

تقييم العوامل المؤثرة على إعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية

” دراسة تطبيقية على عينة من الإدارات المحلية في العراق ”

م.م. نعيم تومان مرهون الزيايدي

كلية الادارة والاقتصاد / جامعة القادسية

المستخلص

تهدف هذه الدراسة إلى بيان طبيعة الموازنات الاستثمارية (الرأسمالية) وأهميتها والأسس والمعايير العلمية التي يجب أن تستخدم في إعداد الموازنات الاستثمارية وتنفيذها فضلاً عن تحديد أهم العوامل المؤثرة التي تحد من فاعلية هذه الأداة ولتحقيق هذه الأغراض استخدمت عينة عشوائية بسيطة اشتملت على (٣٤) مستجيب يعملون في وظائف ذات طبيعة محاسبية ورقابية وتدقيقية .

لقد وجدت الدراسة عدداً من الاستنتاجات كان من أهمها أن الجهد البشري يلعب دوراً مؤثراً سواء في نجاح أو فشل الموازنة الاستثمارية ، بالإضافة إلى ذلك أشارت الاستنتاجات إلى أن هناك العديد من العوائق التي تواجه الموازنات الاستثمارية كقلة الموارد اللازمة لتمويل الموازنة والشكاوي من عدم عدالة توزيع الموارد المالية بين المحافظات والإقليم فضلاً عن تأخير المصادقة على الموازنة المركزية للدولة بما يشبه الاقتصادات الموجهة مركزياً .

Abstract

This study aims to show the quality nature investment budgets (capital) , its importance , principles and scientific standards that must be used in the preparation and implementation of investment budgets in addition to identifying the most important factors affecting that limit the effectiveness of this administration to achieve these purposes used a simple random sample included on (٣٤) transponder working in the nature of jobs and accounting control and auditing.

The study found a number of conclusions that was the most important human effort plays an influential role both in the success or failure of the investment budget, in addition to that indicated conclusions , there are many obstacles facing investment budgets resources needed to finance the budget and complaints of inequitable distribution of financial resources between the provinces and the region as well as the delay of the ratification of the central budget of the state, similar to centrally planned economies.

المقدمة Introduction

تمثل الموازنة الاستثمارية إحدى أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة في تطوير المجتمع وتلبية احتياجاته من البنى التحتية والمشاريع ، فهي تمثل خطة عمل للمستقبل تحدد بموجبها العلاقة بين الحكومة والمواطن ومن خلالها يمكن لكل فرد من أفراد المجتمع أن يتعرف على ما تنفقه الحكومة من مبالغ ضمن أوجه الصرف المحددة في الموازنة ، كما أنها تعتبر وسيلة أو أداة اقتصادية لإعادة توزيع الدخل بصورة صحيحة وفقاً لمتطلبات واحتياجات المجتمع . وتعد الموازنة الناجحة مقياساً لنجاح الإدارات الحكومية أو إدارة الدولة لكونها تبرز فلسفة الدولة في شتى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ولذلك فإنها تعتبر مرآة عاكسة للسياسة المالية للحكومة في إطار السياسة الاقتصادية ومقياس لحركتها المستقبلية في الوسط الاجتماعي (جمال ، ٢٠٠٢ : ١٠) .

وعلى الرغم من الخصائص أو المزايا التي تتصف بها الموازنة إلا أنها تعاني في العراق من مجموعة كبيرة ومعقدة من التحديات المتمثلة بمدى قدرتها على تلبية الاحتياجات التي ينتظرها المجتمع نتيجة لعدم بناءها وفق أسس علمية مما يؤثر سلباً على أداءها المالي والاقتصادي والاجتماعي . لذا سيتم في هذه الدراسة التعرف على أساسيات هذه الموازنات وأهم المعوقات التي تحد من فاعليتها في تحقيق الأهداف وكذلك الوسائل اللازمة لمعالجتها من خلال بناءها على أسس ومعايير علمية ، لهذا ستتضمن الدراسة أربعة مباحث أساسية :

المبحث الأول : منهجية الدراسة .

المبحث الثاني : الإطار النظري للدراسة ويتضمن :

أولاً : أساسيات الموازنات الاستثمارية والأسس والمعايير العلمية لإعدادها وتنفيذها .

ثانياً : المعوقات والعوامل المؤثرة على إعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية .

المبحث الثالث : الجانب التطبيقي للدراسة .

المبحث الرابع : الاستنتاجات والتوصيات

Section ١ المبحث الأول

منهجية البحث

١-١ مشكلة البحث Research Problem

بالرغم من ضخامة المبالغ التي تخصص لأغراض الموازنة الاستثمارية منذ عام ٢٠٠٣ ولحد الآن لايزال هذا النشاط عاجزاً عن تلبية احتياجات المجتمع من المشاريع الاستثمارية التي يحتاجها لأغراض تطوره ، ولعل عدم تمكن الدولة من تحقيق الكفاية الذاتية من مشاريع البنى التحتية مثلاً ببناءً للقصور في هذا الجانب .

٢-١ أهداف البحث Research Objectives

- ١ . التعرف على المعوقات والمشاكل التي تواجه تنفيذ هذه الموازنات في العراق .
- ٢ . تحليل وتشخيص التحديات والعوامل الأكثر أهمية التي تواجه عملية إعداد الموازنات الاستثمارية تمهيداً لتقديم التوصيات الضرورية التي تساهم في تطوير واقع حال إعداد وتنفيذ هذا النوع من الموازنات .

٣-١ فرضيات البحث Research Hypotheses

١. Hi. للعوامل الداخلية المرتبطة بالجهاز الإداري في الإدارات المحلية تأثيراً كبيراً في فشل الموازنات الاستثمارية في الاستجابة لحاجات المجتمع .
٢. Hi. للعوامل الخارجية المرتبطة بالبيئة المحلية تأثير كبير بإعاقة تخطيط وتنفيذ الموازنات الاستثمارية .

٤-١ أهمية البحث Research Importance

يستمد البحث أهميته من أهمية موضوع الموازنات الاستثمارية نفسها حيث تأثيرها يمتد لعقود من الزمن ويترك بصماته على حياة المجتمع فضلاً عن أن تقدير الخطط بحد ذاته عملية تعتمد على تقدير الحاجات المستقبلية أو التنبؤ بها ، والتنبؤ من أقل العمليات دقة وأكثرها صعوبة على الإطلاق ، كما أن عدم الدقة في اختيار المشروعات أو حجمها يؤدي إلى هدر المال العام وتحميل المجتمع لكلف عالية من غير ضرورة .

٥-١ أسلوب البحث Research Methodology

يعتمد البحث على الأسلوب الوصفي بقدر تعلق الأمر بمراجعة الأدبيات المتعلقة بالجانب النظري ، فيما يلجأ إلى الأسلوب الكمي التحليلي بالتعاطي مع نتائج استمارة الاستبيان .

٦-١ عينة البحث Research Sample

شملت عينة البحث على (٣٤) مستجيب روعي في اختيارهم صلتهم المباشرة وغير المباشرة في إعداد وتنفيذ ورقابة الموازنات الاستثمارية.

٧-١ أدوات البحث : Research Tools

- ١ . الكتب والمصادر العلمية والأدبيات .
٢. مصادر الشبكة الدولية (الانترنت)
٣. استمارة الاستبيان .
٤. أدوات التحليل الإحصائي (البرنامج الإحصائي للعلوم الاجتماعية SPSS) لتحليل بيانات استمارة الاستبيان واستخراج النتائج .

٨-١ دراسات سابقة Previous Studies

١-٨-١ دراسة الحمود ، ٢٠٠٥

” واقع تطبيقات الموازنات التخطيطية في المؤسسات غير الهادفة للربح في الأردن ” . سعت

الدراسة إلى التحقق من واقع تطبيقات الموازنات في القطاع الحكومي ، وقد أجريت الدراسة على عينه تكونت من ٢٤ إدارة حكومية في مختلف الوزارات الأردنية ، وبينت الدراسة انه بالنظر لاتساع وتعدد الأنشطة التي تمارسها الوحدات الإدارية غير الهادفة للربح في الأردن ، فان ذلك يتطلب ضرورة إعداد الموازنات من خلال تحقيق مؤشرات الكفاءة والفاعلية والاقتصاد في النفقات بما يحقق الاستخدام الأمثل للإيرادات السنوية وتقديم قدر اكبر وأفضل من الخدمات للمواطنين .

وتوصلت الدراسة إلى أن واقع الموازنات هو دون المستوى المطلوب الذي يجب أن يكون عليه ويعود السبب في ذلك إلى عدم توفر المعايير والمعلومات عن الأنشطة المختلفة والتي تحتاج إلى دراسات تفصيلية (كفوية) تعكس المعايير والمعلومات التي يحتاج إليها معدوا الموازنات في مرحلة الإعداد والمتابعة .

وقد أوصت الدراسة باعتماد المشاركة بشكل كبير في إعداد ومناقشة الموازنات وإعداد الدراسات الكفوية والمالية للأنشطة المختلفة في تلك المؤسسات وكذلك تصميم نظام للمتابعة وتنفيذ الموازنات بشكل يحقق الربط بين الجانب المالي ومستويات تنفيذ الأنشطة أو البرامج .

٢-٨-١ دراسة الشرايري والرحالة ، ٢٠٠٩

” إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة الصفريّة في الوزارات الأردنيّة ”

هدفت الدراسة إلى التعرف على إمكانية تطبيق أسلوب الأساس الصفري في إعداد موازنات الوزارات الأردنية من خلال عينه تكونت من (٩٠) فرد من المدراء العاميين والمدراء الماليين ومساعدتهم في ٢٣ وزارة من الوزارات ، وكذلك التعرف على درجة توفر المتطلبات الأساسية اللازمة لتطبيقه والصعوبات التي تواجه إمكانية تطبيقه في الوزارات لما يحققه هذا النظام من مميزات .

توصلت الدراسة إلى أن أسلوب إعداد الموازنة الصفريّة يمكن من إيجاد الرقابة الفعالة على التكاليف وتحسين التخطيط والمتابعة وتحسين الفاعلية والكفاءة في تخصيص الموارد وان إمكانية تنفيذ خطوات إعدادها ممكنة لتوافر المتطلبات اللازمة لها على الرغم من وجود بعض الصعوبات إلا أنها ليست بدرجة عالية من الأهمية .

وأوصت الدراسة بتطبيق الأساس الصفري في إعداد الموازنات في الوزارات الأردنية لما لها من مزايا كثيرة .

٣-٨-١ دراسة شريف ، ٢٠٠٨

” دور الحاكمية في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة في العراق ” دراسة ميدانية

سعت الدراسة إلى تشخيص عوامل الضعف في كل من الترتيبات المؤسسية والهيكلية للحاكمية ولمبادئها وإعدادها وتحديد عواملها وأسبابها من خلال عينه البحث المتمثلة بالأفراد المسؤولين بطريقة مباشرة عن عملية إعداد وتحضير الموازنة في وزارة المالية والذين تم تحديدهم بالمدرء العامين ومعاونيهم ومن هم بدرجتهم ورؤساء الأقسام في ديوان الوزارة .

توصلت الدراسة إلى انخفاض مستوى ومبادئ الحاكمية في عملية إعداد الموازنة العامة متمثلة بضعف تطبيق مبدأ الشفافية في النشاط المالي والإداري وكذلك قلة حجم مستوى المشاركة الفاعلة بين مكونات الحاكمية والمتأثرين من أصحاب العلاقة ، و أيضا انخفاض مستوى وقوة المساءلة الإدارية والقانونية والإعلامية الداخلية والخارجية التي يتعرض لها المسؤولون في الإدارة الوسطى والعليا في الوزارة .

أوصت الدراسة بزيادة درجة الشفافية المالية والإدارية في جميع أنشطة ووظائف الإدارة وبما يؤمن الدعم الكافي لتحقيق الحاكمية في عملية الموازنة والعمل على تحسين حجم وقوة المشاركة التشريعية وكذلك تحسين قدرة وحجم مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في عمليات إعداد وتحضير الموازنة ، وأيضا زيادة درجة المساءلة وتحسين آلياتها وطرقها وتوقيتاتها ومستوياتها بشكل عام بما يؤمن تحقيق هذا المبدأ في كل أنشطة الوزارة المالية والإدارية ووظائفها وعملياتها بما يدعم تحقيق الحاكمية في عملية إعداد الموازنة .

١-٨-٤ دراسة الزعبي ، ٢٠٠٤

” دور الموازنات في تخطيط ورقابة وتقييم أداء المجالس البلدية في الأردن ” دراسة ميدانية .

هدفت الدراسة إلى التعرف على أهمية الموازنات المحلية في تخطيط ورقابة نشاط المجالس المحلية في الأردن وتقييم أدائها من خلال عينة البحث المتكونة من ٨٣ بلدية . وقد كشفت الدراسة عن ضعف دور الموازنات الاستثمارية في تحقيق أهدافها نتيجة لوجود هدر في مواردها بسبب ضعف عملية التخطيط وضعف إجراءات الرقابة على التنفيذ ، وأوصت الدراسة بضرورة تحديد الأولويات في التخطيط والمساءلة في التقصير والمكافأة في جودة التنفيذ .

المبحث الثاني Section ٢

أساسيات الموازنة الاستثمارية والعوامل المؤثرة في إعدادها وتنفيذها

ستتناول الدراسة النظرية للبحث ثلاثة عناصر أساسية :

- مفهوم وأهداف وأساليب إعداد الموازنة الاستثمارية .
- الأسس والمعايير العلمية لإعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية .
- العوامل المؤثرة على إعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية .

٢-١ مفهوم وأهداف وأساليب إعداد الموازنة الاستثمارية

تعرف الموازنة الاستثمارية بأنها عملية تخطيط وتقييم الإنفاق على الموجودات التي من المتوقع أن يمتد عمرها أو تدفقاتها النقدية لأكثر من سنة (Besley & Brigham , ٢٠٠٨ ; ٣٥٦)

وتعرف الموازنات الاستثمارية في الإدارات المحلية بأنها خطة تهتم بالمشاريع التي تنوي السلطة المحلية أو المجالس المحلية القيام بتنفيذها في السنة القادمة ، وماهي كلف كل من هذه المشاريع المخططة وماهي الموارد التي ستكون ضرورية لتمويل كل مشروع.(Joseph & Rensburg , ٢٠٠٢ : ١١) .

ويمكن تعريف الموازنة الاستثمارية بأنها خطة محددة مسبقاً للأعمال أو المشاريع المزمع تنفيذها في فترة الموازنة والتي غالباً ما يمتد تنفيذها لفترة أكثر من سنة لأنها تتطلب مبالغ كبيرة ولا يمكن التنبؤ مسبقاً بنتائج توظيف الأموال فيها .

وتهدف الموازنة إلى فرض رقابة مالية على الصرف من خلال التقيد بالحدود المسموح بها للإنفاق ، كما وتهدف إلى تحقيق رقابة إدارية يمكن من خلالها قياس الأداء باستخدام مقاييس الأداء اللازمة لهذا الغرض ، إضافة إلى تحقيق أهداف اقتصادية من خلال ربط الخطط الاقتصادية بالموازنة (حيدر ، ٢٠١٠ : ٥) .

أما أساليب إعداد الموازنة فعادة تتولى الإدارات المحلية إعداد موازاناتها وفق الأسس والضوابط التي يحددها منشور وزارة المالية باعتماد احد الأسلوبين التاليين :

أن يتم تحديد برامج أو مشاريع الموازنة الاستثمارية من قبل المستويات الإدارية العليا دون مشاركة العاملين في الإدارة أو الإدارات الفرعية الأخرى المرتبطة بالإدارة المحلية وكذلك دون مشاركة المواطنين المحليين المستفيدين من هذه المشاريع وهذا ما يطلق عليه بالموازنة المفروضة . بمعنى أن تتولى الإدارة العليا إعداد الموازنة ومن ثم توصيلها إلى المستويات الأقل باعتبارهم المسؤولين عن التنفيذ وفقاً للموازنة المفروضة ، ويتميز هذا الأسلوب بالسرعة في إعداد الموازنة (الوابل ، ١٩٩٥ : ١٦٢) ولكن هذا الأسلوب من شأنه أن قد لا يؤدي إلى تلبية احتياجات المجتمع بشكل صحيح وذلك لعدم قدرة الإدارة العليا على تقدير تلك الاحتياجات وفقاً لأولوياتها .

أن تحدد المشاريع من قبل المستويات الإدارية القريبة من التنفيذ بالمشاركة مع المستويات الإدارية العليا وكذلك الجهات المستفيدة من المشاريع سواء كانت مؤسسات حكومية أو سكان المناطق المحليين عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية ، حيث بموجب هذا الأسلوب يشترك كافة المعنيين بالموازنة وفقاً لمراكز مسؤولياتهم ، وهذه سمة من سمات عمليات الموازنة الفاعلة في الدول المتقدمة والساعية للتقدم (شريف ٢٠٠٨ : ١١١) ، ويتميز أسلوب المشاركة بجودة القرارات الإدارية الصادرة بخصوص إعداد الموازنة وكذلك يؤدي إلى ممارسة رقابة ذاتية فعالة على أداء العاملين كما يؤدي أيضاً إلى كسب ثقة وتأيد السكان المحليين المستفيدين من المشاريع المخطط لها .

وفي كل الأحوال فإن خطوات إعداد الموازنة يجب أن تتم بتحديد المشاريع المراد تنفيذها وتقدير الكلف المطلوبة للتنفيذ وكذلك تحديد المنافع التي سوف يحققها المشروع سواء كانت منافع اقتصادية أو اجتماعية ثم إجراء تقييم للمشروع من قبل جهة مختصة .

أما الوسائل المعتمدة في تحديد برامج الموازنة فهناك عدة أساليب من الموازنات وبالإمكان اعتماد الأسلوب الملائم وفقاً لتوفر مستلزمات تطبيقه ومنها .

أسلوب الموازنة التقليدية وبموجب هذا الأسلوب توزع التخصيصات على الإدارات المعنية بتنفيذ الموازنة وبدورها تقوم بتوزيع الموارد على البرامج أو المشاريع ، وقد أطلق على هذا النوع من الموازنات بموازنة الرقابة لأنها تهدف إلى فرض رقابة مركزية على الإنفاق العام (سلوم ودرويش ، ٢٠٠٨ : ١١٢) وذلك من خلال التقيد بحدود الصرف المسموح بها .

أسلوب موازنة البرامج والأداء وهذا الأسلوب هو وسيلة لتبويب بيانات الموازنة للتركيز على البرامج الحكومية وليس على ما تشتريه الحكومة من سلع وخدمات أي أنها تعمل على إبراز وظيفة جديدة للدولة وهي وظيفة الرقابة الإدارية بدلاً من التركيز على وظيفة الرقابة التقليدية (الشمراني ، سوسن ، ٢٠١٠ : ٦) حيث أنها تتضمن وصفاً للبرامج والمشاريع الحكومية التي تقوم بتنفيذها الدولة والأهداف المرجوة من تنفيذها وتكاليف تلك البرامج والمشاريع ووحدات الأداء التي تستحق نتيجة تنفيذها (عصفور ، ٢٠٠٩ : ٢٢٣) .

أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة . يقوم هذا النظام على أساس تحديد الأهداف التي تقوم بتنفيذها الإدارات الحكومية ومن ثم تقييمها من خلال تحليل الكلفة مقابل المنفعة التي يحققها كل مشروع لأجل اختيار أفضل البدائل من بينها . وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة الحاجة إلى ربط برامج الإدارات الحكومية بالخطّة العامة للدولة أي بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المخططة ، وبهذا فإنها تكون وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة والمتنافسة لتحقيق أهداف معينة ، حيث أنها تعطي لوظيفة التخطيط الأولوية على كل من وظيفة الرقابة على الصرف أو إدارة النشاط الحكومي من خلال البرامج وبذلك فهي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة (تخطيط ، تنفيذ ورقابة) (اللقاء التدريبي بين الحكومة اللبنانية والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ، ٢٠٠٩ : ٣١) .

أسلوب الموازنة الصفرية . وبموجبه يعد مشروع الموازنة في صيغته النهائية على أساس التقييم لجميع البرامج والمشاريع والأنشطة الواردة فيها سواء كانت هذه الموازنة تشتمل على برامج ومشاريع ونشاطات جديدة أو مشاريع ونشاطات قائمة فعلاً (المحمود ، ٢٠٠٥ : ١٨) .

أسلوب الموازنة التعاقدية . بموجب هذا الأسلوب تقوم الإدارات المحلية بطرح مشاريعها أو برامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص أو عام) لغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج أو المشاريع الأهداف المخطط لها (كوشك ، ١٤٢٤ هـ) .

٢-٢ الأسس والمعايير العلمية لإعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية

لكي تأخذ الموازنات دورها كأداة للتخطيط والرقابة فلا بد من بناءها على وفق أسس علمية دقيقة تراعى فيها كل الاحتمالات التي تعرقل تحقيق الأهداف الأساسية التي وجدت من أجلها ذلك لأن نظام الموازنات هو نظام مركب يتضمن جوانب اقتصادية واجتماعية ومالية وليس مجرد أرقام حسابية تتضمنها الموازنات ، فهي بحاجة إلى ترجمة لواقع حال متمثل بتحقيق مجموعة من الأهداف التي تمثل طموحات المواطن والتي لا يمكن تحقيقها إلا من خلال توفر معايير أو متطلبات أساسية يجب مراعاتها عند إعداد وتنفيذ الموازنات والتي من أهمها :

١- توفر الكوادر العلمية الكفوءة المؤهلة علمياً وعملياً في إعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية داخل

الإدارات المحلية لكي تتمكن من اختيار المشاريع ذات المساس باحتياجات المواطن ، وكذلك اختيار وسائل التنفيذ الملائمة ومن ثم تقييم أداء الجهات المنفذة للمشاريع ، فضلاً عن ذلك يجب توفر الكفاءات العلمية ذات الاختصاصات المالية والقانونية في مجال الموازنات في داخل السلطة التشريعية التي تتولى المصادقة على الموازنات من خلال تحسين القدرات والمؤهلات المالية والإدارية لأعضاء اللجان العلمية والفنية لتحليل ومراجعة الموازنة وتخصيصاتها . (شريف ، ٢٠٠٨ : ٢٢٧)

٢- توفر القيم الأخلاقية والنزاهة والإخلاص لدى القائمين على إعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية ، حيث

على الرغم من أن الموازنة هي أداة للتخطيط والرقابة إلا أنها تبقى أداة مجردة تعتمد على العنصر البشري المنفذ لها الذي يعتبر من المقومات الأساسية للتنفيذ ، وذلك لأن ضعف الوعي بالمواطنة وحرمة المال العام وضعف كفاءة القائمين على هذا الأمر وضعف التزامهم وأمانتهم من شأنه أن يؤدي إلى وضع الموازنات في كثير من الدول أمام حالة من العجز المزمن (الراشد ، ١٩٩٨ : ٨٨) .

٣- أن تكون الموازنة الاستثمارية قادرة على تلبية احتياجات المجتمع وفقاً لأولوياتها ، ولكن في عالم تتسم

موارده بالندرة وبالتالي تفوق الاحتياجات هذه الموارد فإنه يكون من الضروري مراعاة كل عناصر الموازنة ليس على درجة واحدة من الأهمية ، فهناك عناصر ضرورية وحتمية وأخرى مرغوبة ، وبالتالي فإنه لا بد من وضع أولويات لتنفيذ المشاريع المقترحة في الموازنة الاستثمارية وفق برنامج زمني يتوقف على حجم الموارد المتاحة ودرجة أهمية كل منها (هيتجر وماتولتس ، ٢٠٠٤ : ٢٦٦) حيث أن الموازنة الاستثمارية هي توزيع الموارد المحدودة على المشاريع ولا يوجد حتى في اغني الأمم الأموال الكافية لتلبية كل الطلبات على الموازنة ، وإن الدور الرئيس لوضع الموازنة هو موازنة هذه المطالب ، أي تقرير ماذا يمولون وماذا يرفضون (جيم شولتز ، ٢٠٠٥ : ٢٢) ، ولكن مع هذا تبقى المطالبة بتلبية الاحتياجات هدفاً أساسياً للموازنة الاستثمارية من أجل الضغط على الإدارات الحكومية لإتباع أفضل السبل في تدبير موارد الموازنة وترشيد استخدامها .

٤- أن تكون الموازنة الاستثمارية عادلة في إعادة توزيع الموارد الخاصة بتنفيذ المشاريع في مناطق الإدارات المحلية المختلفة ووفق معايير صحيحة ومقبولة من قبل كافة الأطراف المستفيدة منها ، حيث أن العدالة في توزيع الموارد يمثل أمراً حتمياً مطلوباً بل يمثل توجهاً سليماً لحسن استخدام تلك الموارد وتوزيعها على أوجه الإنفاق التي تلبي الاحتياجات الرئيسية وفقاً للأولويات المجتمعية (منشور إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر لسنة ٢٠٠٩-٢٠١٠ : ١٣) .

٥- تحديد أهداف الموازنة الاستثمارية المتمثلة بالمشاريع المراد تنفيذها بشكل واضح ودقيق ، بحيث لا تتعارض هذه الأهداف مع بعضها بمعنى أن تكون الأهداف قابلة للتنفيذ من خلال تقييم دقيق لبرامج الموازنة ، كما يجب أن تكون سهلة الفهم وذلك بعدم إغراق البرنامج بعدد كبير من الأهداف التي تجعله صعب الفهم على القائمين بالمهام التنفيذية ، لأن فهم الأهداف يلعب دوراً جوهرياً في حسن التنفيذ (اللقاء التدريبي بين الحكومة اللبنانية والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ، ٢٠٠٩ : ٥٩) ويؤدي إلى الحصول على أكبر قدر من المنافع الاقتصادية لكل مبلغ يصرف ، وكذلك فإن للجوانب الاجتماعية وزناً كبيراً يؤثر على توزيع المشاريع بين مختلف المناطق في البلاد ، فبناء مدرسة أو مستشفى في مكان ما لا يحكم عليه بطريقة تحليل التكلفة والعائد الاقتصادي وإنما ينظر إليه من الناحية الاجتماعية وهي المساهمة في رفع مستوى التعليم وتحسين الخدمات الصحية في تلك المنطقة (عصفور ، ٢٠٠٩ : ٢١٩) .

٦- أن تتصف الموازنة الاستثمارية بالشفافية أي تتضمن جميع المشاريع التي تقوم بها الإدارات الحكومية بحيث تعكس للمواطن جميع الأهداف المراد تحقيقها دون وجود موانع تحول في مشاركته في الرقابة على الموازنة ، حيث أن غياب الشفافية المتمثلة بعدم علنية الموازنة من شأنه أن يشكل عائق بوجه الجهات الأخرى في ممارسة رقابة الرأي العام على سياسة الإدارات الحكومية وبالتالي فإن ذلك يؤدي إلى انتشار مظاهر الفساد الإداري والمالي ، مما يقتضي حتماً وضع الحكومة والجهاز الإداري التابع لها تحت ضوء الشمس للفحص والتدقيق العام في مجتمع ينبغي أن يكون مفتوحاً في علاقة الحكومة بالمواطنين (الشمراني ، ٢٠١٠ : ٥٤) ، حيث تؤدي الشفافية إلى خلق تحول أساسي في الطريقة التي تصنع فيها القرارات الحكومية ، مما يعطي الثقة لأصحاب المصالح بتلك القرارات المتخذة (٨٧ : Kaufman ، ٢٠٠٢) ، ويستلزم مبدأ الشفافية أن تنتشر معلومات الموازنة وفق المعايير المقبولة دولياً وتقدم بطريقة تسهل التحليل وتعزز الثقة بها (قانون الإدارة المالية ٩٥ ، ٢٠٠٤ : القسم الأول) .

٧- وجود رقابة فعالة تراقب وضع الأموال في مواضعها حيث أن الهدف الأساسي من عملية الرقابة هو أن تمارس على تنفيذ الموازنة بواسطة أجهزة متخصصة سواء من داخل الإدارة أو من خارجها بحيث تظهر نتائج أعمالها في صورة تقارير وإحصائيات ومقارنات (الشمراني ، سوسن ، ٢٠١٠ : ٣٥) .

وتأتي أهمية الرقابة من إمكانية تطبيق القانون بفاعلية كما أن تحديد دور الجهات الرقابية يزيد من فرص كشف مواطن الإسراف والضياع للموارد مما يزيد الحاجة إلى تبني سياسة ترشيد الإنفاق والتوعية العامة (الراشد ، ١٩٩٩ : ٣٠) ، فضلاً عن أن جهاز الرقابة يمكنه أن يقترح تعديل هندسة الموازنة لناحية خلق برامج جديدة أو إلغاء برامج موجودة أو ضم برامج موجودة إلى مهمات غير تلك المرتبطة بها (دليل اللقاء التدريبي بين الحكومة اللبنانية والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ، ٢٠٠٩ : ١٠٥)

٨- أن يتم إعداد الموازنات في الوقت المناسب لغرض إعطاء الفرصة للجهات المسؤولة عن تنفيذ الموازنة للمباشرة في تنفيذ المشاريع ابتداءً من بداية كل عام وقد حددت قوانين الإدارة المالية في كافة الدول إجراءات إعداد الموازنة والمصادقة عليها في مدة أقصاها لا تتجاوز بداية سنة الموازنة ، وفي العراق حدد قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل بأن تتم الإجراءات الخاصة بإعداد مشروع الموازنة اعتباراً من شهر أيار من كل عام على أن يقدم إلى مجلس الوزراء في شهر أيلول من كل عام ثم يقدم إلى مجلس النواب بتاريخ ١٠ تشرين الأول من السنة لغرض المصادقة على المشروع .

وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه ليس المهم فقط تحديد توقيتات إعداد الموازنة ولكن الأهم هو الالتزام بهذه التوقيتات ، من أجل إعطاء وقت كافٍ للمشرعين لمراجعة الموازنة وتحليلها ودراسة فقراتها وبنودها قبل إقرارها (شريف ، ٢٠٠٨ : ٢٢٧)

٩- التقيد بقانون الموازنة كغيره من القوانين الأخرى التي تنظم جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والمالية ، لأنها تخضع لنفس الشكليات المطلوبة في تشريع القوانين ، أي أنها تخضع لمصادقة السلطة التشريعية عليها ، ولأنها تشتمل على أحكام قانونية تمثل في مجموعها برنامجاً كاملاً لإدارة شؤون الدولة وتنظم بنفس الوقت نشاطها (شكري ، ١٩٩٠ : ٢٥) ذلك لأن عدم التقيد بقانون الموازنة من شأنه أن يعيق من عملية تنفيذ الموازنة الاستثمارية ويفقدها أهم صفة لها كونها أداة للرقابة ومن أهم الأمور الواجب الالتزام بها في هذا المجال هو عدم التجاوز في الصرف للاعتمادات المخصصة فيها المبالغ لتنفيذ المشاريع وكذلك عدم صرف المبالغ إلا للمشاريع المخصصة لها تلك المبالغ من أجل تحقيق رقابة فعالة على عملية التنفيذ .

١٠- تحديد المعايير والمقاييس الملائمة لقياس الأداء الخاص بتنفيذ مشاريع الموازنة ، ويمكن أن تأخذ المعايير شكل معايير اقتصادية للتقييم بحيث يتم تحديد الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة في شكل كمي أو شكل مالي ، بالإضافة إلى توفير معايير تقيس مدى قيام الوحدة بمسؤوليتها الاجتماعية (البدري ، ٢٠٠٧ : ١٠) .

كما يجب أن يكون مؤشر قياس الأداء متجانساً مع الهدف دالاً بوضوح على تحققه من أجل التمكن من قياس حسن الأداء ، وعلى سبيل المثال يحدد لتحقيق تحسين نوعية الخدمة مؤشراً متجانساً معه هو معدل

رضا المواطنين المستفيدين من خدمة المرفق العام بالاستناد إلى تحقيق المنفعة المؤداة لهم وهذا ما يدل بوضوح على مدى تحقق الهدف المطلوب من عدمه (دليل اللقاء التدريبي بين الحكومة اللبنانية والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ، ٢٠٠٩ : ٦٠) ، وعموماً يجب أن يضطلع نظام تقييم الأداء بالربط في نتائجه بين عناصر الكم والنوع والزمن والتكلفة ، حيث أن أداء العمل كما ونوعاً في حدود زمن وتكلفة معينة يعد أمراً أساسياً لتحقيق التوازن في تنفيذ الخطة بين مختلف الأنشطة والقطاعات (دليل الرقيب المالي ، ٢٠٠٥) .

١١- ربط قانون الموازنة بموضوع مكافحة الفساد الإداري والمالي الذي يستنزف معظم موارد الموازنة الاستثمارية ، بمعنى أن يتضمن قانون وتعليمات تنفيذ الموازنة إجراءات رادعة بحق المتجاوزين على المال العام بأي شكل من الأشكال وضمن الإجراءات كافة التي تمر بها عملية تنفيذ الموازنة ابتداءً من إحالة المشاريع للتنفيذ وانتهاءً باستلامها من الجهات المنفذة ذلك لأن مكافحة الفساد الإداري والمالي يجعل الموازنة أكثر استجابة لحاجات المجتمع . وما من شك في أن إستراتيجية محاربة الفساد يستلزم مداومة الإصلاح التشريعي والتنظيمي من أجل تشريعات تتميز بالوضوح والبساطة والتطور والملائمة وتمثل بيئة طاردة ومعادية لمظاهر الفساد ومسبباته (لجنة الشفافية والنزاهة ، مصر ، ٢٠٠٨ : ١٠) لأن الفساد يضعف القيم الأخلاقية والشعور بالعدالة لدى الموظف ويشجع الانتهازية والاستغلال السيئ لموارد الأجهزة العامة ويجري على الكسب غير المشروع ويسبب الظلم الاقتصادي وسوء توزيع الدخل بين شرائح العاملين (السالم ، ٢٠٠٩ : ١٢) .

كما يجب أن يتضمن قانون الموازنة أسساً معينة لمساءلة العاملين على تنفيذ الموازنة ، بمعنى أن أولئك الناس الذين تم اختيارهم للعمل لأجل الناس هم قابلين للإجابة على أسئلة الناس بخصوص فشلهم مثلما هو ضمان نجاحهم (١٦ : ٢٠٠٦ ، Hjertholm) .

١٢- مشاركة كافة المستويات في الهيكل الإداري ذات العلاقة بالجوانب الإدارية والمالية والفنية دون انفراد جهة أو إدارة معينة في وضع التقديرات أو المشاريع الخاصة بالموازنة مع مراعاة توفر القدرة لدى الجهات المشاركة في إعداد الموازنات ، ويمكن أن تكون المشاركة من خلال إتاحة الفرصة للنقاش والحوار بخصوص كل ما يتعلق بأهداف الموازنة وسياساتها وعملياتها ومراحلها بوسائل الإعلام المختلفة والحديثة منها خاصة مثل مواقع الانترنت وبأكثر من لغة على أن يتم ذلك في الأوقات المبكرة والمراحل الأولى من عمليات ومراحل الموازنة ليتسنى وليتاح الوقت الكافي للأخذ بالآراء والمقترحات المهمة من قبل صناع قرار السياسة المالية (شريف ، ٢٠٠٨ : ٢٢٨) .

كما ويمكن في ظل الظروف التي يكون فيها قدر كبير من المشاركة أن يتوفر لدى الأفراد قدر كبير من الفاعلية في وضع الأهداف المخططة وإن ينظروا إليها كما لو كانت أهدافهم ، فإن الباعث على كفاءة الأداء يكون تلقائياً ويتحقق بذلك ما يسمى بالرقابة الذاتية (عبد اللطيف ، ٢٠٠٦ : ١٥٨) .

١٣- أن تكون للموازنة مصادر تمويل مؤكدة ، وهذا يتطلب من الحكومات أن تكون على دراية كافية بمصادر التمويل الثابتة والمصادر غير المستقرة والبدائل عنها ، حيث أن إعداد الموازنة دون تحقيق التوازن بين الإيرادات والمصروفات من شأنه أن يعرض الدولة إلى مخاطر كبيرة تتمثل بصعوبة تأمين موارد العجز وخاصة في حالة فشل الاقتراض أو تبني وسائل علاجية ناجحة أخرى ، حيث أن عجز الإدارات المالية عن تحديد مصادر الإيرادات وأوعيتها بصورة دقيقة وضع الموازنات في كثير من الدول أمام حالة من العجز المزمن (الراشد ، ١٩٩٨ : ٦) .

١٤- أن يكون هناك مشاركة للمجتمع المدني في الرقابة على الموازنة للتأكد من أن الأموال العامة تستخدم لتلبية الاحتياجات الأساسية للمجتمع وذلك من خلال وجود ممثلين للمجتمع للتباحث مع الإدارات المحلية بشأن تنفيذ أهداف الموازنة ، حيث أن جوهر عمل المجتمع في الموازنة هو تحويل الأرقام إلى قضايا وهموم تمس حياة الناس وتنظيم نشاط عام يمكنه التأثير على السياسة (جيم شولتز ، ٢٠٠٥ : ٢٠)

١٥- إعداد الموازنات وفق تقديرات واقعية للمشاريع بعيدا عن المغالاة أو التحفظات غير المناسبة ، بمعنى أن لا تكون الجهات المسؤولة عن إعداد برامج الموازنة متفائلة أو متشائمة كثيراً في إعداد التقديرات الخاصة ببنود أو مشاريع الموازنة ، حيث أنه إذا كان تقدير الاعتمادات يزيد عن واقع الحاجة المستقبلية لتنفيذ مشاريع الموازنة فإن ذلك سيؤدي إلى الإسراف في الإنفاق وهدر للأموال العامة التي كان بالإمكان توجيهها للإنفاق في مجالات اقتصادية واجتماعية مفيدة أخرى (شكري ، ١٩٩٠ : ٩٤) .

٢-٣ العوامل المؤثرة على إعداد الموازنات الاستثمارية وتنفيذها

١- ضعف كفاءة الكوادر المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنات ، حيث تعتبر من أهم مشاكل إعداد الموازنة أو تحضيرها ندرة الكفاءات المتخصصة في عملية الموازنة ، وضعف التدريب المتواصل سواء كان على مستوى جهاز الموازنة أو على مستوى إدارات الموازنة والحسابات في الوزارات والدوائر العامة (شكري ، ١٩٩٠ : ٨٣) وقد احتلت مشكلة عدم توفر الكفاءات المؤهلة وذات الإلمام بنظام إعداد الموازنات وتنفيذها المرتبة الثالثة في الصعوبات والمعوقات التي تواجه إعداد وتنفيذ الموازنات في الوزارات الأردنية في دراسة (الشرايري والرحالة ، ٢٠٠٩ : ٥١٩) . كما أن من المشاكل التي تواجه تنفيذ الموازنة هو نقص الموظفين المدربين في مجال الشؤون المالية والمحاسبية في بعض الأجهزة الحكومية مما يؤدي إلى إعاقة تنفيذ الموازنة (عصفور ، ٢٠٠٩ : ١٤٣) ، وكذلك حاجة الكوادر المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنات ومتابعتها في المؤسسات الحكومية إلى التدريب والتطوير (المحمود ، ٢٠٠٥ : ٢٣) .

وقد يؤدي عدم توفر الكفاءة والخبرة لدى القائمين على إعداد الموازنات الاستثمارية وتنفيذها إلى ظهور مشاكل تتعلق بعدم الدقة في اختيار المشاريع مما يتسبب في إلغاء أو توقف بعض المشاريع في إنشاء أو قبل عملية التنفيذ أو كثرة الحذف والاستحداث لكثير من فقرات المشروع .

٢- انتشار مظاهر الفساد الإداري والمالي في الإدارات المسؤولة عن تنفيذ برامج الموازنة ، حيث اخذ الفساد في دول العالم الثالث يلتف حول الأنظمة وأصبح ذوي النفوذ هم المحتكرين للموارد والمناقصات ويقومون بإنشاء الشركات بأسماء أقاربهم وأصدقائهم ويتم ترسية المشاريع عليها دون مراعاة لضوابط الكفاءة الأمر الذي يعني أن التخصيص مجرد شعار وشكل وهمي ولا يرتقي لمستوى كفاءة القطاع الخاص في الدول المتقدمة (السالم ، ٢٠٠٩ : ١٥) ، وقد يقوض الفساد الإداري والمالي الركائز الأساسية للموازنة ويمنعها عن تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية (الربيعي ، ٢٠٠٨) كما يؤدي الفساد إلى زيادة الشعور باللامبالاة والسلبية لدى أفراد المجتمع ويقتل الدافع والرغبة في الانجاز وأداء الواجب ويزيد الأنانية لدى الأفراد ويؤدي إلى انتشار الجريمة كرد فعل لانهايار منظومة القيم الأخلاقية وجميعها آثار تقود في نهاية الأمر إلى إضعاف قدرة النظام السياسي للدولة (لجنة الشفافية والنزاهة في مصر ، ٢٠٠٨ : ٥) .

٣- عدم تلبية الموازنة لاحتياجات المواطن المتزايدة لقلة مواردها ، ذلك لان الإدارات المحلية تعتمد في تمويلها على ما تحصل عليه من موارد من الموازنة الاتحادية فقط بسبب عدم وجود مصادر تمويل ذاتي فيها لكون إيراداتها تحول إلى الموازنة الاتحادية مما يضعف من قدرة الموازنات المحلية على تلبية احتياجات هذه الإدارات ، وفي دراسة لتحليل مصادر تمويل الموازنة الاستثمارية للمجالس المحلية في الأردن ، ظهر بأن الإدارات المحلية تعتمد في تمويلها على مصادر التمويل الذاتي بنسبة اكبر من اعتمادها على مصادر التمويل الخارجي (العوامل ١٩٩٣ : ٤٢) كما أن من أسباب قلة موارد الموازنات الاستثمارية في الإدارات المحلية هو ، انفصال عملية اتخاذ القرار عن عملية إعداد التقديرات ، أي أن السلطة السياسية هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات بتحديد الاعتمادات التي تقرر للسلطات التنفيذية (البدري ، ٢٠٠٧ : ٨) مما يجعل هذه النفقات غير قادرة على مواجهة احتياجات المواطن الناجمة عن زيادة في وعي ودخل الفرد ، فالزيادة في الدخل الوطني تتبعها زيادة في حجم النفقات ، لان الزيادة في الدخل الوطني تؤدي إلى ارتفاع مستوى معيشة الأفراد وإلى طلب المزيد من الخدمات ، كما أدى تغيير الفلسفة السياسية للدولة إلى زيادة الوعي لدى المواطنين وإلى مطالبة الدولة بتقديم المزيد من الخدمات وتنفيذ العديد من المشاريع (عصفور ، ٢٠٠٩ : ٢٩٧) .

٤- عدم إعداد الموازنة الاتحادية على أسس ومعايير علمية مما انعكس على إعداد الموازنات في الإدارات المحلية حيث تعاني عملية إعداد الموازنة من تحديات كبيرة تتعلق بالصراعات والتدخلات السياسية من قبل الكتل السياسية في إعداد الموازنة والتي غيرت من اتجاه الموازنة في تحقيق أهدافها نتيجة لعدم بنائها على أسس علمية وإنما على أساس التوافقات السياسية التي لا تمثل قواسم مشتركة لتحقيق مصلحة المواطن ، وفي دراسة للدكتور كمال البصري قدمت ضمن الحلقة النقاشية التي نظمها المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي بعنوان الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢ والخيار الاستراتيجي للاقتصاد العراقي ، فقد بينت الدراسة بأن أداء الموازنة مرهون بالتوقفات السياسية وتداعيات العملية السياسية التي أخرت تحقيق إصلاحات مهمة مما جعل أداءها أسير تعقيدات الإجراءات الحكومية وتداخل الصلاحيات وشحة الكفاءات

الفنية (جريدة الصباح ٢٠١٢/١/١٧) كما أن للناحية السياسية وزناً لا يستهان به في توزيع النفقات والمشاريع فأصحاب المصالح من ذوي النفوذ وجماعات القوى الضاغطة يلعبون دوراً كبيراً ويؤثرون كثيراً على اتخاذ القرارات في توزيع الاعتمادات والمساعدات المالية ، وفي توزيع المشاريع على المناطق المختلفة في البلاد (عصفور ، ٢٠٠٩ : ٢٩١) .

٥- ضعف وسائل تنفيذ الخطط والبرامج التي تتضمنها الموازنة ، ومن ابرز هذه المشاكل حصول تأخير كبير في عمليات تنفيذ المشاريع بسبب تأخر الدراسات الأولية اللازمة ، وكذلك حصول تأخير في الموارد المالية المتوقعة أو استحالة تخصيصها في الوقت اللازم للتنفيذ ، وكذلك من مشاكل التنفيذ هو ضعف أو فقدان التنسيق بين مختلف الأجهزة المسؤولة عن التنفيذ ، حيث غالباً ما يكون من الصعوبة أن تعمل المرافق التقنية لمختلف الوزارات وأجهزة الدولة الأخرى سوية بتنسيق محكم وبشكل فعال (المعمارك وشفيق ، ٢٠٠٣ : ٢٥١) كما أن من مشاكل تنفيذ برامج الموازنة هو انسحاب بعض الشركات بعد أن ارسى عليها بعض المشاريع مما يتطلب البحث عن شركات أو متعهدين جدد ، وهذا يؤدي إلى تأخير التنفيذ ويستغرق وقتاً طويلاً (عصفور ، ٢٠٠٩ : ١٤٣) .

٦- تأخير المصادقة على قانون تنفيذ الموازنة على الرغم من أن القواعد العامة وقوانين الدول تنص على أن يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة والمصادقة عليها قبل بداية سنة الموازنة بفترة مناسبة من أجل إعطاء الفرصة للإدارات المعنية بتنفيذ الموازنة لاستكمال إجراءات التنفيذ ، إلا أن واقع الحال هو أن مسألة التأخير أصبحت مسألة معتادة ويعود السبب في ذلك أما لأسباب فنية تتعلق بتأخير الإدارات في إعداد تقديرات موازنتها أو لأسباب سياسية تتعلق بتأخير المصادقة على الموازنة ، كما أن الحكومة من جانبها ليس من المستبعد أن تتعسف في استعمال صلاحياتها في تثبيت موعد تقديم مشروعها بقصد أن لا تترك للبرلمان سوى فترة قصيرة جداً بحيث تمنعه من أن يمارس رقابة فعالة على استخدام الأموال العمومية وهذا ظاهر بشكل واضح في عدد من الدول العربية وبالتالي فهناك احتمال قوي بان يتأخر التصويت على الموازنة (المعمارك وشفيق ، ٢٠٠٣ : ١٠٤) . والملاحظ أن الموازنة العراقية لعام ٢٠١٢ قد قدمت من قبل مجلس الوزراء إلى البرلمان في شهر كانون الأول / ٢٠١١ وتمت المصادقة عليها في نهاية شهر شباط / ٢٠١٢ في الوقت الذي حدد قانون الإدارة المالية والدين العام بان تقدم الموازنة إلى مجلس النواب بتاريخ ١٠/١٠ من كل عام لغرض المصادقة عليها .

٧- عدم وضوح ودقة المعايير والمقاييس المستخدمة لقياس الأداء في تنفيذ برامج الموازنة حيث تعد مسألة عدم وضوح المعايير والمقاييس المستخدمة لقياس الأداء في تنفيذ برامج الموازنة من أهم المعوقات التي تحد من فاعلية تلك الموازنات ، فمعيار الإنفاق الذي تضمنته قوانين تنفيذ الموازنة دون ربطه بمعيار مستوى الخدمة المقدمة على أساس الكفاءة والفاعلية والاقتصاد لا يمكن أن يكشف عن نقاط الضعف والخلل في أداء الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الموازنة وخاصة في ظل اعتماد أسلوب الموازنة التقليدية (موازنة البنود) التي تساعد على زيادة الإنفاق ، حيث أن التقديرات التي تشملها موازنة الاعتمادات تعد وسيلة لتشجيع الإنفاق بدلاً من الاقتصاد فيه ، وذلك لتولد شعور لدى السلطات التنفيذية بالتزامها بإنفاق كل

الاعتمادات لها بغض النظر عن الحاجة الفعلية لها. (الشرايري والرحالة ، ٢٠٠٩ : ٥٠٧) وقد احتلت مشكلة ضعف متابعة نتائج التنفيذ وعدم وضوح معايير قياس الأداء المرتبة الثالثة في دراسة (المحمود ، ٢٠٠٥ : ٢٢) .

كما أن من معوقات قياس الأداء في الإدارات الحكومية هو تعدد الأهداف لهذه الإدارات ، فعادة ما يوجد للمنظمات الحكومية أهداف متعددة في الوقت الذي يوجد فيه هدف محدد لكل منشأة خاصة وبالتالي فان تعدد الأهداف في الوحدة الحكومية يضيف إلى صعوبة قياس الأداء وذلك بعدم إمكانية تحديد الوزن الذي يعطى لكل هدف من الأهداف المتعددة (الشمراني ، سوسن ، ٢٠١٠ : ٢٨) ، ومن العوامل الأخرى المتعلقة بقياس الأداء في تنفيذ الموازنة هو ضعف الأنظمة المحاسبية وعجزها عن توفير البيانات الأساسية عن نتائج تنفيذ البرامج ، فمن المعلوم أن الكثير من التقارير المحاسبية المطبقة في بعض الدول تشير إلى نسبة التنفيذ لاعتمادات الموازنة بالقياس إلى نسبة الصرف الفعلي للنفقات التي تم صرفها على هذه الاعتمادات وهي نسبة محاسبية من حيث تنفيذ الصرف فقط دون أن تشير إلى أي مدلول آخر من حيث نسبة أداء العمل أو تحديد نتائجه (شكري ، ١٩٩٠ : ٩٦) .

٨- ضعف مشاركة الأطراف الأخرى كافة في إعداد الموازنة ، مثل منظمات المجتمع المدني أو المجالس المحلية باعتبارها أكثر دراية باحتياجات المواطن ، كما ومن مؤشرات ضعف المشاركة أيضا هو ، ضعف مشاركة السلطة التشريعية المنتخبة في عمليات إعداد وتحضير الموازنة وذلك لعدة عوامل منها عدم إتاحة الوقت الكافي لها قبل وإثناء عمليات الإعداد لمراجعة ودراسة فقرات وبنود تخصيصات الموازنة ، وكذلك ضعف قدرات هؤلاء المشرعين العلمية والعملية في إجراء عمليات التحليل الإداري والمالي اللازم عليها ، وأيضا غياب المشاركة الخارجية غير الرسمية التي يمكن أن تساهم في سد الفجوة في قدرات المشاركة من قبل السلطة التشريعية (شريف ، ٢٠٠٨ : ٢١٧)

المبحث الثالث Section ٣ / الدراسة التطبيقية

تسعى الدراسة التطبيقية إلى التعرف على آراء عينة البحث المتمثلة بالجهاز الإداري والمالي والفني المسؤول عن إعداد الموازنة الاستثمارية في محافظة الديوانية وكذلك أجهزة الرقابة الداخلية والأجهزة الهندسية المسؤولة عن مراقبة تنفيذ المشاريع التي تتضمنها الموازنة الاستثمارية وذلك من خلال استبانة صممت لهذا الغرض شملت ٣٤ مستجيب والجدول رقم (١) يمثل الخصائص الشخصية للعينة .

الجدول (١) خصائص المستجيبين

المتغير	فئات المتغير	العدد	النسبة
التحصيل العلمي	إعدادية	-	%
	دبلوم	٢	%٥.٩
	بكالوريوس	٣٢	%٩٤.١
	ماجستير	-	%
	دكتوراه	-	%
الإجمالي		٣٤	%١٠٠
التخصص المهني	محاسبة	١٠	%٢٩.٤
	إدارة أعمال	٦	%١٧.٧
	اقتصاد	٢	%٥.٩
	هندسة	١٦	%٤٧.٠

الإجمالي		٣٤	١٠٠%
عدد سنوات الخدمة	من سنة ٥ - ١٠ سنة	٤	١١.٨%
	من ٦ - ١٠ سنة	٩	٢٦.٥%
	من ١١ - ١٥ سنة	١٣	٣٨.٢%
	من ١٦ سنة فأكثر	٨	٢٣.٥%
الإجمالي		٣٤	١٠٠%
العنوان الوظيفي	محاسب	٤	١١.٨%
	مدقق	٥	١٤.٧%
	مدير حسابات	٢	٥.٩%
	مدير تدقيق	١	٢.٩%
	معاون مهندس	٤	١١.٨%
	مهندس	٨	٢٣.٥%
	رئيس مهندسين	٤	١١.٨%
	ملاحظ	٢	٥.٩%
	رئيس ملاحظين	٤	١١.٧%
الإجمالي		٣٤	١٠٠%

ولغرض تحليل إجابات العينة فقد استخدم المتوسط الحسابي الموزون لترتيب العوامل المؤثرة على إعداد الموازنات وتنفيذها حسب أهميتها ، كما تم استخدام الانحراف المعياري لقياس تشتت القيم عن متوسطها الحسابي فضلا عن استخدام معامل التباين لقياس تباين آراء العينة في تقييم العوامل ، وكذلك تم استخدام النسب المئوية لتحليل خصائص المستجيبين ودرجة تأثير العوامل وكما يظهر ذلك من خلال الجداول (١-٣) .

ومن خلال ماعرضه الجدول (١) للخصائص المتعلقة بالمؤهلات العلمية لعينة البحث وتخصصاتهم المهنية وعدد سنوات خدماتهم وعناوينهم الوظيفية فقد تبين أن ٩٤% من العينة حاصلين على مؤهل علمي بدرجة بكالوريوس بينما كانت نسبة الحاصلين على مؤهل الدبلوم ٦% ، أما في مجال التخصص المهني فقد شغل تخصص المحاسبة وإدارة الأعمال ٤٧% من هذه التخصصات فيما مثلت تخصصات الهندسة بمختلف فروعها ٤٧% من تخصصات العينة .

وفي مجال الخبرة فقد بلغت نسبة من تقل خدمتهم عن ٥ سنوات ١١.٨% من حجم العينة فيما بلغت لمن تتراوح بين (٥-١٠) سنة ٢٦.٥% أما من كانت خدمتهم أكثر من ١٠ سنوات واقل من ١٥ سنة ٣٨.٢% بينما بلغت لمن أكثر من ١٥ سنة ٢٣.٥% أي أن نسبة من تزيد خدمتهم عن ١٠ سنوات بلغت تقريباً ٦٢% من حجم العينة مما يدل على أن النسبة الأعلى هي ممن لديهم خبرة وخدمة مناسبة للعمل في هذا المجال .

أما العناوين الوظيفية للعينة فقد شغلت على وفق المؤهلات العلمية والتخصصات المهنية للعينة .

وعلى ضوء ما اتصفت به العينة من خصائص فإن هذا يعني بأن هناك فهما وأدراكا لدى المستجيبين لإعطاء مستوى جيد من التقييم للعوامل المؤثرة على كفاءة الموازنات الاستثمارية ، كما أن هذا يدل من جانب آخر على أن مستلزمات إعداد وتنفيذ الموازنات ممكن توفرها في هذا الجانب بالرغم من غياب الكوادر ذات المؤهلات العلمية العالية كالماجستير والدكتوراه . ولغرض اختبار فرضيات البحث فلا بد من

تحليل إجابات عينة البحث بشأن أهمية العوامل ومدى تأثيرها أو انعكاساتها في فشل الموازنات الاستثمارية في تحقيق أهدافها .

٣-١ تحليل إجابات العينة للعوامل الداخلية واختبار الفرضية الأولى .

يبين الجدول (٢) المعوقات التي ترتبط مسؤولياتها بالإدارات المحلية (المعوقات الداخلية) مرتبة تنازلياً طبقاً لمتوسطاتها الحسابية ، وعلى ضوء ما عرضه الجدول فقد تصدر عامل انتشار مظاهر الفساد الإداري والمالي في الإدارات المحلية المسؤولة عن تنفيذ الموازنة المرتبة الأولى بمتوسط حسابي ٤.٥٣ من ٥ درجة حيث أفاد ٨٨.٢٤ من المستجيبين بوجود تأثير كبير وكبير جداً لهذا العامل على فاعلية الموازنة الاستثمارية مقابل ١١.٧٦ منهم أفادوا بمتوسط تأثير هذا العامل على الموازنة .

ويرتبط سبب نقشي حالات الفساد بعدة عوامل منها (عدم شفافية الموازنة) الذي احتل المرتبة العاشرة بمتوسط حسابي ٣.٩١ وقد انفق ٧٠.٥٩% من العينة على ارتفاع درجة تأثير هذا العامل وكذلك يرتبط بالعامل الحادي عشر (ضعف دور أجهزة الرقابة الداخلية في مراقبة أداء الإدارات المسؤولة عن تنفيذ برامج الموازنة الذي جاء بمتوسط

الجدول رقم (٢) المعوقات المتعلقة بالإدارات المحلية (المعوقات الداخلية)

ت	المشكلة	درجة التأثير					المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	معامل التباين c.v	(*)
		كبير جدا	كبير	متوسط	قليل	قليل جدا				
١	انتشار مظاهر الفساد الإداري والمالي في الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الموازنة .	٦٤.٧ ١	٢٣.٥ ٣	١١.٧ ٦	-	-	٤.٥٣	٠.٧١٠	٠.١٦	
٢	عدم الربط بين أولويات المشاريع واحتياجات المجتمع .	٦١.٧ ٦	٢٠.٥ ٩	١٤.٧ ١	٢.٩٤	-	٤.٤١	٠.٨٦	٠.٢٠	
٣	ضعف قدرة الشركات المكلفة بتنفيذ المشاريع والبرامج التي تتضمنها الموازنة	٥٥.٨ ٨	٢٦.٤ ٧	١٧.٦ ٥	-	-	٤.٣٨	٠.٧٨	٠.١٨	
٤	نقص الكوادر الكفوءة المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة الاستثمارية .	٥٠.٠ ٠	٣٨.٢ ٤	٥.٨٨	٥.٨٨	-	٤.٣٢	٠.٨٤	٠.١٩	
٥	ضعف قدرة الإدارات المحلية على جذب الاستثمارات المحلية أو الأجنبية من أجل التخفيف من الأعباء التي تتطلبها الموازنة	٥٢.٩ ٤	٢٣.٥ ٣	١٤.٧ ١	٨.٨٢	-	٤.٢١	١.٠١	٠.٢٤	
٦	الصيغ الروتينية للإدارات المالية في صرف مستحقات الجهات المنفذة للمشاريع	٤٧.٠ ٦	٣٢.٣ ٥	١١.٧ ٧	٨.٨٢	-	٤.١٨	٠.٨٧	٠.٢١	
٧	كثرة التعديلات في كلف المشاريع بحذف وإضافة كشوفات إضافية يؤدي إلى تأخير انجاز المشاريع .	٤١.١ ٨	٣٥.٢ ٩	١٧.٦ ٥	٥.٨٨	-	٤.١٢	٠.٩١	٠.٢٢	
٨	الإجراءات الروتينية في استلام المشاريع المنفذة من قبل شركات المقاولات .	٣٢.٣ ٥	٥٠.٠ ٠	١٤.٧ ١	٢.٩٤	-	٤.١٢	٠.٧٧	٠.١٩	
٩	التأخير في تسليم مواقع العمل إلى الشركات المنفذة .	٢٩.٤ ١	٥٢.٩ ٤	١١.٧ ٧	٥.٨٨	-	٤.٠٦	٠.٨١	٠.٢٠	
١٠	الغموض في البيانات والمعلومات التي تتضمنها الموازنة (عدم شفافية الموازنة)	٣٨.٢ ٤	٣٢.٣ ٥	١٤.٧ ١	١١.٧ ٦	٢.٩٤	٣.٩١	١.١٤	٠.٢٩	

١	١	٤١.١	٢٦.٤	١١.٧	٢٠.٥	-	٣.٨٨	١.١٧	٠.٣٠
		٨	٧	٦	٩				
١	٢	٢٦.٤	٤٤.١	١٧.٦	٨.٨٢	٢.٩٤	٣.٨٢	١.٠٣	٠.٢٧
		٧	٢	٥					
١	٣	٣٥.٢	٢٣.٥	٢٦.٤	١٤.٧	-	٣.٧٩	١.٠٩	٠.٢٩
		٩	٣	٧	١				
١	٤	٢٠.٥	٣٨.٢	٢٣.٥	١١.٧	٥.٨٨	٣.٥٦	١.١٣	٠.٣٢
		٩	٤	٣	٦				
١	٥	١٤.٧	١٧.٦	٣٥.٢	٢٣.٥	٨.٨٢	٣.٠٦	١.١٨	٠.٣٩
		١	٥	٩	٣				
							٤.٠٢	٠.٣٨	٠.١٠

(*) يسمى أيضا معامل الاختلاف (Coefficient of variation) وزيادة القيمة العددية له تشير إحصائيا إلى تشتت بيانات العينة بينما تعبر قيمته الأقل عن تجانس إجاباتها ويستخرج من خلال قسمة الانحراف المعياري على المتوسط الحسابي وللمزيد يراجع (المشهداني وهرمز ، ١٩٨٩ : ٢٥٤) .

حسابي ٣.٨٨ من ٥ درجة . كما أن هناك تأثير لبعض العوامل الخارجية في زيادة حالات الفساد ومنها ضعف دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في كشف حالات الفساد (العامل الثاني عشر) وكذلك انعدام مشاركة رقابة الرأي العام المتمثلة بمنظمات المجتمع المدني والمجالس المحلية والبلدية ووسائل الإعلام (العامل الثالث عشر) .

أما المشكلة الثانية من حيث التأثير على فاعلية الموازنة الاستثمارية فهي مشكلة عدم الربط بين أولويات المشاريع واحتياجات المجتمع ومتطلبات المصلحة الوطنية ، وتأتي أهمية هذا العامل من إدراك عينة البحث بأن الموازنة الاستثمارية في تلك الإدارات لا تراعي الأولويات في اختيار المشاريع الاستراتيجية التي تساهم في خلق الدخل وبناء الاقتصاد العراقي التي خلت الموازنات الاستثمارية منها طيلة الفترة السابقة ، لذلك فقد أدلى ٨٢.٣٥% من المستجيبين بأرائهم بوجود تأثير كبير لهذا العامل في فشل الموازنة بتلبية احتياجات المجتمع الأساسية ، وقد تكون هناك أسباب أو دوافع وراء هذا العامل ومنها نقص الكوادر الكفوة المسؤولة عن إعداد الموازنة (العامل الرابع) أو قد تكون أسباب خارجية ومنها الضغط أو التدخلات السياسية في أعمال الإدارات المحلية لتغيير مسار برامج الموازنة (العامل التاسع) الذي ظهر بمتوسط حسابي ٤.١٨ من ٥ درجة .

من العوامل الأخرى المؤثرة على قدرة الموازنات الاستثمارية في تحقيق أهدافها هو ضعف مستوى كفاءة الشركات المتعاقد معها على تنفيذ خطط وبرامج الموازنة حيث احتل هذا العامل المرتبة الثالثة بمتوسط حسابي ٤.٣٨ وقد اتفق ٨٢.٣٥ من أفراد العينة على ارتفاع درجة تأثيره على كفاءة الموازنة ، ويعود السبب في ضعف قدرة الشركات على التنفيذ إلى عدم امتلاك تلك الشركات للوسائل الكافية لتنفيذ المشاريع بما فيها الإمكانيات المالية والخبرة مما يؤدي إلى تلكوها في التنفيذ في حالة عدم صرف مستحقاتها عن الذرعات المنجزة نتيجة للإجراءات الروتينية من قبل وزارة المالية في إطلاق حصة المحافظات من الموارد (العامل الخامس) من المعوقات الخارجية ، كما ومن العوامل الأخرى ذات التأثير المباشر على فاعلية الموازنات الاستثمارية في تحقيق أهدافها هو عامل نقص الكوادر الكفوة المسؤولة عن

إعداد الموازنات وتنفيذها الذي شغل المرتبة الرابعة في عوامل هذه المجموعة وتتجلى أهمية هذا العامل نتيجة للدور الذي يلعبه العنصر البشري في توجيه مسارات الموازنة وما ينعكس عنها من نتائج ، لهذا فقد أفاد ٨٨.٢٤% من المستجيبين بارتفاع درجة تأثير هذا العامل على الموازنة ، ومن الانعكاسات التي قد تترتب على نقص كفاءة الجهاز الإداري والفني في إدارة الموازنات هو كثرة التعديلات في كلف المشاريع بحذف واستحداث كشوفات إضافية مما يؤدي إلى تأخير انجاز المشاريع (العامل السابع) وكذلك من الانعكاسات الأخرى هو التأخير في استلام المشاريع المنجزة والتأخير في تسليم مواقع العمل إلى الشركات المنفذة (العاملين الثامن والتاسع) ، وكذلك من المعوقات التي تواجه الموازنات الاستثمارية هو عامل ضعف قدرة الإدارات المحلية على جذب الاستثمارات المحلية أو الأجنبية التي تساعد على التخفيف من الأعباء التي تتطلبها الموازنة الاستثمارية والذي جاء هذا العامل في المرتبة الخامسة بمتوسط حسابي ٤.٢١ لذلك يرى ٧٦.٤٧% من عينة البحث وجود تأثير كبير لهذا العامل على قدرة الموازنات في الإيفاء باحتياجات المجتمع نتيجة لقلة موارد الموازنة مقارنة باحتياجات المواطن المتزايدة .

كما أن هناك دوراً للصيغ الروتينية في الإدارات المحلية عند صرف مستحقات الشركات المنفذة للمشاريع في تأخير انجاز برامج الموازنة وهذا ما أشار إليه ٧٩.٤١% من أفراد العينة الذين أيدوا وجود درجة تأثير كبيرة للعامل على فاعلية الموازنة وما يؤيد ذلك ما شغله العامل من مساحة ٤.١٨ من المساحة الكلية للمقياس البالغة ٥ درجة والذي بموجبه احتل المرتبة السادسة في الأهمية النسبية لهذه المجموعة من العوامل .

أما أقل العوامل تأثيراً على الموازنة الاستثمارية فقد مثلها عامل استمرار تدوير المبالغ للمشاريع التي لم تنفذ والذي يفقد الموازنة كأداة للرقابة وقد بلغ المتوسط الحسابي لهذا العامل ٣.٠٦ مما يعني أن درجة تأثيره هي تأثير متوسط على الرغم من أن أهم الوظائف الأساسية للموازنة هو الرقابة على التنفيذ ، ألا أن من وجهة نظر أفراد العينة بأن هناك استحالة لتنفيذ جميع المشاريع ضمن البرامج المحددة لها مما تكون هناك حاجة لتدوير تلك المبالغ التي لم تصرف في حينها لأسباب أعلاه ، لهذا يعتقد ٣٥.٢٩% من المستجيبين بمتوسط تأثير هذا العامل على الموازنة .

استناداً لما ورد أعلاه ونتيجة لتجاوز جميع إجابات العينة درجة المتوسط البالغة ٣ درجة ، حيث تراوح المتوسط الحسابي لإجابات العينة بين (٣.٠٦ – ٤.٥٣) وبمعدل عام ٤.٠٢ من ٥ درجة الذي يمثل ٨٠.٤٠% من مساحة المقياس وبانحراف معياري ٣٨% وهو أقل من نصف المتوسط الحسابي العام مما يعني أن هناك تشتت ضئيل في إجابات العينة وكذلك فقد بلغ معامل التباين ١٠% مما يدل على أن التباين في آراء العينة لتقييم العوامل المؤثرة على فاعلية الموازنة الاستثمارية هو بنسبة ضئيلة جداً .

وعلى ضوء النتائج أعلاه يمكن قبول فرضية الوجود الأولى H١ الخاصة بوجود تأثير كبير للعوامل الداخلية المرتبطة بالجهاز الإداري في الإدارات المحلية على فشل الموازنات الاستثمارية في الاستجابة لاحتياجات المجتمع .

٢-٣ تحليل إجابات العينة للعوامل الخارجية واختبار الفرضية الثانية .

تتمثل العوامل الخارجية بالعوامل التي تواجه الموازنات الاستثمارية والتي يكون تأثيرها خارج إرادة الإدارات المحلية ويوضح الجدول (٣) هذه المعوقات مرتبة تنازلياً وفقاً لمتوسطاتها الحسابية ، وقد تصدر

قائمة هذه العوامل عامل قلة موارد الموازنات الاستثمارية المخصصة لها من الحكومة الاتحادية استناداً لمتوسطها الحسابي ٤.٧٤ وقد اتفق ٩٤.١٢% من المستجيبين على وجود درجة تأثير كبيرة لهذا العامل على أداء الموازنات الاستثمارية في تحقيق أهدافها وتأتي هذه الأهمية من وجهة نظر العينة من الضغط على الموازنات الناجم عن تزايد حاجات المواطن (العامل الرابع) لكون أن البنى التحتية في الإدارات المحلية هي شبه مدمرة بالكامل نتيجة للظروف التي مر بها العراق طيلة السنوات السابقة ، إضافة إلى تغلغل حالات الفساد في معظم إدارات الدولة (العامل الأول) من العوامل الداخلية وكذلك سوء توزيع الموارد بين طبقات المجتمع المختلفة وعدم تحقيق العدالة في إعادة توزيع موارد الموازنة بين المحافظات والأقليم الذي احتل المرتبة الثانية في قائمة العوامل بمتوسط حسابي ٤.٦٥ وقد أفاد ٩١.١٨ من أفراد العينة بارتفاع درجة تأثير هذا العامل ، بسبب أن جميع الموارد التي تحققها المحافظات

الجدول (٣) المعوقات التي لا ترتبط بالإدارات المحلية (المعوقات الخارجية)

ت	المشكلة	درجة التأثير					المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	معامل التباين C.V
		كبير جدا	كبير	متوسط	قليل	قليل جدا			
١	قلة الموارد المحولة لموازنات الإدارات المحلية من الحكومة الاتحادية .	٧٩.٤١	١٤.٧١	٥.٨٨	-	-	٤.٧٤	٠.٥٧	٠.١٢
٢	عدم تحقيق العدالة في إعادة توزيع موارد الموازنة بين المحافظات .	٧٣.٥٣	١٧.٦٥	٨.٨٢	-	-	٤.٦٥	٠.٦٥	٠.١٤
٣	تأخير المصادقة على الموازنة الاتحادية ينعكس سلبا على تنفيذ برامج الموازنة في الإدارات المحلية .	٦٧.٦٥	٢٣.٥٣	٥.٨٨	٢.٩٤	-	٤.٥٦	٠.٧٥	٠.١٧
٤	زيادة حاجات المواطن وتطلعاته لحياة أفضل في المستقبل .	٦١.٧٧	٢٦.٤٧	١١.٧٦	-	-	٤.٥٠	٠.٧١	٠.١٦
٥	الإجراءات الروتينية من قبل وزارة المالية في إطلاق حصة المحافظات من الموارد .	٥٥.٨٨	٣٨.٢٤	٢.٩٤	٢.٩٤	-	٤.٤٧	٠.٧١	٠.١٦
٦	عدم مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ بعض المشاريع الكبرى في المحافظات .	٥٢.٩٤	٣٥.٣٠	٨.٨٢	٢.٩٤	-	٤.٣٨	٠.٧٨	٠.١٨
٧	امتناع الشركات المحالة عليها العطاءات عن توقيع العقود أو التلوك في تنفيذ المشاريع .	٤٧.٠٦	٣٢.٣٥	٢٠.٥٩	-	-	٤.٢٦	٠.٧٩	٠.١٩
٨	ضعف التشريعات المالية والإدارية التي تنظم العلاقة بين الإدارات المحلية والحكومة الاتحادية .	٤١.١٨	٤٤.١٢	١١.٧٦	٢.٩٤	-	٤.٢٤	٠.٧٨	٠.١٨
٩	الضغوط أو التدخلات السياسية في أعمال الإدارات المحلية لتغير مسار برامج الموازنة .	٣٢.٣٥	٥٢.٩٤	١٤.٧١	-	-	٤.١٨	٠.٦٧	٠.١٦
١٠	الإجراءات الروتينية في تأشير برامج الموازنة لدى وزارة التخطيط يؤدي إلى التأخير في تنفيذ المشاريع .	٢٦.٤٧	٤٤.١٢	٢٣.٥٣	٥.٨٨	-	٣.٩١	٠.٨٧	٠.٢٢
١١	الازدواجية والتضارب في الاختصاصات في تنفيذ المشاريع ما بين الوزارات والمحافظات .	٢٣.٥٣	٣٥.٣٠	٢٩.٤١	٨.٨٢	٢.٩٤	٣.٦٨	١.٠٤	٠.٢٨
١٢	ضعف مشاركة الأجهزة العليا للرقابة المالية في تقييم برامج الموازنة .	١٧.٦٥	٤١.١٨	٢٦.٤٧	١٤.٧٠	-	٣.٦٢	٠.٩٥	٠.٢٦

العينة على درجة هذا التأثير ووجود تباين ضئيل في آرائهم حول هذه النتائج ، **ولهذا يمكن قبول فرضية الوجود الثانية H2 التي أشارت إلى أن للعوامل الخارجية المرتبطة بالبيئة المحلية دورا أساسيا بإعاقه تخطيط الموازنات الاستثمارية وتنفيذها.**

المبحث الرابع ٤ Section

الاستنتاجات والتوصيات Results & Recommendations

١-٤ : الاستنتاجات Results

استنتاجات الدراسة النظرية

محدودية تطبيق المعايير العلمية في إعداد الموازنات الاستثمارية وتنفيذها وبالأخص ما يتعلق منها بتطبيق مبدأ الشفافية والمساءلة والمشاركة ، وكذلك مبدأ العدالة في إعادة توزيع الموارد بين الجهات المستفيدة منها وضعف معايير تقييم الأداء والالتزام بتوقعيات المصادقة على الموازنة .
أن من أخطر التحديات التي تواجه تنفيذ الموازنة الاستثمارية هو الفساد الإداري والمالي الذي يقوض من الركائز الأساسية للموازنة ويجعلها أقل استجابة لتلبية حاجات المجتمع .
أن أسباب الضغط على الموازنة الاستثمارية هو زيادة دخول أفراد المجتمع الذي أدى بدوره إلى زيادة حاجاتهم ومطالباتهم بتقديم خدمات أفضل مع عدم قدرة الموازنة على تلبية تلك الاحتياجات .
يتأثر أداء الموازنات الاستثمارية بالوضع السياسي والاقتصادي والمالي في الدولة حيث تنعكس الصراعات بين الكتل السياسية وندرة الموارد على كفاءة هذه الموازنات وبالتالي إعاقته في تحقيق أهدافها .
يرتبط نجاح الموازنات الاستثمارية في تحقيق أهدافها على توفر القيم الأخلاقية والنزاهة والكفاءة لدى العنصر البشري القائم على إعدادها وتنفيذها .

استنتاجات الدراسة التطبيقية

أن غالبية أفراد العينة لديهم إدراك ووعي فوق المتوسط عن أهمية العوامل المؤثرة على إعداد الموازنات الاستثمارية وتنفيذها .
أن جميع العوامل الداخلية والخارجية كان لها تأثير كبير على فشل الموازنات الاستثمارية في الإدارات المحلية إلا أن تأثيراتها قد تفاوتت من مجموعة إلى أخرى ومن عامل إلى آخر .
من أكثر العوامل تأثيراً على أداء الموازنات الاستثمارية في مجمل العوامل هو عامل قلة موارد الموازنة المحولة للإدارات المحلية من الحكومة الاتحادية وكذلك عامل عدم تحقيق العدالة في إعادة توزيع الموارد بين المحافظات والاقليم ثم عامل تأخير المصادقة على الموازنة الاتحادية وعامل انتشار مظاهر الفساد الإداري في الإدارات المحلية .
توفر المستلزمات الأساسية لتأهيل العنصر البشري المسؤول عن إعداد وتنفيذ الموازنات لما يمتلكه من مؤهلات علمية قابلة للتطوير من خلال اشتراكهم في دورات تخصصية في مجال عملهم .

٢-٤ التوصيات Recommendations

إعادة النظر في التشريعات الخاصة بأسلوب تمويل موازنات الإدارات المحلية من خلال تمويلها ذاتيا من الإيرادات المتحققة فيها فضلا عن حصتها من الموارد النفطية من الموازنة الاتحادية من أجل تجاوز انعكاسات بعض صيغ المركزية المتمثلة بحالات تأخير المصادقة على الموازنة الاتحادية وأسلوب الموازنة المفروضة وحالات عدم تحقيق العدالة في توزيع الموارد لغرض تمكينها من وضع خططها بصورة مبكرة وتنفيذها ضمن الوقت المحدد لها .

العمل على تبني سياسة مالية وإدارية للتخفيف من الضغط على الموازنات الاستثمارية لمواجهة ندرة الموارد والعجز في تلك الموازنات كتشجيع القطاع الخاص للمساهمة في بناء المشاريع وتشجيع الاستثمار في كافة المجالات التي تساعد في سد احتياجات المواطن مع إعطاء أولوية للمشاريع التي تساعد في خلق الدخل وخاصة المشاريع الصغيرة لقلّة تكاليفها ولسرعة مردودها .

مراعاة بناء الموازنة الاستثمارية وفق أسس علمية صحيحة بدلاً من بنائها وفق التوافقات للكتل السياسية التي لا تلبّي طموحات كافة المواطنين وذلك من خلال إعطاء دور للمختصين من أصحاب الخبرة والكفاءة في هذا المجال .

ضرورة تأهيل كافة العاملين في إعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية في الإدارات المحلية خاصة وأن البعض منهم لا توجد لديهم خبرة كافية في هذا المجال كما أسفرت عنه نتائج الدراسة .

ضرورة تبني سياسة واضحة وفاعلة في معالجة الفساد الإداري والمالي الذي كان له السبب الواضح في فشل الموازنات الاستثمارية في تحقيق أهدافها الخاصة بتلبية احتياجات المجتمع من خلال اعتماد وسائل وقائية وعلاجية مثل مبدأ الشفافية في إعداد الموازنة والمساءلة والمشاركة ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب ومبدأ العقاب والثواب .

أن يكون هناك دور فعال لأجهزة الرقابة الداخلية والخارجية في عملية إعداد وتنفيذ الموازنة سواء ما يتعلق بتقييم برامج الموازنة أو مراقبة تنفيذها .

توفير أنظمة محاسبية تربط بين نسبة الصرف للمشاريع وبين نسبة الانجاز فيها من أجل توفير معايير دقيقة لتقييم الأداء .

مراعاة الدقة في اختيار الشركات المنفذة للمشاريع على وفق قاعدة معلومات عن تلك الشركات لأجل تلافي حالات النكول أو التلكؤ في انجاز المشاريع المحالة عليها.

الاهتمام بموضوع الموازنات كمادة علمية تضاف إلى مفردات المناهج الدراسية لقسم المحاسبة في كليات الإدارة والاقتصاد في الجامعات العراقية .

مصادر البحث

الكتب

المشهداني ، محمود حسن وهرمز ، أمير حنا ، الإحصاء ، جامعة بغداد – بيت الحكمة ، ١٩٨٩ .
المعارك ، محمد عبد العزيز وشفيق علي ، أصول وقواعد الموازنة العامة ، مطابع جامعة الملك سعود ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٣ .
شكري ، فهمي محمود ، الموازنة العامة ، ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٠ .

عبد اللطيف ، ناصر نور الدين ، الاتجاهات الحديثة في المحاسبة الإدارية وتكنولوجيا المعلومات ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، جمهورية مصر العربية ، ٢٠٠٦ .
عصفور ، محمد شاكر ، أصول الموازنة العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٩ .
ليستراي ، هيتجر وسبرج ، ماتولتش ، المحاسبة الإدارية ، ترجمة احمد حامد حجاج ، دار المريخ ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، ٢٠٠٤ .

الرسائل والبحوث العلمية

ألبدري ، مسعود ، فحص انتقادي لواقع النظام المحاسبي المطبق في الوحدات الإدارية العامة في ليبيا ، المؤتمر الوطني الأول للسياسات العامة في ليبيا ، جامعة قاريونس ، بنغازي ، ١١-١٣/٦/٢٠٠٧ .
البصري ، كمال الحلقة النقاشية التي نظمها المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي بعنوان الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢ والخيار الإستراتيجي للاقتصاد العراقي ، جريدة الصباح ٢٠١٢/١/١٧ .
الربيعي ، فلاح خلف ، التحديات التي تواجه تنفيذ أهداف الموازنة العامة في العراق ، الحوار المتمدن ، العدد ٢٣٠٨ في ٢٠٠٨/٦/١٠ .

Http: www. ahwar debar .

الراشد ، وائل إبراهيم ، تأثير الاستعراض المالي والمعالجات المحاسبية للعجز على متخذ القرار بالجهات العامة ، حالة خاصة بدولة الكويت ، مجلة جامعة الملك عبد العزيز ، الاقتصاد والإدارة ، م١٢ ، ع/٢ ، ١٩٩٨ .
الراشد ، وائل إبراهيم ، دور ديوان المحاسبة في الرقابة الإدارية على الأموال العامة بدولة الكويت ، دراسة ميدانية ، مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد والإدارة ، م١٣ع١ ، ١٩٩٩ .
الزعبي ، ناجح محمد ، دور الموازنات في تخطيط ورقابة وتقييم أداء المجالس البلدية في الأردن ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة آل البيت ، الأردن ، ٢٠٠٤ .
السالم ، عبد الله عبد الكريم ، إستراتيجية الحد من الفساد الإداري: حالة دراسية عن المملكة العربية السعودية ، بحث مقدم إلى ندوة إدارة المال العام ، التخصيص والاستخدام ، ورشة تسوية المنازعات المالية ، كوالالمبور ، ماليزيا ٢٥-٢٩/١٠/٢٠٠٩ .
الشرائري ، جمال عادل ، والرحالة ، محمد ياسين ، إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة الصفرية في الوزارات الأردنية ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، م٢٥/ع١ ، ٢٠٠٩ .
الشمراي ، غادة شهير ، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة ، جامعة الملك سعود ، المملكة العربية السعودية ، بحث غير منشور ، ٢٠١٠ .
الشمراي ، سوسن ، موازنة البرامج والأداء ، المفاهيم والتطبيق ، جامعة الملك سعود ، المملكة العربية السعودية ، بحث غير منشور ، ٢٠١٠ .
العوامل ، نائل عبد الحافظ ، تحليل الموازنة الاستثمارية للمجالس المحلية في الأردن ، مجلة دراسات ، العلوم الإنسانية ، م٢٠ ، ع٤ ، ١٩٩٣ .

المحمود ، عبد المنعم صالح مصطفى ، واقع تطبيقات الموازنات التخطيطية في المؤسسات غير الهادفة للربح في الأردن بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الرابع ، جامعة فيلادلفيا ، كلية العلوم الإدارية والمالية ، الأردن ، ٢٠٠٥/٣/١٦-١٥ .

الوابل ، وابل بن علي ، مشاكل إعداد وتنفيذ الموازنات في المملكة العربية السعودية ، دراسة ميدانية ، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية ، جامعة الإسكندرية ، المجلد (٣٢) العدد (٢) ١٩٩٥ .

جمال لعمارة . ، مدخل الموازنة العامة للدولة ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد الثاني ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، ٢٠٠٢ .

جيم شولتز ، الرقابة على الأموال ، مركز الدراسات السياسية في الجامعة الأوروبية المركزية ، مشروع الموازنة العالمية ، نيويورك ، ترجمة راتب شعبو ، ٢٠٠٥ .

حيدر ، عبد السلام سلطان ، آليات إعداد الموازنة العامة للدولة في الجمهورية اليمنية ، بحث غير منشور ، ٢٠١٠ WWW.Pbcoalition,Com.

دليل اللقاء التدريبي بين الحكومة اللبنانية والمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية ، المنعقد في بيروت للفترة من ٢٨/٩-٢/١٠-٢٠٠٩ بعنوان أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك .

سلوم ، حسن عبد الكريم ودرويش ، حيدر محمد ، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ ، دراسة تحليلية للموازنة العراقية ٢٠٠٥-٢٠٠٧ ، الجامعة المستنصرية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، بحث غير منشور .

شريف ، أثير أنور ، دور الحاكمية في عملية إعداد الموازنة العامة في العراق ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٨ .

كوشك ، طارق بن حسن ، موازنة البنود تهدد الموارد المتاحة وتفاقم مشكلة الدين العام ، جريدة عكاظ السعودية ، العدد ٩٣٧ السبت ١٨/١١/١٤٢٤ هـ .

tariq/articles. WWW.koshak.net/

القوانين والوثائق الأخرى

قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ .

قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٢

لجنة الشفافية والنزاهة في وزارة الدولة للتنمية الإدارية في مصر ، التقرير الثاني في ١٠/٨/٢٠٠٨ .

منشور إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر لسنة ٢٠٠٩ - ٢٠١٠ .

دليل الرقيب المالي ، ديوان الرقابة المالية ، جمهورية العراق ، ٢٠٠٥

المصادر الأجنبية

Besly , scott & Brigham , Eugene , Managerial Finance Thomson Higher Education , ١٤ , USA , ٢٠٠٨ .

Hjertholm , Peter " Governance & Economic Development In the East North Africa " Center For Economic and Business Research , Report Copen Hagen Business school , Denmark , ٢٠٠٦ .

Joseph , Carmel & Rensburg , G. Van " Local Government Finance and Budgeting " Fridich Ebert Stiftung publishing , Johnesburg – South Africa , ٢٠٠٢ .

Kaufman , Daniel "Public and Private Misgovernance in finance , perverse links , Capture and Their Empiric " in Financial Sector Governance , The Role of public and private Sectors Brookings Institution press , Washington U. S. , ٢٠٠٢ .

الملاحق

م/ استبانة

بعد التحية ..

تهدف هذه الاستبانة إلى استطلاع وجهة نظركم حول المعوقات التي تواجه إعداد وتنفيذ الموازنات الاستثمارية في الإدارات المحلية من خلال عينة البحث (محافظة الديوانية) .

أرجو تقييم المعوقات التي تحتويها الاستبانة في الجدولين رقم ١, ٢ بوضع علامة (√) أمام الاختيار الذي تراه مناسباً .

مع العلم أن المعلومات الواردة في الاستبانة هي لإغراض البحث العلمي فقط ولا تستخدم لأغراض أخرى ، لذا لاضرورة لذكر الاسم .

مع التقدير ..

الباحث

نعيم تومان مرهون

معلومات عامة عن المستجيب

١- المؤهل العلمي - إعدادية

- دبلوم

- بكالوريوس

- ماجستير

- دكتوراه

٢- التخصص - محاسبة

- إدارة أعمال

- اقتصاد

- هندسة

- أخرى (تذكر رجاءً)

٣- العنوان الوظيفي - محاسب

- مدير حسابات

- رئيس قسم

- مهندس

- رئيس مهندسين

- أخرى تذكر رجاءً

٤- عدد سنوات الخدمة من سنة - ٥ سنوات

من ٦ - ١٠ سنوات

من ١١ - ١٥ سنة

من ١٦ سنة فأكثر

الجدول رقم (١)

المعوقات المتعلقة بالإدارات المحلية (المعوقات الداخلية)

ت	نوع المعوقات	تأثير بدرجة كبيرة جدا	تأثير بدرجة كبيرة	تأثير بدرجة متوسط	تأثير بدرجة قليلة	تأثير بدرجة قليلة جدا
		٥	٤	٣	٢	١
١	نقص الكوادر الكفوءة المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة الاستثمارية .					
٢	عدم اعتماد معايير أو مقاييس دقيقة لقياس الأداء في تنفيذ برامج الموازنة .					
٣	ضعف قدرة الإدارات المحلية على جذب الاستثمارات المحلية أو الأجنبية من أجل التخفيف من الأعباء التي تتطلبها الموازنة .					
٤	عدم الربط بين أولويات المشاريع واحتياجات المجتمع .					
٥	ضعف قدرة الشركات المكلّفة بتنفيذ المشاريع والبرامج التي تتضمنها الموازنة					
٦	انتشار مظاهر الفساد الإداري والمالي في الإدارات المسؤولة عن تنفيذ الموازنة .					

٧	الضعف الروتينية للإدارات المالية في صرف مستحقات الجهات المنفذة للمشاريع ينعكس على سرعة التنفيذ .				
٨	ضعف دور أجهزة الرقابة في مراقبة أداء الإدارات المسؤولة عند إعداد وتنفيذ برامج الموازنة .				
٩	ضعف عملية التنسيق بين هياكل الجهاز الإداري المكلفة بالتخطيط والتنفيذ .				
١٠	الغموض في البيانات و المعلومات التي تتضمنها الموازنة (عدم شفافية الموازنة) .				
١١	الإجراءات الروتينية في استلام المشاريع المنفذة من قبل شركات المقاولات .				
١٢	التأخير في تسليم مواقع العمل إلى الشركات المنفذة يؤدي إلى تأخير إنجاز المشاريع .				
١٣	استمرار تدوير المبالغ للمشاريع التي لم تنفذ يفقد الموازنة كأداة من أدوات الرقابة .				
١٤	كثرة التعديلات في كلف المشاريع بحذف وإضافة كشوفات إضافية يؤدي إلى تأخير إنجاز المشاريع .				
١٥	ضعف الأنظمة المحاسبية المستخدمة في إعداد وتنفيذ الموازنة .				

جدول رقم (٢)
المعوقات التي لا ترتبط بالإدارات المحلية (التحديات الخارجية)

ت	نوع المعوقات	تأثير بدرجة كبيرة جدا	تأثير بدرجة كبيرة	تأثير بدرجة متوسط	تأثير بدرجة قليلة	تأثير بدرجة قليلة جدا
١	٢	٣	٤	٥	٦	٧
١	قلة الموارد المحوّلة لموازنات الإدارات المحلية من الحكومة الاتحادية .					
٢	الضغط أو التدخلات السياسية في أعمال الإدارات المحلية لتغيير مسار برامج الموازنة .					
٣	عدم مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ بعض المشاريع الكبرى في المحافظات .					
٤	زيادة حاجات المواطن وتطلعاته لحياة أفضل في المستقبل .					
٥	ضعف مشاركة الأجهزة العليا للرقابة المالية في تقييم برامج الموازنة .					
٦	انعدام مشاركة رقابة الرأي العام المتمثلة بمنظمات المجتمع المدني والمجالس المحلية والبلدية ووسائل الإعلام .					
٧	تأخير المصادقة على الموازنة الاتحادية ينعكس سلبا					

					على تنفيذ برامج الموازنة في الإدارات المحلية .	
					ضعف التشريعات المالية والإدارية التي تنظم العلاقة بين الإدارات المحلية والحكومة الاتحادية	٨
					الإجراءات الروتينية في تأشير برامج الموازنة لدى وزارة التخطيط يؤدي إلى التأخير في تنفيذ المشاريع .	٩
					عدم تحقيق العدالة في إعادة توزيع موارد الموازنة بين المحافظات .	١٠
					الازدواجية والتضارب في الاختصاصات في تنفيذ المشاريع ما بين الوزارات والمحافظات .	١١
					الإجراءات الروتينية من قبل وزارة المالية في إطلاق حصة المحافظات من الموارد .	١٢
					امتناع الشركات المحالة عليها العطاءات عن توقيع العقود أو التلکؤ في تنفيذ المشاريع .	١٣
					عدم إعداد الموازنة الاتحادية على أسس ومعايير علمية انعكست على الموازنات المحلية .	١٤