

دور الواقع المؤسسي في العجز المالي في البلدان النامية مع التركيز على العراق

زهراء جارالله حمو

كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الحمدانية، موصل - العراق.

هوشيار معروف ملا كاكه

الجامعة اللبنانية الفرنسية، أربيل - العراق.

المستخلص

إن المؤسسات العامة كتنظيمات إدارية تنقسم بين مجموعتين رئيسيتين: إحداهما - مؤسسات تنموية تقوم على أسس او قواعد متكاملة تشريعية وتعمل في أطر اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية موضوعية واضحة وشفافة تحكمها آليات فعالة للتخطيط والمتابعة، والأخرى تشكيلات مفروضة من الأعلى وتنقاد غالباً لإرادات فردية تواكب بيئاتها المتخلفة وتخدم في العادة مصالح ذاتية لأشخاص سيطروا على مؤسسات الدولة لظروف معينة تهيأت لهم، في حالة المجموعة الأولى تحدد الموازنات العامة وفق ضوابط من حيث التوقيت والآلية والالتزام بينما في حالة المجموعة الثانية تقل الالتزامات وتزداد تسربات الموارد المالية ويسود قرارات الإنفاق العام الارتجال وطموحات أصحاب السلطات السياسية وبالتالي إن هناك أهدافا تنموية تبعد الحكومة عن العجز المالي في حين تكون الموازنة العامة وموازنات المؤسسات الحكومية أسيرة العجز وتراكم القروض.

وهنا من الضروري تبني شروط أساسية لبناء وتطوير المؤسسات العامة على أسس موضوعية تخدم الاقتصاد الوطني والمجتمع المحيط .

الكلمات المفتاحية: العجز المالي، الموازنة العامة، مؤسسات القطاع العام.

The Role of Institutional Reality in the Financial Deficit in Developing Countries with a Focus on Iraq

Zahraa Jarallah Hammo

College of Administration and Economics, University of Al-Hamdaniya, Mosul - Iraq.

Hoshiar Marouf Kaka Mala

Lebanese French University, Erbil – Iraq.

Abstract

Public institutions as administrative organizations are divided between two main groups: one - developmental institutions that are based on legislatively integrated foundations or rules and operate in clear, transparent, objective, economic, social, and cultural frameworks governed by effective planning and follow-up mechanisms. The other formations imposed from above and often criticized for individual wills that keep pace with their underdeveloped environments and usually serve the self-interests of people who control state institutions under certain conditions prepared for them. In the case of the first group, the general or institutional budgets are determined according to disciplines in terms of timing, mechanism and commitment, while in the case of the second group the obligations decrease and the leaks of financial resources increase and public spending decisions are not considered and often directed according to the aspirations of the authorities and thus excludes the financial deficit in the first case when the public budget and other budgets of government institutions are suffered from chronic deficits in the second case.

Here it is necessary to adopt basic conditions for building and developing public institutions on objective bases that serve the national economy and the surrounding community.

Keywords: institutional quality, fiscal deficit, the general budget, public sector institutions.

المقدمة:

لا شك أن العجز المالي في أي مجال أو إطار تحليلي كلي أو جزئي يعود في الغالب إلى الواقع المؤسسي السائد من حيث التشريع أو التنظيم أو السلوك. إن المؤسسة في خصائصها الأساسية تقوم على تكامل واستقرار القوانين والأنظمة والتعليمات وإجراءات العمل فيها فيكون جميع العاملين على دراية تامة بتصرفاتهم الإدارية والمالية ومما يكفل تحقق كل ذلك هو توافر تفكير استراتيجي بعيد الأمد ومبادرات التغيير الراديكالي. على أن يستجيب لهذا التفكير الوضوح و الشفافية والتفاعل التنظيمي في صنع القرارات. وبذلك يمكن إنماء روح الحرص والأمانة على أموال المؤسسة. وكل هذا يوفر البيئة المناسبة لتبني سياسة التمويل الذاتي وبما يمكن المؤسسة على تحمل جزء هام من أعباء الموازنة العامة، وهذا ما يتطلب زيادة كفاءة الرقابة الداخلية وبما يضمن تجاوز الفسادين الإداري والمالي.

المبحث الأول**منهجية الدراسة****مشكلة البحث:**

تقوم هذه المشكلة على بعدين رئيسيين أحدهما: العجز المالي في القطاع العام والآخر: المؤسسة بعناصرها الرئيسة من حيث التغيير والإستقرار وقيادة التغييرات الإستراتيجية وسلوك الإنتمائية التنظيمية والأمانة المالية.

ويتطلب توضيح مشكلة البحث و تشخيصها الإجابة على التساؤلات الآتية:

١. هل أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالإدارة المالية متكاملة ومتناسقة فيما بينها؟

٢. هل أن القوانين والأنظمة والتعليمات المالية مستقرة لفترات طويلة؟

٣. هل أن التنظيمات المالية القائمة ومواصفاتها الوظيفية وارتباطاتها التكتيكية تتسم بالكفاءة؟

٤. هل تتصف التوجهات المالية للمنظمة بالشفافية؟

٥. هل يشارك العاملون في القرارات التي تخص مصالحهم ومستقبل منظماتهم الإدارية والمالية؟
٦. هل يشعر العاملون بالحرص على أموال المنظمة وتطبيق سياساتها؟
٧. هل هناك سياسات ثابتة وإمكانات كافية لتطبيق سياسة التمويل الذاتي للمنظمة؟
٨. هل هناك متابعة دقيقة وجادة لسياسات وقرارات إدارات المنظمة المالية؟

أهمية البحث

إن التخلف الإداري في كثير من البلدان النامية أصبحت ظاهرة مزمنة وجزءاً مستميتاً في جسد التخلف الإقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي لهذه البلدان. ويتأتى التدهور المؤسسي العامل الأساسي للتخلف الإداري في القطاع الحكومي حيث يسود الفساد المالي والإداري وتتعدد البيروقراطية وتغيب الحريات الفكرية والديموقراطية وتشيع الأمراض البدنية والنفسية والعقلية وتستفرد فئات معينة بالسلطة بمختلف الأساليب والوسائل ويقل الدور الفاعل للشركات المساهمة القائمة على أسس قانونية حديثة لصالح الشركات الفردية والأسرية وتغيب عمليات التخطيط والرقابة. (ناصر وهادي، ٢٠١٩، ٤-٦) (هدى وعبدالوحيد، ٢٩، ٢٠١٨).

ولمواجهة هذا الواقع وتجاوزه يفترض أن تركز المؤسسة بكافة شروطها وخصائصها من حيث التشريع (وفق أسس قانونية مسقاة ورصينة) والتنظيم (في تقسيماته ووظائفه) وسلوكياته (في الانفتاح والمشاركة) وقياداته (في كفاءاتها العلمية والتكنيكية وتفاعلاتها الإدارية) وكل ذلك لبناء قاعدة رصينة يعتمد عليها أعضاء المؤسسة من القادة والعاملين لتعزيز الموارد المالية من خلال زيادة الاحتياطات الكامنة وتحويلها وفق خطط علمية جادة إلى موارد مالية فعلية مستقرة. وبالتالي يمكن تجاوز حالات العجز أو التعطيل للأموال العامة وعلى المستويين الكلي والجزئي.

وتبرز هنا أهمية البحث الحالي في دفع المهتمين من أصحاب القرار والباحثين المختصين إلى الاهتمام الجاد بحفظ الموارد المالية العامة وتوجيهها لتحقيق الأهداف المحددة في تنمية متوازنة ومستقرة وذلك مع تشخيص إمكانات الجهاز الإداري الحكومي

في الانتقال من عفوية القرارات والتحكم الفردي فيها إلى جماعية التحول الاستراتيجي المخطط بعيد الأمد ومن محدودية مصادر الإيرادات العامة المتسببة إلى تعددية الموارد المستثمرة (بشفافية).

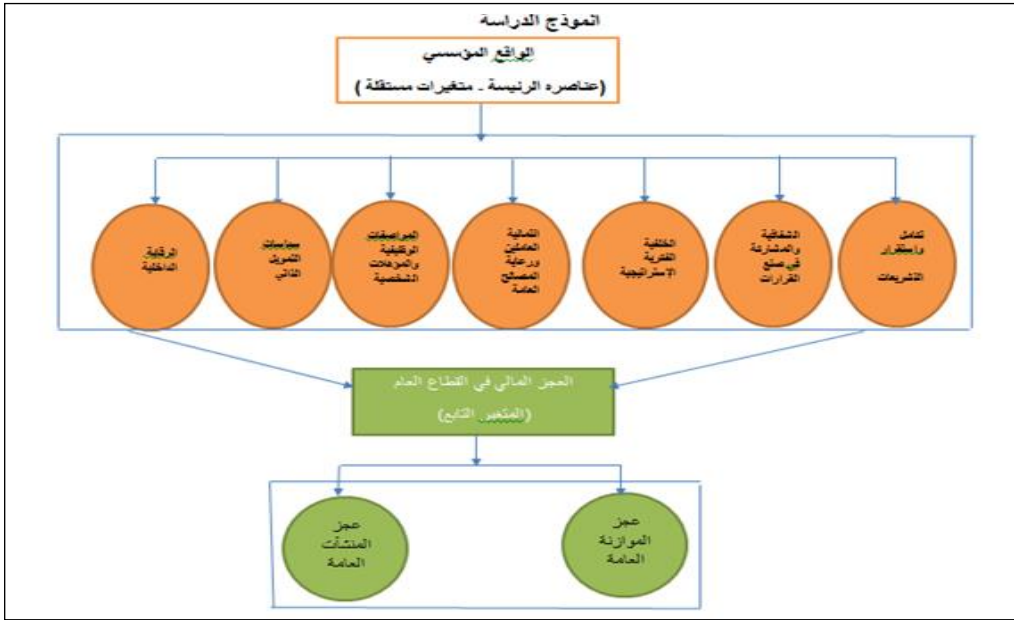
أهداف البحث

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على ما يأتي:

١. خصائص المؤسسة التي تركز عليها التنمية الإدارية والمالية.
٢. الارتباط بين الواقع المؤسسي وحالة الموازنة المالية في القطاع العام بين العجز والفائض.
٣. دور الضعف المؤسسي وتخلفه في ضياع أو تعطل الموارد المالية في القطاع العام.
٤. كشف التأثير الآني أو المتناوب للمؤسسية بخصائصها المعتمدة وتجاوز حالات العجز المالي في القطاع العام.
٥. شمول البحث لمجالي التحليل: الكلي عند الإشارة إلى التأثير في الموازنة العامة والجزئي عند تمييز التأثير في موازنات المنشآت العامة بشكل منفرد.

طريقة البحث:

تعتمد الطريقة الوصفية: اللفظية والإحصائية لتحديد علاقات الارتباط بين واقع المؤسسة التنظيمية و العجز المالي في القطاع العام في البلدان النامية وبما يشخص أهم المتغيرات و اتجاهاتها المؤثرة مع تركيز الدراسة على العراق. ويمكن إشارة إلى جانب من هذه العلاقات من خلال الانموذج الآتي:



المصدر: من إعداد الباحثين

وتم الاعتماد على نتائج التحليل الإحصائي الوصفي للبيانات، والتي تشمل التكرارات، المتوسطات الحسابية و الانحرافات المعيارية لجميع أبعاد البحث المستقلة والتابعة، وتم استخدام مقياس ليكرت الخماسي Likert scale وفق آراء المستجوبين بين (عدم القبول بشدة) و(القبول) و(المحايد) و(القبول) و(القبول بشدة) مع إعطاء أوزان للحالات الخمسة (من الواحد الصحيح إلى الخمسة).

فرضية البحث

يعتمد البحث على فرضيتين رئيسيتين:

١. إن واقع المؤسسة بخصائصها السائدة ينعكس على كل من الموازنة العامة وموازنة المنشآت الحكومية القائمة.
٢. توجد علاقة ارتباط معنوية إحصائية ما بين واقع المؤسسة السائدة والعجز المالي في القطاع العام.

مخطط البحث

المبحث الأول- المنهجية، المقدمة، أهمية الدراسة، أهداف الدراسة، مشكلة الدراسة، طريقة الدراسة، استعراض مرجعي .

المبحث الثاني- العجز المالي في الموازنة العامة ومؤسسات القطاع العام في البلدان النامية.

المبحث الثالث- المؤسسية والواقع السائد في القطاع العام في البلدان النامية.

المبحث الرابع- دراسة تطبيقية حول دور الواقع المؤسسي في العجز المالي في العراق. استنتاجات وتوصيات.

استعراض مرجعي

يبدو أن غالبية المراجع المعتمدة تركز إما على الواقع المؤسسي ما بين المؤسسية الإيجابية التنموية أو على المؤسسية السلبية الفاسدة أو على عجز الموازنة العامة بشكل عام وهذا واضح من استعراضنا للمراجع الآتية:

١. B. Guy Peters (2016)

في هذه الدراسة تقوم المؤسسات بتشكيل السياسة العامة، وفي المقابل تقوم السياسات العامة بتشكيل المؤسسات، يمكن للمؤسسات هيكلية تدفق المعلومات والأفكار من البيئة وأيضاً وجهات نظرها الخاصة حول ما يشكل سياسة جيدة. تساعد المؤسسات أيضاً على توفير الاستقرار في السياسات العامة والالتزام الموثوق به من جانب الحكومة.

٢. D. Acemoglu and J. Robinson 2008

يعالج المحدد الرئيسي للاختلافات في الرخاء بين الدول هو الاختلافات في المؤسسات الاقتصادية. لحل مشكلة التنمية يستلزم إصلاح هذه المؤسسات والتي تعتمد على طبيعة المؤسسات السياسية وتوزيع السلطة السياسية في المجتمع. يكشف تحليلنا عن التحديات التي تواجه أولئك الذين يرغبون في حل مشكلة التنمية والفقر.

٣. S. Pillay (2014)

تم ربط الفساد الاداري والمالي بمجموعتين من العوامل؛ أولهما الاقتصادية والتي تتعلق بتأثيرات المصلحة الذاتية والكفاءة الإنتاجية والهيكل التنظيمية الرسمية والأخرى تتناول الجوانب الثقافية والاجتماعية.

٤. J. G. Lambsdorff (2007)

اعتمد الباحث على الأفكار الخاصة بالاقتصاد المؤسسي لفهم أسباب الفساد وكيفية مكافحته . فقد جمع بين البحث النظري والإستقصاءات التجريبية الحديثة.

٥. Kim and , 2017, 433

تبحث هذه الدراسة عن دور الفساد في علاقة الدين العام بالنمو الاقتصادي. لهذا الغرض، تم تقدير المربعات الصغرى العادية OLS للفترة ١٩٩٠ - ٢٠١٤. تبين أن تأثير الدين العام على النمو الاقتصادي يتعلق بالفساد إذ يكون التأثير سلبيا في البلدان الفاسدة وإيجابياً في البلدان ذات الشفافية العالية.

المبحث الثاني

العجز المالي في الموازنة العامة ومؤسسات القطاع العام في البلدان النامية

العجز المالي لغةً: هو المبلغ الذي يكون به مبلغ المال أقل من المبلغ المطلوب. ويقصد به أيضاً المبلغ الذي تتجاوز به المصروفات أو الالتزامات الدخل أو الأصول (Business, 2019, 1).

العجز المالي اصطلاحاً: هو المبلغ الذي يفشل فيه المورد المالي في تحقيق ما هو مطلوب لإنفاقه وبالتالي يحدث العجز عندما تتجاوز النفقات الإيرادات، أو تتجاوز الالتزامات الموجودات والعجز هو مرادف للنقص أو الخسارة وهو عكس الفائض (TARDI, 2019, 1)، أي أن العجز المالي هو المبلغ الإجمالي للأموال المنفقة بأكثر من الأموال المستلمة وبعبارة أخرى في حالة العجز يكون إجمالي المبالغ السلبية أكبر من إجمالي المبالغ الموجبة. وزمنياً يمكن أن يحدث العجز عندما تنفق الحكومة أو الشركة أو الفرد أكثر مما ينفق في فترة معينة عادة ما تكون سنة في حين أن عجز الموازنة العامة يحدث عندما تعتزم الحكومة إنفاق مبلغ من المال أكثر من مبلغ العائدات وهنا تكون النفقات الحكومية أو العامة التقديرية أكثر من العائدات الدورية المتوقعة ويمكن قياس عجز الحكومات من أحجام القروض والإصدار الجديد (Michael, 1995, 56) ولمزيد من التوضيح يجري تسليط الضوء على الموضوعات الآتية:

أولاً- مفهوم عجز الموازنة العامة.

ثانياً- عوامل العجز المالي.

أولاً- مفهوم عجز الموازنة العامة

تعرف الموازنة العامة وفق قانون أصول المحاسبات بأنها "الجدول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة" (قانون أصول المحاسبات العام رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل). ثم ان عجز الموازنة العامة يقصد به "الحالة أو الوضع الذي يجسد تجاوز النفقات العامة على الإيرادات العامة (العلي، ٢٠٠٩، ٥٨). كما عبر صندوق النقد الدولي عن العجز الكلي بأنه المفهوم الذي يركز على إجمالي الإيرادات العامة والنفقات العامة، فيما حدد مفهوم العجز الجاري بزيادة النفقات الجارية

على الإيرادات الجارية أي انه ينحصر في الموازنة العامة الجارية" (صندوق النقد الدولي، ١٩٨٩، ٨).

فيما يربط القانون الأمريكي العجز المالي في الموازنة بتفويض الأموال وتخصيصها بغرض الصرف وذلك حيث تقدر النفقات التقديرية للسنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيه (عبد الحليم، ٢٠١٨، ١٠٣)، ويؤكد (الدباش والناصر، ٢٠١٨، ٥٠٤) ان عجز الموازنة العامة هو انعكاس لعدم قدرة الإيرادات على تغطية النفقات، بمعنى زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة وتتزايد النفقات نتيجة للجهاز الإداري للدولة من حيث عدد القوى العاملة فيه وزيادة العمالة في القطاع الحكومي في البلدان النامية.

واختصاراً يحدث العجز حيث تكون الإيرادات التقديرية التقليدية (ضرائب ورسوم ودخول الملكية العامة) دون النفقات التقديرية للسنة المالية المقبلة. مصادر تمويل عجز الموازنة (دردوري ومفتاح، ٢٠١٤، ١٤٧-١٥٣) و (الدباش والناصر ٥٤٤ الى ٥٤٧).

تعاني دول عديدة من العجز في موازنتها العامة وإن هذا العجز يؤدي الى حدوث مشاكل كبيرة في كثير من البلدان النامية ونستطيع توضيح آثار عجز الموازنة العامة من خلال مصادر تمويلها. فهناك مصدران رئيسان لتمويل العجز في الموازنة العامة:

١. تمويل عجز الموازنة عن طريق التضخم: إن الآثار الناتجة عن التمويل بالتضخم تحدث عندما تلجأ الدولة إلى تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق إصدار النقدي فإن ذلك يؤدي إلى زيادة العرض النقدي وعلى هذا الأساس توجد علاقة واضحة بين زيادة عجز الموازنة العامة وزيادة العرض النقدي لان تمويل عجز الموازنة بواسطة إصدار النقود يؤدي إلى زيادة الأسعار وارتفاع التضخم يؤدي إلى زيادة الإنفاق الحكومي، ولكن بدون زيادة مماثلة في الإيرادات وهذا ينجم عنه عجز في الموازنة وتمويله بإصدار جديد مما يؤدي إلى زيادة أكبر في الأسعار وهكذا فإن تمويل عجز الموازنة عن طريق الإصدار النقدي يؤدي إلى النمو الكبير في العرض النقدي على نحو يزيد من الفجوة التضخمية.

٢. تمويل عجز الموازنة عن طريق القروض: إن التمويل عن طريق القروض التي تعمل على تغطية العجز في الموازنة وهي في نفس الوقت تتسبب في تحمل فوائد وخدمات فيما بعد، كما وأن الحكومة تدخل كمنافسة للقطاع الخاص في سوق رأس المال، وبالتالي فإن زيادة عرض النقود تؤدي إلى ارتفاع الأسعار وهذا قد يؤول إلى عجز الميزان التجاري حيث تقل القدرة التنافسية لصادرات البلد . وهنا مع ارتفاع حجم الفوائد المدفوعة على الدين العام المحلي والخارجي فإن حجم العجز يزداد أكثر.

ثانياً- عوامل العجز المالي

١. غياب سياسة ترشيد الانفاق العام وضعف كفاءته، حيث يسود الانفاق العام طابع التبذير والاسراف في المظاهر الكمالية مثل السيارات الحكومية الفارهة والصرف بسخاء على بدلات السفر لكبار موظفي الدولة. (الغانمي والخزرجي، ٢٠١٧، ١٠)
٢. تزايد الانفاق العسكري بشكل كبير مما زاد من النفقات العامة بمعدلات كبيرة مثل الإنفاق على الرواتب واستيراد الأسلحة و الأعتدة وصيانتها وتكاليف الاستعانة بالخبرات الأجنبية (سالم، ٢٠١٤، ٢٩٦-٢٩٨).
٣. الفساد الحكومي والإداري الذي يؤدي الى ضياع مبالغ طائلة في مشاريع وهمية وغير ضرورية، ومن أمثلة هذا الفساد تسليم مشاريع اقتصادية لشركات معينة خارج إطار المناقصات، مقابل مادي أو نفعي مما يؤثر على نزاهة العملية ويضر بالصالح العام أو اشتراك بنوك معينة في عمليات مالية مشبوهة مثل تمويه الأرصد (طويسى منصور، ٢٠١٧، ٨) و(يونس، ٢٠١٢، ١٩).
٤. التخلف الإداري في مؤسسات القطاع العام والبنى التحتية الهشة بدون أي تقدم أو تطوير، وكل ذلك مع تفشي الرشوة بجميع وجوها وفي القطاعين العام والخاص والاختلاس بجميع أنواعه وإساءة استغلال الوظيفة والثراء غير المشروع وعدم التقيد بالقوانين والأنظمة، وعدم تقديم الخدمة بمبادئ العدالة والمساواة (ناصر وهادي، ٢٠١٩، ٤-٦) و(هدى وعبدالوحيد، ٢٠١٨، ٢٩).

المبحث الثالث

الجودة المؤسسية في القطاع العام والواقع السائد في البلدان النامية

إن تسليط الضوء على الجودة المؤسسية في القطاع العام في البلدان النامية يتطلب أولاً إعطاء صورة واضحة عن ماهية الجودة المؤسسية في خصائصها المميزة ومن ثم عرض المقومات الأساسية لتحقيق هذه الجودة من خلال عدد من الشروط التي لابد من توفيرها لهذا الغرض ومن ثم تتم الإشارة إلى الواقع السائد في البلدان النامية بالنسبة لإيجابية أو سلبية المؤسسات القائمة تجاه النمو والتنمية.

وعليه يعالج هذا المبحث الموضوعات الآتية:

أولاً- مدخل في الجودة المؤسسية.

ثانياً- شروط المؤسسة الإيجابية ومواجهتها للفساد.

ثالثاً- واقع المؤسسة في البلدان النامية.

أولاً- مدخل في المؤسسة: المؤسسة هي التنظيم القائم على قوانين وأنظمة وتعليمات متكاملة ومستقرة ترتبط بعلاقات متفاعلة وشفافة إقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وسياسياً مع قيادات استراتيجية تحويلية وكوادر عاملة تتسم بالكفاءة والانتمائية في منظمة ما يوجه فيها التنظيمان الرسمي وغير الرسمي لصالح الأهداف المعتمدة وذلك إذ يكون النظام الذي تتبناه هذه المنظمة في تقسيماتها الإدارية وكيفية توزيع الوظائف والمسؤوليات ما بين هذه التقسيمات والسلوك الإداري والتنظيمي والاجتماعي داخل المنظمة في إطار ديناميكي متوازن.

وبذلك فإن المؤسسة تجمع الأسس التشريعية (بقوانين وأنظمة وتعليمات معتمدة) والوظائف التنفيذية (المتعلقة بإنجاز المهام والواجبات وتحمل المسؤوليات وتقسيم الاختصاصات ضمن الهيكل التنظيمي الرسمي) والخصائص السلوكية (الخاصة بممارسات المديرين والعاملين وأساليب تعاملهم مع الآخرين والأجهزة والأدوات والمواد والبنية التحتية والبيئتين الداخلية والخارجية) والتي تتعلق بمنظمة معينة كمجموعة من

الأشخاص تجمعهم أهداف وواجبات ومسؤوليات مشتركة ضمن كيان عام أو خاص ربحي أو غير ربحي، محلي أو دولي (Powell-DiMaggio, 1991, 5-7) تبرز المؤسسة بشكل تدريجي وذلك حيث تتحقق مقوماتها الأساسية وتستمر الاتصالات والتشابكات والتداولات الثقافية والمعلوماتية اليومية بانسيابية تامة بحيث يمكن لأعضاء التنظيم تجاوز العوائق والضوابط أو المناورة عليها.

ولا تختلف القطاعات الاقتصادية المادية والمالية والبشرية والتكنولوجية عن بعضها في هذا الأمر غير أن نتائج المؤسسة تتباين من إقتصاد إلى آخر ومن واقع أو ظرف إقتصادي إلى آخر. ففي القطاع المالي في البلدان المتقدمة يؤول التوسع المفرط كالذي سبق الأزمة المالية الأخيرة إلى تدهور إقتصادي قد يمتد لفترة غير قصيرة في البلدان النامية فإن التوسع المالي قد يتسبب في تفاقم ظواهر الفساد والتصرف بموارد البنوك لخدمة المصالح الشخصية أو السياسية الضيقة (Krücken, 2017, 12).

وهنا قد يحدث الأسوأ عندما تكون المؤسسة ولو في صيغها الأولية لخدمة هذه المصالح الفردية والسياسية إلا أن التخلف بشكل عام يصاحبه دائما عجز مؤسسي بصيغة أو بأخرى فتتعطل فاعلية الأدوات المالية والنقدية في الحفاظ على الاستقرار وتطوير قطاع المال، ومن أبرز مظاهر هذا التخلف أو العجز، ضعف الحاكمية والرقابة على أداء المصارف وأسواق المال (ابريهي، ٢٠١٨، ٧-٨).

وإن المؤسسة بذاتها عبارة عن نظام اجتماعي يشمل القواعد والمقاييس والتنظيمات التي تولد بصورة مشتركة تنظيم السلوك في مجتمع يقوم أعضاؤه بنشاطات قانونية موجهة نحو غرض مشترك.

وهكذا فإن كافة النشاطات وفي مقدمتها الاقتصادية تفسرها المؤسسة في أطرها الاجتماعية فمثلا تعد الأسواق ظاهرة إجتماعية للسلوك الإقتصادي تتأثر نتائجها بشبكة العلاقات ما بين الأشخاص المشاركين في العمليات والقرارات وأوجه الثقة السائدة. ومن ناحية أخرى يمكن للمؤسسة أن تساهم في هذه التفاعلات الاقتصادية الإجتماعية من خلال بعدين رئيسيين: احدهما؛ تجمع المؤسسة الميول الثورية للتغيير بالأسس الفكرية العقلانية. والآخر؛ تهتم بشكل موجه ومتشابه بالتأثيرات الرسمية وغير الرسمية معاً (Ash Amin, 1999, 307-308). هكذا خرجت المؤسسة بصيغتها المحدثه

New-Version من خلال تطورها ودورها المتفاعلين في الاقتصاد والمجتمع. واصبحت مؤسسات كثيرة متشابهة من إذ الخصائص التشريعية والتنظيمية والسلوكية رغم اختلافاتها النوعية. وذلك حيث هناك بيئة مؤسسية أوسع تضمها تؤثر فيها وتتأثر بها من خلال القواعد والمعايير والأطر الأخرى. وبالتالي من الضروري عدم التركيز على الإقتصاد وحده بل من الأهم عمله هو تناول الموضوعات من زواياها الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية مجتمعة كما ولا بد أن تؤخذ في الاعتبار القيود المؤسسية على التفضيلات والخيارات وبما يكرس التنسيق والتفاعل ووحدة الميول أكثر (Colyvas & Powell, 2006, 5).

وتمر المؤسسية عادة بثلاثة أطوار للنمو (المرجع السابق):

١. مرحلة الشرعية الإجتماعية - السياسية إذ يزداد التعلق بالدستور والقوانين المنبثقة عنه.
٢. مرحلة تعميق وتوسع الشرعية وتكامل عناصرها واهتماماتها وتحولها إلى ثقافة عامة يستوعبها الجميع كقواعد أساسية لكافة نشاطاتها.
٣. مرحلة التأكيد على مشاركة العاملين في القرارات الإدارية من جانب وعلى حقوق الملكية الفكرية وتعزيزها ضمن التنظيمات القائمة والحفاظ عليها كشرعية جماعية منظمة من جانب آخر.

ثانياً - شروط المؤسسية الإيجابية ومواجهتها للفساد

تتضمن شروط قيام المؤسسية الإيجابية بمواجهة المخاطر التي تواجه التنظيم وخاصة العجز المالي ما يأتي: (Powell, Walter W. and DiMaggio, Paul J, 1991, 5-7) و(عبدالله خالد، ٢٠٠٢)

١. تكامل واستقرار القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الأهمية بالنسبة لمهام المؤسسة ونشاطاتها وذلك مع قيام هيكل تنظيمي يتناسب مع طبيعة المؤسسة المعنية واستراتيجيتها. صدرت قوانين عديدة وفي مختلف المجالات والتي منها التعليم العالي والخدمة الجامعية ولكن لم تستكمل هذه القوانين غالباً بأنظمة تعطي تفاصيلها

التوضيحية وتساعد على تنفيذها بتنظيمات ملائمة تضم تقسيماتها الهيكلية مع تحديد الوظائف والارتباطات والصلاحيات والمسؤوليات كما لم يرفق الكثير من القوانين المعنية بتعليمات دقيقة تتعلق بشروط وإجراءات تنفيذها.

فضلاً عن ذلك يلاحظ في بعض الحالات مواد تتسم بالتعارض ما بين القوانين والأنظمة والتعليمات وحتى ضمن كل منها. وقد سببت هذه الحالات في تعطيل فاعلية القوانين المعنية وهذا ما أدى بالتالي إلى عدم إستقرار هذه القوانين وتعدد التعليمات الصادرة بشأنها والتي تشوب بعضها الاجتهادات الشخصية. وهنا يفترض الوصول إلى إطار تنسيقي متكامل لكافة القوانين والأنظمة والتعليمات.

٢. استقطاب كوادر بشرية تتناسب مؤهلاتها الشخصية مع مواصفاتها الوظيفية على أن تطبق برامج مستمرة لتطوير المهارات اللازمة لأداء عمل المؤسسة بكفاءة عالية.

٣. تبني مجموعة من الأفكار والمبادئ والقيم التي تبني على النزاهة والأمانة والصدق في التعامل حول عمل المؤسسة، ويفترض أن يتحقق كل ذلك على كافة المستويات التنظيمية: المدراء والعاملين وذلك بما يوفر البيئة المناسبة لنشر التفكير الاستراتيجي القائم على مبادرات التغيير الراديكالي في المنظمة ومن ثم في الإقتصاد والمجتمع. فيمكن بالتالي التعامل وفق عمليات تخطيطية مؤكدة العواقب مع الفرص والتهديدات في البيئة الخارجية ونقاط القوة والضعف في البيئة الداخلية. وهنا يفترض وجود سياسات واضحة واستراتيجية محددة للمؤسسة تصبحان إطارين ثابتين للخطط التي ستضعها إدارة المؤسسة.

٤. تحول الإدارة بكافة مستوياتها إلى قيادات جماعية متفاعل مع العاملين من خلال مشاركات فاعلة في قراراتها التي تتسم بأهمية خاصة للمؤسسة. وهذا ما يتطلب مرونة عالية للتنسيق والاتصالات عبر مواقع المديرين والعاملين إذ تسهم الاتصالات بصورة فعالة في إدارات المؤسسات ودعم خصائصها الإيجابية على أن يقف وراء كل هذا تفكي انتقادي بناء يرتكز على أساس غني بالمعلومات تغذيها الثقة المتبادلة وعلى حوار موضوعي هادف. إن مشاركة العاملين في صنع القرارات في بيئة شفافة بشكل خاص

تعمق من انتمائهم للمؤسسة التي ينتسبون إليها من خلال شعورهم بأنهم أصحاب المصلحة فيها.

٥. توافق المسؤوليات والصلاحيات وذلك وفق معايير موضوعية دقيقة يمكن من خلالها تجاوز القصور في إنجاز المدراء لواجباتهم الأساسية أو تجاوز حدود مسؤولياتهم وبذلك يمكن إبعاد الاعتبارات الشخصية في تقرير العلاقات الوظيفية و في تحديد مدى الالتزام بالخطط المعتمدة.

ثالثاً- واقع المؤسسة في البلدان النامية

إن معظم البلدان النامية تشهد ظاهرة المؤسسة الفاسدة والتي هي أحياناً من أكثر التنظيمات الحكومية نفوذاً بل إن الموظفين الذين يرفضون أخذ الرشوة قد يُعزلون من قبل المجموعة الفاسدة، حتى أن رجال الأعمال الذين يعارضون أعمال الفساد يُحاربون من المجموعة نفسها. إذ إن الوصول إلى السلطة السياسية يضمن الوصول إلى الامتيازات الاقتصادية، أو يمكن شراء موقع ما وبيعه على حسب المحسوبة.

ومما يساعد على كل ذلك هو تدني معدلات الأجور الحقيقية وسيطرة أصحاب السلطات الأعلى في الجهاز الإداري وضمانهم لأعلى الدخول وأفضل المساكن و أكثر الخدمات وهم يتحصنون بمراكزهم الوظيفية والتي يحتكرونها لفترات طويلة عادة. وبالتالي يصبح الفساد مؤسسياً.

وهنا فإن الرشوة والاختلاس والاستيلاء على الأموال العامة وتحقيق دخول أعلى تحت مسميات مختلفة كل ذلك سرقات مباشرة وغير مباشرة من الإيرادات العامة ومنها استغلال الثغرات الضريبية المصممة للاستفادة من العملات غير المشروعة بغرض التهرب الضريبي . ففي إحدى الدراسات الميدانية حول ١٨٠ بلداً (فيتور جاسبار وآخرون، ٢٠١٩) تبين أن أقل الحكومات فساداً تحصل إيرادات ضريبية تزيد بنسبة بالمئة من إجمالي الناتج المحلي على ما تحصله البلدان المناظرة في مستوى التنمية الاقتصادية التي بلغت أعلى مستويات الفساد. بل إن بضعة بلدان حققت إيرادات أعلى من خلال الإصلاحات. ففي جورجيا، على سبيل المثال، تم تخفيض الفساد إلى حد كبير

فزادت الإيرادات الضريبية بأكثر من الضعف، أي بنسبة ١٣ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٨. وفي رواندا أثمرت الإصلاحات الرامية إلى مكافحة الفساد منذ منتصف التسعينيات ورفعت الإيرادات الضريبية بنسبة ست نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي، وفيما يخص العراق يعد من بين أكثر البلدان فساداً على المستويات المؤسسية وهذا واضح في أن الفساد قد قلل كثيراً من تخصيصات التعليم والصحة والكهرباء كما و أكدت هيئة النزاهة في العراق أن خسائر العراق خلال السنوات الخمس التي أعقبت سقوط النظام الحاكم بلغت ٢٥٠ بليون دولار من تهريب النفط الخام و٤٥ بليون دولار من تهريب المشتقات النفطية فضلاً عن حرق ٦٠٠ مليون متر مكعب من الغاز سنوياً (تغريد داود سلمان ٢٠١٥)

وان قطاع الكهرباء يشهد فساداً خاصاً، ايضاً إذ كان إنتاج العراق من الكهرباء ٤ آلاف ميغاواط، وقدرت الحاجة الإضافية بـ ٢٨٠٠ ميغاواط أخرى، وأضاف أنه تم انفاق ١٧ بليون دولار على هذا القطاع خلال السنوات الخمس الماضية، منها ١٠ بلايين من موازنات السنوات الأربع الماضية و٤ بلايين من أموال العراق المجمدة في الخارج و٣ بلايين منحة أمريكية، هذا فضلاً عن أن في وزارة الداخلية تم الكشف عن ٥٠ ألف راتب وهمي كلفت الحكومة خمسة بلايين دولار (وليد هادي جيا، ٢٠١٩)

وفي ظل الاعتماد المتزايد على شبكات الانترنت وتنامي ظاهرة الحكومة الإلكترونية عالمياً تبين ان التطورات التكنولوجية المتسارعة التي يشهدها العالم أعظم فرصة لبناء المؤسسات التنموية الشفافة والمتحصنة من الفسادين المالي والإداري غير أن المؤسسات القائمة في البلدان النامية تواجه واقعا متخلفا تسوده التشوهات الهيكلية والتعقيدات البيروقراطية و التحديات التشريعية بقوانين وأنظمة وتعليمات متناقضة أحيانا وناقصة لمتطلبات التنمية غالباً. فكما أشار البنك الدولي يهمل دور المؤسسات الرقابية بما فيها منظمات المجتمع المدني والصحافة الحرة والسلطة التشريعية المستقلة ويبرز دائماً هنا وهناك فراغ في السلطة السياسية والذي ينتج عن الصراع من أجل السيطرة على مؤسسات الدولة من قبل قوى متنفذة وخاصة الأحزاب السياسية.

المبحث الرابع

دراسة تطبيقية حول دور الواقع المؤسسي في العجز المالي في العراق

يمكن أن نستمد خصائص عينة الدراسة من الجدول رقم (١) الآتي:

بيانات أولية عن عينة الدراسة

الجنس	ذكر		انثى		المجموع		
التكرار	19		27		46		
النسبة %	41.30		58.70		100		
المؤهل العلمي	دكتوراه	ماجستير	بكالوريوس	دبلوم عالي	المجموع		
التكرار	13	21	10	2	45		
النسبة %	28.26	45.65	21.74	4.35	100		
فئات العمر	٢٧ - ٣٠ سنة	٣٠ - ٣٧ سنة	٣٨ - ٥٠ سنة	٥٠ سنة فأكثر	المجموع		
التكرار	5	11	17	13	46		
النسبة %	10.87	23.91	37	28.26	100		
مدة الخدمة	اقل من ٥ سنوات	٥ - ١٠ سنوات	١١ - ١٥ سنة	اكثر من ١٥ سنة	المجموع		
التكرار	10	4	17	15	46		
النسبة %	21.74	8.70	36.96	33	100		
المركز الوظيفي	عميد	معاون عميد	رئيس قسم	مدير شعبة	تدريسي	موظف	المجموع
التكرار	1	1	2	5	25	12	46
النسبة %	2.17	2.17	4.35	10.87	54.35	26.09	100

أولاً: وصف خصائص عينة الدراسة

بعد تحليل بيانات عينة الدراسة وجدت الخصائص الآتية:

١. الجنس: يتبين من الجدول رقم (١) ان المستجيبين من الإناث اكثر عدداً إذ بلغت أعدادهم (27) أي نسبة (58.70%)، وعدد المستجيبين من الذكور (21) أي نسبة

(41.30%)، يتضح لنا من ذلك ان عدد الإناث اكثر من عدد الذكور وذلك لتفضيل الأنثى العمل في المؤسسات التعليمية على غيرها من المؤسسات الأخرى ومن هذا نستدل على ان الأنثى لها كيان مستقل وبمقدرتها العمل مساواة بالرجل، واتخاذ القرارات وأشغال المناصب والنجاح فيها سواء مناصب إدارية أو القيام بالعملية التدريسية في الجامعة.

٢. **المؤهل العلمي:** نلاحظ من الجدول ان المؤهل العلمي للأشخاص المستبينه آرائهم كانت مختلفة إذ بلغ عدد حملة شهادة الدكتوراه (13) وبنسبة (28.26%)، بينما بلغت نسبة حملة شهادة الماجستير (45.65%) وبعدها (21) وكانت الأعلى نسبة مقارنة بباقي النسب، في حين بلغ عدد حملة شهادة البكالوريوس (10) وبنسبة (21.74%)، وبلغت نسبة حملة شهادة الدبلوم العالي (4.35%) وكان عددهم (2) من أفراد عينة الدراسة، نستدل من هذه النتائج ان كادر الجامعة المستبينه آرائهم تشكل حملة شهادة الماجستير فيها العدد الأكبر بين الشهادات الأخرى فيها، مما يؤكد أنها جامعة مستحدثة وفتية، وانها بحاجة الى تأهيل وابتعاث هذه الشريحة لدراسة الدكتوراه سواء داخل او خارج العراق لزيادة حملة شهادة الدكتوراه، والألقاب العلمية بمختلف اختصاصاتهم العلمية لزيادة التصنيف الأكاديمي المحلي والعالمي للجامعة.

٣. **الفئات العمرية:** يتوضح من الدراسة ان الفئة العمرية (٢٧-٣٠ سنة) كانت نسبتهم (10.87%) من أفراد العينة المأخوذة آرائهم، بينما بلغت نسبة فئة (٣٠-٣٧ سنة) والبالغة (23.91%) وبعدها (11) فرداً، في حين بلغت الفئة (٣٨-٥٠ سنة) نسبة (37%) وحقت العدد الأكبر (17)، وأخيراً بلغت نسبة الفئة (٥٠ سنة فأكثر) (28.26%) وبعدها (13) فرد من أفراد العينة، ونستنتج من الجدول (١) ان الفئة العمرية (٣٨-٥٠ سنة) حققت أعلى نسبة، مما يشير الى ان الجامعة أكثر كادراً من الفئة المتوسطة الأعمار، أي الفئة ذات الطاقة الشبابية والعاملة والتي تساهم في تطور الجامعة وتقدمها المستمر.

٤. **مدة الخدمة:** نلاحظ من الجدول (١) ومن نتائج الدراسة ان نسبة الأشخاص المستجيبين الذين تبلغ مدة خدمتهم (اقل من ٥ سنوات) (21.74%) وبلغ عددهم (10) افراد، بينما الأفراد المستجيبين آرائهم الذين مدة خدمتهم (٥ - ١٠ سنوات) كانت نسبتهم (8.70%) وبعدهد (4) افراد، وحققت فئة (١١ - ١٥ سنة) النسبة الأعلى (36.96%) والعدد الاكبر (7) من المستجيبين، وان فئة (اكثر من ١٥ سنة) كان عددهم (15) ونسبتهم (33%)، نستنتج من هذه النتائج ان الجامعة متنوعة من إذ سنوات الخدمة والخبرة مما يسهم في نجاح العملية التعليمية والإدارية والوظيفية فيها.

٥. **المركز الوظيفي:** يتضح لنا من الجدول (١) ان نسبة التدريسين والبالغة (54.35%) وبعدهد (25) كانت الأعلى بين المراكز الوظيفية من المستجيبين، وتبلغ نسبة العميد (2.17%)، كذلك بلغت نسبة معاون العميد (2.17%)، في حين بلغت نسبة رئيس قسم (4.35%)، بينما بلغت نسبة مدير شعبة (10.87%) وعددهم (5)، وأخيراً حققت نسبة الموظفين (26.09%)، ومن نتائج الجدول نلاحظ ان عدد التدريسين هو الأعلى وهذا منطقي لان الجامعة وفقاً لنظامها التعليمي يجب ان تتكون من الأساتذة بمختلف الشهادات والألقاب، فضلاً عن وجود واختلاف المناصب والأشخاص من عميد ومعاون عميد ورؤساء أقسام، ومسؤولي شعب وموظفين كل على وفق مهمته ووظيفته المناطة اليه.

الجدول (٢)

استجابات الأشخاص المبحوثين لمتغير الواقع المؤسسي

المتغير الفرعي	المؤشرات	حركة المقياس										وسط حسابي	انحراف معياري
		لا اتفق بشدة ١		لا اتفق ٢		محايد ٣		اتفق ٤		اتفق بشدة ٥			
		%	ت	%	ت	%	ت	%	ت	%	ت		
التخلف الإداري والعجز المالي في القطاع العام	X١: تمارس وظيفتنا التخطيط والمتابعة	5	10.9	14	30.4	18	39.1	9	19.6	-	-	3.33	0.92
	X٢: تطبيق مبادئ الإدارة الحديثة	3	6.5	12	26.1	18	39.1	7	15.2	6	13	2.98	1.11
	X٣: هناك مراجعة سنوية للإجراءات الإدارية	7	15.2	12	26.1	11	23.9	14	30.4	2	4.3	3.17	1.16
	X٤: تطبيق موازنات القوى العاملة	1	2.2	12	26.1	20	43.5	9	19.6	4	8.7	2.93	0.95
	X٥: يعاد تقييم العمل وتقويم الأداء باستمرار	5	10.9	13	28.3	15	32.6	12	26.1	1	2.2	3.20	1.02
المعدل	-	9.14	27.4	35.64	22.18	7.05	3.12	1.03					
الفساد المالي والإداري في السلوك المؤسسي	X٦: الالتزام الدقيق بالقوانين والأنظمة و التعليمات	3	6.5	8	17.4	17	37	7	15.2	11	23.9	2.67	1.21
	X٧: تطبيق إجراءات رادعة ضد الرشوة والسرقة	2	4.3	17	37	10	21.7	7	15.2	10	21.7	2.87	1.26
	X٨: تمنع الوساطات أو الاستثناءات الشخصية	12	26.1	5	10.9	11	23.9	10	21.7	8	17.4	3.07	1.45
	X٩: لا تستغل الوظيفة للمصالح الشخصية	11	23.9	11	23.9	9	19.6	11	23.9	4	8.7	3.30	1.31
	X١٠: يتم تجنب التكتلات غير الرسمية	7	15.2	12	26.1	9	19.6	6	13	12	26.1	2.91	1.44
المعدل	-	15.2	23.06	24.36	17.8	19.56	2.97	1.34					
عدم استقرار وتكامل التشريعات والعجز المالي	X١١: إن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بوظائف المؤسسة متكاملة	5	10.9	8	17.4	17	37	7	15.2	9	19.6	2.85	1.25
	X١٢: إن التشريعات مستقرة لفترة طويلة نسبيا	2	4.3	7	15.2	17	37	14	30.4	6	13	2.67	1.03
	X١٣: تطبيق التشريعات على الجميع دون استثناء	6	13	8	17.4	9	19.6	13	28.3	10	21.7	2.72	1.34
المعدل		9.40	16.67	31.20	24.63	18.10	2.75	1.21					
المؤشر الكلي		11.48	23.09	30.30	21.15	15.00	2.97	1.19					

ثانياً: وصف وتشخيص متغيرات الدراسة

١. وصف وتشخيص متغير الواقع المؤسسي: يتضح من الجدول رقم (٢) ان نسبة اتفاق المستجوبين لمتغير الواقع المؤسسي قد بلغ (40.9%) على المستوى الكلي، وبوسط حسابي (2.97%) وانحراف معياري قدره (1.19%)، ومن هذه النتائج نستدل على ان العينة المبحوثة تؤكد ان نسبة الاتفاق على وجود التخلف والفساد المالي والإداري كانت (59.1%) مما يؤدي الى زيادة العجز المالي في الموازنة العامة للدولة والمؤسسات، وان الموازنة العامة في العراق تتطلب اهتماماً أكبر من الجوانب الإدارية والمالية وتكامل واستقرار القوانين وتفعيل الرقابة للتقليل من عجزها. أما عن وصف وتشخيص متغيرات الواقع المؤسسي فهي كالآتي:

١- التخلف الإداري والعجز المالي في القطاع العام: يتبين من الجدول رقم (٢) ان (18.36%) من المستجيبين كانوا غير متفقين مع مؤشرات هذا المتغير، بينما (35.64%) منهم محايدون، واتفق (29.23%) منهم، بوسط حسابي قدره (3.12) وانحراف معياري (1.3)، ومن هذه النتائج نستدل على أن المؤسسات العامة تعاني من التخلف الإداري في إعداد موازاناتها العامة وعدد ممارستها لوظيفتي التخطيط والمتابعة بشكل سليم وعدم القيام بالمراجعة الدورية لإجراءاتها الإدارية مما أدى الى حدوث العجز المالي فيها، ومن هذا ينبغي عليها زيادة تقييم العمل وتقويم أدائها باستمرار.

٢- الفساد المالي والإداري في السلوك المؤسسي: نستنتج من الجدول رقم (٢) ان (36.64%) من المأخوذة آرائهم متفقين مع مؤشرات هذا المتغير، بينما (٣٨,٨٪) غير متفقين وان (24.36%) كانوا محايدون مع مؤشرات، بوسط حسابي (2.97) وانحراف معياري (1.34)، وتدل هذه النتائج على ان المستجيبين يؤكدون وجود الفساد المالي والإداري في سلوكيات المؤسسات العامة من خلال عدم الالتزام الدقيق بالأنظمة والتشريعات والقوانين المنصوصة، وعدم تطبيق الدولة لإجراءات رادعة بحق السارقين والمرتشين في المؤسسات العامة، فضلاً عن عد

منعها الوساطات والمحسوبيات والاستثناءات الشخصية واستغلال الوظيفة للمصالح الشخصية.

٣- **عدم استقرار وتكامل التشريعات والعجز المالي:** يتبين من الجدول رقم (٢) ان (42.73%) من المستبينه آرائهم كانوا متفقين مع مؤشرات هذا المتغير، بينما (31.20%) كانوا محايدين، وان (2.67%) منهم غير متفقين، بوسط حسابي قدره (2.75) وانحراف معياري (1.21)، مما تشير هذه النتائج تشير إلى ان الأشخاص المأخوذة آرائهم يتفقون على عدم استقرار وتكامل التشريعات والتعليمات المتعلقة بوظائف المؤسسة، وانها قوانين تقليدية وتحتاج الى مرونة وتغيير في القوانين القديمة، وينبغي على السلطات المسؤولية تطبيق القوانين و الأنظمة على جميع الأفراد في الدولة من دون استثناء للتقليل من العجز المالي في موازنتها.

الجدول (٣)

استجابات الأشخاص المبحوثين لمتغير العجز المالي

المتغير الفرعي	المؤشرات	حركة المقياس										وسط حسابي	انحراف معياري
		لا اتفق بشدة ١		لا اتفق ٢		محايد ٣		اتفق ٤		اتفق بشدة ٥			
		%	ت	%	ت	%	ت	%	ت	%	ت		
إعداد الموازنة العامة	X١٤: تعد الموازنة السنوية في موعدها	4	8.7	6	13	6	13	11	23.9	19	41.3	2.24	1.35
	X١٥: مؤشرات الموازنة واقعية	12	26.1	15	32.6	9	19.6	10	21.7	-	-	2.63	1.10
	X١٦: تعطى الأولوية للموازنة الاستثمارية	4	8.7	16	34.8	10	21.7	12	26.1	4	8.7	3.09	1.15
	X١٧: تعتمد الإيرادات العامة على الموارد المحلية	9	19.6	6	13	11	23.9	15	32.6	5	10.9	2.98	1.31
	X١٨: تبني الموازنة العامة على البرامج والمشاريع	7	15.2	4	8.7	10	21.7	15	32.6	10	21.7	2.63	1.34
المعدل	-	-	15.66		20.42		19.98		27.38		20.65	2.71	1.25
العجز المالي للمؤسسات العامة	X١٩: هناك موازنات سنوية للمؤسسات القائمة	1	2.2	23	50	12	4	26.1	8.7	6	13	3.20	1.09
	X٢٠: تعتمد سياسة التمويل الذاتي	1	2.2	16	34.8	9	19.6	15	32.6	5	10.9	2.85	1.09
	X٢١: تعتمد دراسات علمية لمشاريعها	6	13	9	19.6	14	30.4	4	8.7	13	28.3	2.80	1.39
	X٢٢: تخضع حساباتها لرقابة مالية عامة	6	13	9	19.6	21	45.7	4	8.7	6	13	3.11	1.16
			7.60		31.00		24.93		14.68		16.30	2.99	1.18
المؤشر الكلي			12.00		25.23		22.23		21.61		18.48	2.84	1.22

٢. وصف وتشخيص متغير العجز المالي: نلاحظ من الجدول رقم (٣) ان متغير العجز المالي في موازنة الدولة والمؤسسات العامة على المستوى الكلي بلغ نسبة المتفقيين فيها (40.9%)، وذلك بوسط حسابي قدره (2.84) وانحراف معياري قدره (1.22)، وتدل هذه النتائج على وجود العجز المالي في المؤسسات العراقية العامة وبمستوى عالي، مما يلزم على المؤسسات إعداد الاهتمام بالموازنات السنوية الحالية والقادمة وإقرارها في موعدها المحدد، وبأرقام وبيانات كما هي مخططة وحقيقية، وتفعيل الإشراف والرقابة على القائمين بإعدادها، ومعاينة المتخلفين والخارجين عن أنظمتها الموضوعية، للوصول الى الأهداف المطلوبة ومنها زيادة الإيرادات والتقليل من النفقات وذلك لتلافي العجز المالي التي يحدث فيها. أما عن تشخيص متغيرات العجز المالي فهي كما يأتي:

١- إعداد الموازنة العامة: يتبين من الجدول رقم (٣) أن (36.8%) من المستجيبين كانوا غير متفقيين مع مؤشرات هذا المتغير، في حين ان (19.48%) منهم محايدون، بينما (48.3%) منهم كانوا متفقيين، وبوسط حسابي مقدار (2.38) وانحراف معياري (0.78). وتدل هذه النتائج على وجود العجز المالي في المؤسسات العراقية العامة وبمستوى عالي، مما يلزم على المؤسسات إعداد موازاناتها السنوية في موعدها من دون تأخير، وان تعطي أرقام وبيانات حقيقية ومؤشرات واقعية عن موازنتها للجهات المسؤولة وذلك لرفع مستوى عملها والتقليل من نسبة العجز المالي فيها، من خلال اعتمادها على الإيرادات المحلية وان تعطي الأولوية للموازنة الاستثمارية لزيادة إيراداتها وتنوعها، مما يؤدي الى استفادة الأفراد والدولة منها.

٢- العجز المالي للمؤسسات العامة: نلاحظ من الجدول رقم (٣) ان المستجيبين المتفقيين مع مؤشرات هذا المتغير كانت نسبتهم (30.98%)، بينما (38.60%) كانوا غير متفقيين، وان المحايدون كانوا (24.93%)، وذلك بوسط حسابي (2.99) وانحراف معياري قدره (1.18). تشير هذه النتائج الى وجود العجز المالي في المؤسسات العامة وبمستوى كبير من المستجيبين اكادوا التماسهم لوجود العجز

في المؤسسات العامة في العراق، لعدة أسباب منها عدم اعتماد المؤسسات على خطط ودراسات علمية دقيقة في مشاريعها، كذلك ضعف الرقابة المالية على حسابات المؤسسات مما أدى الى تفاقم حالات ونتائج العجز المالي على مستوى المؤسسات العامة والدولة. وعلى المؤسسات الاهتمام بزيادة التخطيط الاستراتيجي العلمي المدروس قبل البدء بمشاريعها لتحقيق الأرباح والإيرادات المطلوبة لتفادي حصول العجز المالي فيها.

ثالثاً: اختبار فرضيات الدراسة

يتم فحص فرضيات الدراسة كما يأتي:

١. اختبار الفرضية الأولى وتتفرع الى فرضيتين فرعيتين:

١- الفرضية الفرعية الأولى: التي تنص على وجود علاقة ارتباط معنوية بين الواقع المؤسسي والموازنة العامة على المستوى الكلي، ونستنتج من الجدول رقم (٤) ان هناك علاقة ارتباط معنوية بين الواقع المؤسسي والموازنة العامة على المستوى الكلي، وقد بلغ أجمالي معامل الارتباط (0.435^{**}) وهي قيمة معنوية عند مستوى معنوية (0.01)، وهذا يدل على قبول هذه الفرضية، لذلك تقبل هذه الفرضية الرئيسية الأولى.

الجدول (٤)

علاقة الارتباط بين الواقع المؤسسي و الموازنة العامة

الواقع المؤسسي	المتغير المستقل
	المتغير المعتمد
0.435^{**}	الموازنة العامة

$$P \leq 0.01, N = 46$$

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات الحاسوب

٢- الفرضية الفرعية الثانية: التي نصت على وجود علاقة ارتباط معنوية بين الواقع المؤسسي وموازنة المنشآت الحكومية القائمة على المستوى الكلي، ونستنتج من

الجدول رقم (٥) ان هناك علاقة ارتباط معنوية بين الواقع المؤسسي وموازنة المنشآت الحكومية القائمة على المستوى الكلي في المؤسسات القطاع العام للعراق وقد بلغ أجمالي معامل الارتباط (0.604^{**}) وهي قيمة معنوية عند مستوى معنوية (0.01)، مما يدل على قبول الفرضية، لذلك تقبل هذه الفرضية الثانية.

الجدول (٥)

علاقة الارتباط بين الواقع المؤسسي وموازنة المنشآت الحكومية القائمة

الواقع المؤسسي	المتغير المستقل
	المتغير المعتمد
0.604^{**}	موازنة المنشآت الحكومية القائمة

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات الحاسوب $P \leq 0.01$, $N = 46$

٢. اختبار الفرضية الثانية: التي تنص على وجود علاقة ارتباط معنوية بين الواقع المؤسسي والعجز المالي في القطاع العام على المستوى الكلي، ومن الجدول رقم (٦) نستنتج ان هناك علاقة ارتباط معنوية بين الواقع المؤسسي والعجز المالي في القطاع العام على المستوى الكلي، إذ بلغ أجمالي معامل الارتباط (0.559^{**}) وهي قيمة معنوية عند مستوى معنوية (0.01)، هذا يشير الى قبول الفرضية، لذا تقبل هذه الفرضية الثالثة.

الجدول (٦)

علاقة الارتباط بين الواقع المؤسسي وموازنة المنشآت الحكومية القائمة

الواقع المؤسسي	المتغير المستقل
	المتغير المعتمد
0.559^{**}	العجز المالي في القطاع العام

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات الحاسوب $P \leq 0.01$, $N = 46$

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

نخلص من دراستنا السابقة إلى ما يأتي:

١. إن التخلف الإداري كوظائف إدارية ووظائف منشأة في البلدان النامية وخاصة العراق يعد العامل الأساس لأي عجز في الموازنات العامة للدولة والمنشآت الحكومية. وذلك لما تولد عن هذا التخلف والظروف المحيطة به من تفشي الفساد الإداري والمالي في المؤسسات العامة ليصبح بدوره محور الهدر في موارد الدولة وتراكم العجز في الموازنة العامة.
٢. إن هناك غياباً واضحاً لأي استراتيجية بعيدة المدى مستقرة تركز على التنوع الإنتاجي وبالتالي تخضع اقتصادات البلدان النامية وفي مقدمتها الإقتصاد العراقي الذي هو إقتصاد ريعي استخراجي لتقلبات الإيرادات المتأتية من الصادرات الرئيسية وبالتالي فإن أية أزمة في الأسواق الدولية أو في ظروف نقل وتسويق الصادرات الأولية تنعكس على أهم الموارد المالية بالتدهور.
٣. توجه القطاع الخاص نحو تجارة الاستيراد والديون الخارجية والمضاربات المالية وتهريب العملات والاستثمار في الخارج وهذا ما جعل القطاع المعني دائم الالتجاء إلى الدوائر والمؤسسات المالية الحكومية لتوفير حاجاته والبقاء ضمن حدود ضيقة للمتطلبات الاستثمارية وهذا ما يؤثر في النهاية في توجهات الدولة للإعتماد على الضرائب والرسوم وتنوع مواردها التمويلية فيتفاقم العجز المالي وتبقى الموارد الريعية المتقلبة هي المتحكمة في الإقتصاد الوطني والمالية العامة.
٤. تنعكس خصائص المؤسسات العامة على واقع الموازنة العامة، ففي البلدان التي تسود النزاهة لا يظهر غالباً العجز في موازنتها العامة ولا تتوخى الأجهزة التخطيطية في هذه البلدان تراكم الفوائض المعطلة لديها وبالمقابل في البلدان التي يسود الفساد المالي والإداري في مؤسساتها يكون العجز أمراً ملازماً لموازنتها المالية.
٥. تسود المؤسسات العامة تشوهات هيكلية وتعقيدات بيروقراطية وتحديات تشريعية بقوانين وأنظمة وتعليمات متناقضة أو ناقصة لمتطلبات التنمية، وكل ذلك يتسبب في

عدم تحقق وإستقرار نموذج المؤسسة الإيجابية وبالتالي يستمر الفساد والهدر في الموارد المالية للدولة.

ثانياً: التوصيات

١. يمكن الاعتماد على القطاع الخاص بما فيه المنشآت الصغيرة لتخفيف عبء التعقيدات البيروقراطية لمؤسسات القطاع العام وما يسببه ذلك من خسائر مادية ومالية كبيرة التي تساهم في زيادة العجز المالي، ولمعالجة انخفاض وفورات ساعات الإنتاج في منشآت القطاع الخاص يمكن الالتجاء إلى الشركات المساهمة التي تحقق الساعات الكبيرة للإنتاج فتتعاضد ربحية المنشآت المعنية.
٢. تحويل تدريجي مخطط من الموازنة العامة إلى التمويل الذاتي وذلك بشكل خاص في حالات الخدمات التعليمية والصحية وتحت رقابة واعية للسيطرة النوعية في ظل التشريعات المعتمدة للقطاع العام.
٣. دعماً لعملية بناء المؤسسة الإيجابية من الضروري الحرص الشديد على إستقرار القوانين والأنظمة والتعليمات.
٤. إعطاء أهمية أكبر للإيرادات العامة التقليدية وخاصة الضرائب والرسوم على حساب القروض والإصدار الجديد وبذلك يمكن للمؤسسات تبني خطط تنموية إستراتيجية مستقرة بعيدة عن التقلبات المتأتية من الإيرادات الريعية الحالية.
٥. نشر ثقافة النقد الذاتي وكشف عام لنقاط الضعف والقوة ونشر الحقائق كما هي من خلال وسائل الاتصال الجماهيري وشبكات الاتصالات الإلكترونية مع تطوير كل من الحكومة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية وبكل ما يساعد على زيادة الشفافية وبناء المزيد من المؤسسة الإيجابية.
٦. زيادة الإنفاق على التعليم والصحة وحماية البيئة لأن ذلك سيكون كفيلاً بزيادة موارد الدولة مستقبلاً، وفي إطار ذلك يمكن الاستفادة من التجربة الماليزية من خلال زيادة الإنفاق على التعليم (يونس، ٢٠١٢، ٣٢).

٧. ترشيد الدعم لمصادر الطاقة والعمل على إيصالها لمستحقيها فعلاً والبحث عن المصادر البديلة مثل التوسع في استثمار الغاز الطبيعي لمختلف الأغراض الاستهلاكية والتجارية وكذلك الاستفادة من الطاقة الشمسية وطاقة الرياح... الخ (سالم، ٢٠١٤، ٢٩٨-٢٩٩).

المصادر

أولاً: المصادر باللغة العربية

١. أحمد حسن علي (٢٠١١)، السمات المشتركة للبلدان النامية في مكافحة الفساد، على الموقع <http://www.bayancenter.org/2018/06/4521/>.
٢. أحمد ابراهيم علي (٢٠١٨)، المصارف والائتمان والعمق المالي بين العراق والتجربة الدولية، البنك المركزي العراقي، بغداد . بحث منشور على موقع الإنترنت. www.tax.mof.gov.iq/ArticleShow.aspx?ID=21.
٣. تغريد داود سلمان (٢٠١٥)، الفساد الإداري والمالي وأثره الإقتصادي والاجتماعي، مجلة الغري، العدد ٣٣، المجلد العاشر، على الموقع <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=103558>.
٤. حوراء رشيد الياسري (٢٠١٩)، جدلية العلاقة بين الحكومة الالكترونية والفساد المالي والإداري، مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة كربلاء.
٥. دردوري ومفتاح، حسن دردوري، صالح مفتاح (٢٠١٤)، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدول - دراسة مقارنة الجزائر - تونس، أطروحة دكتوراه منشورة، جامعة محمد خيضر - بسكرة.
٦. سالم، عبد الحسين سالم (٢٠١٢)، عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته مع إشارة للعراق للمدة (٢٠٠٣ - ٢٠١٢)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، العدد ٦٨، المجلد ١٨.
٧. طويسى منصور (٢٠١٧)، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه، رسالة ماجستير منشورة، جامعة زيان عاشور، الجزائر.
٨. صندوق النقد الدولي (١٩٨٩)، معهد صندوق النقد الدولي، الميزانية والتحليل المالي الكلي، واشنطن.
٩. عبدالله خالد (٢٠٠٢)، إدارة هندسة النظم، دار المريخ للنشر، الرياض.

١٠. عبدالحليم، صفوان قصي (٢٠١٨)، العلاقة بين تقديرات الموازنة العامة الاتحادية والتنفيذ الفعلي، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد الثالث عشر العدد ٤٣، الفصل الثاني.

١١. العلي، عادل (٢٠٠٩)، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، دار الثراء للنشر، الأردن، عمان.

١٢. فاطمة عبد جواد، الفساد الاداري والمالي وأثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية وسبل معالجته،

www.tax.mof.gov.iq/ArticleShow.aspx?ID=21

١٣. فيتور جاسبار وآخرون (٢٠١٩)، معالجة الفساد وإصلاح المؤسسات
http://www.aleqt.com/2019/04/20/article_1583951.html.

١٤. ناصر وهادي، عبير علي، سالم عواد هادي (٢٠١٩)، دور أدوات السياسة المالية لتخفيض عجز الموازنة العامة على وفق شروط صندوق النقد الدولي، مجلة دراسات مالية ومحاسبية، المجلد ١٤، العدد ٤٨.

١٥. الغانمي والخزرجي، نزار عبد الأمير تركي، حمد جاسم محمد (٢٠١٧)، الفساد المالي والإداري ودوره في تحجيم الاقتصاد العراقي بعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣.

١٦. هدى وعبد الوحيد، العقون هدى وصرامة عبد الوحيد (٢٠١٨)، تقدير العلاقة بين العجز الخارجي والداخلي في الجزائر خلال الفترة ١٩٩٠ - ٢٠١٦، رسالة ماجستير منشورة، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية.

١٧. وليد هادي وسعود جيا، ظاهرة هيكلية الفساد المالي والإداري وأساليب المعالجة - المؤسسات الحكومية العراقية أنموذج وعلى الموقع:

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=103558>

١٨. الهيئة العامة للضرائب، الفساد المالي وأثاره السلبية على مؤسسات الدولة العراقية

وسبل معالجته، وزارة المالية (العراق)

<http://www.tax.mof.gov.iq/ArticleShow.aspx?ID=21>

١٩. ياسر خالد بركات، الفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه: مع أثاره إلى تجربة

العراق في الفساد، <https://annabaa.org/nbahome/nba80/010.htm>

٢٠. يونس، إيهاب (٢٠١٢)، نحو رؤية لتشخيص وعلاج الموازنة العامة في مصر، النهضة،

المجلد ١٣، العدد ٢. <https://search.emarefa.net/ar/search?>

ثانياً: المصادر الأجنبية

1. Acemoglu J. Robinson (2008), The Role of Institutions in Growth and Development, WORKING PAPER NO. 10, The World Bank Washington, DC.
2. Ash Amin (1999), An Institutional Perspective on Regional Economic
3. Barry Stan, (2006), Research in Organizational Behavior, Volume 27, JAI Press, University of California, Berkeley.
4. Burda and Charles Ch. Wyplosz (1995), European Macroeconomics, 2nd ed.
[https://www.marefa.org/%D8%B9%8%AC%D8%B2_\(%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A\)](https://www.marefa.org/%D8%B9%8%AC%D8%B2_(%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A)) .
5. Chand Prasad (2003), Institutional economics and economic development: The theory of property rights, economic development, good governance and the environment, International Journal of Social Economics 30(6):741-762, University of the South Pacific.
6. Colyvas and W. W. Powell (2006); Roads to Institutionalization, Stanford University.
https://web.stanford.edu/group/song/papers/colyvas_powell.pdf

7. Powell, Walter W. and Di Maggio, Paul J (1991), The New Institutionalism in Organizational Analysis, University of Chicago Press, Chicago.
<https://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/N/bo3684488.html>.
8. Krücken, Georg; (ibid) (2017), New Themes in Institutional Analysis. Topics and Issues from European Research, Edward Elgar, Cheltenham
https://en.wikipedia.org/wiki/New_institutionalism.
9. Johann Graf Lambsdorff; The institutional economics of corruption and reform: Theory, evidence, and policy, Cambridge University Press, Cambridge, January 2007
https://www.researchgate.net/publication/227388537_The_institutional_economics_of_corruption_and_reform_Theory_evidence_and_policy
10. Kim and Ha (2017), Public Debt, Corruption and Sustainable Economic Growth Article (Available) in Sustainability 9(3):433
<https://ideas.repec.org/a/gam/jsusta/v9y2017i3p433-d93140.html>.
11. CARLA TARDI (2019), ECONOMY ECONOMICS, Deficit,
<https://www.investopedia.com/terms/d/deficit.asp>.
12. Pillay, (2019), Development Corruption in South Africa Business, <https://www.dictionary.com/browse/business>.
<http://www.bp.ntu.edu.tw/wp-content/uploads/2011/12/14-Amin-An-Institutionalist-Perspective-on-Regional-Economic.pdf>.
13. Guy Peters; Institutionalism and Public Policy, Springe January 2016
https://scholar.google.com/scholar?q=B.+Guy+Peters+Institutionalism+and+Public+Policy&hl=en&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar.