	36.5	22044.6	29.8	59.1
2013	50870.7	36.4	21277.9	-3.5	41.8
2014	48655.8	-4.4	31651.5	48.8	65.1
2015	40742	-16.3	23100	-27	56.7
2016	25620	-37.1	19187	-16.9	74.9
2017	28532	11.4	17037	-11.2	59.7
2018	23537.8	-17.5	12883.6	-24.4	54.7

المصدر : وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ، التقرير السنوي لسنوات متفرقة .

ثانيا / عدد المشاريع المنجزة والمتوقفة للموازنة الاستثمارية للمدة ٢٠١٥ - ٢٠١٠ :

تواجه الكثير من المشاريع تعثراً إثناء مراحل تنفيذها مما يؤثر على فاعلية الانجاز، والناجم عن عدم وجود التمويل الكافي لها يلبي متطلبات البدء في المشروع من تجهيز وتنفيذ سريع ، أو غيرها من الأسباب، مما يتطلب متابعة تنفيذ هذه المشاريع وبصورة مستمرة للتعرف على تقدم العمل وجودته وكشف أي خلل أو انحراف في التنفيذ عما هو مخطط له من خلال الزيارات الميدانية لمواقع المشاريع الاستثمارية .

تضطلع وزارة التخطيط بمهمة متابعة تنفيذ هذه المشاريع والتعرف على الأعداد المنجزة منها من خلال استمارات المتابعة التي تعمم على الوزارات والمحافظات كافة ليتم ملئها بالمعلومات المطلوبة، وترسل إلى وزارة التخطيط كي يتم تدقيقها ومعرفة جوانب القصور فيها ، ومن ثم تقوم بأعداد تقارير المتابعة على مستوى المشروع وعلى مستوى الوزارة، وترفع بتقارير إلى كل من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ولجنة الشؤون الاقتصادية، ومجلس النواب وديوان الرقابة المالية.

ومن فحوى هذه التقارير السنوية المتفرقة للمدة ٢٠١٠- ٢٠١٥ تم التعرف على عدد المشاريع المنجزة والمتوقفة سنوياً. فمن بيانات الجدول (٢) الذي يوضح إجمالي المشاريع المدرجة في جداول الموازنة الاستثمارية، ففي عام ٢٠١٠ بلغ إجمالي المشاريع المدرجة في جداول الموازنة الاستثمارية بحدود (٢٢٢٠) مشروعاً. أما عدد مشاريع الموازنة الاستثمارية التي وردت عنها استمارات المتابعة من قبل الوزارات (١٨٦٣) مشروعاً، منها (٢٣٤) مشروع منجز خلال هذا العام لتشكل ما نسبته (١١%) من إجمالي عدد المشاريع المدرجة في جداول الموازنة الاستثمارية ، إلا أنها انخفضت في الاعوام اللاحقة لتصل نسبتها في عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥ إلى (٥,٦ %) و (٧,٩ %) على التوالي.

أما أعداد المشاريع التي هي في مرحلة التنفيذ فقد حققت أعلى نسبة (٥٤%) من إجمالي المشاريع المدرجة في جداول الموازنة الاستثمارية لعام ٢٠١٠ ، ازدادت في عام ٢٠١٥ لتصل إلى حوالي (٦٠%)، أما المشاريع المتوقفة فقد بلغت نسبة (١,٧%) من إجمالي المشاريع المدرجة في جداول الموازنة الاستثمارية لعام ٢٠١٠ ، ازدادت نسبتها في عام ٢٠١٥ لتصل إلى حوالي (٤,٣%).

جدول (٢)

إجمالي المشاريع الاستثمارية المدرجة في الموازنة العامة للمدة (٢٠١٥ - ٢٠١٠)

عدد مشاريع الموازنة الاستثمارية حسب مراحل التنفيذ	2010	2011	2012	2013	2014	2015
عدد المشاريع المنجزة	234	252	324	232	161	214
النسبة المئوية لها %	11	10.6	10.9	7	5.6	7.9
عدد المشاريع في مرحلة التنفيذ	1208	1367	1685	1919	1962	1621
النسبة المئوية لها %	54	57	56.5	57.6	68.7	60
عدد المشاريع المتوقفة	38	34	44	37	240	388
النسبة المئوية لها %	1.7	1.4	1.5	1.1	8.4	14.3
عدد المشاريع في مرحلة الإعلان والإحالة	157	145	253	259	160	96
النسبة المئوية لها %	7.1	6.1	8.5	7.8	5.6	3.5
لم يباشر بها	60	40	89	67	106	166
النسبة المئوية لها %	2.7	1.7	3	2	3.7	6.1
محال ولم يباشر	0	0	0	46	33	25
النسبة المئوية لها %	0	0	0	1.4	1.2	0.9
عدد المشاريع في مرحلة الدراسة	78	60	44	47	46	28
النسبة المئوية لها %	3.5	2.5	1.5	1.4	1.6	1
عدد المشاريع في مرحلة التصميم	71	56	79	55	63	53
النسبة المئوية لها %	3.2	2.4	2.6	1.6	2.2	1.9
تسوية حسابات	17	26	31	81	83	114

4.2	2.9	2.4	1	1.1	0.7	النسبة المئوية لها %
2705	2854	2743	2549	1980	1863	مجموع أعلاه
100	100	82.4	85.5	83.5	84	النسبة المئوية لها %
2705	2854	3329	2983	2371	2220	إجمالي عدد المشاريع المدرجة في جداول الموازنة الاستثمارية

الجدول والنسب المئوية من أعداد الباحث بالاعتماد :

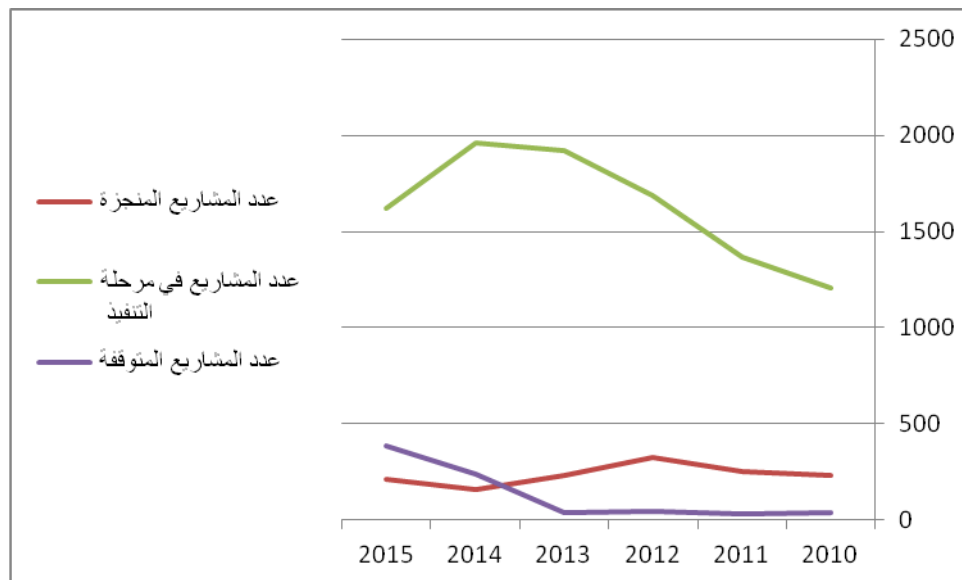
- جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ، المتمثلة بـ :

١- تقارير سنوية متفرقة عن متابعة تنفيذ المشاريع الاستثمارية للسنوات من ٢٠١٠ ولغاية ٢٠١٥ .

٢- تقارير سنوية متفرقة عن الموازنة الاستثمارية والمبالغ المصروفة منها للسنوات من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٥ .

شكل (١)

المشاريع المنجزة وفي مرحلة التنفيذ والمتوقفة



فضلا عن ذلك هناك مشاريع لم يباشر بها، اذ بلغ عددها (٦٠) مشروع لتشكل ما نسبته (٢,٧%) من إجمالي المشاريع المدرجة في جداول الموازنة الاستثمارية لعام ٢٠١٠، ازدادت في عام ٢٠١٥ لتصل الى حوالي (١٦٦) مشروع وبنسبة (٦,١%) فضلا عن وجود (١٥٧) مشروع في مرحلة الإعلان والإحالة.

من خلال ما ورد في أعلاه يتبين وجود تلوؤ كبير في انجاز المشاريع الاستثمارية خلال المدة ٢٠١٠ - ٢٠١٥ ، ويوضح الشكل (١) الفجوة ما بين المخطط في اعدد المشاريع المدرجة في جداول الموازنة الاستثمارية وما بين المنجز والمنفذ من هذه المشاريع خلال المدة ٢٠١٠ - ٢٠١٥ ، يلاحظ أن نسب استثمارات المتابعة التي وردت من الوزارات المنفذة للمشاريع الاستثمارية إلى وزارة التخطيط في عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥ قد بلغت (١٠٠%) ، وذلك بسبب الزيارات المكتبية التي قام بها ملاك موظفي متابعة تنفيذ المشاريع الاستثمارية في دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية وحسب توجيهات الجهات العليا في الوزارة من اجل إتمام هذه الاستثمارات والاعتماد عليها في أعداد التقارير المفصلة عن انجاز ومراحل تنفيذ هذه المشاريع .

ثالثا / المشاكل والمعوقات التي واجهت الجهات المنفذة لمشاريع الموازنة الاستثمارية.

تواجه عملية تنفيذ المشاريع الاستثمارية جملة من المشاكل والمعوقات التي تحول دون الإسراع بتنفيذها وقد وردت لوزارة التخطيط العديد من الاستثمارات الخاصة بهذه المعوقات والمشاكل من قبل الوزارات والمحافظات منها:-

١- المحور الأمني .

أ. اضطراب الوضع الأمني وعزوف الشركات الأجنبية عن ارسال خبرائها وفنييها إلى البلد انعكس سلبا على عملية تنفيذ المشاريع ورفع كلف تنفيذها بسبب تعرضها إلى التوقف الاضطراري نتيجة تهديد العاملين في المشروع وإعمال التخريب والتجاوز والاختطاف.

ب. عدم السماح بدخول الآليات والمعدات الى مواقع العمل بسبب تأخر استحصال الموافقات الأمنية من الجهات المسؤولة.

٢- المحور الإداري .

أ. تأخر المصادقة على قانون الموازنة العامة مما أثر سلبا على سير العمل في المشاريع.

ب. التأخر في تخصيص الاراضي او رفع التجاوزات على الأراضي المخصصة لإنشاء المشاريع والتي تؤثر على المباشرة في التنفيذ.

ت. عدم دقة العقود الموقعة مع المقاولين وضعف القدرة التنفيذية لدى بعض الجهات المنفذة والذي يؤدي إلى عدم استثمار التخصيصات بشكل كفوء، فضلا عن حالات التزوير في الوثائق المقدمة مما ينعكس بتأخر اجراءات الاحالة.

ث. ضعف الاهتمام لإعداد خطط إستراتيجية طويلة الأمد لتنمية المحافظات ولتحديد الأولويات وتوفير قاعدة بيانات متكاملة تكون الأساس في اختيار المشاريع التي تحتاجها المحافظة.

٣- المحور الفني .

ا. عزوف كثير من الشركات العالمية المتخصصة من التعاقد مع الشركات العامة التابعة للوزارات بسبب شروط الدفع لاسيما قلة الدفعات المقدمة كدفعة اولية.

ب. تكرار إدراج المشاريع الاستثمارية دون تنفيذها أو أن نسبة التنفيذ لهذه المشاريع لم تتجاوز (٢٥%) مما يولد حالة إرباك وتأخير لعملية التنفيذ عند نقل تخصيصات تلك المشاريع إلى مشاريع أخرى .

ت. اعتذار بعض المختبرات الحكومية المتخصصة عن القيام بإجراء الفحوصات الضرورية والمتعلقة بأعمال فحص التربة... الخ. فضلا عن طول المدة الزمنية لفحص المواد الإنشائية في المختبرات لغرض تنفيذ الأعمال مما يسبب تأخير انجاز المشروع .

ث. عدم دقة تقدير الكلف الكلية والتخصيصات السنوية لبعض الجهات مما يترتب على ذلك تعديلات كثيرة أثناء تنفيذ الخطة. وعدم الدقة في أعداد الكشوفات والمخططات للمشاريع المقررة للتنفيذ مما يؤدي إلى استحداث فقرات إضافية أو حذف في مكونات المشروع مما يترتب عليه مدد إضافية وتأخر انجاز العمل ضمن المدة المقررة له في العقد فضلا عن الزيادة في كلف المشاريع.

هـ. أحالة أكثر من مشروع إلى شركة واحدة تمتاز بضعف الامكانيات الفنية مما يسبب في تأخر تنفيذ الأعمال أو تنفيذها بأقل جودة.

٤- المحور المالي .

ا. قيام وزارة المالية بإتباع أسلوب الدفعة الشهرية في تمويل الحسابات الجارية الخاصة بالمشاريع الاستثمارية وكما هو معمول به في الموازنة الجارية مما سبب شحة في السيولة النقدية المتوفرة لدى الجهات المنفذة للمشاريع والذي أدى بدوره إلى تأخر المقاولين في انجاز الأعمال الموكلة لهم بسبب التأخر في تسديد مستحققاتهم عن ذرات العمل المنجزة ومما ترتب عليها من تبعات قانونية نتيجة عدم الإيفاء بالالتزامات المالية الواردة في عقود تنفيذ تلك المشاريع .

ب. طول إجراءات تمويل الدوائر التابعة للوزارات في المحافظات كدوائر وزارات (الصحة، التربية، الزراعة، التعليم ...) والتي يتم تمويل هذه الدوائر عن طريق خزائن المحافظات والذي انعكس على تأخر تنفيذ المشاريع التابعة لها.

المحور الثالث

الاستنتاجات والتوصيات.

١- الاستنتاجات.

٢- أ. هناك تذبذب في نسب الانجاز المالي للتخصيصات الاستثمارية والذي يعود الى جملة اسباب منها تأخر في اطلاق التخصيصات مما اثر على اجراء الاعلان والاحالة ، فضلا عن التلكؤ في تنفيذ المشاريع المستمرة بسبب الاحالة الى مقاولين غير كفؤين ، مما انعكس بتأخر الانجاز في المشاريع الحيوية والتي لها مساس مباشر بأحتياجات السكان.

ب. عدم وضوح الرؤية التخطيطية في اختيار المشاريع مما انعكس في ضعف نسب انجاز المشاريع المدرجة في الموازنة الاستثمارية اذ تراجعت من (١١%) عام ٢٠١٠ ، لتصل الى (٩.٧%) عام ٢٠١٥ مما تسبب في هدر للموارد المالية وتأخر حصاد المنافع الاقتصادية والاجتماعية.

٢- التوصيات.

أ. ضرورة متابعة التخصيصات التي تحصل عليها الجهات المنفذة للمشاريع الاستثمارية ومطابقتها مع نسب الانجاز الفعلي وفقاً لمبدأ الكلفة- المنفعة من خلال تهيئة كوادرات كفاءة للمتابعة والتنفيذ.

ب. ضرورة التقيد بالاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة وعدم الدخول بالتزامات تزيد عما هو مخصص لتجنب المناقشات التي قد تربك سير العمل او تتجاوز التخصيصات.

ج. إخضاع المشاريع المتوقعة لاعادة تقييم ودراسة الجدوى من خلال عرضها كفرص استثمارية باتجاه الشراكة مع القطاع الخاص المحلي او الاجنبي.

المصادر

١- الكتب

- ١- ابراهيم، طلعت الدمرداش، التخطيط الاقتصادي في اطار آليات السوق، ط٢، مكتبة القدس الشرقية، مصر، ٢٠١٣.
- ٢- احمد، تميم، دراسات الجدوى والتحليل المالي في ترشيد القرارات الاستثمارية والايمان، دار المستقبل للنشر، بور سعيد، مصر، ٢٠٠٣.
- ٣- الحارس، اسامة، المحاسبة الادارية، دار حامد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٤.
- ٤- العلي، عادل فليح، المالية العامة والتشريع المالي، الجامعة للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٢.
- ٥- العلي، عادل فليح & كداوي، طلال محمد، اقتصاديات المالية العامة، الكتاب الاول، مطبعة التعليم العالي، جامعة الموصل، ١٩٨٨.
- ٦- اندراوس، عاطف وليم، دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٧- عبد الحميد، عبد المطلب، السياسات الاقتصادية على مستوى المشروع (تحليل جزئي) مجموعة النيل العربية، مصر، ٢٠٠٣.
- ٨- عبد اللطيف، ناصر نور الدين، المحاسبة الادارية وتكنولوجيا المعلومات، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٩- منذر، احمد محمد، التخطيط الاقتصادي والحسابات القومية، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٣.

٢- الرسائل والاطاريح والبحوث

- الطائي، اسعد خليل، تفعيل دور الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية، بحث تطبيقي في حكومة محافظة ذي قار المحلية، المعهد العالي للدراسات المالية والمحاسبية، جامعة بغداد، ٢٠١٤.
- المخزومي، شيماء طاهر، اطار مقترح للرقابة المالية على مشروعات الموازنة الاستثمارية، بحث تطبيقي في وزارة العلوم والتكنولوجيا، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين، بغداد، ٢٠١١.
- جاسم، احلام حمزة، دور المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الخدمية، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٠.
- داغر، محمود محمد & علي، علي محمد، الانفاق العام على مشروعات البنية التحتية واثاره على النمو الاقتصادي في ليبيا، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد (٥)، ٢٠١٠.
- شهاب، شاكر محمود، اثار النفقات العامة في التنمية الاقتصادية في العراق بعد سنة ١٩٦٨، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ١٩٨٩.

رقابة هيئة النزاهة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق

أ.م.د. سوزان عثمان قادر
كلية القانون / جامعة السليمانية

المقدمة :

ان دور الموازنة العامة لا يكتمل بمجرد التحضير و الاعتماد و التنفيذ ، بل لابد من المرور في مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من إنطباق تقديرات الموازنة العامة على تحقق منها فعلاً، اذ ان للموازنة العامة اهمية كبيرة في تحقيق الاهداف المخطط لها في حياة المجتمع ، فمن خلالها يمكن معرفة توجه الدولة ، فهي بحق تعد مرآة تعكس فلسفة النظام السياسي الحاكم في الدولة ، و من اجل المحافظة على الاموال العامة التي تتضمنها الموازنة العامة سواء أكان ذلك بتحصيل الايرادات ام بانفاقها و ضرورة المحافظة عليها ، الأمر الذي يتطلب فرض جهاز رقابي محكم للتأكد من مدى تنفيذها بصورة دقيقة.

- اهمية البحث :

تأتي اهمية البحث أن الرقابة على تنفيذ الموازنة لها دور كبير في الحصول على نتائج بما وردت في الوثيقة المعدة للموازنة ، وكما أن الرقابة ضرورية لكي تتم عمليات التنفيذ طبقاً للقواعد القانونية و المالية السائدة ، و وفقاً للخطة العامة للدولة و تحقق جميع الاهداف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للموازنة العامة و حماية المال لغرض الوصول الى الاستقرار و الازدهار الاقتصادي.

للموازنة اهمية كبيرة في تحقيق الأهداف المخطط لها في حياة المجتمع فمن خلالها يمكن معرفة توجه الدولة طبقاً لفلسفة النظام السياسي الحاكم التي تنتبها الدولة و لأجل المحافظة على الاموال العامة التي تتضمنها الموازنة العامة سواء أكان بتحصيل الايرادات ام بانفاقها و ضرورة المحافظة عليها، الأمر الذي يتطلب جهاز رقابي محكم، فدور الموازنة العامة لا يكتمل بمجرد التحضير و الاعتماد و التنفيذ بل لابد من المرور بمرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من مدى انطباق تقديرات الموازنة العامة على ما تحقق منها فعلاً، فالرقابة المستقلة هي نوع من الرقابة تقوم به أجهزة مستقلة و متخصصة و تقوم بمهمة الرقابة على الأجهزة الحكومية.

و تبرز اهمية البحث في دور هيئة النزاهة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة للحد من الزيادة في حجم الفساد المالي و الإداري باعتبار الرقابة المستقلة تمارس الرقابة على المال العام للتأكد من أن الموازنة العامة و تحقق الاهداف التي تتضمنها الموازنة العامة. و يهدف البحث في الوقوف على واقع رقابة هيئة النزاهة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة من اجل تفعيل دور هيئة النزاهة و تطويرها بموجب التشريع الصادر بموجبه لتنظيم عمل و اختصاصات هيئة النزاهة و ابراز دورها في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة.

- مشكلة البحث :

تتجلى مشكلة البحث في الاشكاليات الكبيرة التي يثيرها تنفيذ الموازنة العامة للدولة، إذ أن صرف مبالغ طائلة وقلة في الخدمات ، أي إنفاق كبير لا يتناسب مع مستوى الخدمات، فيتم عن طريق فرض الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة لمعالجة الهدر الكبير و الفساد المالي و الإداري ، و هذا ما يتطلب من وضع جهاز رقابي محكم لمواجهة هذه الاشكالية.

كما و تكمن اشكالية البحث في ان حجم الفساد المالي و الإداري في ازدياد مستمر و ما يترتب عليه من آثار مدمرة كهدر في المال العام و ضعف الثقة بين الحكومة (الدولة) و الافراد مما يؤدي الى نقص في الايرادات و تمويل و نقص في الخدمات العامة التي تقدمها الدولة الى المواطنين و بالتالي انتشار و اشاعة البطالة و الفقر ..

- فرضية البحث:

لغرض الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة لا بد أن نتساءل هل أن ضعف الجهاز الرقابي من قبل الهيئة العامة للنزاهة أدى الى انتشار ظاهرة الفساد الإداري و المالي.

- منهجية البحث:

اعتمد البحث على الاسلوب التحليلي لقانون هيئة النزاهة العامة في العراق رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ و مع الإشارة الى قانون هيئة النزاهة في اقليم كردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.

- هيكلية البحث :

لقد تم تقسيم هذا البحث الى مبحثين نتناول في المبحث الاول تشكيل هيئة النزاهة في العراق و الذي قسمناه بدوره الى مطلبين نتناول في المطلب الاول كيفية تشكيل هيئة النزاهة في حين يتضمن المطلب الثاني واقعية استقلال هيئة النزاهة و اختصاصاتها. و خصصنا المبحث الثاني لأوجه الرقابة لهيئة النزاهة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة و الذي قسمناه الى مطلبين نتناول في المطلب الاول وسائل هيئة النزاهة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة، في حين يتضمن المطلب الثاني تقييم عمل هيئة النزاهة العامة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة.

المبحث الاول

تشكيل هيئة النزاهة في العراق

تعد هيئة النزاهة باعتبارها جهة مستقلة إدارياً و مالياً، و تعمل لمكافحة الفساد المالي و الإداري عن طريق التحقيق في القضايا و إحالتها الى المحاكم لإتخاذ الاجراءات الجنائية بشأنها، و تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد و مكافحته و اعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات، عن طريق التحقيق في القضايا الفساد و متابعتها، و كذلك التنسيق و التعاون مع ديوان الرقابة المالية و المفتشين العموميين في كل وزارة ، لضمان بقاء الحكومة و ادائها و مسارها بشكل صحيح و ذات شفافية في كيفية تنفيذ الموازنة العامة في الدولة و فرض الرقابة عليها.

و لأجل الإلمام بهذه الهيئة لا بد من دراسة تشكيلها و مظاهر استقلالها و اختصاصاتها و الرقابة التي تقوم بها و التقارير التي يرفعها، و ذلك من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين ، نتناول في المطلب الاول : كيفية تشكيل هيئة النزاهة، في حين يتضمن المطلب الثاني واقعية استقلال هيئة النزاهة و اختصاصاتها.

المطلب الاول

كيفية تشكيل هيئة النزاهة

لقد تم إنشاء هيئة النزاهة بموجب قانون هيئة النزاهة المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ باعتبارها جهازاً منفصلاً و مستقلاً إدارياً و مالياً ، و تعرف هيئة النزاهة بأنها هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، و لها شخصية معنوية و إستقلال مالي و اداري و يمثلها رئيسها أو من يخوله^(١) و تعمل لمكافحة الفساد المالي و الإداري عن طريق التحقيق في القضايا و إحالتها الى المحاكم لاتخاذ الاجراءات الجنائية بشأنها ، عن طريق تعزيز ثقة وطيده بين الافراد و

المؤسسات الحكومية عن طريق قيام المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية، و يجوز للهيئة أن تتطور و تقترح سن تشريعات وقوانين و كذلك اصدار الانظمة أو اللوائح التنظيمية. و من الجدير بالذكر أن هذه الهيئة تقوم بأعمالها و ذلك من خلال تنفيذ و تطبيق قوانين مكافحة الفساد عن طريق أداء واجباتها و التعاون مع الهيئات العليا للتدقيق المالي و ديوان الرقابة المالية و مع المفتشين العموميين في الوزارات، و كذلك جاءت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ و التي انضم اليها العراق بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٧^(٢)، اذ تكفل دولة طرف في هذه الاتفاقية انشاء هيئات عدة لمواجهة الفساد وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.

وتتشكل هذه الهيئة من رئيس و نائبين و عدة دوائر ، اذ يمثل رئيس الهيئة قمة الهيكل التنظيمي و هو بدرجة وزير وفقاً لقانون الهيئة المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ النافذ^(٣)، و يخضع رئيس الهيئة لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب و غيرها من الإجراءات التي يخضع لها الوزراء و المنصوص عليها في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، و له صلاحية^(٤) وضع السياسات العامة للهيئة و ادارتها و ضمان تأدية واجباتها و احترامها للقانون ، و اقتراح الموازنة السنوية للهيئة و ارسالها الى وزارة المالية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة، و تعيين و فصل و تأديب موظفي الهيئة ، و اصدار اللائحة التنظيمية عن كشف الذمم المالية و اصدار لائحة السلوك و اصدار النظام الداخلي بتشكيلات دوائر الدولة و القيام بأي مهام و ممارسة الصلاحيات الأخرى ينص عليها القانون.

و لرئيس الهيئة نائبين بدرجة وزير و يدخل ضمن اختصاص النائب الاول دائرة التحقيقات و الدائرة القانونية و دوائر الوقاية و الدائرة الادارية و المالية أما النائب فيرتبط بدائرة التعليم و العلاقات العامة و دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية ، و يمارسان أعمالها تحت إشراف و توجيه رئيس الهيئة، و في حال تعذر رئيس الهيئة بقيام بمهامه لأي سبب يقوم النائب الأول بقيام بهذه المهام يحل محله النائب الثاني.^(٥)

و تساهم هذه الدوائر التابعة لهيئة النزاهة المساهمة في منع الفساد و مكافحته و اعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق وسائلها الوقائية و التثقيفية و الردعية و تعزيز النزاهة التي شملت مختلف المجالات التحقيقية و القانونية و الاستراتيجية و المؤسساتية و تقييم الأداء الحكومي، فعن طريق الدائرة الادارية و المالية تتولى مسؤولية الأمور الادارية و التنظيمية، و دائرة الوقاية التي تتولى القيام بالواجبات اللازمة لملاحقة تقارير الكشف عن الذمم المالية و مراقبة سلامة و صحة المعلومات المقدمة فيها، فضلاً عن دائرة التحقيقات^(٦) التي تتولى القيام بواجبات التحري و التحقيق في قضايا الفساد وفقاً لأحكام القانون و كذلك الدائرة القانونية التي تمثل الهيئة أمام المحاكم و الهيئات و اللجان القضائية بوكالة تصدر عن رئيس الهيئة و متابعة القضايا وطرفاً فيها و الدعاوى التي تكون الهيئة طرفاً فيها بضمنها قضايا الفساد التي لا يحقق فيها أحد محققي الهيئة و ابداء الرأي في جميع المسائل التي يعرض عليها رئيس الهيئة او أحد نائبيه.

و من الجدير بالذكر أنه تم انشاء الهيئة العامة للنزاهة في اقليم كردستان العراق بالقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١١،^(٧) و التي تمثل جهازاً مستقلاً إدارياً و مالياً و لها شخصية معنوية و تخضع لرقابة البرلمان و تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد و مكافحته عن طريق التحقيق في قضايا الفساد و إحالتها الى المحاكم لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها، و إلزام المسؤولين فيها بالكشف عن ذممهم المالية،^(٨) و إصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد و معايير السلوك الاخلاقي لضمان الأداء الصحيح و المشرف السليم لواجبات الوظيفة العامة.

و يكون تشكيل الهيئة في مجلس الهيئة^(٩) و رئيس للهيئة و نائب للرئيس و عدة دوائر، اذ يكون المجلس من رئيس الهيئة و نائب للرئيس و المدراء العامون في الهيئة و عدد من الخبراء من منتسبي الهيئة او من خارجها لا يزيد عددهم عن ثلاث يشاركون في اجتماعات و مناقشات المجلس دون أن يكون لهم حق التصويت و صلاحية المجلس في اعداد موازنة الهيئة و تحديد ملاكاتها و وضع جداول رواتب موظفيها و منتسبيها، بالتنسيق مع وزارة المالية و اصدارها النظام الخاص بالهيئة و وضع خطة عمل الهيئة و اقرار التقارير الدورية التي ترفع الى البرلمان او الجهات الرسمية الأخرى، و دراسة ما يحيله الرئيس اليها من مواضيع و اتخاذ القرارات اللازمة بشأنها و يخضع لرئيس الهيئة ايضاً لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب بذات الاجراءات التي يخضع لها الوزراء و المنصوص عليها في الدستور و كما أن لرئيس الهيئة نائب بدرجة خاصة يعين بمرسوم إقليمي بناءً على ترشيح من رئيس الهيئة و ترتبط بها دائرة الشؤون الادارية و المالية و دائرة الشؤون القانونية^(١٠) و التحقيقات و تتولى ابداء الرأي و المشورة القانونية في المسائل القانونية التي تعرض على الهيئة و الترافع امام المحاكم المختصة فيما يتعلق بقضايا الفساد التي تحركها الهيئة و تمثيل الهيئة في اللجان التحقيقية المشكلة بناءً على طلب الهيئة و دائرة الوقاية و الشفافية تتولى التحقق في مشروعية مصادر أموال المشمول بأحكام هذا القانون المسجلة بأسمه أو بأسم غيره سواء كانت في حيازته او في حيازة الغير مادام ملكيتها تعود اليه ، و تطوير مهارات التحقيق في قضايا الفساد و أساليب الرقابة المالية و التفتيش الاداري و إشاعة ثقافة النزاهة و الشفافية.

المطلب الثاني

واقعية استقلال هيئة النزاهة و إختصاصاتها

تتضح مظاهر استقلال هيئة النزاهة من خلال مانصت عليه المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على اعتبارها هيئة مستقلة تخضع للبرلمان العراقي، أما عن ارتباط الهيئة فإن الدستور لم يحدد أية جهة ترتبط بها، و على هذا فإن الهيئة و استناداً الى نص المادة (١٠٢) و التي نصت على أنه (تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، و هيئة النزاهة هي هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب و تنظم أعمالها بقانون).

و آلية يعين رئيس الهيئة من قبل مجلس النواب و هو بدرجة وزير و يعين رئيس الهيئة من خلال قيام مجلس النواب بتشكيل لجنة مؤلفة من (٩) تسعة أعضاء من لجنة النزاهة و القانونية في البرلمان لأختيار ثلاثة مرشحين للمنصب و ينتخب مجلس النواب و يصوت لأحد المرشحين بأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه و يكون التعيين لمدة خمس سنوات. و من ابرز الشروط التي جاء بها القانون الجديد لغرض الترشيح ، على أن يكون المرشح لمنصب رئيس الهيئة مستقلاً سياسياً لا ينتمي لأية جهة سياسية ، و يخضع لرقابة البرلمان من حيث الاستجواب و آلية عزل رئيس الهيئة من خلال مجلس النواب و بنفس شروط عزل الوزراء.^(١١)

و قررت المحكمة الاتحادية العليا^(١٢) بأن الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو أن من منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في أداء مهامها المنصوص عليه في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، و يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها.

و تتمتع هيئة النزاهة باختصاصات و صلاحيات عديدة و هي التحقيق في قضايا الفساد و الذي تساهم الهيئة في منع الفساد و مكافحته، و اعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع

المستويات عن طريق التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لأحكام هذا القانون، بواسطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية، وأن هيئة النزاهة هي إحدى الجهات الثلاث التي تتولى ملاحقة قضايا الفساد، وقد منحها القانون سلطة التحقيق في القضايا المتعلقة بالفساد وإحالتها إلى المحاكم المختصة لاتخاذ الإجراءات الجنائية بشأنها، ولها أن تعرض على قاضي التحقيق المختص تلك الأوراق التحقيقية بواسطة أحد محققيها و للهيئة الحق بإستلام إخباريات قضايا الفساد التي تدخل في اختصاصها بما فيها الإخباريات المختلفة، فهي بذلك جهة من جهات تلقي الإخباريات عن جرائم الفساد و التحقيق فيها تحت إشراف قاضي التحقيق، فهي في هذا أشبه في عملها بمراكز الشرطة في حدود الجرائم التي تدخل في اختصاصها فإذا قام نزاع بين الهيئة و قاضي التحقيق في تكييفه الواقعة و دخولها أو عدم دخولها في اختصاص الهيئة و أن القانون في هذه الحالة لم يضع حلاً صريحاً، فالقاعدة العامة تقضي أن يتم تطبيق المادة (٥٤) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل بأنه " إذ قدمت شكوى أو اخبار ضد متهم الى جهتين مختصتين أو أكثر من جهات التحقيق وجب احالة الأوراق التحقيقية الى الجهة التي قدمت اليها الشكوى أو الاخبار أولاً. وإذا تعدد المتهمون في جريمة و قدمت الشكوى أو الاجبار ضد بعضهم الى جهة تحقيق مختصة و قدمت ضد الآخرين الى جهة تحقيق مختصة أخرى وجب إحالة الأوراق التحقيقية الى الجهة التي قدمت اليها الشكوى أو الإخبار أولاً. و بذلك تحال الأوراق التحقيقية الى الجهة التي قدمت اليها الشكوى أو الإخبار أولاً، سواء كانت الهيئة أو أي جهة من الجهات التابعة لقاضي التحقيق، إلا أن تلك القاعدة مقيدة بحق الهيئة في أن لها الأفضلية في اختيار مباشرة التحقيق بنفسها طبقاً لأحكام المادة (١٤) من قانون هيئة النزاهة النافذ فإذا أختارت الهيئة مواصلة التحقيق فلا تطبق أحكام المادة (٥٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية و إنما يجب إيداع الأوراق التحقيقية جميعاً و توحيدها لدى هيئة النزاهة لإكمال التحقيق فيها بواسطة محققها.^(١٣)

و ان اختصاص النزاهة في مجال التحقيق طبقاً لنص المادة الاولى من قانون هيئة النزاهة الرشوة و الجرائم المرتبطة بها و الاختلاس والجرائم المرتبطة به و تجاوز حدود الوظيفة و التوسط لدى القاضي و اصدار القاضي لحكم ثبت نتيجة التوسط لديه و الجرائم المتعلقة بهرب المحبوسين و المقبوض عليهم و إيواءهم المرتكبة من الموظف أو المكلف بخدمة عامة و تقليد أو تزوير أختام أو علامات الدولة أو أحد دوائرها الرسمية أو احد موظفيها او دمغة الذهب أو الفضة المقررة قانوناً و استعمال أختام او علامات الدولة او احد دوائرها الرسمية او شبه الرسمية أو احد موظفيها او دمغة الذهب او الفضة المقررة قانوناً بدون وجه مشروع مع تشديد العقوبة اذا كانت تلك الأختام او العلامات عائدة لدولة أجنبية أو لأحدى الجهات او الشركات التي تساهم الدولة في مالها بنصيب.

و فيما يتعلق بتزوير المحررات الرسمية فقد ادخل المشرع ضمن اختصاص محكمة تحقيق النزاهة التحقيق مع كل من يحمل موظفاً أو مكلفاً لخدمة عامة على تدوين محرراً من اختصاص وظيفته لإثبات واقعة غير صحيحة وفي مجال تزوير المحررات الرسمية ايضاً يدخل ضمن اختصاص محكمة تحقيق النزاهة قيام الموظف أو المكلف بخدمة عامة بإصدار رخصته رسمية او تذكرة هوية او تذكرة انتخاب عام او تصريح نقل او انتقال أو مرور داخل البلاد مع علمه بأن من صدرت له قد انتحل اسماً كاذباً او شخصية كاذبة و كذلك في مجال المحررات العادية ، فقد ادخل المشرع العراقي ضمن اختصاص محكمة تحقيق النزاهة كل شخص كان مكلفاً بمسك دفاتر أو أوراق خاضعة لرقابة السلطات العامة قام بتدوين اموراً غير صحيحة فيها أو أغفل تدوين اموراً صحيحة و كان من شأن ذلك خدع السلطات العامة و ايقاعها في الغلط و اساءة استعمال المركز العام او الثقة المرتبطة به من اجل الحصول على مكسب شخصي او عرض او منح او قبول بعض الامتيازات مخالفة للمهام المنوطة بالمركز العام و الثقة الممنوحة لمن يشغل هذا المنصب و الأساءة لحقوق الآخرين بصفة رسمية او محاولة التسبب في وقوع مثل هذه الاساءة و المخالفات.

كما أنه جاء استثناء القواعد العامة لقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، فينبغي حصره بأضيق النطاق، إذ أن الاختصاص في تلقي الشكاوى و الاخباريات و ملاحقة الجرائم في الأصل يدخل في صميم عمل مراكز الشرطة و محققى المحكمة تحت إشراف قاضي التحقيق و رقابة الادعاء العام، و ما اختصاص الهيئة الا استثناء من ذلك الأصل العام^(٤) حيث يكون لقاضي التحقيق طلب أي اخبار حفظ و اتخاذ ما يراه مناسباً بشأنه وفقاً لأحكام القانون، اي أنه التحقيق اختصاص أصيل لقاضي التحقيق.

فضلاً عن ذلك هناك اختصاص مشترك اذ تشترك هيئة النزاهة مع الجهات الأخرى التي يعطيها القانون سلطة تلقي الإخباريات و الشكاوى و التحقيق فيها، فلا تنفرد الهيئة بذلك الاختصاص، فلا يمنع كون الدعوى من قضايا الفساد قيام قاضي التحقيق بإجراء التحقيق فيها دون أن يتوقف ذلك على إذن الهيئة او موافقتها أو علمها ، إلا أن قاضي التحقيق ملزم بأشعار الدائرة القانونية في الهيئة حال استلامه التحقيق في اية قضية فساد، و أن الهيئة تستطيع أن تختار في أي وقت تشاء أن تتحمل هي مسؤولية التحقيق و يتجوب حينها على قاضي التحقيق^(٥) تحويل ملف القضية بالكامل إليها فوراً و يتوقف عن التحقيق فيها، ذلك يكون اختصاصها في تلك القضية بالذات حصرياً للهيئة.

و بذلك لا يجوز للهيئة مباشرة التحقيق في غير تلك الجرائم و الاخرجت عن اختصاصها و تعدت على اختصاص فيها من الجهات، و ينتهي عمل الهيئة باعتبارها جهة تحقيق بصور القرار الفاصل بالقضية من قاضي التحقيق وفقاً للمادة (١٣٠) من قانون اصول المحاكمات الجزائية فيما اذا وجد قاضي التحقيق ان الفعل لا يعاقب عليه القانون او أن المشتكى تنازل عن شكواه و كانت الجريمة مما يجوز الصلح عنها دون موافقة القاضي او أن المتهم غير مسؤول قانوناً بسبب صغر سنه فيصدر القاضي قراراً برفض الشكوى و غلق الدعوى نهائياً فيما اذا كان الفعل معاقباً عليه و وجد القاضي أن الأدلة تكفي لمحاكمة المتهم فيصدر قراراً بإحالته على المحكمة المختصة، أما اذا كانت الأدلة لا تكفي لإحالته فيصدر قراراً بالإفراج عنه و غلق الدعوى مؤقتاً مع بيان أسباب ذلك، و اذا وجد القاضي ان الفاعل مجهول او ان الحادث وقع قضاءً و قدراً فيصدر قراراً بغلق الدعوى مؤقتاً، و يخلو سبيل المتهم الموقوف عند صدور قرار برفض الشكوى او الإفراج عنه، و يخبر القاضي الادعاء العام بالقرارات التي يصدرها بمقتضى هذه المادة.

و بذلك اما أن يصدر قرار برفض الشكوى او غلق الموضوع نهائياً او الإفراج عن المتهم أو بإحالته الى محكمة الموضوع المختصة، أي أن مهمتها في هذه الحالة تنتهي مع انتهاء دور قاضي التحقيق في القضية وتعود مع عودة دوره فيها، في حالة اعادتها اليه لأي سبب بعد الاحالة او نقض قراراته من قبل جهة طعن مختصة.

اضافة الى ما تقدم للهيئة اصدار اللوائح التنظيمية^(٦) لها قوة القانون و فعالية و تعدل من وقت لآخر وفقاً لما تراه الهيئة مناسباً لتحقيق الأغراض المنشودة منها، كما لها أن تعدل تلك اللوائح من وقت لآخر وفقاً لما تراه مناسباً لتحقيق الأغراض المنشودة منها، و من اللوائح التي اصدرتها الهيئة لائحة الكشف عن المصالح المالية و التي يلتزم بموجبها كبار المسؤولين بالكشف عن مصالحهم المالية، و قد أخذت هذه اللائحة التنظيمية، و يلتزم وزراء و مسؤولين كبار يقدمون كشفاً عن ذممهم المالية و على الرغم من عدم التزامهم بالمدة المحددة لتقديم استمارة كشف المصالح ، الا أنها تشكل سابقة جديدة من الناحية العملية، كما أن الهدف من هذا الاجراء هو كسب ثقة الجمهور في نزاهة و شفافية الجهاز الحكومي و أجهزة الدولة بصورة عامة، و مما لا شك فيه إن افصاح المسؤول عن ذمته المالية للجمهور يمثل اعلى درجات الشفافية و يحقق الهدف المنشود، و لكن النص الذي حدد الأشخاص المشمولين بالكشف عن مصالحهم المالية قد وردت على سبيل الحصر ، مما سيوقع القائمين على تنفيذ هذا الاجراء بمشكلة في المستقبل اذا مادعت اليه الحاجة الى شمول فئات اخرى بهذا التكليف، و بالمقابل فإن المادة (١٢) من اللائحة التنفيذية قد أجازت للهيئة أن تلاحق جزائياً و انضباطياً وفقاً لأحكام القانون كل مكلف امتنع عن

تقديم تقرير الكشف عن المصالح المالية او امتنع عن اكمال بياناته الناقصة في المواعيد المحددة وكذلك كل مكلف تعمد احفاء معلومات جوهرية مطلوبة او تقديم معلومات كاذبة فيه، و تودع هذه التقارير لدى دائرة الوقاية في الهيئة لتنظيمها وحفظها في ملفات خاصة بكل مكلف و من ثم تقوم الهيئة بمراجعة تلك التقارير و تدقيق المعلومات الواردة فيها و التحقق منها و يرفع مدير الوقاية الى رئيس الهيئة تقارير دورية عن تدقيقاته لتقارير الكشف عن المصالح المالية، يثبت فيها ملاحظاته و ارنيس الهيئة اتخاذ ما يراه مناسباً.

و من الجدير بالأشارة اليها ان القواعد التي وردت في تلك اللائحة التنظيمية عبارة عن قواعد ارشادية تسعى الهيئة عن طريقها الى تنبيه العاملين الى مراعاة الاحكام القانونية النافذة عند اداء واجباتهم ، فهي دليل ارشادي و فرض العقوبات يتم الرجوع الى قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل و قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل. و القوانين الاخرى ذات العلاقة.

كما ان الهيئة تعمل على المساهمة في منع الفساد و مكافحته عن طريق اعداد مشروعات القوانين و رفعها الى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة و ذلك لغرض الحد من الفساد و تنمية ثقافة الاستقامة و النزاهة و الشفافية و الخضوع للمحاسبة و التعرض للاستجواب.

كما انه تصدر الهيئة قواعد السلوك لتوضيح معايير السلوك الاخلاقي التي يجب أن يلتزم بها موظفي الحكومة العراقية و التشديد عليها و تشاور الهيئة مع المركز الوطني للاستشارات و تطوير الادارة الحكومية اثناء مراجعتها لقواعد السلوك ، كما تتشاور مع المفتشين العموميين في الوزارات كتبليغ السلطات المناسبة عن الفساد و العمل من دون تحيز و الامتناع عن التعامل مع أية مؤسسة او شخص على نحو غير منصف أو تفضيل أية مؤسسة أو شخص على نحو غير قانوني عند التعامل مع أي منهما و الامتناع عن الدخول في معاملات مالية مباشرة أو غير مباشرة باستعمال معلومات رسمية غير متاحة للعموم و الامتناع عن المشاركة شخصياً او فعلياً في مسائل رسمية لها علاقة مباشرة بمصالحهم المالية او بمصالح ازواجهم و زوجاتهم او بمصالح أقاربهم حتى الدرجة الثانية و تؤثر عليها^(٧) بصورة متوقعة الا اذا كان القانون يخول لهم القيام بذلك صراحة، و بخلافه ترفع الهيئة أمر من تنسب اليه كسباً غير مشروع الى قاضي التحقيق الذي يقيم المكلف ضمن اختصاصه المكاني، لينظر في تكليفه بإثبات مصادر مشروعة في أمواله او في أموال زوجه أو في أموال احد اولاده التابعين له خلال مدة يحددها على أن لا تقل عن (٩٠) يوماً.

المبحث الثاني

أوجه الرقابة لهيئة النزاهة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة

يهدف مبدأ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة لضمان حسن استخدام الاموال العامة و التثبيت من احترام الادارات الحكومية لقواعد المالية السائدة و عدم خرجها كما هو مرسوم و مصادق عليه من قبل السلطة التشريعية، و يتمثل عمل الهيئة بأنه يعتمد على المعلومة المتعلقة بارتكاب الممارسات غير القانونية كإهدار المال العام او حالات الفساد الاداري.

و عليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول وسائل هيئة النزاهة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، في حين يتضمن المطلب الثاني تقييم عمل هيئة النزاهة العامة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة.

المطلب الاول

وسائل هيئة النزاهة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة
بما أن هيئة النزاهة تعتمد على الشكاوى و الاخباريات و التقارير المتعلقة باهدار المال العام او حالات الفساد الاداري او الانحراف عن المسار الصحيح لتنفيذ الموازنة العامة للدولة طبقاً

للخطة المرسومة لها عند اجراء التصديق على الموازنة العامة، لذلك هناك وسائل عديدة التي
تتمكن الهيئة من فرض رقابتها على الاجهزة الحكومية و هي كالآتي:
اولاً : الشكاوى و الاخباريات :

في جميع النظم الادارية يتقدم المواطنون بشكاوى ضد الموظفين او تظلم او بلاغ ضد أي
عمل اداري يمثل مخالفة معينة و من ثم فإن فحص مثل هذه الشكاوى من وسائل الرقابة الادارية
و تحرص معظم الدساتير على كفالة حق تقديم الشكاوى و العرائض الى السلطات العامة و هذا
ما نصت عليه المادة (٣٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على حرية التعبير عن الرأي بكل
الوسائل، و تطبيقاً لذلك فإن التنظيمات الادارية تخصص مكاتب للشكاوى في وحداتها الادارية
المختلفة.

في حين أن هيئة النزاهة تنظر في الشكاوى و الاخباريات التي ترد اليها أما مباشرة من قبل
المواطنين أو من قبل موظف يعمل في دائرة معينة عن أي قضية متعلقة بالفساد المالي و الاداري
او عن طريق وسائل الاعلام المختلفة و كذلك البلاغات التي ترد اليها من المفتشين العموميين في
الوزارات و كذلك التي ترد اليها من ديوان الرقابة المالية في حالة اكتشاف مخالفة مالية او وجود
أسباب معقولة أو أمور مالية غير نظامية، و لا يحق لموظفي الهيئة القيام بالأجراءات اللازمة
دون أن يكون هناك أخبار أو شكاوى معينة تجاه أحد موظفي الدولة، كما تتخذ الهيئة جميع
التدابير المناسبة و الضرورية التي يسمح بها القانون و ذلك لحماية هوية المخبرين، ألا إذا تنازل
المخبر عن هذه الحماية، و عند ورود الشكاوى الى الهيئة، تقوم بالتحقيق في الأمر لبيان صدق
الشكاوى، و قد تصل بنتيجة التحقيق الى عيوب الجهاز الحكومي من الناحية الادارية أو المالية أو
السياسية و تتعرف على الفساد الذي تنطوي عليه الحكومة، و عندئذٍ تقرر الوسائل التي من شأنها
القضاء على الفساد الذي يكشف عنه التحقيق من جراء ذلك.

ثانياً : التقارير المرفوعة من قبل المفتش العام

يعتبر المفتش العام باعتباره الجهة المسؤولة الأولى في أي وزارة يقوم بتقديم كل ما يتعلق من
اثباتات تخص الفساد الاداري و المالي في وزاراتهم ، و يطلق عليهم الرقابة الداخلية، اذ تعد هيئة
النزاهة أن المفتش العام هو عين الوزير و يسلط الضوء على كل مخالفة و فساد مالي و إداري
في الوزارة التي يعمل فيها، كما يمثل المفتش العام ايضاً العمل الوقائي لهيئة النزاهة لأن من حقه
أن يطلع على كل ورقة او اجراء في الوزارة التي يعمل فيها و بالتالي اذا كانت هناك اجراءات
غير صحيحة فإنه ينبه اليها قبل وقوعها حتى لا يقع بعضهم في الفساد، و بذلك فإن المفتش العام
هو المسؤول الأول أمام الهيئة عن أي حالة فساد في الوزارة و عليه التبليغ بذلك او اتخاذ
إجراءاته المناسب لذلك.

ثالثاً: ديوان الرقابة المالية:

هناك تعاون بين ديوان الرقابة المالية مع هيئة النزاهة بموجب نص المادة (٢١) من قانون
الهيئة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ على وجوب أن يعمل ديوان الرقابة المالية مع هيئة النزاهة و
المفتشين العموميين في كل وزارة لضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة و ذات شفافية^(٨) فضلاً
عن الشكاوى التي تتسلمها الهيئة تكون أما عن طريقها مباشرة او عن طريق الصحافة او عن
طريق وسائل الاعلام المقروءة او المسموعة و الالكترونية و التي تكشف عن التصرفات
الخاطئة و الانحرافات و المخالفات المرتكبة في أجهزة الدولة و عن الفساد الاداري أو المالي
فيها و في الغالب تنشر الصحف شكاوى المواطنين و تنشر ردود الإدارة على تلك الشكاوى، و
عند ورود تلك الشكاوى الى الهيئة فإن من واجبها التحري عن صحة تلك الشكاوى من عدمها، و
إذا ما ثبت لها صحة تلك الشكاوى فإنها تقوم باتخاذ الاجراءات القانونية الخاصة بها.

و يقدم رئيس الهيئة تقريراً سنوياً الى مجلس النواب و مجلس الوزراء خلال (١٢٠) يوماً في تاريخ انتهاء السنة^(١٩)، يتضمن ملخصاً حول انجازات و نشاطات الهيئة في الرقابة و الميدان التحقيقي و في مجال النزاهة و الشفافية و الخضوع للمساءلة و ملاحقة الكسب غير المشروع. و لضمان استمرار النزاهة و الأمانة و الشفافية في عمل الدوائر و مساءلتها لدى ممثلي الشعب و التعاون و التنسيق بين ديوان الرقابة المالية و هيئة النزاهة، لذا يقوم ديوان الرقابة المالية الى اصدار اللوائح التنظيمية للمراجعة المالية و المحاسبية المبينة على المعايير المقبولة عالمياً و التعاون مع هيئة النزاهة العامة لتحسين القواعد و المعايير المطبقة على الإدارة و على عمليات المحاسبة و المراجعة المالية للأموال العامة. و القيام بالمراجعة المالية و عمليات تقييم الأداء و الكشف بواسطتها عن ادلة الفساد و الاحتيال و التبذير و سوء الاستغلال و إنعدام الفعالية في المسائل المتعلقة بتلقي الاموال العامة و صرفها و استعمالها و القيام بالتحقق في جميع المسائل المرتبطة بفعالية صرف و استخدام الأموال العامة و إحالة جميع الادعاءات او الأدلة المتعلقة بالفساد الى هيئة النزاهة او مكتب المفتش العام في الوزارة المعنية و إعداد و نشر التقرير السنوي الذي يتضمن بالتفصيل عمليات المراجعة المالية و تقييم الأداء و الأعمال الأخرى المرتبطة بها، إحالة موضوع الخلاف مع دوائر الدولة الى هيئة النزاهة التي تقوم باجراء تحقيق اضافي في الموضوع و تطبيق القوانين و الانظمة النافذة ذات الصلة.

فالرقابة تعني مجموعة العمليات و الأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الاداء على النحو الذي حددته الأهداف و المعايير الموضوعية للتأكد من تحقيق الهيئات و المؤسسات الخاضعة للرقابة لأهدافها بكفاية مع اعطاء هذه الاجهزة صلاحية اتخاذ القرارات المناسبة^(٢٠) و بذلك فإن الجهة المستقلة تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية و المحاسبية و الادارية و التأكد من مشروعية النفقة و اتفاقها مع الأحكام و القوانين النافذة و مقارنة التنفيذ بالخطط الموضوعية و قياس مستوى نتائج الاعمال بما كان مستهدفاً تحقيقه^(٢١) بالاستناد الى معدلات الأداء و دراسة أسباب الانحرافات و معالجتها.

و تتم عملية الرقابة على الأداء الحكومي للتأكد من مدى التزام الوحدات الحكومية و الحكومة ككل بتنفيذ قانون الموازنة العامة كما تم اقراره من قبل مجلس النواب، و من ابرز الجهات التي تتولى الرقابة و الملاحظات التي نحصل عليها من نشاطها الرقابية في تحقيق شفافية الأداء الحكومي ضمن هذه المرحلة و تعتبر رقابة الهيئات المستقلة من اكثر انواع الرقابة فاعلية على تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من أن عمليات النفقات و الإيرادات قد تمت على النحو الصادرة به إجازات السلطة التشريعية طبقاً للقواعد المالية المقررة في الدولة من خلال فحص تفاصيل تنفيذ الموازنة و مراجعة حسابات الحكومة و مستندات التحصيل و الصرف و محاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات و وضع تقارير شاملة عن ذلك ، و بناءً على ذلك يقوم ديوان الرقابة المالية برفعها الى هيئة النزاهة كما تستطيع السلطة التشريعية فحص الحساب الختامي فحصاً جدياً تحاسب على أساسه الحكومة عن كافة المخالفات المالية.

المطلب الثاني

تقييم عمل هيئة النزاهة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة

من خلال ما تقدم نجد أنه هناك ثلاثة أجهزة في العراق يقوم بالحفاظ على المال العام و التحقيق في قضايا الفساد ، ففي ديوان الرقابة المالية يتولى مهمة التدقيق المالي و يرفع نتائج تدقيقاته الى مكتب المفتش العام الذي يعمل على تقييم أداء كل وزارة و اجراء التحقيق الإداري

المستقل ليحيل نتائج تحقيقاته الى هيئة النزاهة و تعد الجهة التحقيقية المختصة لاتخاذ الاجراءات التحقيقية الجزائية المناسبة بشأن التحقيق في قضايا الفساد.

و تقوم هيئة النزاهة بكشف الفساد الإداري و المالي، و تواجه الهيئة صعوبات في عملها في بعض الاحيان، حيث لا يوجد تعاون كبير من قبل الجهات الوزارية او من قبل الافراد نتيجة عدم وجود الأمن و الاستقرار داخل الدولة و التأخير في حسم قضايا الفساد.

فهناك بعض نقاط الضعف في قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ و قانون هيئة النزاهة في اقليم كردستان رقم (٣) لسنة ٢٠١١ تتمثل في عدم اعطاء الهيئة صلاحية وضع نظام لحماية الشهود و المخبين و الخبراء و الضحايا و تنفيذه و الانفاق عليه و عدم وضع نصوص لتحفيز تعاون المخبين و المهتمين و الشهود مع الهيئة كمنظمة صرف المكافآت للمخبين و الشهود، و إغفال الاشارة الى صلاحية الهيئة في التعاون الدولي سواء في التحقيقات المشتركة في الجرائم العابرة للحدود او ميادين التعاون مع الدول الأخرى في تنفيذ الاتفاقيات و تبادل المعلومات الخبرات.

و مظاهر الفساد الإداري يتجلى في سوء استخدام و استغلال النفوذ الوظيفي و سوء الادارة و تبادل المصالح الخاصة و الرشوة و السرقة و الوساطة و الاختلاس و التزوير و المحاباة و الغش و الاحتكار و التلاعب و حجب المعلومات و الكسب غير المشروع و إفساء أسرار الوظيفة.^(٢٢)

و ان جريمة الكسب غير المشروع تعد من الجرائم الوقتية و ليست جريمة مستمرة حيث تقع الجريمة باقتراف السلوك المؤدي للكسب ،حيث قد يستغرق تكوين الثروة وقت طويل و عليه فالقصد الجنائي بعنصريه يكفي توافرها لحظة ارتكاب الفعل او اقتراف السلوك الاجرامي ، و لا يتطلب ذلك استمرار إنصراف تلك الارادة و العلم حتى تمام الحصول على الكسب الحرام.^(٢٣)

كما و أن الموازنة العامة هي ذات صلة بأهداف الدولة فهي البرنامج العام للحكومة و الذي يعكس خيارات الدولة و أهدافها و أدواتها الى تحقيقها و تحدث أثراً سياسياً اقتصادية و اجتماعية في الدولة.^(٢٤)

و ان معيار الخضوع للرقابة هو المال العام عندما يكون مخصصاً للنفع العام و المصلحة العامة، اذ يمكن اعتبار أن كيان الدولة و هيكلها الاقتصادي و سيادتها واقعة ضمن إطار المصلحة العامة سيكون مبرراً للرقابة.^(٢٥)

ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها و اعتمادها لبنود الموازنة العامة^(٢٦)

متابعة تنفيذ الخطة الموضوعية و تقييم الاداء في الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً للسياسات الموضوعية و لمعرفة نتائج الاعمال و التعرف على مدى تحقيق الاهداف المرسومة و الكشف عما يقع من انحرافات و ما قد يكون في الأداء من قصور و أسباب ذلك لاتخاذ الاجراءات التصحيحية اللازمة و التعرف على فرص تحسين الاداء مستقبلاً.^(٢٧)

كما أنه دور ديوان الرقابة المالية من خلال التقارير الموجهة الى الدوائر الخاضعة للفحص و التدقيق التابعة لوزارات الدولة و يعمل ديوان الرقابة المالية بصفته الجهة العليا للتدقيق المالي و المحاسبي و هو معني بالكشف عن أعمال الفساد و الغش و التبذير و إساءة التصرف وفقاً لأحكام القانون، و يودع الديوان جميع الأدلة عن أعمال الغش و التبذير و إساءة التصرف الى المفتش العام المختص، و يتخذ المفتش العام ما يلزم بشأن تقارير الديون، و يجري التحري و التحقيق الإداري اللازم فيما يودعه الديوان اليه، و يقدم نتائج ذلك الى الوزير المعني او رئيس غير المرتبطة بوزارة، و عليه إخبار الهيئة أو الجهات التحقيقية المناسبة بكل ما يعد جريمة وفق أحكام القوانين النافذة.

كما تعد الهيئة الجهة التحقيقية المختصة من بين الجهات الثلاثة لاتخاذ الاجراءات التحقيقية الجزائية المناسبة بشأن التحقيق في قضايا الفساد. و بذلك أن العمل بين ديوان الرقابة المالية و مكتب المفتش العام و هيئة النزاهة هو عمل تكاملي ، يقوم كل من الجهات المذكورة بدور متمم

لعمل الآخر للوصول الى النتيجة المتوخاة في كشف الفساد و القضاء عليه. و تعتبر الهيئة هي
الجهاز المختص لاتخاذ الاجراءات التحقيقية الجزائية و على كافة المستويات.

الخاتمة :

بعد انتهاء من دراستنا لدور هيئة النزاهة في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة في
العراق توصلنا الى عدة استنتاجات و توصيات من اهمها:

اولاً: الاستنتاجات:

١. تتمثل الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة من قبل الهيئات المستقلة و لاسيما هيئة
النزاهة من أهم أدوات نجاح و فاعلية السياسة المالية و الاقتصادية لتحقيق اجراء رقابي محكم.
٢. إن الاستقلال الاداري و المالي لجهاز هيئة النزاهة يعد من الأهم الأمور ذات عملية
تشريعية و تحديد صلاحياتها و اختصاصاتها بصورة دقيقة ، فضلاً عن وجود الحماية الدستورية
لهذا الاستقلال المالي و الاداري للوصول الى فرض رقابة حقيقية و فعالة على تنفيذ الموازنة
العامة في الدولة.
٣. ان الرقابة التي تمارسها هيئة النزاهة تعد رقابة ذات طابع قانوني تتمثل في التحقيق في
قضايا الفساد ، حيث تعد الجهة التحقيقية المختصة بذلك من خلال ما تتلقاها الهيئة من شكاوى و
إخبار في قضايا الفساد مع اجراء التنسيق و التعاون مع ديوان الرقابة المالية بأعتبارها جهة
رقابية فنية متخصصة في مجال الرقابة ، و التدقيق و يمارس رقابته على جميع مؤسسات و
دوائر السلطة التنفيذية و الجهات التي تتصرف في الاموال العامة العائدة للدولة.
٤. تساهم الدوائر التابعة لهيئة النزاهة في منع الفساد و مكافحته و إعتماد الشفافية في ادارة
شؤون الحكم على جميع المستويات عن طريق وسائلها الوقائية و الردعية و تعزيز النزاهة التي
شملت مختلف المجالات التحقيقية و القانونية و الاستراتيجية و المؤسساتية و تقييم الأداء
الحكومي.
٥. أن هيئة النزاهة تنتظر في الشكاوى و الاخباريات التي ترد عليها اما مباشرةً من قبل
المواطنين او من قبل او من قبل موظف يعمل في دائرة معينة عن أية قضية متعلقة بالفساد المالي
و الاداري او عن طريق وسائل الاعلام المختلفة و كذلك البلاغات التي ترد اليها من المفتشين
العموميين في الوزارات و كذلك التي ترد اليها من ديوان الرقابة المالية في حالة اكتشاف مخالفة
مالية او وجود أسباب معقولة او أمور مالية غير نظامية المتعلقة بعملية صرف الاموال خلافاً لما
هو محدد في الموازنة العامة للدولة

٦. لضمان استمرار النزاهة و الأمانة و الشفافية في عمل الدوائر و مساءلتها، فمن خلال
التعاون و التنسيق الموجود بين ديوان الرقابة المالية و هيئة النزاهة من خلال المراجعة المالية
و المحاسبية للأموال العامة و عمليات تقييم الأداء و الكشف بواسطتها عن أدلة الفساد و
الاحتيال و التبذير و سوء الاستغلال و انعدام الفعالية في المسائل المتعلقة بتلقي الاموال العامة و
صرفها و استعمالها و إحالة جميع الادعاءات و الكسب غير المشروع او الأدلة المتعلقة بالفساد
الى هيئة النزاهة باعتبارها جهة رقابية مستقلة للمراقبة على كيفية تنفيذ الموازنة العامة في
الدولة.

ثانياً: المقترحات :

١. ضرورة تشريع نصوص قانونية لتنظيم آلية العمل و التعاون و التنسيق بين الهيئات المسؤولة عن الرقابة المستقلة في الحكومة الاتحادية مع اقليم كردستان العراق و كذلك آلية التعاون بين عمل ديوان الرقابة المالية و هيئة النزاهة.
٢. من الافضل أن يرتبط مكتب المفتش العام في العراق و اقليم كردستان بوزارة المالية لأن وزارة المالية الجهة المسؤولة عن اعداد و تنفيذ الموازنة العامة في الدولة و أن الاشخاص العاملين في وزارة المالية لديهم خبرة اكبر في الشؤون المالية لاسيما في مجال الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة.
٣. ضرورة الأخذ بأسلوب الرقابة الشاملة و التي تتضمن الرقابة المالية و رقابة الأداء حيث تهتم بتحقيق أهداف الموازنة العامة الى جانب التأكد من سلامة و قانونية عمليات التنفيذ، فضلاً عن الاهتمام بالرقابة على تنفيذ عمليات الإيرادات العامة قدر الاهتمام بتنفيذ عمليات النفقات العامة.
٤. وضع نظام خاص لشؤون موظفي هيئة النزاهة و غيرها من الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للحفاظ على الاستقلال الاداري و المالي بصورة قانونية و فعلية حتى يكونوا على درجة كبيرة من الاستقلالية لممارسة مهامهم الرقابية بعدين عن المؤثرات و الضغوط التي تواجههم و منحها الاستقلال المالي فعلي و ذلك بوضع موازنتها و عرضها على السلطة التشريعية مباشرة لإقرارها. وإدراجها في الموازنة العامة.
٥. ضرورة اعتماد قضاء متخصصين بالتحقيق و الحكم في قضايا الفساد المالي و الإداري مراقبة هدر المال العام و العمل ايضاً على تدريب بعض القضاة الحاليين على كيفية التحقيق في تلك القضايا نظراً لما فيها من خصوصية معينة في هذا المجال.
٦. ضرورة تشريع قوانين خاصة بالأثراء غير المشروع و العمل على وضع العقوبات الصارمة لمن يستغل وظيفته للكسب غير المشروع و كذلك تعزيز دور هيئة النزاهة في حماية المال العام من خلال فرض رقابة شديدة و صارمة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة. بجميع نبودها و فقراتها المحددة و المصادق عليها في قانون الموازنة العامة للدولة.
٧. نقترح ان يتم اختيار رئيس هيئة النزاهة من قبل القضاة كمرشح و يتم التصويت عليه من قبل البرلمان بثلثي اصوات مجلس النواب، كما أن اقالتهم يتم بنفس نسبة من التصويت لضمان استقلال و عدم هيمنة السلطة التنفيذية عليه لكي يمارس عمله بأكثر حيادية و استقلال .

الهوامش :

١. ينظر المادة الثانية من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) في ٢٠١١/١١/١٤.
٢. قانون انضمام العراق الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ ، قانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٧ ، المنشور في الوقائع العراقية في العدد رقم (٤٠٤٧) بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٣٠.
٣. ينظر المادة (٤) من قانون هيئة النزاهة العراقي المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ النافذ
٤. ينظر المادة (٦) من قانون هيئة النزاهة العراقي المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ النافذ
٥. ينظر المادة (٩) من قانون هيئة النزاهة العراقي المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ النافذ.
٦. ينظر المادة (١٠) من قانون هيئة النزاهة العراقي المرقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ النافذ.
٧. ينظر قانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كردستان العراق المرقم (٣) لسنة ٢٠١١، المنشور في جريدة وقائع كردستان بالعدد (١٢٩) في ٢٠١١/٦/٣.
٨. ينظر المادة (٥) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كردستان - العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١١.
٩. ينظر المادة (٩) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كردستان رقم (٣) لسنة ٢٠١١
١٠. يراجع المواد (١١) و (١٢) من قانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كردستان رقم (٣) لسنة ٢٠١١.
١١. ينظر المادة السابعة من قانون الهيئة العامة للنزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
١٢. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٨٨/ت/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/١٠/٩ ، المنشور في الموقع الالكتروني الآتي www.hjc.iq من قبل القاضي مدحت المحمود، رئيس مجلس القضاء الاعلى - المحكمة الاتحادية العليا. تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٠/١/٣
١٣. ينظر الفقرة الثانية من المادة (١١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
١٤. ينظر المادة (١٣) من قانون الهيئة العامة للنزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
١٥. ينظر القاضي رحيم حسن العكلي، حدود اختصاصات النزاهة في الاستعانة بالاجراءات الجزائية، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الالكتروني www.nazaha.net، ص(٦). تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٠/١/٤.
١٦. ينظر المادة (١٦) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
١٧. ينظر المادة (١٩) من قانون هيئة النزاهة العامة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
١٨. ينظر عدد الكتب المرسله من ديوان الرقابة المالية الى هيئة النزاهة من سنة ٢٠٠٦ لغاية الآن اكثر من (١٠٠٠) ألف كتاب ينظر الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية المنشور على شبكة الانترنت في الموقع الالكتروني الآتي: www.diwanraqaba.net بتاريخ ٢٠٢٠/١/٥.
١٩. ينظر المادة (٢٦) من قانون هيئة النزاهة العامة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
٢٠. ينظر د. احمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩، ص(٣٧٧) و د. عبدالله طلبة، الادارة العامة، جامعة دمشق، سوريا، ١٩٨٤، ص(١٥٩)
٢١. د. خليل هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية، ١٩٧١، ص(٢١٧).
٢٢. د. سمير عبود عباس و د. صباح نوري عباس ، الفساد الاداري و المالي في العراق، بدون دار النشر ، ٢٠٠٨، ص(٦-٧) و د. عماد صلاح الدين عبدالرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب ، دمشق، ٢٠٠٣، ص(٤٨).
٢٣. د. حسن صادق المرصفاوي ، قانون الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، ١٩٨٢، ص(١٤٥).

٢٤. ينظر د. محمد جمال ذنبيات ، المالية العامة و التشريع المالي، ط١، دار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ، عمان الاردن ، ٢٠٠٣، ص (٤٩). و د. عادل فليح العلي ، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب ، الموصل ، ١٩٨٩، ص(٢٧٧).
٢٥. د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، الاموال العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦، ص(٢٤) و د. محمد جمال ذنبيات، الوجيز في القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، الاردن ، ٢٠١١ ، ص(٣٥٢).
٢٦. د. احمد زهير شامية و د. خالد الخطيب ، المالية العامة، دار زهران، عمان ، ١٩٩٧ ، ص(٣٠).
٢٧. ينظر د. منصور ميلاد يونس ، مبادئ المالية العامة ، منشورات الجامعة المفتوحة ، ليبيا ، ١٩٩٤، ص(٢٠٢) و د. أعاد حمود القيسي ، المالية العامة و التشريع المالي ، الكتاب الاول، بيت الحكمة ، بغداد، ص(١٤٤)

قائمة المصادر

أولاً: الكتب باللغة العربية:

١. د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا، الاموال العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦.
٢. د. احمد زهير شامية و د. خالد الخطيب ، المالية العامة، دار زهران، عمان ، ١٩٩٧.
٣. د. احمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩.
٤. د. أعاد حمود القيسي ، المالية العامة و التشريع المالي ، الكتاب الاول، بيت الحكمة ، بغداد.
٥. د. حسن صادق المرصفاوي ، قانون الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، ١٩٨٢.
٦. د. خليل هيكل ، الرقابة على المؤسسات العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية، ١٩٧١.
٧. د. سمير عبود عباس و د. صباح نوري عباس ، الفساد الاداري و المالي في العراق، بدون دار النشر ، ٢٠٠٨.
٨. د. عادل فليح العلي ، اقتصاديات المالية العامة، دار الكتب ، الموصل ، ١٩٨٩.
٩. د. عبدالله طلبة، الادارة العامة، جامعة دمشق، سوريا، ١٩٨٤.
١٠. د. عماد صلاح الدين عبدالرزاق الشيخ داود، الفساد و الاصلاح ، منشورات اتحاد الكتاب العرب ، دمشق، ٢٠٠٣.
١١. د. محمد جمال ذنبيات ، المالية العامة و التشريع المالي، ط١، دار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ، عمان الاردن ، ٢٠٠٣.
١٢. د. محمد جمال ذنبيات، الوجيز في القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، الاردن ، ٢٠١١.
١٣. د. منصور ميلاد يونس ، مبادئ المالية العامة ، منشورات الجامعة المفتوحة ، ليبيا ، ١٩٩٤.

ثانياً : القوانين:

١. قانون الهيئة العامة للنزاهة لاقليم كردستان العراق المرقم (٣) لسنة ٢٠١١، المنشور في جريدة وقائع كردستان بالعدد (١٢٩) في ٢٠١١/٦/٣.
٢. قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) في ٢٠١١/١١/١٤.
٣. قانون انضمام العراق الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ ، قانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٧ ، المنشور في الوقائع العراقية في العدد رقم (٤٠٤٧) بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٣٠.

ثالثاً : القرارات و الكتب المنشورة على المواقع الالكترونية:

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٨٨/ت/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/١٠/٩ ، المنشور في الموقع الالكتروني الآتي www.hjc.iq من قبل القاضي مدحت المحمود، رئيس مجلس القضاء الاعلى – المحكمة الاتحادية العليا. تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٠/١/٣.

٢. القاضي رحيم حسن العكيلي، حدود اختصاصات النزاهة في الاستعانة بالاجراءات
الجزائية، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الالكتروني www.nazaha.net. تاريخ
زيارة الموقع ٢٠٢٠/١/٤.
٣. الكتب المرسلة من ديوان الرقابة المالية الى هيئة النزاهة من سنة ٢٠٠٦ لغاية الآن اكثر
من (١٠٠٠) ألف كتاب ينظر الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية المنشور على شبكة
الانترنت في الموقع الالكتروني الآتي: www.diwanraqaba.net بتاريخ
٢٠٢٠/١/٥.

دور قانون الإدارة المالية المعدل في تعزيز الإيرادات العامة

م. م حسين حزام بدر

مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية

الملخص :

ان الدولة العراقية منذ تأسيسها قد اهتمت بالإدارة المالية للأموال العامة باعتبارها الشريان الحيوي، لديمومتها واستمرارها بتنفيذ مهامها وواجباتها تجاه المجتمع، مما يتطلب وضع الاطر القانونية لجبايتها وتخطيطها وتنظيمها ووضع اسس واليات انفاقها والمحافظة والسيطرة عليها، صدر قانون الإدارة المالية والدين العام السابق بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت لسنة ٢٠٠٤ تتحدد مشكلة البحث في أن قانون الإدارة المالية والدين العام صدر في ظروف حرجية من قبل سلطة غير مدركة لبيئة العمل المحاسبي للوحدات الحكومية العراقية وكفاءة المحاسبين العاملين فيها وفي غياب سلطة تشريعية عراقية وطنية ويهدف البحث إلى دراسة القانون الجديد الذي صدر عام ٢٠١٩ ، واعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي لبيان التأثير من خلال دراسة هذا القانون وتحديد تأثيره في تعزيز الإيرادات العامة للعراق

المقدمة

اهتمت الدولة العراقية منذ تأسيسها بالإدارة المالية للأموال العامة وقوانينها باعتبارها الشريان الحيوي، لديمومتها واستمرارها بتنفيذ مهامها وواجباتها تجاه المجتمع، مما يتطلب وضع الاطر القانونية لجبايتها وتخطيطها وتنظيمها ووضع اسس واليات انفاقها والمحافظة والسيطرة عليها فلذلك اعتمدت الحكومات المتعاقبة منذ تأسيس الدولة العراقية على التشريعات التي كانت نافذه قبل الاستقلال وخصوصاً المطبقة من قبل الدولة العثمانية، والاحتلال البريطاني الى ان تم تشريع اول قانون للإدارة المالية في عام ١٩٤٠ رقم ٢٨ قانون اصول المحاسبات العامة ، ومع تطور الاوضاع السياسية والاقتصادية للعراق صدرت تشريعات اخرى للإدارة المالية وقد تضمنت مبادئ وقواعد تحكم ادارة المال العام جباية وانفاقاً وقد تم تركيز على المبادئ والقواعد والاسس و اعداد الموازنة العامة السنوية، والتي تشمل الجهات المسؤولة عن اعدادها والتوقيعات المتعلقة بها وتحديد بداية ونهاية السنة المالية والجهة المسؤولة عن تشريعها واصدارها ، والصلاحيات المالية لرئيس الحكومة ووزير المالية والوزير المختص. ارتباط الدوائر الحسابية والرقابية في وحدات الانفاق اداريا وفنيا واليات عملها وتحديد النظم المحاسبية والمالية المستخدمة في تسجيل العمليات والمعاملات في وحدات الانفاق واعداد البيانات والحسابات الختامية وتوقيعات تقديمها والجهات المسؤولة عن رقابة وتدقيق حسابات وحدات الانفاق العام والتقارير المطلوبة تقديمها عند تنفيذ الموازنة أيضاً تحديد مصادر الاموال العامة وطرق جبايته هناك نوعين من وحدات الانفاق العام الوحدات الممولة مركزياً من الموازنة العامة

- للدولة وحدات التمويل الذاتي ذات النشاط الاقتصادي والخدمي والية تمويلها ومراقبتها حدد مصادر الاموال العامة من اربعة مصادر رئيسية وهي:
- الايرادات المتأتية من املاكها ومشاريعها الاقتصادية
 - الرسوم المتأتية عن تقديم الخدمات العامة
 - الضرائب
 - القروض الخارجية والمحلية.

أهمية البحث: تأتي أهمية البحث من تناوله لتأثيرات مسارات قانون الادارة المالية من حيث دوره في تحصيل الأموال العامة واستخدام هذه الأموال وما يؤول اليه ذلك في قرارات التخطيط الاقتصادي والمالي والاجتماعي.

هدف البحث: تحليل حيثيات قانون الإدارة المالية والايرادات وبيان تأثيره على الاقتصاد العراقي.

مشكلة البحث: تتحدد في أن قانون الإدارة المالية السابق صدر في ظروف حرجة من قبل سلطة غير مدركة لبيئة العمل المحاسبي للوحدات الحكومية العراقية وكفاءة المحاسبين العاملين فيها وفي غياب سلطة تشريعية عراقية وطنية.

منهجية البحث: يتبنى البحث، المنهج الوصفي كسياق عملي لوصف حيثيات الموضوع محل الدراسة، وكذلك المنهج المقارن لاضطلاعه بمهمة مقارنة وتحليل الثغرات والمنجزات الواردة في كلا الاصدارين.

هيكلية البحث: جاء البحث في ثلاث محاور رئيسية اساسية اهتم الأول منها بالمفاهيم النظرية لإدارة المالية العامة اما الثاني في قانون الإدارة المالية لعام ٢٠٠٤ و٢٠١٩ المواد والبنود التي تخص الإيرادات وكيفية سد عجز الموازنة العامة فقد جاء الثالث الإيجابيات والسلبيات في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ وانتهى البحث في اهم الاستنتاجات والتوصيات.

المحور الأول: المفاهيم النظرية لإدارة المالية العامة

اولا: مفاهيم تضمنها قانون الإدارة المالية:

سنتناول في هذه الفقرة أهم المفاهيم التي تخدم البحث وكالاتي:

١- الإدارة العامة:

"يقصد بالإدارة العامة Public administration جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة " ^١ لذا هي شاملة لجميع الهيئات العامة المركزية كانت ، او محلية مكلفة بوظيفة تلبية الاحتياجات العامة على اختلاف صورها .

٢- الإدارة المالية:

عرف كل من capeskin،Brigham بأنها ((الوظيفة الإدارية الخاصة بوضع خطط التمويل والحصول على الموارد المالية واستخدامها بالطريقة التي تؤدي الى زيادة فعالية عمليات وانجازات المؤسسات الى اقصى أحد))^٢

مفهوم الإدارة المالية على مستوى الدولة ان الوظيفة المالية المتعلقة بتخطيط وتوفير الاموال ورقابتها وادارتها، وعلى مستوى الدولة فأن مفهوم الادارة المالية يكون اوسع وأشمل اذ ينصرف مفهوم الادارة المالية الى كيفية تنظيم وتخطيط ورقابة الاموال العامة جبايتا وأنفاقا من مصادره

المختلفة والمحددة قانونا وانفاقها على ابواب الصرف المتعلقة بنشاطات الدولة المختلفة الاقتصادية والخدمية وان اهم العناصر المؤلفة للإدارة المالية العامة هي:

أ- **النفقات العامة:** تستخدم الدولة عند قيامها بتنفيذ نفقاتها مبالغ نقدية لغاية عمل اهدافها ومواجهة الحاجات العامة وتحقيق اهداف اجتماعيه او اقتصادية.^٢

ب- **الإيرادات العامة:** هي موارد تحصل عليها الدولة قسرا من الافراد كالضرائب والغرامات، وأخرى تحصل عليها الدولة دون مقابل كالإعانات والمنح التي تدفع لمصلحتها. ولو اردنا الرجوع الى تلك الإيرادات نجدها وسيلة مالية باستطاعتها تمكين الدولة من تنفيذ سياستها العامة، وتوزيع اعباءها وفق مبدأ المساواة والعدالة.^٤

ج- **الموازنة العامة:** للموازنة العامة عدة تعريفات، عرفها قانون أصول المحاسبات العثمانية لسنة (١٩١١) بانها " القانون المبين مخمنات واردات الدولة ونفقاتها، السنوية والمتضمن الآذن بوضعها موضع التطبيق والاجراء " ° وأيضا تعرف هي خطة تتضمن تقدير النفقات الدولة ، وإيراداتها وذلك بتحديد السلطة السياسية لفترة زمنية قد تكون في الغالب سنة ، لتقدير أهدافها لمخططة لها.^٦

٣- التشريع المالي:

مجموعة من القوانين والاحكام والقواعد، التي تتبعها الدولة في إدارة شؤونها المالية، والمتعلقة بالإيرادات العامة، والنفقات العامة والموازنة العامة.^٧ وقد عرفه الدكتور أعاد القيسي بأنه " مجموعة القوانين، والأنظمة المالية التي تتبناها الدولة ، بهدف تنظيم وتطبيق الانفاق والإيراد والموازنة بينهما"^٨. ويتضح لنا عبر التعاريف أن القواعد القانونية موجودة في كل المجتمعات وهي انعكاس للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتي تهدف لتلبية حاجاته وتكون قابلة للتطور ، ولهذا نجد القوانين عديدة في مجتمع الدولة ، ومنها القواعد القانونية المالية نفسها التي تقوم بها السلطة التشريعية عبارة عن قواعد قانونية ملزمة، وتكون هذه القواعد القانونية الملزمة والصادرة عن السلطة التشريعية بالنشاط المالي للدولة، وأن تكون هذه الجهة التي تقوم بتلك الإجراءات وتمارس عملية التشريع وسن القوانين المالية هي الجهة التي منحها القانون هذه الصلاحية عبر التشريعات المالية والمتعلقة بمالية الدولة التي تصدر عن هيئة مختصة قانونا.

المحور الثاني: قانون الإدارة المالية لعام ٢٠٠٤ و٢٠١٩ المواد والبنود التي تخص الإيرادات وكيفية سد عجز الموازنة العامة.

أولاً: القانون الإدارة المالية العامة لعام ٢٠٠٤

أدت الأوضاع السياسية والاقتصادية للبلدان النامية في القرن الماضي الى تخلف هذه البلدان وتراكم ديوناتها الداخلية والخارجية لذلك بدأت هذه الدول من بينها العراق بتنظيم الإدارة المالية بإصدار قانون أصول المحاسبات العامة العثماني لعام (١٩١١) فضلا عن التعليمات نظام السلطة في الأمور المالية رقم ٧١٥ لسنة (١٩٢٤) واللذان الغيا بعد صدور قانون أصول المحاسبات العام رقم (٢٨) لعام (١٩٤٠) والذي أجريت عليه تعديلات أحد عشر تعديلا (١٢)

آخرها عام ١٩٨٧ و ٢٠٠٤ وتم تجميده بموجب امر سلطة الائتلاف الموقت بعد صدور قانون الإدارة المالية لعام (٢٠٠٤) الذي صدر في ظروف الاحتلال وما أعقبها من تحديات وقد تحقق هذا التطور بتوفير عوامل مساعدة منها: عامل التقدم الاقتصادي ومتطلباته ، والآخر الأزمات الاقتصادية التي يمر بها البلاد والذي جعل سببا للتطور الاجتماعي والاقتصادي للدولة المسؤولة عن العدالة الاجتماعية، وفيما يلي بعض المواد ونتبنى من هذا القانون على قدر ارتباطه بموضوعة الإيرادات العامة للدولة.

١ - حيث حدد القسم الرابع - سابعا - بما يأتي:

الإيرادات النقدية والعينية للوزارات الحكومية ومنظماتها الفدرالية وتتكون من:
"أ. عائدات ضريبية. ب. عائدات غير ضريبية. ت. القروض المحلية والخارجية. ث. إعادة تسديد قروض الحكومة. ج. ما ينشأ عن تحويل الأصول. ح. تحويلات الأرباح الفائضة من البنك المركزي العراقي بموجب النصوص ذات الصلة في قانون البنك المركزي. خ. تحويلات من حكومات الأقاليم والمحافظات والحكومات المحلية بما فيها أموال الخزينة الخاصة"^٩.

٢ - تناول القسم الخامس من هذا القانون إدارة عوائد النفط.

بموجب هذا القسم فان جميع عوائد النفط المستخرج حاليا ومستقبليا وأي مبالغ تنشأ عن استثمار أموال في حساب عائدات النفط تعد من إيرادات الموازنة العامة باستثناء نسبة ٥% من عائدات تصدير النفط التي تذهب إلى صندوق التعويضات وفقا لقرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٠٠٣ وبموجب قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٦٨٧ لسنة ١٩٩١. كما أنشأ هذا القسم مسؤولية إدارة عوائد النفط لوزير المالية ومنح مجلس الوزراء صلاحية تشكيل لجنة للإشراف على عمليات حساب عوائد النفط^{١٠}.

أن قانون الإدارة المالية والدين العام صدر في ظروف حرجية من قبل سلطة غير مدركة لبيئة العمل المحاسبي للوحدات الحكومية العراقية وكفاءة المحاسبين العاملين فيها وفي غياب سلطة تشريعية عراقية وطنية. كان من الاسباب الموجه للإصدار هذا التشريع حسب ما ورد القانون او لتحسين ظروف الحياة الكريمة ، بتوفير فرص عمل للحد من البطالة مع توفير سوق مالي مستقر يسد حاجة العراقيين ، بوضعهم قوانين متعلقة بإصدار السندات وتسديد الدين العام وذلك الغرض منه دعم وتشجيع التمويل الحكومي وتعزيزها. والارتقاء بالبنية الاقتصادية والاضاع المستقرة، كما ان هذا القانون

ينشئ هيكل شامل لمباشرة السياسة الضريبية وسياسة الموازنة بما يتفق وأفضل الممارسات الدولية من خلال وضع مراحل لصياغة الموازنة الاتحادية وعدد من التقارير المطلوبة لغرض زيادة امكانية الاعتماد وشفافية عمليات الموازنة واهم فقره فيها هي تصنيف الإيرادات العامة الى عائدات ضريبية وتشمل ضريبة عائدات النفط وضريبة العائدات الغير نفطية، اما العائدات غير ضريبية وتشمل (عائدات نفطية وعائدات غير نفطية) وتشمل الإيرادات المتأتية من عده مصادر. في السنوات الماضية لم تكن تبشر باستقرار سياسي او اقتصادي واجتماعي قد يتطلب اصلاحها آجال زمنية ولعل في مقدماتها لم تكن الحصيلة الضريبية وخاصة المباشرة منها ذو اسهام فعال في تمويل الإيرادات العامة. المرحلة السابقة تمثلت بعدم الاستقرار الامني الذي لعب

دورا في تكلؤ التحصيل الضريبي. ووضع الكساد الاقتصادي الذي لا يسمح بفرض المزيد من الضرائب أيضا لم يكن هنالك الالتزام من قبل المكلفين في ابراء ذممهم الضريبية في مواعيد التحاسب الضريبي وشيوع التهرب الضريبي والفساد الاداري. كل ذلك ساهم في عدم تعزيز الإيرادات، ما يعني انها لم تحقق الاهداف المرجوة منها .

ثانيا: قانون الادارة المالية الاتحادية المعدل رقم ٦ لسنة ٢٠١٩:

١-موجبات القانون الجديد:

لغرض تنظيم القواعد والإجراءات التي تحكم الإدارة المالية والمحاسبية في مجال التخطيط والاعداد والتنفيذ والرقابة والتدقيق ، للموازنة العامة الاتحادية وتوجيه جميع الإيرادات الاتحادية الى الخزينة العامة لتغطية الانفاق العام وتحديد ارتباط وحدات الرقابة الداخلية من الناحيتين الإدارية والفنية ، ووضع الاليات المتعلقة بتنفيذ الموازنات والالتزام كل جهة منفذة وتحديد مسؤولية وزارة المالية في مرحلة التنفيذ إضافة الى تحديد مواعيد معينة لتقديم موازين المراجعة والحسابات الختامية والالتزام بمبادئ الموازنة (شفافية الموازنة وشمولية الموازنة ووحدة الموازنة وسنوية الموازنة) عند تهيئة وتنفيذ الموازنة العامة الاتحادية والأمور المتصلة بها وبما يضمن استقرار الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي وتعزيز تخصيص موارد الموازنة وتحسين نوعية معلومات الموازنة المقدمة النواب ، شرع هذا القانون (قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩)^{١١}

٢-بنود القانون الجديد:

وتضمن أحد عشر فصلا، وفيما يلي اهم بنود المتعلقة بموضوعة الدراسة (الإيرادات):

أ- الفصل الثاني اعداد الموازنة - المادة - ٤ - أولا

تعد الموازنة العامة الاتحادية على أساس تقديرات التنمية الاقتصادية والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي والتنمية المستدامة والسياسة الاقتصادية والتطابق مع البرنامج الحكومي والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق وتقليل التقلبات في الانفاق الحكومي والانجاز الكفوء لتحصيل الإيرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والإنتاج النفطي والإيرادات الضريبية والرسوم والإيرادات الأخرى.^{١٢}

ب - الفصل الرابع - تنفيذ الموازنة - المادة - ٢٧ - أولا

تقيد الضرائب والرسوم المستحقة إيرادا للخزينة العامة للدولة .ثانياً- تحدد الأجور لقاء الخدمات التي تقدمها دوائر الدولة من الرئيس الاعلى وفق القوانين والتعليمات والأنظمة النافذة .ثالثا- يتم قبض وارادات الدولة وجباية أموالها من موظفين مختصين وبموجب وصولات قبض يحددها وزير المالية .رابعا- تقيد جميع الواردات بما فيها التبرعات والهبات إيرادا نهائيا في الحسابات وتقيد مصاريف التحصيل والإدارة وجميع ما يتفرع من ذلك من نفقات مصرفا نهائيا في الحسابات ولا يجوز في اي حال من الأحوال تنزيل قسم من المصروفات او كلها من أصل الواردات ويقيد الصافي إيرادا اما الواردات التي تجبى بالأمانة فتتبع التعليمات الخاصة بها.

المادة - ٢٧ - خامسا - تقوم وزارة المالية بتتزيل المبالغ المترتبة جراء عدم تحويل تلك
الوزارات او الأقاليم ، او المحافظات غير المنتظمة بجعلها إيرادات النفط والغاز من التمويل
السنوي المخصص .^{١٣}

٣- الرسوم

هو عبارة عن مبلغ من المال يدفعه الفرد إلى الدولة، لقاء خدمة معينة تقدمها الدولة
للشخص مقابل منفعة خاصة يحصل عليها من إحدى الهيئات العامة، ونتيجة هذه المنفعة تصب
مصلحة المجتمع عامة، وهذا ما يطلق عليه تنظيم العلاقات بين الافراد، والهيئات العامة لإداء
نشاط خاص لإفادة خدمة عامة شاملة .^{١٤}

وتعتبر الضرائب والرسوم من الإيرادات المهمة لتغطية النفقات الدولة حيث ذكرها الدستور
العراقي لسنة ٢٠٠٥م اهتم بالضرائب وهما المادة (١٩/تاسعا) والمادة (٢٨/اولا وثانيا)
كما " لا تفرض الضرائب والرسوم ، ولا تعدل ، ولا تجبى ، ولا يعفى منها ، الا بقانون " ^{١٥}

٤-وتضمن الفصل السادس والفصل العاشر من هذا القانون تحديد العوائد النفطية التي تدخل
ضمن إيرادات الموازنة العامة الاتحادية وتشمل:

أ- الفصل السادس -إدارة العوائد النفطية- المادة ٣٥- المادة ٣٦- المادة ٣٧- تشمل العوائد
النفطية ما يأتي.

ب -مجموع العوائد الكلية للشركات العامة من مبيعات النفط الخام المحلية والاجنبية ومنتجات
النفط والغاز.

ج - جميع المبالغ المتحققة من عقود النفط والغاز التي تنفذها شركات النفط العالمية.

د - حصة الخزينة من ارباح الشركات العاملة في قطاع النفط والغاز وتشمل كل العوائد من
المصادر اعلاه ضمن حساب يدعى (حساب عائدات النفط والغاز).

هـ - تودع جميع العائدات في حسابات مصرفية تفتح خصيصاً لهذه العوائد من قبل وزير المالية
و- يتم الصرف من حسابات عائدات النفط والغاز فقط لتمويل تخصيصات الموازنة الاتحادية

وبتوقيع وزير المالية وموظفين اثنين لا تقل درجتهم عن مدير عام يختارهما وزير المالية

س - يخضع هذا الحساب لتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي ومدقق خارجي معروف دولياً

ح - يرفع وزير المالية الى مجلس النواب ولجنة الشؤون الاقتصادية تقريراً تفصيلياً عن
الحساب ونتائج التدقيق الفصلية عن وضع الاستثمارات وتقرير ديوان الرقابة المالية يتضمن
تفاصيل عن حركة اموال الحساب

ط - تقدم الشركات العاملة في قطاع النفط والغاز تقريراً فصلياً الى وزير المالية ووزير النفط
فعلياً يتضمن كميات ومبالغ جميع عمليات انتاج وبيع وتصدير النفط والغاز والمدفوعات
والمطالبات القائمة للشركات العالمية، ويرفع وزير المالية تقريراً بذلك الى مجلس الوزراء .^{١٦}

٤- الفصل العاشر الشفافية - المادة ٥٠ - أولا

تضمن هذا الفصل مبادئ ومعايير الشفافية إذا بين القانون ما يلي

١- تلتزم وحدات الانفاق بالمبادئ، والمعايير لتحقيق موازنة تتخصص بالشفافية والافصاح

عن اليات الجمع والانفاق للأموال العامة

٢- -تنشر واقعها الالكتروني لبيانات، ومعلومات ووثائق وتقارير متعلقة بالأنشطة المالية
(السابقة والحالية والمستقبلية) بطرق منظمة ومنتظمة المحدد نشرها وهي :

أ- وثيقة السياسة المالية المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون والتي تشمل اهداف وقواعد السياسة المالية المعتمدة، التنبؤات الاقتصادية الكلية ومؤشرات المالية العامة والاقتراضات الرئيسية الموازنة، المخاطر المالية، قائمة بجميع الضمانات الصادرة من الحكومة.

ب- التقديرات المفصلة للإيرادات النقدية والعينية الجارية والاستثمارية لكل وحدة إنفاق.

ج - سياسة استثمار فائض حساب إيراد النفط والغاز

د- التقرير الشهري لحساب إيراد النفط والغاز

هـ - نتائج التدقيق الفصلي

و - البيانات المالية السنوية لحساب إيراد النفط والغاز

س - تقرير ديوان الرقابة المالية^{١٧}

المحور الثالث: الإيجابيات والسلبيات في قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ أولاً: الإيجابيات:

لهذا القانون العديد من الإيجابيات أهمها:

١- تنظيم ادارة العوائد المالية، من خلال تخصيص حسابات مصرفية خاصة بها وحصرها لتمويل الموازنة العامة واستثمار الفائض منها، وتحديد المخولين بالصرف واعداد حسابات ختامية واخضاع هذه الحسابات لتدقيق ديوان الرقابة المالية ومدقق أجنبي، وتقديم تقارير فصلية عنها.

٢- خول هذا القانون وزير المالية الاقتراض محلياً وخارجياً واصدار السندات حوالات الخزينة الحكومية لسد عجز الموازنة، وله حق تخويل البنك المركزي بذلك وادارتها واستردادها كما تم تخويل وزير المالية اصدار ضمانات تشمل القروض والديون والخطابات والاعتمادات والضمانات المقابلة وتعهات الائتمان. بحيث لا تتجاوز نسبة (٣%_٥%) من الناتج المحلي او من الإيرادات العامة.

٣- تضمنت المادة -٤- من أولاً: ان الادارة الضريبية في العراق ماضية في الاصلاحات الهيكلية لها والمتمثلة في توسيع نطاق التحصيل الضريبي من خلال شمول جميع الأنشطة و ادخال انماط جديدة للوعاء الضريبي في مقدمتها التعرف الكمركية ، وتفعيل دور الرقابة والحد من عمليات التهرب الضريبية ، وذلك من شأنه تفعيل دور الضريبية في تحقيق الاهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية للدولة

٤- المادة ١٩- ثانياً: تحت هذه المادة الى انشاء صندوق سيادي من خلال الإشارة الى استخدام واستثمار فائض الموازنات في هذا الصندوق ، وهذه مسألة مهمة لتحقيق إيرادات سنوية مستقرة عن طريق استثمار هذه الفوائض في موجودات الصندوق من الاسهم الممتازة والسندات المضمونة.

٥ - الزم القانون المادة ٥٠ - أولاً: تلتزم وحدات الانفاق بأن تكون وفق مبادئ ومعايير تمتاز بالوضوح وعدم الضبابية في اليات جمع الموازنة العامة وانفاقها ونشرها على المواقع الالكترونية ببياناتها ومعلوماتها المالية والإدارية بالتوقيت الموضوع لها بتصريح وزارة المالية او غيرها من المواقع الحكومية: وذلك للحد من الفساد المالي والإداري.

ثانيا - السلبيات:

ومن أبرز هذه السلبيات القانون الجديد ما يلي:

- 1 - المادة -١٣- ثالثا - يقتضي اعتماد بيانات مالية عند انتهاء سنة وذلك بجعلها أساسا لبيانات سنة مالية أخرى ، بتقدير الموازنة الموضوعة لها ، وهذا لا يجوز وذلك لخصوصية النفقات والإيرادات العامة التي تعتمد على سلعة متقلبة (النفط) التي تخضع أسعارها الى التقلبات الشديدة نتيجة الوضع الإقليمي والعالمي لسوق الطاقة.
- ٣- وفقا للمادة (٤٠) - أولا- منحت هذه المادة الفرصة للأقاليم والمحافظات توسيع القرض بدون ضمان لتسديدها، يعد من المشاكل المالية في تسديد القروض، كما هو الحال في إقليم كردستان. وعليه يفضل وضع شروط وضمانات مصدقة، بموافقة مجلس الوزراء ومجلس النواب.
- ٤- المادة -٤٦- رابعا: أعطت صلاحيات شطب الموجودات التالفة والمتضررة من المفقودات الى وزارة المالية ووزيرها المختص والرئيس الأعلى للجهة الغير مرتبطة بالوزارة وذلك جراء الاستخدام العادي وهنا يجب: ان تحدد صلاحيات للعمل الغير متعمد وليس المتعمد اما الموجودات المفقودة تكون من صلاحيات الوزير، مجلس الوزراء لشطبها بسقف محدد عند استحصال موافقة القانونية، يخرج منها حالات الإهمال المتعمد.
- ٥- نص الفصل الحادي عشر: المادة-٥٥- الغاء قانون الإدارة المالية والدين العام الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ باستثناء الملحق (ب) الخاص بقانون الدين العام الملحق به. وهذا يعني استمرار العمل بقانون الدين العام وهنا ترد عدة ملاحظات منها: قانون الإدارة للدين العام يحتوي مشاكل ومعوقات بحاجة الى تعديل. وكذلك لا يوجد مبرر بإقرار قانون جديد للإدارة المالية يخلو من قانون الدين الحكومي رغم ان الاخير جزء من الأول، فضلا عن الوضع المالي الصعب والديون المتراكمة وهذا يتطلب إعادة هيكلة مضمون قانون ادارة الدين النافذ.

الاستنتاجات:

ان القانون سوف يؤدي الى زيادة الإيرادات العامة وذلك:

- ١- تحت المادة ١٩- ثانيا: على انشاء صندوق سيادي لدعم الموازنة عن طريق الإيرادات المتحققة لاستثمار فائض الموازنة في استثمارات مجزية (الأسهم الممتاز او السندات)
- ٢- تلزم المادة -٢٠- ثانيا: على وزير المالية بتقديم تقرير فصلي حول استخدامات احتياطي الطوارئ لمجلس النواب وهذا امر ايجابي لإحكام الرقابة والتدقيق
- ٣- المادة -٢٧- سابعا: خضوع حساب عائدات النفط والغاز للتدقيق وتعالج حالة الفساد الإداري والمالي عن طريق خضوع الحسابات الختامية لتدقيق ديوان الرقابة المالي ومدقق أجنبي
- ٤- يقدم وزير المالية الاتحادي وفقا للمادة -٤٤-تقريراً موحداً عن الديون الحكومية خلال (ثلاثين يوماً) من تاريخ انتهاء السنة المالية الى مجلس الوزراء.
- ٥- تحت المادة -٥٠- أولا: الشفافية اذ الزم القانون الإفصاح عن اليات جمع وأنفاق الأموال العامة ومعلومات ووثائق وتقارير من النشاطات المالية (السابقة والحالية والمستقبلية) ونشرها

على مواقعها الالكترونية في الوقت المناسب وحدد المواضيع التي تنشر على المواقع الالكترونية
لوزارة المالية او غيرها من المواقع الحكومية

التوصيات:

- ١- تحديد اطر قانونية وقواعد مالية محكمة لمسار الانفاق العام وفق معايير تتضمن الكفاءة والفاعلية لتحقيق الاستدامة المالية
- ٢- انشاء صندوق سيادي لاستثمار الفوائض النفطية لتسديد الدين العام المتراكم
- ٣- على وزارة المالية منح حصة المحافظات من البتر ودولار بعد تدقيقها على ان تمنح بشكل ربع سنوي ولمجلس الوزراء صلاحية تأجيل دفع مستحقات البتر ودولار لمراعاة الوضع العام الطارئ
- ٤- على وزير المالية في اعداد تقرير مالي يتضمن تنبؤات اقتصادية وتنبؤات للنفقات والايادات والتوقعات والعجز وسقف النفقات للوزارات والوحدات المالية.

الهوامش :

١. ادارة الأعمال الحكومية أ.د محمد الصيرفي ، <http://al3loom.com> .
٢. د. جمال الدين المرسى، د. احمد عبد الله اللحاح الادارة المالية مدخل اتخاذ القرارات، سنة ٢٠٠٧ ص ١٤ .
٣. د. احمد سامي منقاره، المفاهيم التقليدية والحديثة في الأموال العمومية والموازنة العامة، ط ٢ لسنة ٢٠١٤ ص ١٩ .
٤. د. طاهر الجناي، علم المالية العامة والتشريع المالي، المكتبة القانونية بغداد، لسنة ٢٠١٧ ٢٠١٨ ص ٥٩ .
٥. فارس الخوري، موجز في علم المالية، مطبعة الجامعة السورية، دمشق، ط ٢، ١٩٣، ص ٤٢٧ .
٦. د. دكتور محمد طه حسين الحسيني الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، منشورات زين الحقوقية بيروت، لبنان، الطبعة الأولى لسنة ٢٠١٦ ص ٢٨ .
٧. د. احمد زهير شامية و د. خالد الخطيب، المالية العامة، الناشر دار زهران للنشر، عمان، ط ١٩٩٦، ص ٢٩ .
٨. د. (اعاد محمود القيسي)، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ط ١٩٩٣، ص ٢٩ .
٩. سلطة الائتلاف، قانون الإدارة المالية والدين العام، الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٤، لسنة ٢٠٠٤، ص ١١٤ .
١٠. ينظر: المصدر نفسه، ص ١١٦-١١٧ .
١١. الوقائع العراقية الجريدة الرسمية لجمهورية العراق العدد (٤٥٥٠) ٥ اب لسنة ٢٠١٩ .
١٢. الوقائع العراقية، الجريدة الرسمية، لجمهورية العراق العدد (٤٥٥٠) ٥ اب لسنة ٢٠١٩ .
١٣. الوقائع العراقية الجريدة الرسمية لجمهورية العراق العدد (٤٥٥٠) ٥ اب لسنة، ٢٠١٩، ص ١٦ .
١٤. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة، بيروت ١٩٩٢ .
١٥. دستور جمهورية العراق، مادة (١/٢٨) من، لسنة ٢٠٠٥ م .
١٦. المصدر نفسه: ٢١-٢٢ .
١٧. المصدر نفسه: ص ٢٩ - ص ٣٠ .