جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة البصرة – كلية الإدارة والاقتصاد
قسم العلوم المالية والمصرفية

إدارة المالية العامة وسيناريوهات إصلاح الموازنة في العراق

اطروحة تقدم بها

عدي سالم علي فتاح الطائي

إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة البصرة وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه فلسفة في العلوم المالية والمصرفية

بإشراف

الأستاذ الدكتور

أحمد جاسم محمد العباس

1443هـ 2021م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿قَالَ ٱجۡعَلۡنِي عَلَىٰ خَزَآئِنِ ٱلۡأَرۡضِۖ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٞ﴾

صدق الله العظيم

سورة يوسف - الآية (55)

شكر وتقدير

الحمد لله والثناء عليه الذي له الفضل أولاً واخراً على عطاياه، والصلاة والسلام على أشرف خلق الله نبينا محمد عليه أفضل الصلاة والسلام وعلى آله واصحابه.

بعد الانتهاء من انجاز هذا العمل المتواضع تقتضي الأمانة العلمية والأخلاقية أن اتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان إلى الأستاذ المشرف الأستاذ الدكتور (احمد جاسم محمد) الذي كان لتوجيهاته العلمية القيمة وملاحظاته السديدة ومتابعته المستمرة ابلغ الأثر في اظهار هذا العمل على ما هو عليه. فله مني جزيل الشكر والتقدير وجزاه الله عني وعن طلبة العلم خير الجزاء.

وتقديراً واحتراماً ووفاءً ... يسرني أن اشكر جميع أساتذة كلية الإدارة والاقتصاد وقسم العلوم المالية والمصرفية في جامعة البصرة الذين كانوا خير سند وموجه وداعم علمياً ومعنوياً، وفي مقدمتهم السيد عميد الكلية والسيد رئيس قسم العلوم المالية والمصرفية أ.م.د. عقيل الحمدي، والسادة التدريسيين أ.د. منتظر البطاط وأ.د. عبدالرضا بدراوي وأ.د. حسين جواد وأ.د. إخلاص النجار وأ.م.د. مصطفى مهدي وأ.م.د. نعيم صباح جراح، والشكر والعرفان موصول للأساتذة الأفاضل كافة في القسم وأخص منهم أ.م.د. محمد جاسم وأ.م.د. مهدي صالح وإلى السيدة فائزة الجشعمي، وإلى جميع اساتذة ومنتسبي الكلية ومنهم أ.د. طاهر الغالبي وأ.م.د. عبدالخالق البدران ، حفظهم الرحمن من كل سوء، والصحة والعافية لمريضهم، والرحمة والجنان لمن توفى، ويبقى جميلهم محفوظاً في الذاكرة ومنقوشاً في القلب.

كما أوجه شكري وتقديري إلى السادة رئيس وأعضاء لجنة المناقشة لتحملهم عناء المراجعة وتصويب الاطروحة بالاتجاه الأفضل، والشكر والعرفان إلى السيد المقوم العلمي والسيديين المقوم الاحصائي والمقوم اللغوي لما تحملوه من عناء في إخراج هذا العمل بشكله الصحيح.

ولا يفوتني ان اشكر وأُثني على جميع موظفي كلية الإدارة والاقتصاد الافاضل والموظفات الفضليات في جامعة البصرة وموظفي المكتبة والمجلة ووحدة الدراسات العليا واخص بالذكر منهم أ.ناظم وحيد والسيدة قبيلة حميد لتسهيلهم انجاز الاعمال بالدقة والتمام فجزاهم الله كل الخير.

كما يملي عليّ واجب العرفان أن اشكر جميع زملائي واستاذتي في قسم العلوم المالية والمصرفية في جامعة الموصل لدعمهم وتشجيعهم المتواصل طوال سنوات الدراسة.

كما يسرني ان اشكر زملائي طلبة الدراسات العليا في مرحلة الدكتوراه راجياً كل الخير والتوفيق للجميع.

وختاماً يفرض واجب الوفاء والانتماء للعراق أن أقدم خالص شكري واحترامي لجامعة البصرة العريقة ممثلة بأساتذتها الذين هم جزء من أهل البصرة الطيبين على احتضانهم لجميع الطلبة من شمال العراق إلى جنوبه، وما هو الا دليل على وحدة أبناء هذا الشعب ورد على من اراد فصل أبناء الدولة والجسد الواحد الذي إذا اشتكى منه عضو في بغداد تداعى له سائر الجسد في البصرة والنجف والموصل والناصرية والانبار .....دام أهلهُا بعز ونخيلها شامخاً .

الباحث

الإهداء

إلى والدي و والدتي المُبجلين متَّعهما الله بالصحة والعافية.....

إلى إخوتي.... سندي وعضدي ومشاطرتي أفراحي وأحزاني...

إلى زوجتي.... رمز الإخلاص والوفاء ورفيقة الدرب التي ساندتني في مسيرتي ولا تزال.....

إلى أولادي..... فلذات الأكباد.

اهديكم جهدي المتواضع

الباحث

المستخلص

تتولى الحكومات مهمة تجميع الموارد العامة ومن ثم إعادة تخصيصها باتجاه المجالات بشتى أنواعها خدمة لتحقيق أهدافها العامة. وتمثل هذه المهمة إدارة المالية العامة التي تتضمن مجموعة من القوانين والقواعد والأدوات المعمول بها، لضمان سير إدارة هذه الموارد بالشكل السليم والتي تسهم في تحقيق الأهداف النهائية للحكومة، وكان مسار الدراسة نحو دراسة إدارة المالية العامة في العراق وتشخيص مشكلات الموازنة الثلاث في (الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والكفاءة التشغيلية) التي هي محور إدارة المالية العامة ووضع سيناريوهات إصلاحية لكل مشكلة.

وافترض البحث أن عدم وجود قواعد مالية تحكم الانضباط المالي تضعف قدرة العراق على تحمل ديونه في أوقات الازمات. كما افترضت الدراسة أن عدم تطبيق أُطر الموازنة متوسطة الأجل تقلل الكفاءة التخصيصية في توجيه الموارد نحو أهداف وأولويات الحكومة، أما الفرضية الأخيرة فقد افترضت أن تطبيق موازنة البنود يضعف الكفاءة التشغيلية ولا يحقق القيمة مقابل المال، ويترتب عليها هدر الأموال.

واستنتجت الدراسة إلى أن ديون العراق ديون مستدامة في السيناريوهات الطبيعية. إلا أن تعرض العراق إلى صدمات يضعف الانضباط المالي ويخرج ديون العراق ضمن إطار الاستدامة. كما أظهرت نتائج كفاءة تخصيص الموارد بحسب الإنفاق الاستثماري على القطاعات أن هناك عدم كفاءة في تخصيص الموارد لهذه القطاعات نتيجة الانحراف في نسب تنفيذ المشروعات الاستثمارية عما هو مخصص لها في الموازنة. كما بينت نتائج تحليل مغلف البيانات للكفاءة التشغيلية لكل من الإنفاق الاستثماري والإنفاق على التعليم والإنفاق على الصحة أن كفاءة الإنفاق للبنود الثلاث في الموازنات العراقية تذهب باتجاه النسب الأقل مما يعني أن الزيادة في الإنفاق لكل من البنود الثلاث لا تؤدي إلى تحسين مؤشرات الأداء.

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
الشكر	أ
الاهداء	ب
المستخلص	ج
قائمة المحتويات	د
قائمة الجداول	ز
قائمة الاشكال	ي
الفصل الأول: منهجية الدراسة والدراسات ذات الصلة	**1-25**
المبحث الأول: منهجية الدراسة	3
المبحث الثاني: الدراسات ذات الصلة	10
الفصل الثاني: الإطار النظري لإدارة المالية العامة	**26-59**
المبحث الأول: مدخل مفاهيمي لإدارة المالية العامة	28
أولا: مدخل تعريفي لإدارة المالية العامة وأهدافها	28
ثانيا: الموازنة العامة محور إدارة المالية العامة	30
ثالثا: الروابط الرئيسة ما بين أهداف إدارة المالية العامة	44
المبحث الثاني: **أدوات إدارة المالية العامة وأُطر عملها**	47
أولا: أدوات إدارة المالية العامة	44
ثانيا: أُطر عمل إدارة المالية العامة	51
الفصل الثالث: تقييم إدارة المالية العامة ضمن منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية	**60-88**
المبحث الأول: هيكلية منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية	62
أولا: نطاق ومدى تغطية إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية	63
ثانيا: الركائز الاساسية لأطار الإنفاق العام والمساءلة المالية	62
ثالثا: ما الذي لا تشمله منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية ؟	66
رابعا: تحديث منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية	67
خامسا: تركيبة ركائز ومؤشرات وابعاد الإنفاق العام والمساءلة المالية	68
سادسا: مراحل استخدام منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية	72
المبحث الثاني: تقييم إدارة المالية العامة في العراق ضمن منهج PEFA	79

الموضوع	الصفحة
أولا: تقييم إدارة المالية العامة في العراق لعام 2008	79
ثانيا: تقييم إدارة المالية العامة في العراق لعام 2016	82
ثالثا: مقارنة تقييم الاداء بين المدتين	86
الفصل الرابع: قياس الانضباط المالي في العراق	**137-89**
المبحث الأول: قياس الانضباط المالي عن طريق تحليل القدرة على تحمل الديون	91
اولا: القدرة على تحمل الديون كمؤشر للانضباط المالي	91
ثانيا: توصيف متغيرات معادلة مؤشر القدرة على تحمل الديون	93
ثالثا: منهجية احتساب مؤشر القدرة على تحمل الديون	99
رابعا: احتساب مؤشر القدرة على تحمل الديون في العراق وتفسير النتائج	102
المبحث الثاني: قياس الانضباط المالي عن طريق اختبار الصدمة	106
أولا: أهمية الانضباط المالي تحت كل الظروف	106
ثانيا: مدخل تعريفي للأساليب القياسية المستخدمة	107
ثالثا: تقدير وتحليل نتائج النموذج المستخدم لقياس القدرة على تحمل الدين العام	110
رابعا: تقدير وتحليل نتائج النموذج المستخدم لقياس القدرة على تحمل الدين الخارجي	124
خامسا: سيناريو إصلاح الانضباط المالي في العراق	135
الفصل الخامس: قياس الكفاءة التخصيصية في العراق	**164-138**
المبحث الأول: الوصف الاحصائي للمتغيرات	140
أولا: تخصيص الموارد العامة	140
ثانيا: التعريف بالمتغيرات وتوصيفها	140
المبحث الثاني: قياس كفاءة تخصيص الموارد وبناء سيناريو الإصلاح	151
اولا: كفاءة تخصيص الموارد باستخدام تحليل مغلف البيانات (Data -DEA Envelopment Analysis)	151
ثانيا: بناء مكونات المعادلة	153
ثالثا: تفسير النتائج	154
خامسا: سيناريو إصلاح الكفاءة التخصيصية في العراق	160
الفصل السادس: قياس الكفاءة التشغيلية لبعض بنود الإنفاق في موازنة العراق	**198-165**
المبحث الأول: الوصف الاحصائي للمتغيرات	167

الموضوع	الصفحة
أولا: كفاءة الإنفاق العام (تقديم الخدمات بكفاءة)	167
ثانيا: التعريف بالمتغيرات وتوصيفها	167
المبحث الثاني: قياس الكفاءة التشغيلية وبناء سيناريو الإصلاح	177
أولا: الكفاءة التشغيلية باستعمال تحليل مغلف البيانات (Data -DEA Envelopment Analysis)	177
ثانيا: بناء مكونات المعادلة	177
ثالثا: تفسير النتائج	179
رابعا: سيناريو مقترح لإصلاح الكفاءة التشغيلية في العراق	192
خامسا: آلية تطبيق موازنة البرامج والأداء	196
الاستنتاجات والتوصيات	200
المصادر العربية والأجنبية	204
Abstract	A-B

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
1	مقارنة بين ركائز ومؤشرات وابعاد الإنفاق العام والمساءلة المالية لعامي 2011 و 2016	67
2	ركائز ومؤشرات وابعاد إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية	68
3	درجات حصيلة النفقات المنجزة	72
4	درجات تركيبة النفقات المنجزة	73
5	درجات الإيرادات المنجزة	74
6	جدول التحويل لدرجات تصنيف المؤشرات باستعمال طريقة M2(AV)	76
7	التحويل العددي لدرجات الإنفاق العام والمساءلة المالية	77
8	ملخص مؤشرات اداء إدارة المالية العامة في العراق 2004–2006	80
9	نسبة تنفيذ النفقات الاستثمارية في العراق للأعوام 2004–2006	82
10	ملخص نتائج مؤشرات اداء إدارة المالية العامة في العراق لعام 2016	83
11	التغيرات في التصنيفات للأبعاد القابلة للمقارنة بين تقيمي 2004–2006 و2016 لإدارة المالية العامة في العراق	87
12	الدين الداخلي والخارجي في العراق ونسبة إجمالي الدين إلى الناتج المحلي للمدة 2005–2019	94
13	إجمالي النفقات والإيرادات ونسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2005–2019	96
14	تقدير مؤشر القدرة على تحمل الديون في العراق للمدة 2005–2019	103
15	المتغيرات ذات العلاقة في نموذج تحليل القدرة على تحمل الدين العام في العراق للمدة 2002–2019	112
16	التوصيف الاحصائي لمتغيرات نموذج الدين العام	113
17	اختبار جذر الوحدة لمتغيرات نموذج الدين العام	116
18	تحديد مدة الابطاء المثلى لمتغيرات نموذج الدين العام	119
19	نتائج اختبار نموذج الانحدار الذاتي ما بين المتغير التابع الدين العام والمتغيرات المفسرة في العراق	119
20	تقديرات دوال الاستجابة الفورية لنموذج الدين العام	122

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
21	المتغيرات ذات العلاقة في نموذج تحليل القدرة على تحمل الدين الخارجي في العراق للمدة 2002–2019	125
22	التوصيف الاحصائي لمتغيرات نموذج الدين الخارجي	126
23	اختبار جذر الوحدة لمتغيرات نموذج الدين الخارجي	129
24	تحديد مدة الابطاء المثلى لمتغيرات نموذج الدين الخارجي	129
25	نتائج اختبار نموذج الانحدار الذاتي ما بين المتغير التابع الدين الخارجي والمتغيرات المفسرة في العراق	131
26	تقديرات دوال الاستجابة الفورية لنموذج الدين الخارجي	133
27	نماذج عددية للقواعد المالية	137
28	ترتيب نسبة الإنفاق بحسب وظائف الحكومة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005–2019 والتوصيف الاحصائي	144
29	مؤشرات الأداء الخاصة بكل وظيفة في العراق خلال المدة 2005–2019	146
30	ترتيب نسبة التخصيصات الاستثمارية من إجمالي الموازنة الاستثمارية بحسب القطاع في العراق للمدة 2005–2019 والتوصيف الاحصائي	148
31	نسبة مساهمة القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة 2005–2019	150
32	نتائج تحليل متوسط كفاءة التخصيص بحسب الوظيفة خلال المدة 2005–2019 مع مؤشرات الأداء باستخدام مغلف البيانات	156
33	نتائج تحليل متوسط كفاءة التخصيص الاستثماري بحسب القطاعات للمدة 2005–2019 مع مؤشرات الأداء باستخدام مغلف البيانات	157
34	نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة 2005–2019 (مليار دينار)	159
35	الأولويات الحكومية بحسب أهميتها	160
36	بعض بنود الإنفاق ومؤشرات أدائها في العراق	168
37	نسبة الإنفاق الاستثماري من إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005–2019 والتوصيف الاحصائي	169
38	بعض مؤشرات الأداء المرتبطة بالبنى التحتية في العراق للمدة 2005–2019	171

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
39	نسبة الإنفاق على التعليم من إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005-2019 والتوصيف الاحصائي	172
40	بعض مؤشرات الأداء المرتبطة بالتعليم في العراق للمدة 2005-2019	174
41	نسبة الإنفاق على الصحة من إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005-2019 والتوصيف الاحصائي	175
42	بعض مؤشرات الأداء المرتبطة بالصحة في العراق للمدة 2005-2019	176
43	نتائج تحليل كفاءة الإنفاق الاستثماري مع مؤشرات الأداء باستعمال مغلف البيانات	180
44	حجم الهدر في الإنفاق الاستثماري لموازنات العراق للمدة 2005-2019	182
45	قيم معاملات أسعار الظل للإنفاق الاستثماري في العراق للمدة 2005-2019	183
46	نتائج تحليل كفاءة الإنفاق على التعليم مع مؤشرات الأداء باستعمال مغلف البيانات	185
47	حجم الهدر في الإنفاق على التعليم لموازنات العراق للمدة 2005-2019	186
48	قيم معاملات أسعار الظل للإنفاق على التعليم في العراق للمدة 2005-2019	187
49	نتائج تحليل كفاءة الإنفاق على الصحة مع مؤشرات الأداء باستعمال مغلف البيانات	189
50	حجم الهدر في الإنفاق على الصحة لموازنات العراق للمدة 2005-2019	190
51	قيم معاملات أسعار الظل للإنفاق على الصحة في العراق للمدة 2005-2019	191

قائمة الاشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
1	مستوى الانضباط المالي في مراحل الموازنة	34
2	سلسلة تحقيق القيمة مقابل المال	43
3	منحنى الكفاءة في الإنفاق العام	44
4	الروابط بين أهداف إدارة المالية العامة	46
5	أُطر عمل إدارة المالية العامة وارتباطها بأهداف إدارة المالية العامة	59
6	ركائز الإنفاق العام والمساءلة المالية ودورة الموازنة	65
7	ملخص مراحل تقييم PFM بحسب منهج PEFA	78
8	نسبة الدين إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2005-2019	95
9	حجم الدين الداخلي والخارجي في العراق للمدة 2005-2019	95
10	نسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2005-2019	97
11	معدل نمو الناتج بالأسعار الثابتة ومعدل الفائدة الحقيقي في العراق للمدة 2005-2019	98
12	مخفض الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة 2005-2019	99
13	مؤشر الاستدامة المالية في العراق للمدة 2005-2019	102
14	التمثيل البياني لسعر الفائدة الحقيقي في العراق للمدة 2002-2019	113
15	التمثيل البياني لنمو الناتج المحلي الحقيقي في العراق للمدة 2002-2019	114
16	التمثيل البياني لنسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2002-2019	114
17	التمثيل البياني لمخفض الناتج المحلي في العراق للمدة 2002-2019	115
18	التمثيل البياني لنسبة الدين العام إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2002-2019	115
19	التمثيل البياني لدوال الاستجابة الفورية لمتغيرات نموذج الدين العام	123
20	التمثيل البياني لسعر الصرف في العراق للمدة 2002-2019	126
23	التمثيل البياني لنسبة الحساب الجاري باستثناء مدفوعات الفائدة إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2002-2019	127
24	التمثيل البياني لمعدل نمو الصادرات في العراق للمدة 2002-2019	127

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
23	التمثيل البياني لمعدل نمو الاستيرادات في العراق للمدة 2002–2019	128
24	التمثيل البياني للدين الخارجي إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2002–2019	128
25	التمثيل البياني لدوال الاستجابة الفورية لمتغيرات نموذج الدين الخارجي	134
26	متوسط نسبة الإنفاق بحسب وظائف الحكومة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005–2019	145
27	متوسط نسبة التخصيصات الاستثمارية بحسب القطاع إلى إجمالي التخصيصات في العراق للمدة 2005–2019	149
28	تنفيذ الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة 2005–2019	159
29	العملية المتعاقبة لأطر الموازنة متوسطة الأجل	162
30	تخطيط اطر الموازنة متوسطة الأجل	164
31	النفقات الاستثمارية نسبة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005–2019	170
32	الإنفاق على التعليم نسبة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005–2019	173
33	الإنفاق على الصحة نسبة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005–2019	176
34	آلية تطبيق موازنة البرامج والاداء	196

الفصل الأول

منهجية الدراسة والدراسات ذات الصلة

الفصل الأول

منهجية الدراسة والدراسات ذات الصلة

تمهيد

تُعدُّ منهجية البحث الخط الذي يسير عليه الباحث في تقديمه البحث ويتم من خلالها وضع المشكلة البحثية وفرضيات البحث وتحليل ابعادها ومحاولة وضع الحلول البحثية على المسار الصحيح، كما تمارس الدراسات ذات الصلة دوراً مهما في اعطاء فكرة عامة للباحث عن ابعاد البحث الذي يقوم به، وتشكل أرضية يمكن الانطلاق منها لموضوع الدراسة، فضلا عن اعطاء فكرة إلى أي مدى انتهى الباحثون في الموضوع ذات العلاقة، كما أن للدراسات ذات الصلة دوراً كبيراً في إغناء البحث العلمي وإغناء الطرائق والاساليب المتبعة وجعل مصادر هذه الدراسة متنوعة، ولا بد من ذكر بعض جوانب التشابه والاختلاف للدراسة الحالية عن الدراسات التي سبقتها بالمسار نفسه، وجاء الفصل ليغطي المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: منهجية الدراسة

المبحث الثاني: الدراسات ذات الصلة

المبحث الأول

منهجية الدراسة

المقدمة

يعد تجميع الموارد العامة ومن ثم إعادة انفاقها إحدى المهام الأساسية التي تؤديها الحكومات وتعد إدارة المالية العامة الطريقة التي تدير الحكومة هذه الموارد من خلال مجموعة من القوانين والقواعد والأدوات والاساليب المعمول بها، ولا شك أن إدارة هذه الموارد بالشكل السليم لها اثار واسعة النطاق بالتنمية في أي دولة.

الموازنة المُخرج الرئيس لإدارة المالية العامة والأخيرة مسؤولة عن صياغة وتنفيذ جميع مراحل الموازنة بدءاً من تخطيط الموازنة ومروراً بتنفيذها وانتهاءً بتدقيقها، وهي بذلك تسعى إلى تحقيق ثلاثة أهداف ذات صلة وثيقة بنتائج الموازنة العامة.

فالهدف الأول الانضباط المالي الذي يتضمن المحافظة على الإنفاق العام ضمن حدود الزيادة في الإيرادات وبما يضمن عدم زيادة الديون إلى مستويات غير مقبولة، وإمكانية تحمل الديون الحالية على المدى الطويل وحتى في أوقات الصدمات، بينما الهدف الثاني هو كفاءة تخصيص الموارد من خلال تخصيص الأموال لبنود الموازنة وحجبها عن أخرى، وفي ذلك تتوخى الحكومة أولوياتها وأهدافها الاستراتيجية، وتزداد الحاجة في تحقيق الكفاءة التخصيصية في الدولة عندما تكون هنالك زيادة في الإنفاق لا تقابلها زيادة في مصادر التمويل، وتمثل الكفاءة التشغيلية الهدف الثالث لإدارة المالية العامة فالحكومات بمختلف فلسفاتها السياسية مسؤولة عن تقديم الخدمات لأفرادها، وينبغي أن تكون لإدارة المالية العامة أنظمة تتأكد من أن جميع الأنشطة يتم تقديمها بالشكل الصحيح بما يظهر كفاءة وفعالية وبما يضمن تحقيق قيمة مقابل الأموال المنفقة.

وقد سعت العديد من المنظمات لتقييم إدارة المالية العامة في الدول ضمن مناهج متعددة، وأبرز واشمل منهج لتقييم إدارة المالية مؤخرا هو منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية PEFA، والذي تم اطلاقه في عام 2001 ووضع أول إطار له في عام 2005، ويعد إطار عمل الإنفاق العام والمساءلة المالية في عام 2016 اخر التحديثات له ويعطي صورة عن أداء إدارة المالية العامة وتحديد نقاط القوة والضعف فيها، وتضمن سبع ركائز تتوافق مع مراحل دورة الموازنة وهي وضع الموازنة والاستراتيجية المالية استناداً إلى السياسات، وقابلية التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة، والمحاسبة ورفع التقارير، والفحص والتدقيق الخارجي ، كما يتضمن ركيزتين شاملتين بشأن شفافية المالية العامة وإدارة الأصول والخصوم وركيزة تتعلق بمصداقية الموازنة تمثل إحدى

مخرجات عملية الموازنة، ويحدد الإنفاق العام والمساءلة المالية 31 مؤشراً محدداً مقسماً إلى 94 بعداً تركز على الجوانب الرئيسة القابلة للقياس في نظام إدارة المالية العامة.

ويعد العراق من بين الدول التي شملها تقييم إدارتها المالية العامة ضمن منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية بإجراء تقييمات لعامي 2008 و2016، وعلى الرغم من أن هذا التقييم يحدد نقاط القوة والضعف في نظام الإدارة المالية إلا أنه لا يقدم توصيات بشأن كيفية الإصلاح كما أنه يعطي التقييم في لحظة زمنية معينة، وضمن نتائج الموازنة الثلاثة وهي الانضباط المالي وكفاءة تخصيص الموارد وتقديم الخدمات بكفاءة لم يكن هناك تغيير كبير نحو الأفضل بين التقييمين، وقد سعت الدراسة إلى قياس نتائج الموازنة الثلاثة ضمن أساليب مختلفة وشملت مدة أطول للوقوف على حقيقة تلك النتائج واستكمالا مع موضوع الدراسة فإنها تقدم سيناريو إصلاحي لكل هدف وبما يعمل على تحسين ذلك الهدف بالأخص وتحسين إدارة المالية العامة في العراق عامةً.

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في أن نظام إدارة المالية العامة في العراق تعترضه مجموعة من المشكلات فضلا عن افتقاره بعض الادوات المرتبطة بمخرجها الرئيس وهي الموازنة التي تمثل محور إصلاح إدارة المالية العامة.

فمن ناحية الانضباط المالي ونظرا لاعتماد العراق على الإيرادات النفطية والتي يشكل فيها سلوك أسعار النفط دورا مهما في تقلب عناصر الموازنة إيرادا وإنفاقا، فضلا عن افتقار العراق إلى قواعد مالية تحكم هذه العناصر، فإن هذا يخلق عدم السيطرة على إيرادات الموازنة ونفقاتها، مما يجعل الدين العام عرضة لتقلبات مرتبطة برصيد الموازنة والذي من شأنه تخفيض القدرة على تحمل الديون لا سيما في أوقات الازمات التي سرعان ما تخلق صدمات تترك تأثيراً ملموساً على أوضاع الدين العام في العراق وتخفيض استدامته.

كما أنه نتيجةً لممارسة التأثيرات السياسية في مخصصات الوزارات والقطاعات التي تشكل جانباً مهما في توزيع مخصصات الإنفاق، فضلا عن عدم امتلاك العراق خطة لموازنة متوسطة الأجل، فإنه لا يعكس تخصيص الموارد في العراق الأولويات الاستراتيجية للحكومة بالشكل الكافي، مما يجعل الكفاءة التخصيصية بعيدة عن وصولها لهدفها من خلق مزيج أفضل لتوزيع مخصصات الموازنة بالشكل الكفوء.

ونظر لاعتماد العراق على الموازنة التقليدية (البنود) والتي تولي جانب الرقابة على الصرف (المدخلات) دون ايلاء أهمية للأداء مقابل المال الذي تم انفاقه (المخرجات)، فإن هذا يخلق عدم الربط بين التمويل والنتائج ومن ثم لا يحقق الكفاءة التشغيلية في الإنفاق، فضلا عن

ذلك فإن طبيعة هذه الموازنة تعمل على التقليل من القيمة المتحققة مقابل الأموال التي تم انفاقها بما يمثل ضمنا هدرا لتلك الأموال.

فرضية الدراسة

تقوم الدراسة على ثلاث فرضيات تنطلق من مشكلتها وكالاتي:

الفرضية الأولى: إن عدم وجود قواعد مالية تحكم الانضباط المالي تضعف قدرة العراق على تحمل ديونه في أوقات الازمات.

الفرضية الثانية: إن عدم تطبيق اطر الموازنة متوسطة الأجل تقلل الكفاءة التخصيصية في توجيه الموارد نحو أهداف وأولويات الحكومة.

الفرضية الثالثة: إن تطبيق موازنة البنود يضعف الكفاءة التشغيلية ولا يحقق القيمة مقابل المال، ويترتب عليها هدر الأموال.

أهمية الدراسة

في ظل تنامي الاهتمام على مدى العشرين عام الماضية بإدارة المالية العامة من قبل الدول والمنظمات الدولية، ومع تعرض الدول إلى أزمات بجميع اشكالها طالت دول بحد ذاتها أو العالم، أصبحت الحاجة إلى اصلاح أنظمة إدارة المالية العامة ضرورة لتامين إدارة أفضل للمال العام والموارد تحت كل الظروف.

وتتجلى أهمية الدراسة في انها تقدم سيناريوهات اصلاحية لإدارة المالية العامة في العراق مرتبطة بالموازنة العامة وتستند هذه الاصلاحات إلى دراسة تحليلية تفصيلية لنتائج الموازنة الثلاث وهي الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والكفاءة التشغيلية خلال المدة 2005-2019 وتشخيص مواطن الضعف في تلك النتائج، ومن ثم يبنى على كل منها سيناريو إصلاحي يخدم أسلوب الإصلاح هذا الهدف النهائي لأهداف إدارة المالية العامة من تحقيق افضل قدرة على تحمل الديون في الأجل الطويل، والوصول إلى أنسب تخصيص للموارد وجني أعظم قيمة مقابل المال المنفق، حتى يتحقق الهدف النهائي لإصلاح إدارة المالية العامة وهي خطوة حتمية ضمن إصلاح اقتصادي أشمل في العراق ولأي دولة.

هدف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف وهي:

1- تأطير نظري للمفاهيم الحديثة في إدارة المالية العامة .

2- عرض أحدث أسلوب لتقييم إدارة المالية العامة ضمن منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية.

3- تبيان نتائج تقيم إدارة المالية العامة في العراق ضمن دليل الإنفاق العام والمساءلة المالية خلال مدتين والكشف عن نتائج الموازنة الثلاثة (الانضباط المالي، الكفاءة التخصيصية، الكفاءة التشغيلية) ضمن هذا الدليل.

4- قياس نتائج الموازنة (الانضباط المالي، الكفاءة التخصيصية، الكفاءة التشغيلية) في العراق خلال المدة (2005-2019) بأساليب إحصائية تتلاءم مع اثبات فرضيات الدراسة.

5- تحديد آلية إصلاحية لكل نتيجة تتوافق مع نتائج الموازنة بناءً على معطيات المشكلة بما يسهم في معالجتها.

الحدود المكانية والزمانية للدراسة

حددت الدراسة إدارة المالية العامة العراق مكانا لها، والنطاق الزمني من (2005 – 2019)، هذا النطاق يشمل المرحلة فيما بعد تغيير النظام السياسي في العراق في عام 2003، وبدأت الدراسة من عام 2005 لاستقرار عناصر الموازنة وانتهت بآخر عام توافرت بيانات فعلية عنها وعن بقية المؤشرات وهي 2019.

منهج الدراسة

اعتمدت الدراسة في تغطية غالبية محاور الإطار النظري على الدراسات الأجنبية من دوريات صادرة من مجلات عالمية، ولغرض إثراء الدراسة غطت التقارير الرسمية والدراسات الصادرة عن المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي جانباً مهماً من الدراسة، وفي مجال عرض منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية فقد استعملت الدراسة التقارير والدراسات الصادرة عن مفوضية الإنفاق العام والمساءلة المالية.

ومن أجل التحقق من فرضيات الدراسة والوصول إلى هدفها في قياس نتائج الموازنة وبناء سيناريوهات إصلاحية بناءً على هذه النتائج، فقد تم قياس هذه النتائج بأساليب مختلفة كلٌ حسب طبيعته وخلال المدة 2005-2019.

وفي مجال قياس الانضباط المالي فقد تم اعتماد قياس القدرة على تحمل الديون أولا من خلال معادلة ديناميكية الدين ، ومن أجل قياس قدرة الانضباط المالي في العراق على تحمل الصدمات فقد استعملت الدراسة نموذج متجه الانحدار الذاتي Vector Autoregression (VAR) الذي يسمح للمستخدم بالتركيز على تحليل الصدمات من خلال تحديد الصدمات ذات الصلة، ويصف استجابة النموذج من خلال تحليل دالة الاستجابة الفورية Impulse Response Function.

ولغرض قياس الكفاءة التخصيصية اعتمد البحث أسلوب تحليل مغلف البيانات (DEA-Data Envelopment Analysis) وهو أحد الأساليب التي تقيس كفاءة تخصيص الموارد، وتمت الاستعانة بهذا الأسلوب لقياس كفاءة التخصيص بحسب الإنفاق الوظيفي فضلا عن قياس كفاءة تخصيص الموارد الاستثمارية نحو القطاعات الموجهة لها للمدة 2005-2019 مع افتراض مجموعة مخرجات لكل وظيفة ولكل قطاع، إذ يعطي هذا الأسلوب قيمة الواحد الصحيح للتخصيص الكفوء، واقل من واحد صحيح للتخصيص غير الكفوء.

إن أسلوب تحليل مغلف البيانات استعمل لقياس الكفاءة التشغيلية لأنه يقيس الكفاءة التخصيصية والكفاءة التشغيلية في الوقت ذاته، وتم قياس كفاءة الإنفاق للمدة 2005-2019 واعتماد وحدة اتخاذ قرار (الإنفاق في عام معين) مقارنة بوحدات اتخاذ القرار الاخرى (الإنفاق بالاعوام الأخرى)، وأيضا يعطي هذا الأسلوب قيمة الواحد الصحيح لوحدة اتخاذ القرار الكفوءة، واقل من واحد صحيح لوحدات اتخاذ القرار غير الكفوءة، وتم اعتماد الإنفاق الاستثماري كونه يمثل الإنفاق على البنى التحتية، والإنفاق على التعليم والإنفاق على الصحة وربطها بمجموعة مؤشرات أداء لكل قطاع اعتماداً على ما جاء في الدراسات ذات الصلة.

هيكل الدراسة

من أجل تغطية محاور الدراسة وضمن السياقات العلمية المتبعة فقد تناول الفصل الأول منهجية الدراسة والدراسات ذات الصلة ضمن مبحثين تطرق المبحث الأول الى منهجية الدراسة فيما عرض المبحث الثاني الدراسات ذات الصلة.

أما الفصل الثاني فقد خصص للإطار النظري لإدارة المالية العامة من خلال مبحثين، تناول الأول مدخل مفاهيمي لإدارة المالية العامة مع التركيز على الأهداف الثلاثة لإدارة المالية العامة وهي الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والكفاءة التشغيلية، بينما في المبحث الثاني فقد تم فيه التطرق إلى ادوات إدارة المالية العامة وأُطر عملها، وتم تناول ثلاث أدوات لإدارة المالية العامة وهي المعلومات والعمليات والقواعد المالية، أما أُطر العمل فشملت ستة أُطر هي تخطيط الموازنة وتخصيص الموازنة وتنفيذ الموازنة والمحاسبة والتقارير المالية والتدقيق.

وفيما يخص الفصل الثالث فقد انصرف إلى عرض تقييم إدارة المالية العامة ضمن منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية ضمن مبحثين تناول الأول هيكلية منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية، فيما تطرق المبحث الثاني الى تقييم إدارة المالية العامة في العراق ضمن منهج PEFA.

ولكي تتكامل منهجية الدراسة في جانبها النظري مع جانبها التطبيقي فقد خصصت الفصول الرابع والخامس والسادس إلى قياس نتائج الموازنة الثلاث.

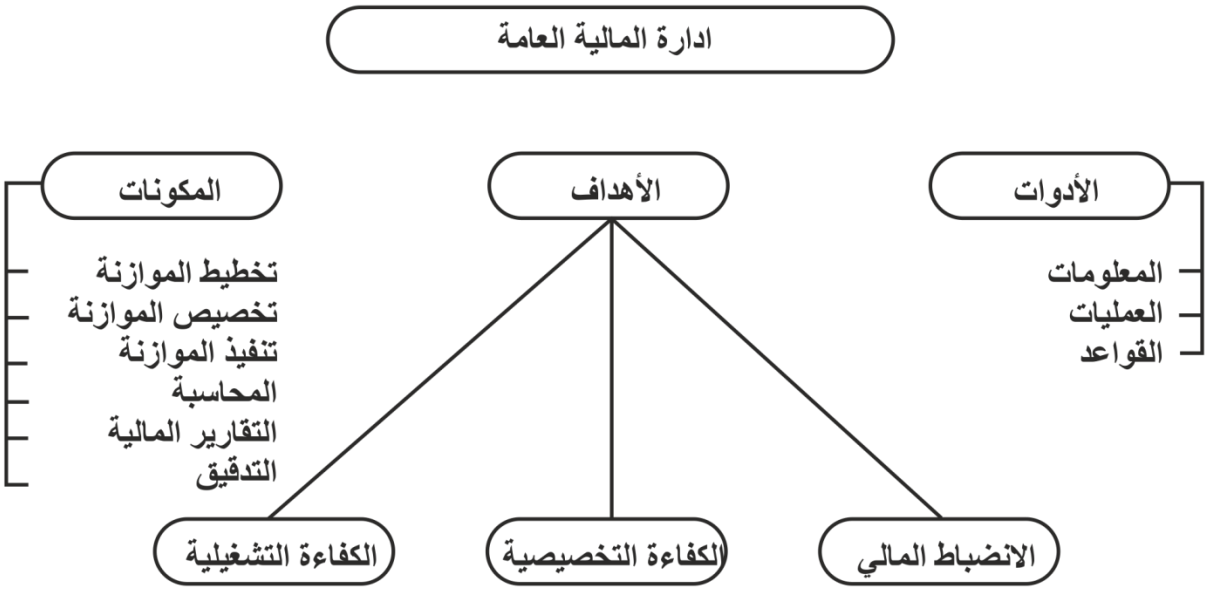
فجاء الفصل الرابع لقياس الانضباط المالي في العراق ضمن مبحثين تناول الأول قياس الانضباط المالي عن طريق تحليل القدرة على تحمل الديون، اما المبحث الثاني فقد وضح قياس الانضباط المالي عن طريق اختبار الصدمة مع عرض أسلوب لإصلاح إدارة المالية ضمن تلك النتائج.

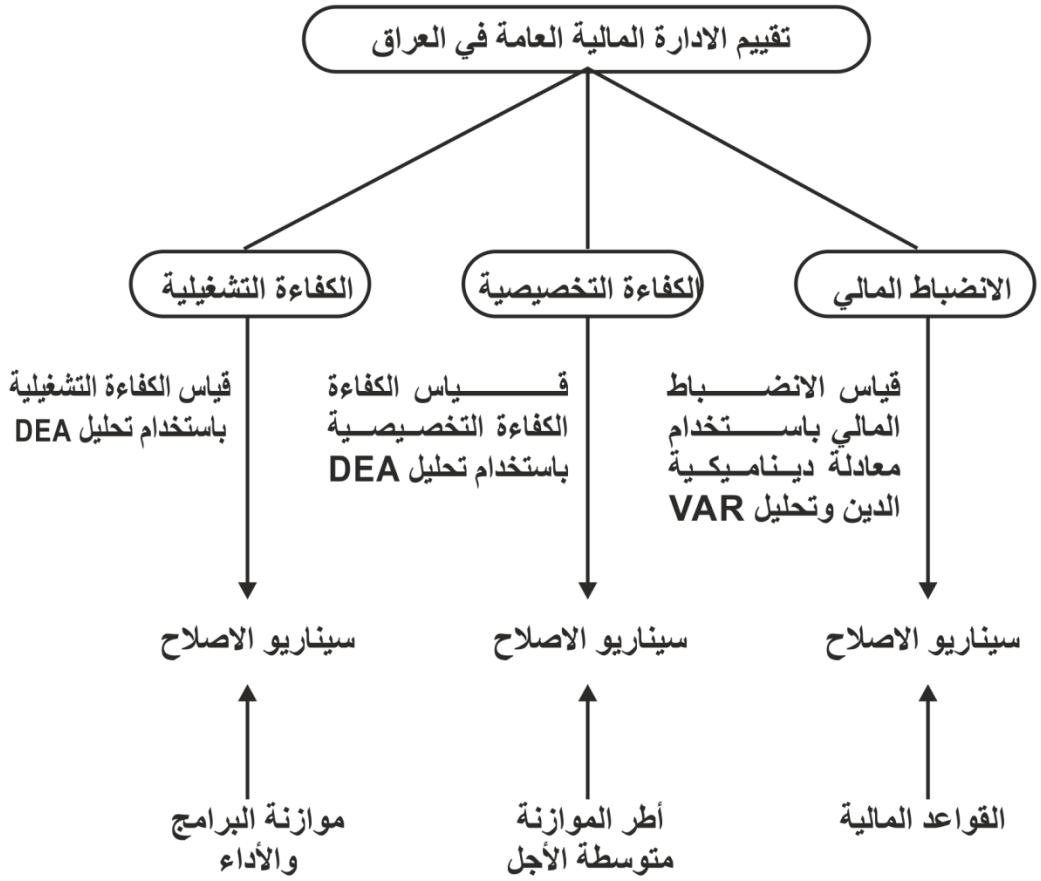
وانصرف الفصل الخامس الى قياس الكفاءة التخصيصية في العراق وتم تقسيمه إلى مبحثين، الأول تناول الوصف الاحصائي للمتغيرات اما المبحث الثاني فتم قياس كفاءة تخصيص الموارد وبناء سيناريو الإصلاح.

ويذهب الفصل السادس والاخير الى قياس الكفاءة التشغيلية لبعض قطاعات الإنفاق في موازنة العراق في مبحثين الأول عرض الوصف الاحصائي للمتغيرات، فيما تناول المبحث الثاني تفسير النتائج وبناء سيناريو الإصلاح بناءً على النتائج.

وأخيرا ختمت الدراسة ببعض الاستنتاجات والتوصيات

إطار هيكل الدراسة





المبحث الثاني

الدراسات ذات الصلة

أولا: الدراسات باللغة العربية

1- (البنك الدولي ، 2010)

عنوان الدراسة	**"إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا: لمحة عامة عن التجربة الاقليمية ".**
نوع الدراسة	تقرير
هدف الدراسة	تهدف الدراسة إلى فهم نوع اصلاحات إدارة المالية العامة التي تم تطبيقها في المنطقة خلال العقد الماضي والطريقة التي نفذت بها الاصلاحات، بما في ذلك نقاط النجاح والفشل والاسباب الكامنة وراء ذلك.
عينة الدراسة	عشرة دول من منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا.
مدة الدراسة	تقييمات الإدارة المالية العامة للدول عينة الدراسة خلال المدة 2003-2007.
اسلوب الدراسة	الاعتماد على تقييم الدول ضمن منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية.
أهم ما توصلت إليه الدراسة	توصلت الدراسة إلى انه على الرغم من الظروف التي مرت بها بعض الدول جاءت إصلاحات إدارة المالية العامة فعالة بالإجمال، وقد انخرط كبار القادة السياسيين إلى حد بعيد في الاصلاحات ودعموها بشكل كبير، أما الإصلاحات الاخرى التي كانت ترمي إلى تحسين الأداء أو تحديث الاجراءات القديمة فلم تعطِ النتائج ذاتها، فقد جاء تطبيقها بطيئاً نوعا ما بسبب الشعور بأنها ليست ملحّة، مما سهل تأجيل الخيارات الصعبة وتجنب مواجهة المصالح الخاصة المتأصلة.
جوانب التشابه	تناول منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية.
جوانب الاختلاف	لم يتم تناول اصلاحات ركائز الإنفاق العام والمساءلة المالية.

2- دراسة (خليل و نوروز ، 2020)

عنوان الدراسة	**"إصلاح واقع الموازنة العامة في العراق وفق معايير الكفاءة التخصيصية دراسة تحليلية للفترة 2004-2018".**
نوع الدراسة	بحث

هدف الدراسة	التعرف على الاساليب الجديدة لإعداد وتنفيذ الموازنة بالاعتماد على مؤشر التخصيص المالي للإيرادات ومؤشر التخصيص المالي للنفقات.
عينة الدراسة	العراق
مدة الدراسة	2004-2018
اسلوب الدراسة	اعتماد مؤشر دقة التخصيص المالي للإيرادات والنفقات.
أهم ما توصلت إليه الدراسة	هناك فجوة كبيرة بين النفقات والإيرادات، وهذا يدل على عدم وجود دقة في التخصيص وعدم الاستناد إلى الاسس العلمية في التخصيص، كما أنه تم إعداد الموازنة على وفق الاسلوب التقليدي والذي لا ينسجم مع التطورات الحاصلة في حجم الموارد والإنفاق وما تحتاجه الدولة من خدمات ومشروعات تنموية، وعليه ينبغي العمل على تخصيص كفوء للموارد المالية بما يؤدي إلى رفع كفاءة الأداء الاقتصادي بحيث يكون تخصيص الموارد المالية على الوزارات والمؤسسات العام بحسب الأولويات التي تخدم الفرد.
جوانب التشابه	إصلاح الموازنة من جانب الكفاءة التخصيصية.
جوانب الاختلاف	تناول الكفاءة التخصيصية كإحدى أهداف إدارة المالية العامة وقياسها بأسلوب مغلف البيانات.

ثانيا: الدراسات باللغات الاجنبية

1- دراسة (Nazarovets,2001)

عنوان الدراسة	"**Fiscal discipline and budgetary institutions in ukraine**" (الانضباط المالي وموازنة المؤسسات في أوكرانيا)
نوع الدراسة	رسالة ماجستير
هدف الدراسة	الغرض من هذا العمل هو تحديد كيفية تأثير موازنة المؤسسات في الانضباط المالي في الدولة
عينة الدراسة	أوكرانيا، بولندا، وجمهورية التشيك، والمجر، وسلوفاكيا.
مدة الدراسة	الربع الرابع من عام 1992-الربع الثالث من عام 2003
اسلوب الدراسة	تحليل الانحدار

أهم ما توصلت إليه الدراسة	تؤدي إجراءات الموازنة إلى مزيد من الانضباط المالي إذا أعطت صلاحيات قوية لرئيس الوزراء أو وزير المالية، تؤدي الإجراءات الشفافة أيضًا إلى مستوى أعلى من الانضباط المالي، مما يعني أن عدم الشفافية في عملية الموازنة الحالية في العديد من جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق يعوق التغييرات الايجابية في القطاع العام، كما لم تُظهر النتائج التجريبية دعمًا كبيرًا للفرضية القائلة أن القوانين التي تضع قيودًا مسبقة على العجوزات ضرورية للانضباط المالي، وهذا يعني أن جميع القيود التي يفرضها القانون في كثير من جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابقة هي قيود مرنة في الواقع مما يعني أن هذه النتيجة قد تعكس الصورة الحقيقية على ان عجز الموازنة لا تؤثر بشكل كبير في الانضباط المالي.
جوانب التشابه	اعتماد الانضباط المالي وربطه بعجز الموازنة.
جوانب الاختلاف	اعتماد القدرة على تحمل الديون كمؤشر للانضباط المالي للدولة.

2- دراسة (Rattsø & Tovmo ,2002)

عنوان الدراسة	"**Fiscal discipline and asymmetric adjustment of revenues and expenditures: local government responses to shocks in denmark**" (الانضباط المالي والتعديل غير المنتظم للإيرادات والنفقات: استجابات الحكومة المحلية للصدمات في الدنمارك)
نوع الدراسة	بحث
هدف الدراسة	تبحث هذه الدراسة في التعديلات المالية الممكنة في أوقات الصدمات، مع التركيز على حكومة الدنمارك والسماح بإجراء مقارنة مع النرويج والسويد ومع تحليلات مماثلة للولايات الأمريكية، يتم التحقيق في التعديلات المالية كاستجابة للصدمات التي تُقاس على أنها انحرافات عن الفائض الحالي المدرج في الموازنة.
عينة الدراسة	الدنمارك، النرويج، السويد، الولايات المتحدة.
مدة الدراسة	1984-1996
اسلوب الدراسة	تحليل الانحدار.
أهم ما توصلت إليه	إن تنظيم الحكومة لإدارة المالية العامة في الدنمارك كان ناجحاً في أوقات

الدراسة	عدم التوازن المالي، وعند ملاحظة الصدمات، تقوم الحكومات بسرعة بتعديل الإيرادات والنفقات للتعويض عن الانحرافات عن رصيد الموازنة، كما اثبتت الدراسة ان الصدمات الايجابية لا تكاد تؤثر في معدل ضريبة الدخل، في حين تؤدي الصدمات السلبية إلى ارتفاع معدلات الضرائب، التوجه الفكري للمجالس المحلية مهم لكل من مستوى الإنفاق والهيكل الضريبي، وتوصلت الدراسة الى أن الاشتراكيون يفضلون النفقات الأعلى ويساهمون بهذه الطريقة في زيادة العجز، إذ لا تتأثر الإيرادات بالأفكار، يفضل الاشتراكيون أيضاً تمويل حصة أكبر من الإيرادات من خلال فرض ضرائب على الممتلكات، إذ ترتبط نسبة عالية من وجود الاشتراكيين في مجلس الحكم المحلي بارتفاع معدل ضريبة الأملاك.
جوانب التشابه	قياس الانضباط المالي في أوقات الصدمات.
جوانب الاختلاف	قياس الانضباط المالي من خلال مؤشر القدرة على تحمل الديون وتطبيق اختبار VAR لاختبار تحمل الصدمات.

3- دراسة (Tandberg & Skerlep,2009)

عنوان الدراسة	"**Advanced public financial management reforms in south east europe**" (الاصلاحات المتقدمة لإدارة المالية العامة في جنوب شرق أوربا)
نوع الدراسة	أوراق عمل
هدف الدراسة	تهدف الدراسة إلى توضيح إدخال الاصلاحات المتقدمة لإدارة المالية العامة، والربط بين التطورات المالية واصلاح الإدارة المالية العامة على مدى المدة الماضية.
عينة الدراسة	11 دولة من جنوب شرق أوربا.
مدة الدراسة	1990-2006
اسلوب الدراسة	تحليل بيانات
أهم ما توصلت إليه الدراسة	حققت دول جنوب شرق أوروبا تحسينات مهمة جداً في العديد من مجالات إدارة المالية العامة على مدار الخمسة عشر عامًا الماضية، كان لهذه التحسينات آثار ايجابية في نتائج المالية العامة وفي شفافية وجودة النفقات العامة، كانت الأولوية هي إنشاء اللبنات الأساسية للإدارة المالية

	العامة الحديثة، وكانت التحسينات في الرقابة المالية والانضباط المالي وأُطر الموازنة متوسطة الأجل كبيرة جدا، كما كانت الاصلاحات من أعلى إلى أدنى الإدارة المالية العامة هي الأكثر نجاحًا من الاصلاحات من أدنى إلى أعلى، كما توصل البحث إلى أن هذه الاصلاحات ما تزال متواضعة وعليه ينبغي على الدول العمل على زيادة تخصيص الموارد وتسريع تنفيذها والقيام بالإصلاحات ذات العائد الأعلى وأن تكون ذات جداول زمنية واضحة.
جوانب التشابه	تناول الاصلاح من جهة الانضباط المالي.
جوانب الاختلاف	لم تركز الدراسة على أُطر الموازنة متوسطة الأجل وشفافية المالية العامة ونهج تخصيص الموازنة من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى.

4- دراسة (Kemal,2009)

عنوان الدراسة	"**The role of fiscal rules in ensuring fiscal discipline: the case of turkey, 2000 – 2008**". (دور القواعد المالية في ضمان الانضباط المالي: حالة تركيا 2000-2008).
نوع الدراسة	رسالة ماجستير
هدف الدراسة	هدفت الدراسة على التأكيد إلى اهمية القواعد المالية في تركيا لضمان الانضباط المالي في ظل ابتعاد ادوات السياسة المالية عن الاهتمام بالانضباط المالي.
عينة الدراسة	تركيا
مدة الدراسة	2000-2008
اسلوب الدراسة	الاعتماد على مجموعة من البيانات ذات العلاقة وتحليلها.
أهم ما توصلت إليه الدراسة	إن تركيا تبنت القواعد المالية ضمن الاصلاحات الهيكلية بهدف الاستمرار في خفض نسبة الدين العام، وأدى الهدف المرتفع للفائض الأولي إلى انخفاض حاد في الديون وأسعار الفائدة الحقيقية ونمو قوي يحركه القطاع الخاص، ونتيجة لأزمة 2008 تواجه تركيا العديد من نقاط الضعف التي تجب إدارتها بعناية لتجنب دورات الازدهار والكساد في الماضي، في تركيا، ما تزال نسب الدين العام مرتفعة نسبيًا والتي ينبغي عليها اتباع

	قواعد مالية لتحقيق الانضباط المالي وخفض نسبة الدين العام.
جوانب التشابه	تناول القواعد المالية أسلوباً لإصلاح الانضباط المالي.
جوانب الاختلاف	القواعد المالية أحد الجوانب الثلاثة لإصلاح الموازنة.

5- دراسة (Kuria,2011)

عنوان الدراسة	"**The impact of the public financial management reforms on financial operations of the ministry of finance a case of ministry of finance**" أثر إصلاحات الإدارة المالية العامة على العمليات المالية لوزارة المالية (وزارة المالية حالة دراسية).
نوع الدراسة	رسالة ماجستير
هدف الدراسة	- تحديد أثر إصلاحات الإدارة المالية في العملية المالية في وزارة المالية. - التحقيق في العوامل المؤثرة في إنجاز إصلاحات إدارة المالية العامة في وزارة المالية.
عينة الدراسة	موظفوا وزارة المالية – كينيا.
مدة الدراسة	خطة الاصلاح (2003-2007)
اسلوب الدراسة	استعمل الباحث المصادر الأولية لجمع البيانات من خلال استعمال استبانة تتكون من أسئلة مفتوحة وأسئلة مغلقة.
أهم ما توصلت إليه الدراسة	توصلت الدراسة إلى أن المحاسبة على الاساس النقدي مفضلة على المحاسبة على أساس الاستحقاق والتي تسهم في تحقيق إصلاحات الإدارة المالية العامة، وإن الافتقار إلى القدرات الفنية للموظفين هي اهم العوائق في تنفيذ اصلاحات الإدارة المالية العامة، وكشفت نتائج الدراسة أيضًا أن وزارة المالية قد قامت إلى حد كبير بتحسين مراقبة الالتزام وتقليل التباين بين مخصصات الميزانية وتنفيذها، وتم تحقيق معظم أهداف انظمة معلومات الإدارة المالية كخطوة لإصلاحات إدارة المالية العامة بما في ذلك تعزيز الشفافية والمساءلة، وتحسين إدارة الإنفاق العام، وتسهيل الرقابة المالية وتقليل المخاطر.
جوانب التشابه	تناول اصلاحات الإدارة المالية العامة ضمن إطار الانضباط المالي

	والكفاءة التخصيصية.
جوانب الاختلاف	ارتكزت اجراءات اصلاح PFM بناءً على نتائج اختبار أهداف إدارة المالية العامة.

6- دراسة (Abu-Kharmeh & Abu-Al Sondos,2011)

عنوان الدراسة	"**Measurement of resources allocation efficiency in the Jordanian municipalities (Case study: Greater Irbid municipality**" قياس كفاءة تخصيص الموارد في البلديات الأردنية (دراسة حالة: بلديات إربد الكبرى).
نوع الدراسة	بحث
هدف الدراسة	تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية: - تحليل آلية التوزيع المالي لقطاع الطرق ومدى إلتزامه بمبدأ تحديد الأولوية. - استكشاف النواحي التي يجب أن تعطى الأولوية فيما يتعلق بتوزيع الموارد المالية. - تقديم المشورة بشأن أفضل معايير تخصيص الموارد التي يجب أن تتبناها بلدية إربد الكبرى لقطاع الطرق.
عينة الدراسة	بلدية اربد – الاردن.
مدة الدراسة	عام 2005
اسلوب الدراسة	استعملت الدراسة المنهج الوصفي (المقابلات، الاستبانة، التحليل الإحصائي الوصفي) في جمع الحقائق والبيانات والمعلومات حول الإجراء الحالي لتخصيص الموارد لقطاع الطرق ومقارنتها مع اعتماد بلدية.
أهم ما توصلت إليه الدراسة	بحسب النتائج التي توصلت اليها الدراسة، فإن بلدية إربد الكبرى لم تلتزم بالمعايير المعتمدة من قبل مسؤوليها عند تحديد أولويات الاستثمار في قطاع الطرق، تم تفصيل ذلك عند مقارنة النفقات الفعلية والأمثل، كما تشير النتائج إلى أن عملية تخصيص الموارد لا يتم إجراؤها رسميًا في بلدية، إنها مبادرة فردية وليست ممارسة مؤسسية، على الرغم من أن الدراسة لم تحقق في وجود الفساد وتأثيره في آلية تخصيص الموارد، فقد

	يكون للفساد بعض التأثير، كما أنه بدلاً من تطبيق التخصيص الأمثل للموارد والذي من شأنه أن يقلل بدوره من التفاوتات بين الدوائر واستعمال الموارد على النحو الأمثل، يسهم مسؤولو بلدية في زيادة التفاوتات بين المناطق الفرعية وإهدار الموارد، وأوصت الدراسة أنه ينبغي أن يستند تخصيص الموارد الى معايير موحدة توضح الأهمية النسبية وضرورة الإلحاح لاحتياجات التنمية بين المناطق الفرعية في بلدية إربد.
جوانب التشابه	دراسة كفاءة تخصيص الموارد وتحديد الأولويات.
جوانب الاختلاف	دراسة كفاءة تخصيص الموارد على مستوى الوزارات وعلى مستوى التخصيصات الاستثمارية للقطاعات.

7- دراسة (Fernando & Miguel,2014)

عنوان الدراسة	"**Government spending efficiency in Latin America: a frontier approach**" (كفاءة الإنفاق الحكومي في أمريكا اللاتينية: الحد الكفوء)
نوع الدراسة	أوراق عمل
هدف الدراسة	تقييم كفاءة الإنفاق الحكومي في توفير التعليم والصحة.
عينة الدراسة	دول أمريكا اللاتينية.
مدة الدراسة	2001-2009
اسلوب الدراسة	تحليل الحدود العشوائية ومغلف البيانات.
أهم ما توصلت إليه الدراسة	تشير النتائج إلى أن منطقة أمريكا اللاتينية تعاني من ضعف الأداء في توفير نوعية وكمية الخدمات التعليمية وكذلك الخدمات الصحية، على الرغم من أن هذا يعكس جزئيًا نقص الموارد والظروف البيئية القاسية إلا أن هناك مجالًا لتحسين نوعية وكمية الخدمات المقدمة بالموارد المستخدمة حاليًا إذا تم تحقيق ممارسات أفضل في أداء القطاع العام في المنطقة، وتعد اوروغواي دائمًا الدولة التي تتمتع بأفضل نتيجة كفاءة ، تشيلي هي أيضا في كثير من الأحيان في وضع جيد نسبيا، من ناحية أخرى، تعد الأرجنتين والمكسيك دولتين ذات معدل كفاءة أقل.
جوانب التشابه	اتخذت الدراسة متغيرات الصحة والتعليم في تحليل الكفاءة باستعمال مغلف البيانات.

جوانب الاختلاف	تمت اضافة متغير الإنفاق الاستثماري المعبر عنه بالإنفاق الى البنى التحتية في الدراسة ومقارنة كفاءة الإنفاق بموازنات الاعوام السابقة.

8- دراسة (Nillaor,2014)

عنوان الدراسة	"**The management of public expenditure in local administrative organizations in southern thailand**" (إدارة الإنفاق العام في المنظمات الإدارية المحلية في جنوب تايلاند).
نوع الدراسة	اطروحة دكتوراه
هدف الدراسة	تهدف هذه الدراسة إلى اختبار العلاقة بين شروط إدارة الإنفاق العام (الستة) وعناصر إدارة الإنفاق العام وهي الانضباط المالي الكلي والكفاءة التخصيصية والكفاءة التشغيلية.
عينة الدراسة	9 مقاطعات في جنوب تايلند.
مدة الدراسة	2000-2009
اسلوب الدراسة	اعتماد معامل ارتباط بيرسون ونموذج الانحدار المتعدد (بيانات كمية ونوعية).
أهم ما توصلت إليه الدراسة	كشفت نتائج الدراسة عن وجود علاقة قوية بين خمسة من أصل ستة شروط لإدارة الإنفاق العام وهي (المشاركة السياسية، وضوح السياسات، الشفافية،الشمولية،المساءلة) مع عناصر إدارة الإنفاق العام الثلاثة ، كما اظهرت النتائج ان إدارة الإنفاق العام في الحكومة المحلية في تايلاند تواجه مشكلات في كل عنصر من عناصر إدارة الإنفاق العام والتي ينبغي العمل على معالجتها وتحسينها.
جوانب التشابه	اشتملت إدارة الإنفاق العام على ثلاثة عناصر، وهي: الانضباط المالي الكلي، وكفاءة التخصيص والكفاءة التشغيلية.
جوانب الاختلاف	اختبار كل عنصر من العناصر الثلاثة على حدة وتقديم سيناريوهات إصلاحية.

9- دراسة (Ajam,2016)

عنوان الدراسة	"**Public financial management reforms for value-for-money in selected south African provincial governments**". (إصلاحات الإدارة المالية العامة لتحقيق القيمة مقابل المال في حكومات مقاطعات مختارة في جنوب إفريقيا).
نوع الدراسة	اطروحة دكتوراه
هدف الدراسة	تهدف الدراسة إلى تقييم ما إذا كان تنفيذ قانون إدارة المالية العامة والإصلاحات ذات الصلة قد أدى إلى تحسين القيمة مقابل المال التي حققتها حكومات المقاطعات في جنوب إفريقيا.
عينة الدراسة	حكومات المقاطعات في جنوب إفريقيا.
مدة الدراسة	2004-1999
اسلوب الدراسة	استعمال مؤشر (PFMP) لقياس تقدم الإدارة المالية العامة
أهم ما توصلت اليه الدراسة	توصلت الدراسة إلى أنه على الرغم من إحراز تقدم كبير في إصلاح إدارة الشؤون المالية العامة، إلا أن هناك تبايناً كبيراً في جودة وفعالية ممارسة الإدارة المالية العامة عبر أقسام التعليم والصحة لمقاطعات جنوب افريقيا عينة الدراسة.
جوانب التشابه	تناول إصلاحات إدارة المالية العامة في جانب واحد فقط هو الكفاءة التشغيلية (القيمة مقابل المال).
جوانب الاختلاف	شملت إصلاحات إدارة المالية العامة ثلاثة جوانب مرتبطة بالموازنة احداها القيمة مقابل المال.

10- دراسة (Maina,2016)

عنوان الدراسة	"**The role of public financial management practices on service delivery in selected counties**". (دور ممارسات الإدارة المالية العامة في تقديم الخدمات في دول مختارة)
نوع الدراسة	رسالة ماجستير
هدف الدراسة	الهدف الرئيس من الدراسة هو تقييم ممارسات الإدارة المالية العامة وتأثيرها في تقديم الخدمات في مقاطعات مختارة في كينيا، فضلا عن

	تحديد الدور الوسيط لتخصيص الموازنة في العلاقة بين ممارسات الإدارة المالية وتقديم الخدمات.
عينة الدراسة	ثلاث مقاطعات مختارة في كينيا (Kajiado، Kiambu، Nairobi)
مدة الدراسة	2014
اسلوب الدراسة	طبقت الدراسة الإحصاء الوصفي وتحليل الارتباط والانحدار لتحليل البيانات المجمعة من الاستبانة، تم استعمال برنامج SPSS لإجراء التحليل.
أهم ما توصلت اليه الدراسة	اشارت النتائج إلى أن ممارسات الموازنة ومشاركة أصحاب المصلحة كان لها تأثير ايجابي في تقديم الخدمات في المقاطعات، ومع ذلك، كشفت النتائج أن تعبئة الإيرادات وممارسات الإنفاق وممارسات التدقيق لم يكن لها تأثير كبير في تقديم الخدمات في المقاطعات الثلاث، قدمت الدراسة التوصيات التالية، أولاً، يجب على حكومات المقاطعات إعداد الخطط والموازنات بمستوى عالٍ من المشاركة من الجمهور، ثانياً، يجب عدم تشجيع الإنفاق فوق تقديرات الموازنة، ثالثًا، يجب أن تتبنى المقاطعات التقنية لتعزيز الكفاءة في تحصيل الإيرادات.
جوانب التشابه	تبني أحد جوانب نتائج الموازنة وهي تقديم الخدمات وتقابل الكفاءة التشغيلية.
جوانب الاختلاف	قياس الكفاءة التشغيلية لتقديم الخدمات (الصحة، التعليم، البنى التحتية) مرتكزة على تحليل (DEA).

11- دراسة (Afonso & Kazemi,2016)

عنوان الدراسة	"**Assessing public spending efficiency in 20 OECD countries** " (تقييم كفاءة الإنفاق العام في 20 دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)
نوع الدراسة	أوراق عمل
هدف الدراسة	تقييم كفاءة الإنفاق وتقييم ما إذا كانت هذه الدول المتقدمة تعمل بكفاءة مقارنة بعضها مع البعض.
عينة الدراسة	20 دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

مدة الدراسة	2009-2013
اسلوب الدراسة	تحليل مغلف البيانات (DEA)
أهم ما توصلت إليه الدراسة	اشارت النتائج إلى أن سويسرا هي الأفضل أداء بين جميع الدول الأخرى في العينة تليها لوكسمبورغ والنرويج وكندا، وجاءت اليونان وايطاليا والبرتغال وإسبانيا في أسفل الترتيب،وكان بإمكان فرنسا والدنمارك وبلجيكا وفنلندا والسويد والنمسا أن تؤدي الأداء نفسه من خلال خفض مستوى إجمالي نفقاتها، وأن جميع الدول الأخرى في المتوسط يمكنها خفض مستوى الإنفاق بنسبة 26.8٪ ولا يزالون يحققون مستوى الأداء نفسه، كما أوضحت النتائج أن الدول ذات المستوى الأعلى من الإنفاق يكون أداؤها أقل كفاءة من الدول التي لديها مستوى أقل من الإنفاق العام.
جوانب التشابه	اعتماد تحليل مغلف البيانات لقياس الكفاءة التشغيلية.
جوانب الاختلاف	قياس الكفاءة التشغيلية على مستوى موازنات العراق فقط وعدم المقارنة مع دول اخرى.

12- دراسة (Amenu,2016)

عنوان الدراسة	"**Assessment of budget allocation in public sectors (in the case of Addis Ababa city administration)**" تقييم تخصيص الموازنة في القطاعات العامة (في حالة إدارة مدينة أديس أبابا)
نوع الدراسة	رسالة ماجستير
هدف الدراسة	تقييم تخصيص الموازنة وتنفيذ مراحل الموافقة في القطاعات العامة في إدارة مدينة أديس أبابا.
عينة الدراسة	ستة قطاعات في مدينة اديس ابابا.
مدة الدراسة	2016
اسلوب الدراسة	تم تحليل البيانات التي تم جمعها في سياق الاستبانة باستخدام تطبيق SPSS والإحصاءات الوصفية مثل الجداول والرسوم البيانية والنسب المئوية، تم استعمال الطريقة النوعية لتحليل البيانات للتغذية العكسية التي تم الحصول عليها باستعمال الاستبانات والمقابلات المغلقة والمفتوحة.
أهم ما توصلت اليه	توصلت الدراسة إلى أن إعداد الموازنات وتخصيصها يتم دون مراعاة

الدراسة	التقديرات المعقولة وأسعار السوق الحالية وأنشطة خطة العمل، كما أن عدم وجود معايير موضوعية لتخصيص الموازنة والحد من الالتزام السياسي ومشاركة أصحاب المصلحة في إعداد الموازنة كانت بمثابة قيود شديدة أمام صياغة الموازنة الفعالة على المستوى الوطني، كما بينت الدراسة انه حتى لو كان الإنفاق على المدى المتوسط هو أداة رئيسية لربط السياسات والتخطيط والموازنة، فإنه لا يزال غير مطبق الآن في مدينة أديس أبابا، لذلك، هناك قصور بين التخطيط والموازنة في المدينة، وأخيرًا أوصى الباحث بضرورة تحسين نظام تخصيص الموازنة والموافقة عليها وايجاد حل ممكن للحد من التحديات في عملية تخصيص الميزانية وتنفيذها.
جوانب التشابه	كفاءة تخصيص الموارد في الموازنة.
جوانب الاختلاف	التركيز على تخصيص الموازنة على مستوى الدولة ككل حسب الوزارات وحسب التخصيص الاستثماري لها.

13- دراسة (Njahi,2017)

عنوان الدراسة	"**Effect of financial management practices on financial performance of county governments in Kenya**" (تأثير ممارسات الإدارة المالية على الأداء المالي لحكومات المقاطعات في كينيا).
نوع الدراسة	رسالة ماجستير
هدف الدراسة	الهدف العام هو اختبار تأثير ممارسات إدارة المالية العامة على الأداء المالي لحكومات المقاطعات في كينيا، اما الأهداف المحددة للدراسة فهو اختبار تأثير (الموازنة، تخصيص الموارد المالية، مصادر الاموال، الرقابة على الاموال) على الاداء المالي حكومات المقاطعات في كينيا.
عينة الدراسة	حكومات المقاطعات في كينيا (47) مقاطعة.
مدة الدراسة	العام المالية 2016/2015.
اسلوب الدراسة	تم جمع البيانات الأولية باستخدام استبانة واستعملت الدراسة كلا من البيانات النوعية والكمية، وتم استعمال تحليل المحتوى لتحليل البيانات

	النوعية، واستخدام تحليل الانحدار الخطي المتعدد لتحديد تأثير ممارسات إدارة المالية العامة في أداء حكومات المقاطعات في كينيا.
أهم ما توصلت اليه الدراسة	اثبتت الدراسة أن ممارسات الإدارة المالية العامة أثرت بشكل كبير في الأداء المالي لحكومات المقاطعات في كينيا، إذ كان لتخصيص الموارد أكبر قوة من حيث التأثير في الأداء المالي، تليه الرقابة على الأموال، وبينت الدراسة انه لم يكن لمصادر الاموال والموازنة تأثير ذو دلالة إحصائية في الأداء المالي، وتوصي الدراسة بضرورة أن تسعى الدول جاهدة لتحقيق إيراداتها المدرجة في الموازنة، حيث إن الانخفاض في الإيرادات الفعلية من الإيرادات المستهدفة يؤثر في الأداء المالي العام للدول، وينبغي أن تسعى المقاطعات الأخرى باستمرار إلى إنفاق جميع نفقاتها المتوقعة، كما ينبغي أن تكون هناك محاولة متعمدة لتخصيص المزيد من الأموال لنفقات التنمية بدلاً من النفقات المتكررة.
جوانب التشابه	اعتماد تخصيص مصادر الاموال أحد العوامل لإصلاح إدارة المالية العامة.
جوانب الاختلاف	تبيان كفاءة تخصيص الموارد على مستوى الدولة دون تحليل اثارها في الأداء المالي للحكومة.

14- دراسة (Fazli & Arabmazar,2018)

عنوان الدراسة	"**A Mathematical programing model of budget allocation for development disparities reduction among Iran provinces**" (نموذج البرمجة الرياضية لتخصيص الموازنة للحد من الفوارق التنموية بين المحافظات الايرانية).
نوع الدراسة	بحث
هدف الدراسة	الهدف الرئيس من هذه الدراسة هو تقديم نموذج موازنة لإعادة التخصيص من أجل تقليل فجوة التنمية بين مختلف المناطق أو المحافظات غير المتجانسة في أيران.
عينة الدراسة	المحافظات الايرانية (31 محافظة)
مدة الدراسة	2011

اسلوب الدراسة	البرمجة الخطية، تم اعتماد ستة مؤشرات كمعايير للمفاضلة بين المحافظات هي الناتج المحلي الإجمالي للفرد، ومعدل المشاركة الاقتصادية، ومعدل استخدام الإنترنت، ومعدل معرفة القراءة والكتابة، ومعامل GINI، ومعدل البطالة.
أهم ما توصلت إليه الدراسة	توصلت الدراسة إلى أن هناك فرقاً كبيراً بين تخصيص الموازنة الفعلي للمحافظات الايرانية والتخصيص الامثل، ومن الضروري مراجعة الطريقة الحالية المعتمدة لموازنة المحافظات من أجل تقليص فجوة التنمية بينها، ويجب تخصيص النسب الأعلى من الموازنة العامة للمحافظات الأقل نمواً ذات الأداء المنخفض في المؤشرات قيد الدراسة التي تحتاج إلى توظيف سياسات التحويل بين المناطق والمحافظات.
جوانب التشابه	الكفاءة التخصيصية للموازنة.
جوانب الاختلاف	استخدام الكفاءة التخصيصية على مستوى الوزارات.

15- دراسة (Alkaraan,2018)

عنوان الدراسة	"**Public financial management reform: an ongoing journey towards good governance**" (إصلاح إدارة المالية العامة: رحلة مستمرة نحو الحكم الرشيد).
نوع الدراسة	بحث
هدف الدراسة	تهدف الدراسة إلى توضيح تأثير مجموعة عوامل على عملية إصلاح إدارة المالية العامة، كما توفر نظرة تحليلية شاملة لإصلاح الإدارة المالية العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة.
عينة الدراسة	وزارة المالية –الامارات العربية المتحدة.
مدة الدراسة	2003-2016
اسلوب الدراسة	تم استخدام مصادر متعددة للبيانات للإجابة عن الأسئلة الكامنة وراء هذه الدراسة بما في ذلك السجلات الأرشيفية والمقابلات.
أهم ما توصلت إليه الدراسة	توصلت الدراسة أنه لا يمكن النظر إلى عملية PFMR على أنها مبادرة معزولة، بدلاً من ذلك، كجزء من مجموعة إصلاحات أوسع للإدارة العامة الجديدة لتعزيز المساءلة العامة عن الأداء، وقد شهدت المدة قيد الانجاز قانون الموازنة الجديد –مخطط جديد للحسابات الفيدرالية وعملية

	الانتقال نحو المحاسبة على أساس الاستحقاق- تصنيف جديد للموازنة- منظور متعدد الأعوام في التخطيط المالي وسياسة الإنفاق والموازنة- إطار البرامج والبرامج الفرعية - الانتقال إلى الأداء أو الموازنة على أساس النتائج، ومع ذلك، تتلخص التحديات التي تواجه وزارة المالية على النحو التالي -شمولية المعلومات الواردة في وثائق الموازنة-مدى العمليات الحكومية غير المبلغ عنها- شفافية العلاقات المالية الحكومية - مؤشرات دقيقة لقياس الأداء- تحديد الأولويات وإعادة التخصيص لمواءمة الميزانية مع الموارد المتاحة.
جوانب التشابه	عملية إصلاح الإدارة المالية العامة شاملة.
جوانب الاختلاف	حددت عملية اصلاح إدارة المالية العامة بنتائج الموازنة.

تأتي هذه الدراسة في الوقت الذي تزايدت فيه الاصوات التي تنادي بضرورة اصلاح الموازنة وأدرك الجميع اهمية الموازنة كونها عصب الاقتصاد والمحرك الرئيس للنشاط الاقتصادي في دولة مثل العراق، ولاسيما بعد ازمة Covid-19 وما تبعها من انخفاض اسعار النفط وتداعياته على الموازنة العامة، وعلى الرغم من ان الدراسة تناولت المدة التي سبقت الازمة إلاّ انها حاكت بشكل عام الازمات التي تعرض أو قد يتعرض لها العراق وضرورة القيام بإصلاحات من أجل التكيف مع الازمات المستقبلية.

وتعد الدراسة الحالية من بين الدراسات المنفردة لحالة العراق والتي تسلط الضوء على اصلاحات الموازنة العامة في المدة التي تلت عام 2003 إلى 2019 في مجال (الانضباط المالي، الكفاءة التخصيصية، الكفاءة التشغيلية)، وتؤكد الدراسات السابقة أن الدول قطعت أشواطاً في مجال إصلاح الموازنة، فسارت دول في نهج إصلاح الموازنة باتجاه موازنة الأداء، واتجهت اخرى نحو تطبيق قواعد مالية لضمان الانضباط المالي، وعلى الرغم من أنه غالبا ما يكون إجراء الإصلاح والتغيير صعباً، إلا أنه ينبغي على العراق ركوب موجة التغيير الإصلاحي لجني ثمار هذا التغيير للأجيال اللاحقة، وهذا ما تقدمه هذه الدراسة في محاولة متواضعة لتعبيد طريق إصلاح الموازنة الذي هو بداية للإصلاح الاقتصادي في العراق.

الفصل الثاني

الإطار النظري لإدارة المالية العامة

الفصل الثاني

الإطار النظري لإدارة المالية العامة

تمهيد

تتولى الحكومات مسؤولية تجميع الموارد من خلال مصادرها المختلفة ومن ثم انفاقها على جميع القطاعات وبالطريقة التي تراها مناسبة وتتوخى في ذلك تعظيم الفوائد التي يجنيها المجتمع من ذلك، وتتولى إدارة المالية العامة هذه المهمة بما يضمن تحقيق أهداف تسعى اليها حكومات الدول من الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والكفاءة التشغيلية ضمن أسس تسير عليها من معلومات وقواعد مالية للوصول إلى أهداف اشمل اقتصادية واجتماعية وسياسية على مستوى الدولة، وضمن هذا السياق تم تقسيم الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: مدخل مفاهيمي لإدارة المالية العامة.

المبحث الثاني: أدوات إدارة المالية العامة وأُطر عملها.

المبحث الأول

مدخل مفاهيمي لإدارة المالية العامة

أولا: مدخل تعريفي لإدارة المالية العامة وأهدافها

للوصول إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتحت ضغط الحاجة إلى تمويل نفقاتها العامة التي تساعدها في تنفيذ ذلك، تلجأ الحكومات إلى تعبئة الموارد المالية وحشدها وإعادة تخصيصها وتوزيعها بالاتجاهات التي تضمن لها تحقيق تلك الأهداف، وإدارة المالية العامة هي الركيزة الاساسية التي تربط معاً الموارد المتوافرة واستعمالها وتحقيق أهداف السياسة الحكومية.

إن قدرة الحكومات على تجميع الموارد المالية وإعادة توجيهها نحو القطاعات الاقتصادية المختلفة لتحقيق غاياتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبما يتماشى مع أولوياتها تعرف بإدارة المالية العامة (Public Financial Management - PFM) وتشكل العنصر الرئيس في بناء الدولة وتكوينها (World Bank,2012,10)، فالحكومات وفي جميع دول العالم، وبغض النظر عن اختلاف أيديولوجياتها ونظمها السياسية والاقتصادية، تتحمل مسؤولية إدارة مواردها المالية أيراداً وإنفاقاً بطريقة تتسم بالكفاءة والفعالية وبالشكل الذي يدفع بمستويات رفاهية المجتمع بالاتجاهات المطلوبة والمرغوبة، وأصبحت إدارة المالية العامة أساس جميع الأنشطة الحكومية وهي جوهر النظام الاجتماعي والاقتصادي للدول(NAZ, 2017,6) وهي العنصر الرئيس الذي يشكل حلقة وصل بين الموارد المتاحة وتقديم الخدمات وتحقيق أهداف سياسة الحكومة، وهناك حاجة إلى أنظمة سليمة لإدارة المالية العامة لتحقيق أقصى قدر من الاستخدام الفعال للموارد، وإرساء أعلى مستوى من الشفافية والمساءلة في الشؤون المالية الحكومية وضمان النجاح الاقتصادي على المدى الطويل (Cheruiyot , 2018 , 1).

إن مصطلح (العامة) يضفي على إدارة المالية ميزات منها (Sanchez & Ballesteros,2018,4133):

أ- العمل من أجل المصلحة العامة، بدلا من تعظيم الربح.

ب-نظام قائم على الأفراد (المواطنين)، بدلا من الزبائن.

ت-نظام قائم على الضرائب، مما يدفع الأفراد على الاهتمام بمعرفة كيفية استخدام المواد التي يقدمونها.

ث-التأثر بالبيئة السياسية، مما يؤدي إلى تضارب محتمل بين الأهداف السياسية وأهداف إدارة المالية العامة.

ويجسد تعريف(Public Expenditure and Financial Accountability-PEFA) الأمانة العامة للإنفاق العام والمساءلة المالية هذا الدور بوصفه إدارة المالية العامة بأنها العنصر الأساس الذي يربط بين الموارد المتاحة وتقديم الخدمات وتحقيق أهداف السياسة الحكومية (World Bank(a) ,2019 , 3).

ويشير (Chartered Institute Of Public Finance And Accountancy –CIPFA) المعهد القانوني للمالية العامة والمحاسبة إلى أن إدارة المالية العامة هي النظام الذي يتم فيه تخطيط الموارد المالية وتوجيهها والتحكم فيها من أجل التأثير في تحقيق أهداف الخدمة العامة وتقديمها بكفاءة وفعالية (CIPFA,2010,5).

كما تعرف PFM بأنها مجموعة من القوانين والقواعد والأنظمة والعمليات التي تستعملها الحكومات لتعبئة الإيرادات وتخصيص الأموال العامة والاضطلاع بالإنفاق العام وحساب الأموال وتدقيق النتائج (Cheruiyot , 2018 , 2).

ويذكر البنك الدولي في تقريره "إدارة المالية العامة والحكم الرشيد" بأن إدارة المالية العامة هي الطريقة التي تدير بها الحكومات الموارد العامة (كل من الإيرادات والنفقات) والتأثير الفوري والمتوسط إلى طويل الأجل لمثل هذه الموارد في الاقتصاد أو المجتمع، وبناءً على ذلك يمكن القول أن إدارة المالية العامة يجب أن تتعامل مع كلتا العمليتين، إدارة الحكومات، والنتائج، أي الآثار قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل للتدفقات المالية (World Bank(a) ,2019 , 2).

وترتبط الأهمية المتزايدة لإدارة المالية العامة بالتوسع الهائل في الإنفاق العام، وعلى نطاق أوسع دور الدولة في القرن العشرين، إذ نما الإنفاق العام كحصة من الناتج المحلي الإجمالي في دول العالم من حوالي 10% في عام 1870 (Allen & et.al ,2013,3) إلى أكثر من (25%) من GDP في العالم في الأعوام الاربعين الأخيرة (World Bank Open Data).

إن الافتراض القائل أن التنمية يجب أن تقودها الحكومات يعني اعتمادا دوليا أكبر على أنظمة إدارة المالية العامة الوطنية (CIPFA,2010,10) لذلك فإن PFM السليمة تعد شرطاً ضروريا إن لم يكن كافيا لمعظم نتائج التنمية (Lawson,2015,1)(Cheruiyot , 2018,1).

وبعبارة أخرى فإن إدارة المالية العامة هي كيفية التحكم في موارد تمويل الدول وتعديلها لتلبية أهداف الحكومة وسياساتها التي يجب أن تدعم البيئة الاقتصادية والسياسية الاجتماعية في أي دولة (Niwagaba ,2017, 1).

لذلك فإن إدارة المالية العامة تمثل حلقة الوصل بين كيفية الاستحواذ على الموارد العامة وكيفية استعمالها، فهي وكيل لأفراد المجتمع لإدارة هذه الأموال وضمان أرساء مقومات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى القصير والطويل.

ثانيا: الموازنة العامة محور إدارة المالية العامة

غالبا ما يرتبط المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة ارتباطا وثيقا بالدور التقليدي الذي تمارسه الموازنة العامة في التحكم بالمال العام وضبط عملياته المختلفة (بدوي ،2011 ، 3)، وتنطوي جميع الموازنات على مفاهيم أساسية تشتمل على الحصول على الأموال ومحاولة أيجاد التوازن مع ما تنفقه، وعملية تخصيص الموارد الأساسية باتجاه أولوياتها، وتحقيق الأهداف المؤسسية بكفاءة واقتصادية وفعالية (Nillaor,2014,22)، وبذلك تعمل الموازنة حلقة وصل لجميع وظائف الإدارة المالية العامة، إذ تستعمل الموازنة وسيلة للحصول على الموارد وتخصيصها بناءً على الأولويات المحددة، وبوصفها أداة للرقابة لتحقيق الأهداف المحددة بشكل عام (Nyamita & et.al ,2015,27).

ويستعمل مصطلح الموازنة ليعني خطة لتمويل الحكومة لمدة زمنية محددة، يتم إعدادها وتقديمها من مسؤول تنفيذي إلى هيأة تشريعية يلزم اعتمادها وتفويضها قبل البدء بتنفيذها، كما أن الموازنة جزء مهم من السياسة الاقتصادية العامة للحكومة، كونها أداة قوية في تنفيذ البرامج الادارية والتنموية السنوية ومتوسطة وطويلة الأجل (Amenu,2016,9-10).

ويذكر (Lazar & Andrei,2006) أن الموازنة تعكس إنجاز الأنشطة الحكومية، كونها جاءت نتيجة مفاوضات غنية، يجب أن تنجح في إعطاء صورة كاملة عن البيئة الخارجية، لجميع العوامل الاقتصادية والسياسية، كما يجب أن تضمن استمرارية الاجراءات الحكومية المتوقعة في الأعوام القادمة، وأن تبين شروط الرقابة عليها ، إذ توفر كذلك الموازنة التأسيس والاستمرارية لسياسة الدولة، مع عرض القواعد والإجراءات الدقيقة التي ينبغي اتباعها (Lazar & Andrei, 2006, 42).

تنطوي الموازنة على مهام مختلفة من ناحية النفقات والإيرادات مصدر التمويل الحكومي، فمن ناحية النفقات، فإنه يتم التعامل مع تحديد الحجم الكلي للموازنة (أي المبلغ الإجمالي للعام)، وحجم النفقات على الوظائف المختلفة، وحجم النفقات على الأنشطة المختلفة، أما من جانب الإيرادات، فإنها تنطوي على حجم الإيرادات الإجمالية ومصادرها المختلفة (Amenu,2016,10).

ومن الضروري الإشارة إلى أن عملية الموازنة تعتمد على العديد من المبادئ الواسعة التي تغطي العديد من الوظائف والعناصر المهمة، وتكشف عن حقيقة مفادها أن الموازنة تمثل إدارة

سياسية وإدارية مع تركيز قوي على الجوانب المالية والتقنية، كما أن هذه المبادئ تمثل الأساس لموازنة سليمة، ومن المهم أن تأخذ في الحسبان أن تقييم احتياجات وأولويات المجتمع، وتحديد الأهداف والسياسات المالية الفعالة ووضع استراتيجيات ومعايير أداء فعالة هي العناصر الاكثر أهمية التي تعتمد عليها ممارسات الموازنة (Sofianu,2010,7-9).

وفي إطار سعي الحكومات إلى تحقيق جملة من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فإنها تتوسم في ذلك بمجموعة من السياسات والأدوات والتي تشكل إدارة ماليتها العامة إحدى اهمها وتشكل الموازنة العامة أداتها الرئيسة التي تسعى من خلالها للوصول إلى الأهداف العامة للدولة، وقد أجمع معظم اقتصاديي المالية العامة على ثلاثة أهداف لإدارة المالية العامة هي ذاتها نتائج الموازنة والتي تتمثل بالانضباط المالي الكلي، والكفاءة التخصيصية، والكفاءة التشغيلية (Nillaor,2014,29) (Cahyono,2017,14)

(Allen & Tommasi,2001,20) (World Bank(a) ,2019 ,2) وسيتم تناولها بالتفصيل وكما يأتي:

1- الانضباط المالي الكلي (Fiscal Discipline)

يتعلق الانضباط المالي بالتحكم الفعال في مجاميع الموازنة من خلال تحديد الحدود القصوى للنفقات الملزمة على المستوى الكلي وعلى مؤسسات الدولة منفردة، وإن السيطرة على المجاميع هو الغرض الأول من كل نظام موازنة (Tommasi,2012,5)، ونظراً لمحدودية الموارد واحتياجات الإنفاق المستمر، فإن الانضباط المالي له أيضاً قيمة أساسية في إدارة المالية العامة على المستويين الوطني والمحلي، وإذا لم تخضع الحكومة للقيود المالية، فسوف يؤدي ذلك إلى عجز مرتفع طويل الأجل وزيادة أعباء الديون والضرائب(Folscher,2007,80)، ومن ثم فان التحكم في إجمالي الإيرادات والنفقات يعد غرضاً أساسياً لكل نظام موازنة، وإذا كان إجمالي الإنفاق مجرد مجموع يتطابق مع الموارد العامة فلن تكون ثمة حاجة لموازنة الحكومات، لكن الموازنة في كل مكان وفي معظم الأحيان تتجاوز ما تستطيع الحكومة أو ترغب في انفاقه (Schick , 1998, 47) ، وقد مر الانضباط المالي بمراحل مختلفة وفق المناهج المفسرة كما سيتم عرضها وكما يأتي :

أ- الانضباط المالي على وفق المنهج الاقتصادي الكلاسيكي

اعتمد النهج الاقتصادي الكلاسيكي على ضرورة توازن الموازنة في إطار فهم مالي محايد للانضباط المالي، وهو أمر ذو أهمية كبيرة في ضمان الاستقرار المالي، وعلى وفق الكلاسيك، فإن أفضل موازنة هي الموازنة المتوازنة، وإذا تجاوز الإنفاق العام الإيرادات العامة (عجز موازنة)، فهناك ارتفاع في المستوى العام للأسعار(تضخم) نتيجة زيادة المعروض النقدي، وفي

حالة تجاوز الإيرادات العامة للنفقات العامة (فائض الموازنة) فسيحدث انخفاض في المستوى العام للأسعار، بمعنى آخر، فإن الموازنة غير المتوازنة تعطل الاستقرار الاقتصادي ، ولذلك دعا الكلاسيك إلى أن حجم النفقات العامة يجب أن يكون صغيراً وأن هذه النفقات ينبغي أن تُغطى بضرائب غير مباشرة منخفضة السعر تستند إلى أُسس موضوعية من أجل ضمان توازن الموازنة لضمان الانضباط المالي ومنع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وأن آلية الاقتراض تشوه الانضباط المالي عندما تكون الإيرادات العامة غير كافية لتغطية النفقات العامة ، فكلما سعت الحكومة للعمل على تحقيق ذلك التوازن بين الإنفاق والإيراد يعني تحقيق انضباط مالي ذاتي.

ب-الانضباط المالي على وفق المنهج الكينزي

على وفق النهج الكينزي فإنه لا يرى أي ضرر في عجز الموازنة عندما تكون أداة لتحقيق التوزان الاقتصادي الكلي، لأنه ما يهم ليس توزان الموازنة، ولكن التوازن الاقتصادي، وإذا كانت الإيرادات العامة غير كافية لتغطية النفقات العامة فقد تتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتسعى للحصول على الاقتراض، ويمكن استعمال الاقتراض لخلق التأثيرات المرغوبة للحكومات على توزان الاقتصاد الكلي.

ونتيجة لذلك كان النهج الكينزي مصدر الانضباط المالي من خلال تقديم تنازلات خطيرة للغاية من الانضباط المالي على حساب تحقيق توازن الاقتصاد، نتيجة لذلك، تواجه الحكومات التي تبنت سياسة كينز في الماضي، عجزاً مالياً لا يمكن تحمله، وكميات كبيرة من أرصدة الديون وخدمة الديون وصعوبات خطيرة في ميزان المدفوعات.

ت-الانضباط المالي على وفق منهج الاختيار العام

أما نهج نظرية الاختيار العام فيذكر اقتصاديوه ومنهم James M. Buchanan و Gordon Tullock أنه نتيجة لتوسع الطلب على الخدمات العامة، نما الاقتصاد العام تدريجيا، عندما توسع القوى السياسية عرض السلع العامة حتى لا تفقد الأصوات ويعاد انتخابها، فإنها تلجأ إلى الموارد غير الضريبية لتمويل هذا الغرض، هذا الوضع يسبب مشكلات طويلة في الاقتصاد على المدى الطويل ، وعلى وفق أقتصاديي هذا النهج فإن الفهم التدخلي للدولة من قبل الكينزيين زاد من النفقات العامة بشكل كبير، لا سيما في الأعوام التي أعقبت الحرب العالمية الثانية ودخلت حصة النفقات في الناتج القومي الإجمالي في مسار زيادة مستمر، فيقترح منظرو الخيار العام إعادة هيكلة العملية السياسية من أجل القضاء على تلك السلبيات الناجمة عن النمو المفرط للدولة لضمان الانضباط المالي، وبهذه الطريقة يمكن رسم حدود سلطات الحكومات وذلك يتم من خلال التأكيد على تضمين دستور النفقات العامة ودستور الإيرادات العامة، وبذلك تضمن السلطة التشريعية الالتزام بالمواعيد النهائية

الخاصة بقراراتها المتعلقة بالنفقات والإيرادات، أي الالتزام بالمواعيد المحددة في القوانين الخاصة بإعداد الموازنة لكل دولة، وهذا يعني انضباطا على مستوى السلطة التشريعية (Hou & Willoughby ,2011, 5-6) (kemal ,2009, 8-16).

ويعبر الانضباط المالي عن التفاعل بين متغيرين هما الإيرادات والنفقات، ويستتبع ذلك أن تكون مستويات الإيرادات الإجمالية والإنفاق العام متوافقة مع مستويات العجز المالي ولا تؤدي إلى مستويات غير مستدامة من الاقتراض العام (World Bank(a), 2019, 4) إذ إن الفرق بين الإيرادات والنفقات يتم توفيره من خلال القروض التي يجب سدادها في المستقبل بما في ذلك الفائدة، ويطالب الانضباط المالي الحكومات باليقظة في أسوأ السيناريوهات التي تعتمد عليها بشكل كبير على القروض من أجل ضمان استمرارية الحكومة (Nillaor ,2014,33).

ويتطلب الانضباط المالي الكلي وجود ضوابط داخلية وخارجية، تشير الضوابط الخارجية إلى معايير تضعها المؤسسات أو الاتحادات الدولية (كالاتحاد الأوربي)، ووكالات التدقيق الخارجية المستقلة، أما الضوابط الداخلية فتشير إلى القواعد والاجراءات التي تضعها الحكومة فيما يتعلق بكيفية استعمال الاموال العامة والمدققين الداخليين المسؤولين عن التحقيق من كفاية فعالية تلك الضوابط (Crivelli,2020,126) .

وقدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها الحالية والمستقبلية هو انضباط مالي، وهذا يتطلب مهمتين أساسيتين: أولاً: تقدير الإيرادات والنفقات في الأعوام القادمة، ثانيًا: قياس التأثيرات المالية المستقبلية لجميع قرارات إدارة المالية العامة الرئيسة، لأن كل هذه القرارات سوف تحمل معها عواقب مالية.

فمن ناحية التقدير فإن أغلب الحكومات تركز على العام المالي الحالي (القادم) من أجل القيام بعمليات مالية سلسة عبر الزمن، إلا أنه من الضروري وجود توجه متعدد الأعوام نحو إعداد الموازنة، أي أن التركيز على العام الحالية لا يرقى إلى تخطيط بعيد المدى الذي يعد عنصرا لا غنى عنه في إدارة المالية ، من الصعوبة بمكان إن لم يكن من المستحيل الحفاظ على التوازن الهيكلي السنوي بين الإيرادات الجارية والنفقات الجارية دون إجراء تخطيط مالي متعدد الاعوام، ومن ناحية أخرى فينبغي قياس الآثار المالية المستقبلية من خلال تقييم الالتزامات المالية طويلة الأجل والحالة الاقتصادية في الدولة فضلا عن حالات الطوارئ غير المتوقعة الخارجة عن سيطرة الحكومات الوطنية (Hou & Willoughby ,2011, 5-8).

ويغطى تقدير الإيرادات والنفقات وقياس الاثار المستقبلية بثلاث مراحل تتضمنها عملية الانضباط المالي وهي (Hou & Willoughby ,2011, 9):

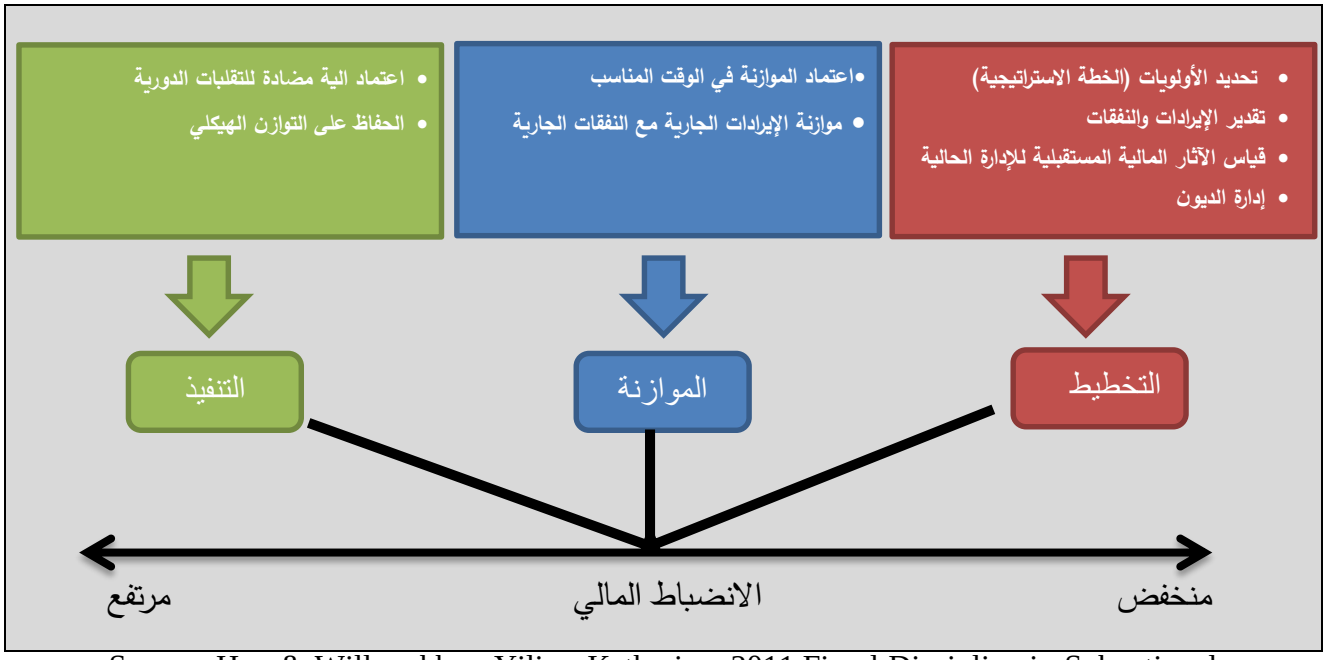
أ- التخطيط على المدى المتوسط إلى الطويل وتشمل تقدير الإيرادات والنفقات، وقياس الآثار المالية لقرارات الإدارة الرئيسة، وإدارة الديون.

ب- تحقيق التوازن من خلال الموازنة بين الإيرادات الجارية والنفقات الجارية، واعتماد الموازنة قبل بداية العام المالية.

ت-تنفيذ الموازنة ويشمل تحقيق التوازن الهيكلي والحفاظ عليه باعتماد آليات مضادة للتقلبات الدورية.

ويوضح الشكل الآتي عملية الانضباط المالي

الشكل (1) مستوى الانضباط المالي في مراحل الموازنة



Source: Hou & Willoughby , Yilin , Katherine ,2011,Fiscal Discipline in Subnational Governments: A Capacity Measure of Financial Management in American Governments ,Portland state University ,Hatfield School of Government Center for Public Services , p27.

وأصبح الافتقار إلى الانضباط المالي إحدى اهم المشكلات لدى العديد من الدول لاسيما النامية منها، فكان لهذا الافتقار متلازمة ارتفاع الديون لهذه الدول، وهناك مجموعة من العوامل التي ساعدت على نشوء مشكلة الانضباط المالي في الماضي والحاضر.

فقد نشأت مشكلة الانضباط المالي في الأساس نتيجة للزيادة المستمرة في الإنفاق العام، وكشف "قانون زيادة النفقات العامة" المعروف باسم "قانون فاغنر" في المالية العامة، أن الحكومات تزيد باستمرار الإنفاق العام لأسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية، من ناحية أخرى، أدت زيادة الإنفاق العام إلى زيادة متطلبات الاقتراض، وحقيقة أن النفقات العامة المتزايدة لم يتم

تمويلها بالكامل من الضرائب، أدت حتما إلى إدراج استخدام أدوات التمويل غير الضريبية كالقروض، ونتيجة لذلك نشأت مشكلة الانضباط المالي (kemal ,2009,17).

كما أدت الفكرة الكينزية، التي جادلت بأن الدولة يجب أن تمارس دوراً نشيطاً في الحياة الاقتصادية من أجل القضاء على ركود الاقتصاد، لضمان التوزيع العادل للدخل والثروة من خلال ضمان النمو الاقتصادي والتنمية، إلى زيادة النفقات العامة، فقد تسبب ذلك في عجز مالي واسع النطاق، وزاد من عبء الدين والضرائب، وأدى إلى اضطراب الانضباط المالي (kemal ,2009,1).

فضلا عن ذلك، فقدت العديد من الدول السيطرة على الانضباط المالي نتج عنه تراكم الديون إما بسبب تمويل الحروب، أو الاستثمار في المشروعات التنموية الكبيرة، فضلا عن ذلك فإن إدارة المالية العامة عديمة الفعالية غير قادرة على تحصيل إيرادات كافية وفشلها في تقليص النفقات بكفاءة، تؤدي إلى تراكم الديون إلى مستويات تتجاوز قدرة الحكومة على إنتاج الفائض اللازم لمواجهة الديون المتزايدة بشكل كافٍ(Branch & Adderley,2009,224)

إن ضمان الانضباط المالي هو ضمان انضباط الموازنة على المدى الطويل من أجل التوازن المالي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، وتجنب الاقتراض الذي يتجاوز القدرة على سداد الديون (kemal ,2009,5) وبذلك يعد الانضباط المالي عاملا مهما في السيطرة على الديون، ومن ثم فإن الإدارة المالية العامة السليمة بما تضمنه من آليات تقيد مقدار الديون تساعد على تقليل تكاليف الاقتراض وتعزز القدرة على تحمل الديون (الاستدامة)، واحتواء المخاطر المالية المستقبلية (Kose & et.al,2020,17).

ويذكر (Folscher) أن الفشل في فرض الانضباط المالي لدى الحكومات قد يتسبب في اقتراض الحكومات بشكل مفرط لتجد نفسها أخيرا في فخ المديونية، وهنا فإن تدفق الاموال إلى الخارج لسداد الديون السابقة أكبر من تدفق الديون الجديدة وتستهلك تكاليف سداد الديون نسبة متزايدة من الإنفاق، ومع تزايد الإنفاق على البنى التحتية والخدمات فان قدرة الحكومات على تقديم الخدمات تتضاءل شيئا فشيئا، وقد يقود هذا الفشل في الحفاظ على الانضباط المالي في أثناء تنفيذ موازنة الحكومة إلى عدم كفاية الإنفاق لبناء البنى التحتية الاجتماعية والاقتصادية والذي له عواقب سلبية، فعلى المدى القصير فإنه يقلل من مستوى وجودة تقديم الخدمات، وعلى المدى الطويل سوف يؤدي نقص الإنفاق على البنى التحتية إلى تقويض القدرة التنافسية الاقتصادية للحكومة، مما يؤثر في الإيرادات المستقبلية (Folscher,2007,84).

واخيرا فإن المسهم الرئيس في فرض الانضباط على الإنفاق في الموازنة هو وزارة المالية ، لذلك يمكن لوزارة المالية القوية فرض مجاميع الموازنة في المفاوضات مع الأطراف الأخرى

والتدخل لعرقلة الإجراءات لمنع انتهاك القواعد المالية (Kholjigitov,2013,6)، وهذه العملية ليست بالسهلة، لأن المطالبين لديهم حافز قوي لمطالبتهم بالحصول على كل شيء من الحكومة، وبسبب محدودية الموارد، فإن إعطاء الجميع ما يرغبون به سوف يستنفد الإيرادات الحالية ويحد من قدرة الحكومة على الاقتراض، ولمواجهة ميل اصحاب المطالبات بالحصول على مزيد من الأموال تقيد الحكومات مجاميع الإنفاق (Schick , 1998 ,47-48).

بناءً على ما تقدم تلجأ إدارة المالية العامة إلى تحقيق هدف الانضباط المالي، إذ إن لمحدودية الموارد والأزمات الداخلية والخارجية التي تتعرض لها الحكومات، تجلبان ضغطاً على الحكومات لتحسين استعمال موازنتها، وتنعكس هذه الضغوط في محاولات إدارة المالية العامة في التحكم بنفقاتها وإيراداتها وتصميم برنامج عمل تسير عليه لعدد من الأعوام من أجل الابتعاد عن تضخيم الديون.

وينبغي أن ينظر إلى الانضباط المالي بوصفه ضرورة وليس خياراً وفي أوقات الرخاء قبل الكساد وفي السلم قبل الحرب حتى تخلق فوائض يمكن معها مجابهة الأزمات والوفاء بالتزاماتها الحالية والمستقبلية، وأخيرا فإن الانضباط المالي المنخفض يعكس ضعف إدارة المالية العامة وقوته من قوتها.

2- الكفاءة التخصيصية (التخصيص الاستراتيجي للموارد) Allocation Efficiency

غالبا ما يستند تخصيص الموازنات بشكل أساس إلى النفقات السابقة وتظهر قدرة محدودة على إعادة التخصيص بما يتماشى مع أولويات الحكومة المتغيرة، ومع ذلك، تتغير السياسات والأولويات بما يتماشى مع الاحتياجات المتطورة للنظام سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، وعليه يجب أن تتغير مخصصات الموازنة مع تغير التوقعات والاحتياجات والصدمات والأحداث، وعند تحديد الأهداف وتخصيص الأموال يجب أن توجه إدارة المالية العامة السياسة من خلال إظهار دليل على فعالية البرامج لإعطاء التوجيه للمخصصات المستقبلية للوصول إلى تحقيق الكفاءة التخصيصية (ENCC,2016,24).

وتشير الكفاءة التخصيصية إلى قدرة الحكومة على توزيع الموارد على أساس فعالية البرامج العامة في تحقيق أهدافها الاستراتيجية، وهذا يتطلب القدرة على تحديد الأولويات وتحويل الموارد من الأولويات القديمة إلى الأولويات الجديدة، ومن الأنشطة الأقل انتاجية ومن البرامج الأقل فاعلية إلى الأنشطة والبرامج الأكثر إنتاجية وفاعلية، كما ينبغي أن تكون نتيجة تحديد الأولويات الفعالة التحول عن الإنفاق غير المنتج، ولا ينبغي أن يستمر الاستثمار متدني النوعية، والإعانات المشوهة وغير المستهدفة، والخدمة المدنية المتضخمة، وما على شاكلته.

فـي حـين ينبغـي أن يكـون الإنفـاق الإنتـاجي علـى البنـى التحتيـة، والخـدمات الصـحية والتعليميـة، وأنشـطة أخـرى تحقـق تنميـة أفضـل، وعليـه تتطلـب الكفـاءة التخصيصـية أن تضـع الحكومـة الأهداف وترتـب أولوياتهـا، وأن تقيّم الاسـهامات الفعليـة أو المتوقعـة للإنفاق العام فـي تحقيق هذه الأهداف(World Bank,2013,36) (Schick,1998,89) وينبغي أن يكون هذا الإنفاق كافيا بأن يسهم في تعظيم الناتج بالنسبة إلى مجموعة محددة من المدخلات، وأن يكون فعالاً بمعنـى أن يـدعم تحقيـق أهداف الحكومـة بنجـاح، فضـلا عن ذلـك علـى الإنفـاق أن يكـون شـفافاً، أي أن يـتم علـى وفـق للقـوانين والأنظمـة ذات الصـلة وأن يراعـي الضـوابط الماليـة (Beschel & Ahern,2012,19) .

وتوضح الكفاءة التخصيصية كيف يمكن تخصيص الموارد النادرة للمجالات ذات الأولوية لتلبية احتياجات الأفراد في الدولة على النحو الامثل، وهو اعلان حول الاستعمال المثالي من الناحية الأخلاقية للأموال (Maina ,2016,13) إذ إن اخر دولار ينفق على كل برنامج يحقق الفائدة الصافية نفسها للمجتمع، وبعبارة اخرى يعني أن الحكومة يجب أن تنفق الاموال على الأشياء الصحيحة والتي تعتمد على (Campos,2001,2):

أ- أولويات المجتمع. ب – كلفة البرامج. ج – الأنشطة اللازمة للوفاء بتلك الأولويات.

ولتخصيص الموارد على وفق ما مذكور آنفا تضع الحكومات عنصرين أساسين رئيسين بنظرها أولا: معايير وآليات التوفيق بين الاختلافات النسبية في مرافق الأفراد لمجموعات مختلفة مـن السـلع، فضـلا عـن تحديـد القواسـم المشـتركة للمنفعـة كأسـاس للمقارنـة بـين الاسـتعمالات البديلـة للأمـوال العامـة، ثانيـا: اعتمـاد تقنيـات حديثـة فـي تحليـل التكلفـة والعائـد (Górski &Parkitna,2017,56).

كما أن تحقيق الكفاءة التخصيصية، من الناحية المثالية، يحتم على الحكومات السعي إلى تحقيق الكفاءة التخصيصية في جميع الظروف المالية، وعندما تنمو الموازنة وعندما تتقلص وعندما تتوافر موارد إضافية لتمويل إنفاق إضافي وعندما لا تكون كذلك في الدول منخفضة ومرتفعة الدخل خلال أوقات الازدهار، وعندما يكون الاقتصاد في ضائقة، في جميع الحالات ينبغـي للحكومـة أن تنفـق مواردهـا المحـدودة علـى البـرامج التـي تحقـق أكبـر عائـد اجتمـاعي واقتصادي (Schick , 1998, 90).

ولكـون مـوارد الـدول يـتم جمعهـا مـن الأفـراد بطريقـة مباشـرة أو غيـر مباشـرة، عليـه فـإن اسـتعمال هـذه الأمـوال يجـب أن يعكـس تفضـيلات الأفـراد فـي الدولة (Allen & Tommasi ,2001,19) لتحديد أولوياتهم ومن ثم تحتاج الحكومات إلى

معرفة تفضيلات الأفراد، وعلى الرغم من صعوبة هذه المهمة إلا أنه ينبغي تطوير بعض الآليات لحمل الأفراد على الكشف عن تفضيلاتهم الحقيقية (Campos,2001,2).

ويعرض(Górski & Parkitna) زاوية تخصيص من خلال استعمال السلع والخدمات بطريقة توزيعية هي الأقرب إلى التفضيلات الاجتماعية الفعلية في مجتمع معين لديه هذه الموارد تحت تصرفه، ومع ذلك ينبغي أن يؤخذ بنظر الاعتبار ان الإنفاق الموجه نحو تلبية التفضيلات الاجتماعية المفرطة قد يقلل من قيمة كفاءة التخصيص، ومن ثم من الضروري تقييم شرعية الإنفاق المالي حتى من خلال لجنة خبراء، يمكنها تحليل المشروعات الاستثمارية المعروضة في مختلف المدن كمقترحات لتمويلها (Górski &Parkitna,2017,56) .

ويتجلى اهتمام إدارة المالية العامة بالوسائل الأساسية لسياسة الحكومة في توزيع واستعمال الموارد العامة بطريقة كفوءة وفعالة، وتعتمد التنمية الاقتصادية لأي دولة على مدى كفاءة تخصيص الموارد الشحيحة لتحقيق أقصى عوائد، ولا يمكن أن يكون هذا التخصيص للموارد الشحيحة فعالاً إلا من خلال عملية الموازنة، وهذا يعني أن إدارة المالية العامة الحكيمة هي الأهم، ومن هنا تأتي الحاجة إلى إصلاحات متسقة ومستدامة لعملية الموازنة ، في هذا الصدد، يمكن استعمال الموارد العامة بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية لأن احتياجات المجتمع على الصعيد العالمي تتجاوز بكثير الموارد المتاحة، لذلك، هناك حاجة للحكومات لتحديد أولويات الإنفاق، والحد من أي هدر وكذلك تقليل حالات الفساد، فيما يتعلق بذلك، من الأهمية بمكان وضع عملية موازنة جيدة التصميم وشفافة لتحقيق هذه المعالم (Sanni,2017,2).

وعلى الرغم من أن الموازنة هي عملية تخصيص الأموال بين الاستخدامات البديلة، إلا أنه بمرور الوقت قد تضاءلت القدرة على اتخاذ قرارات الموازنة بسبب المتطلبات القانونية، والمعاهدات والالتزامات الدولية، وتغيير العلاقات المالية ما بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو المقاطعات فضلا عن ضغط الفئات السياسية كان الأثر التراكمي لهذه التطورات (Schick,2003,34) كما أن العنصر الأكثر أهمية الذي يسهم في عدم كفاءة تخصيص الموازنة على المستويات الاستراتيجية لا سيما في الدول الناهضة يرجع إلى عدم القدرة على ربط صياغة السياسات والتخطيط والموازنة، ويلاحظ أيضا أنه في حالة عدم وجود صلة بين صنع السياسات ووضع الموازنة، يتم تشكيل نفقات الموازنة السنوية بشكل مرتجل، ولا يزال من غير الممكن التنبؤ بالمخصصات، فضلا عن ذلك، فإن المشكلة المتعلقة بعدم القدرة على التنبؤ

بغلاف الموارد• من عام إلى أخرى وكذلك في عام الموازنة، وعدم النجاح في توجيه الموارد إلى أولويات السياسة في الموازنة هي نقاط الضعف الأخرى التي أسهمت في عدم كفاءة تخصيص موارد الموازنة (Sanni,2017,19-20).

ونتيجة لتلك العوامل يعد تخصيص الأموال الحكومية للقطاعات أو البرامج مصدر قلق دائم لأن الموازنة هي في جوهرها عملية تخصيص ، سواء كان هذا التخصيص لبنود الإنفاق أو الحسابات أو الوزارات أو الأنشطة أو بغيرها من التصنيفات الأخرى، وإن القضية الرئيسة في إعداد الموازنة هي مقدار ما يجب أن يحصل عليه كل إدخال، لهذا السؤال بعدان: كفاءة الإنفاق العام وأولويات الحكومة، المعيار الأول يقتضي تخصيص الأموال لتحسين الكفاءة عبر البرامج والقطاعات وداخلها، والثاني يفرض على الحكومة تخصيص الأموال بما يتوافق مع أهدافها، وإن إدارة المالية العامة السليمة تسعى إلى التوفيق بين المعيارين، وإن الحكومة ينبغي أن تضع أولوياتها في ضوء التحليل أو الدليل على فعالية البرامج المختلفة (Schick,2003,25).

ويذهب كلٌ من (Allen & Tommasi ,2001) و (Nillaor,2014) إلى أن عملية تخصيص الموارد ذات بعد سياسي وهو الجزء الفني الأقل من عملية الموازنة، إذ يتم تقسيم الموارد جنباً إلى جنب مع الأولويات السياسية، ومن ثم ينبغي وضع قواعد وإجراءات صارمة لضمان عدم تدخل الأطراف السياسية وأن تكون الأمور في أيدي صناع القرار المسؤولين أمام البرلمان والمجتمع (Allen & Tommasi ,2001,21) (Nillaor,2014,36).

وتمثل أُطر الموازنة متوسطة الأجل (Medium-Term Budget Frameworks-MTBF) الابتكار الرئيس لمواجهة الضغوط السياسية ، إذ تسعى هذه الأُطُر إلى حماية الحيز المالي* المستقبلي من الضغوط المتزايدة ومنح السياسيين ومديري البرامج حوافز لإعادة تخصيص الموارد ضمن أهداف الموازنة المقيدة (Cangiano & et.al,2013,24) ، وتعد أُطر الموازنة هذه إحدى أكثر الاجراءات فعالية، وتوفر ارتباطاً قيماً وحيوياً بين تخصيص الموازنة الكفوءة وأولويات السياسة التي تفترضها عوامل القرار السياسي (Sofianu,2010,22).

• غلاف الموارد (resource envelope) هو إطار مالي عام يعطي تقديرات وافية للتدفقات المالية الممكنة خلال العام المالية وفي الاجلين المتوسط والطويل، وبذلك يعكس الإمكانات المالية المتاحة للحكومة من مصادر التمويل الداخلية والخارجية ويمثل سقفا اعلى للصرف الحكومي الممكن.

* يعرف الحيز المالي بأنه توفر مساحة في الموازنة تسمح للحكومة بتوفير الموارد للغرض المطلوب دون أي مساس باستدامة الوضع المالي للحكومة (Roy & et.al,2007,1)

وتشير الدراسات إلى أن أُطر الموازنة متوسطة الأجل عبارة عن مجموعة من الترتيبات المؤسسية لتحديد الأولويات وعرض وإدارة الإيرادات والنفقات في منظور متعدد الأعوام، يُمكّن هذا الإطار الحكومات من اظهار تأثير السياسات الحالية والمقترحة على مدار عدة أعوام، والإشارة إلى تحديد أولويات الموازنة المستقبلية، وفي النهاية تحقيق سيطرة أفضل على الإنفاق العام ، ولا تشتمل أُطر الموازنة متوسطة الأجل توقعات الإيرادات والنفقات متعددة الأعوام فقط، بل تشتمل أيضاً على جميع الأنظمة والقواعد والإجراءات التي تضمن وضع الخطط المالية للحكومة بهدف تأثيرها في مدى عدة اعوام (Cangiano& et.al,2013,137).

ويقود عدم الكفاءة في تخصيص الموارد إلى تشوهات في الاستثمار والاستهلاك وكذلك في توزيع الدخل، وعندما تسيء الدول الفقيرة تخصيص الموارد تتأخر التنمية ويستمر الفقر، لذلك من الضروري أن تعمل الدول ولا سيما الفقيرة منها جاهدة لإخراج نفسها من الفقر من خلال التخصيص الفعال للموارد (Schick , 1998, 93) إذ يحسن هذا التخصيص الفعال النمو الاقتصادي من خلال استخدام أدواته المالية وهي الموازنة التي تعمل على تخصيص الموارد بشكل مباشر يعزز القطاعات الإنتاجية كالزراعة والتعليم (Niwagaba ,2017, 4).

نخلص مما سبق بأن عملية التخصيص في الموازنة هي عملية تقسيم الأموال المتاحة لوقت محدد في المستقبل بين مختلف القطاعات والبرامج على وفق اعتبارات مالية أو اقتصادية أو اجتماعية وبأسلوب أمثل يحقق أهداف الحكومة التي تضعها في الوقت الراهن ويقود إلى رفاهية المجتمع في الأمد البعيد، وينبغي توافر طرائق قياسية لتحديد الأولويات والتخصيص تضمن بها تحقيق العدالة في توزيع الأموال المتاحة.

2- الكفاءة التشغيلية (تقديم الخدمات بكفاءة) Operational Efficiency

إن غالبية السكان لا تملك الوسائل الاقتصادية للوصول إلى السلع الأساسية من خلال الأسواق، مثل مياه الشرب النقية، وخدمات التعليم والرعاية الصحية، ومن ثم يعتمد هؤلاء السكان على الحكومة لتوفير هذه الخدمات الأساسية، هذه المنافع العامة الأساسية ضرورية للبقاء على قيد الحياة، ومن ثم يمكن وصفها بأنها حقوق ملكية عامة، نظام PFM السليم يحمي كيفية استعمال الموازنة لتوفير هذه السلع الأساسية والخدمات، ومن ثم يسهم نظام إدارة المالية العامة الذي يعمل بشكل سليم في كفاءة المؤسسات ويعكسها في الخدمات (Prakash & Cabezon,2008,1).

وتميل الخدمات العامة إلى عدها من اساسيات وضروريات الحياة المعاصرة فلا مناصِ من ضمان توفيرها عالمياً لأسباب أخلاقية فضلا عن ارتباطها بحقوق الإنسان الأساسية (Julius, 2011, 10).

وفي ظل محدودية الموارد وتزايد طلبات الأفراد على الخدمات العامة بشكل مستمر، يدعو اغلب الأفراد إلى الاستعمال الأمثل للموارد التي يقدمونها إلى الحكومة (Sanchez & Ballesteros ,2018,4132) نظرا لأن هذه الموارد يتم توليدها في الغالب من خلال الضرائب (Mandl & et.al ,2008,2)، وقد أدى الحد من الموارد والزيادة في طلبات الأفراد الحكومة إلى البحث عن استعمالات أكثر فعالية للأموال العامة (Sanchez& Ballesteros, 2018, 4132) ، علاوة على ذلك أدت الأزمات المالية والاقتصادية التي ضربت العديد من الدول في الأعوام الأخيرة الحكومات إلى خفض الإنفاق العام في مختلف القطاعات مما زاد من اهمية الكفاءة في تقديم الخدمات وبذل المزيد من الجهد بتكلفة أقل(Ana & et.al ,2020 ,1).

إن تقديم الخدمات العامة هو تنفيذ تلك الخدمات والتأكد من وصولها إلى جميع الأفراد والأماكن التي تهدف إليها، ويجب أن يتم توزيع الخدمات العامة في الدول بالتساوي على مستوى الدولة دون تأييد لمجموعة معينة من الأفراد أو لمناطق معينة، أي جعل السلع والخدمات العامة تصل إلى الأفراد بشكل عام كما هو متوقع سواء من الحكومة أم المؤسسات الحكومية من أجل مصلحة الأفراد عامة.

ويعتمد تقديم الخدمات العامة إلى حد كبير على قدرة الحكومة في توصيلها، وطبيعة الحكومة في السلطة، وطبيعة الإدارة العامة واحتياجات المجتمع أو الأفراد، لذلك يمكن القول إن الخدمات التي تقدمها الحكومة للسكان تعتمد على قدرة الحكومة على تقديم الموارد والتمويل وغيرها، لذلك، إذا كان لدى الحكومة موارد قليلة، فإن تقديم الخدمات يكون بمعدل منخفض مقارنةً بالدول التي تكون فيها الموارد مرتفعة بدرجة كافية (Julius ,2011,10).

وتتضمن الكفاءة التشغيلية أن تقدم الكيانات الادارية المختلفة مستوى محدد من الخدمات العامة باستعمال أقل قدر ممكن من الموارد المالية، أو أن تنفق قدراً محدداً من الموارد لتقديم أفضل مستوى من الخدمات العامة (بدوي ، 2011، 13)، وغالبا ما يتوقع من الحكومات أن تُستعمل الاموال العامة والموارد الأخرى بحكمة، وأن تُعامل الجميع بأنصاف وينبغي أن تكون قادرة على تحقيق الأهداف العامة المطلوبة، ولهذا فإن الحكومات دائما ما تكون تحت المساءلة بإلزامها بتطوير البنية التحتية وتقديم الخدمات الاجتماعية بما يحقق رفاهية الأفراد بكفاءة، ومساءلتها من قبل مواطنيها عن كيفية أنفاق دولاراتهم الضريبية ومعرفة كيف يمكن إجراء تحسينات (Khalil & Adelabu,2012,88).

ويتم تحقيق هدف تقديم الخدمات العامة عندما تقدم الخدمة بكفاءة وفعالية اقتصادية على أساس الاحتياجات / المصالح العامة، لذلك على المؤسسات العامة أن تسعى جاهدة لتوفير

الخدمات التي يطلبها المجتمع كزبون، وان تقديم الخدمات بكفاءة يعني ضمناً تلبية أهداف تقديم الخدمات بالاستعمال الاقتصادي للموارد (Bekele,2018,18) .

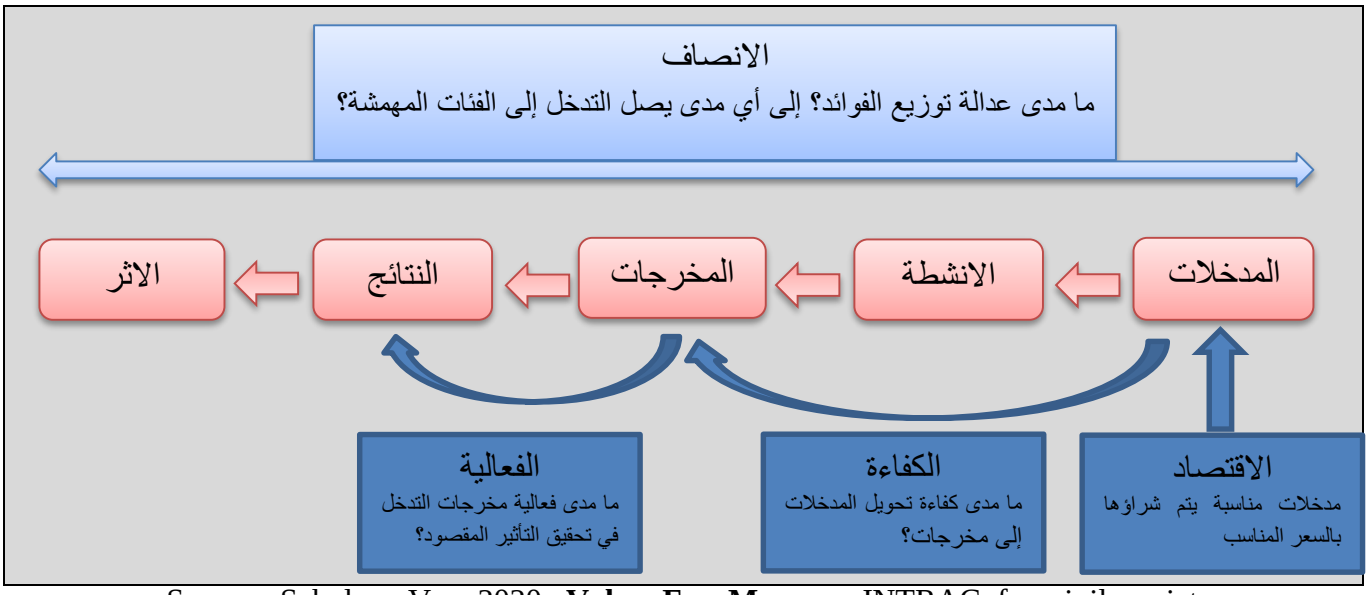
وينصب اهتمام الأفراد بالنتائج التي تؤثر فيهم أكثر من تخصيصات الموازنة التي يُنظر إليها على أنها مجرد إعلان عن النوايا، من المهم ربط التخصيصات بالنتائج التي استهدفتها السياسة، لذلك يجب أن تكون إدارة المالية العامة قادرة على تحديد الأهداف واقتراح التخصيصات الكافية لها ومن ثم قياس تأثير الأموال التي تم إنفاقها ومدى الهدف الذي تم تحقيقه(ENCC,2016,24).

إن الكفاءة التشغيلية هي نسبة الموارد التي تنفقها الجهات الحكومية على المخرجات التي تنتجها أو تشتريها (Schick,1998,111)، والعلاقة بين المدخلات والمخرجات غالبا ما تذهب باتجاه تحليل الكفاءة والفعالية التي تحققها الحكومة وهي تحقيق القيمة مقابل المال (Value For Money) أي القيمة التي تجنى مقابل المال الذي يتم انفاقه وهي تأمين أفضل مزيج من الكفاءة والفعالية بأقل نفقات على مدار وقت استعمال السلع أو الخدمات المشتراة، أو هي الاستعمال الامثل للموارد لتحقيق النتائج المرجوة (CDI,2015,2).

وغالبا ما يتم التعبير عن القيمة مقابل المال من خلال ثلاثة معايير مختلفة هي (الاقتصاد والكفاءة والفعالية)، وقد أضافت وكالة التنمية البريطانية معياراً رابعاً مهماً مؤخراً وهو (الإنصاف) الذي يشير إلى التوزيع العادل للمنافع، وتعمل هذه المعايير بوصفها مبادئ يسترشد بها صناع القرار في إدارة المالية العامة، وتمثل أيضا معياراً للحكم على أداء عملهم من خلال تحقيق " الكثير مقابل القليل " مما يعني استعمال موارد أقل لتحقيق نتائج أفضل أو حتى النتائج نفسها ولضمان عملية تحسين مستمرة (Scholz,2020,1).

ويعكس الشكل (2) سلسلة القيمة مقابل المال للإنفاق على أي برامج تمثل مدخلات يهتم الاقتصاد بتكلفتها وقيمتها مع مراعاة نوعيتها، وتتعلق الكفاءة بالتكلفة الإجمالية للمدخلات التي يتم تحويلها بواسطة مجموعة من الأنشطة إلى مخرجات، أما الفعالية فهي إلى أي مدى تحقق مخرجات التدخل بالتكاليف المنفقة النتائج والأثار المرجو منها، والنتائج والأثار التي تحصل عليها الحكومة تبرر التكاليف (CDI,2015,4)، وفي النهاية عندما نحكم على كفاءة وفعالية أي تدخل حكومي نحتاج إلى النظر في قضية الإنصاف، ويشمل ذلك التأكيد على أن تدخل الحكومة يترك تأثيرا إيجابيا في السكان المستهدفين أو قطاعات معينة أو مناطق معينة (Scholz,2020,6) .

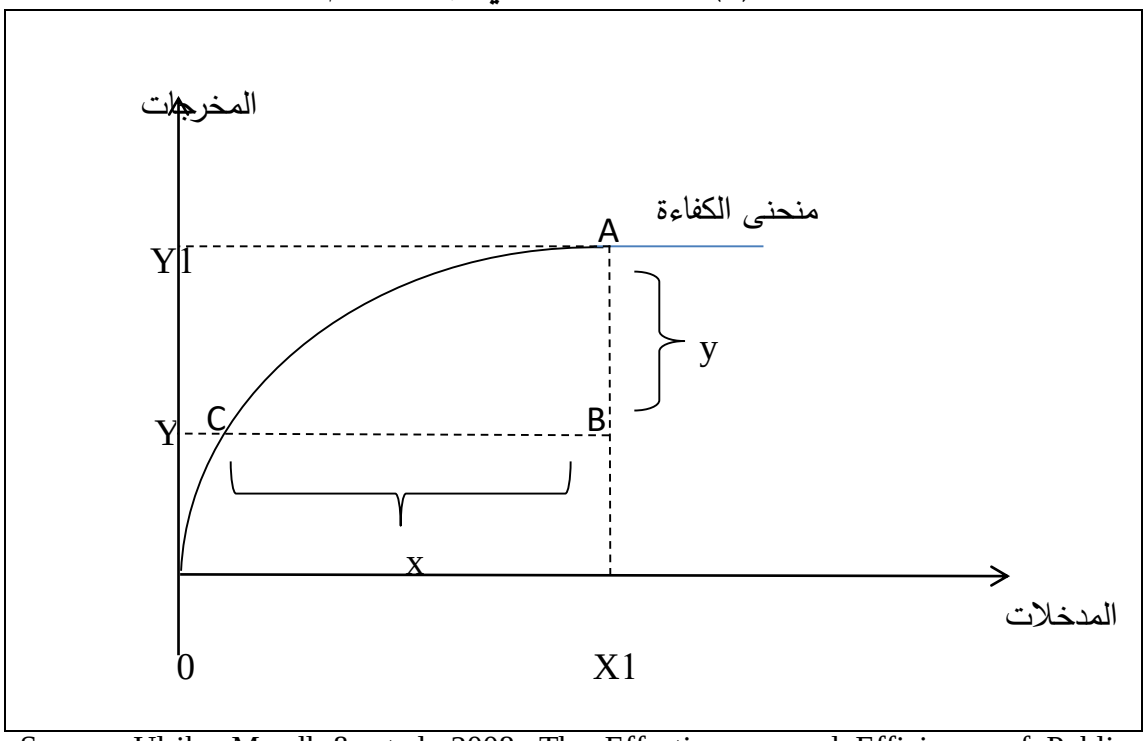
الشكل (2) سلسلة تحقيق القيمة مقابل المال



Source: Scholz , Vera,2020, **Value For Money** , INTRAC for civil society , UK.p1.

وتدور القيمة مقابل المال حول تعظيم كل من الكفاءة والفعالية والاقتصاد بحيث يكون لدينا أقصى قدر من المبادئ الثلاثة لكل تدخل حكومي، ومن خلال قراءة الصورة المتمثلة في الشكل (3) نجد كيف تحقق الحكومة أقصى كفاءة في الإنفاق، نفترض إذا كان هناك ثلاثة دول "A" و "B" و "C" لهم المستوى نفسه من الإنفاق X1 الذي يمثل المدخلات وتختلف الكفاءة فيما بينهم، ولكن الدولة "A" يحقق أعلى ما يمكن من المخرجات Y1 وهي على حدود منحنى الكفاءة، بينما الدولة "B" يحقق مستوى أقل من المخرجات بمقدار Y عن الدولة "A"، وبذلك يعد "A" أكثر كفاءة، أما الدولة "C" فيحقق القدر نفسه من المخرجات للدولة "B" بأقل ما يمكن من المدخلات وهو بذلك يعد أكثر كفاءة من الدولة "B" ،يمكن استخلاص استنتاجين، أولاً، يمكن أن تصبح الدولة "B" أكثر كفاءة من خلال رفع ناتجها إلى مستوى الدولة "A" بمقدار y ، بدلاً من ذلك، يمكن أن تصل إلى حدود الكفاءة عن طريق تقليل مدخلاتها بمقدار x إلى المستوى نفسه مثل الدولة "C" (Mandl & et.al,2008,8).

الشكل (3) منحنى الكفاءة في الإنفاق العام



Source: Ulrike Mandl & et.al ,2008, The Effectiveness and Efficiency of Public Spending, European Commission ,p8.

مما سبق نقف على أنه نظرا لمحدودية موارد الموازنة، ينبغي أن تحقق إدارة المالية العامة القيمة مقابل المال من خلال الاستفادة القصوى وتعظيم الفوائد من الأموال المنفقة وبتكلفة مناسبة، بعيداً عن الهدر أو التقتير في جميع المجالات ، وبالمقابل يكون للأفراد (سواء من يدفع الضريبة أم من له الاستحقاق في موارد الدولة) حق الحصول على خدمات تعد ضرورية لحياتهم وبالنوعية الجيدة.

وينبغي أن يكون هناك توازن للمبادئ الأربعة من أجل تحقيق القيمة مقابل المال فإنتاج مخرجات ذات فائدة للمجتمع بتكلفة أعلى من كلفتها الحقيقية يمثل هدراً ولا يحقق القيمة مقابل المال، وكذلك فإن تخفيض التكلفة لبرنامج أو مشروع معين من أجل توفير الأموال يؤثر على النتائج النهائية لا يمثل قيمة مقابل المال.

ثالثا: الروابط الرئيسة ما بين أهداف إدارة المالية العامة

إن هذه الأهداف الثلاثة (الانضباط المالي و الكفاءة التخصيصية و الكفاءة التشغيلية) متكاملة، ولا ينبغي السعي لتحقيق أي منها بمعزل عن الأهداف الأخرى Allen & Tommasi ,2001,2) لأن التركيز على تحقيق هدف معين من أهداف إدارة المالية العامة يقوض تحقيق الأهداف الاخرى، فقد يؤدي عدم الانضباط المالي في تحديد أولويات تخصيص

الموارد بين البرامج الاستراتيجية، كما هو مطلوب لتحقيق الكفاءة التخصيصية إلى عدم التوافق بين أهداف السياسة وتخصيص الموارد على مستوى الانضباط المالي الكلي، مما يؤدي إلى عدم كفاية تمويل الموارد لتحقيق الكفاءة التشغيلية (Cahyono ,2017 ,14)، فضلا عن ذلك فإن تحقيق الحفاظ على الهدف الأول الانضباط المالي يقلل من الهدر في الكفاءة التخصيصية والتشغيلية، فيشكل ذلك عاملا للضغط على برامج الإنفاق غير المنتجة عند تخصيص الموارد، ومتابعة تنفيذ الأهداف بموارد أقل بالنسبة للكفاءة التشغيلية (World Bank,2013,8).

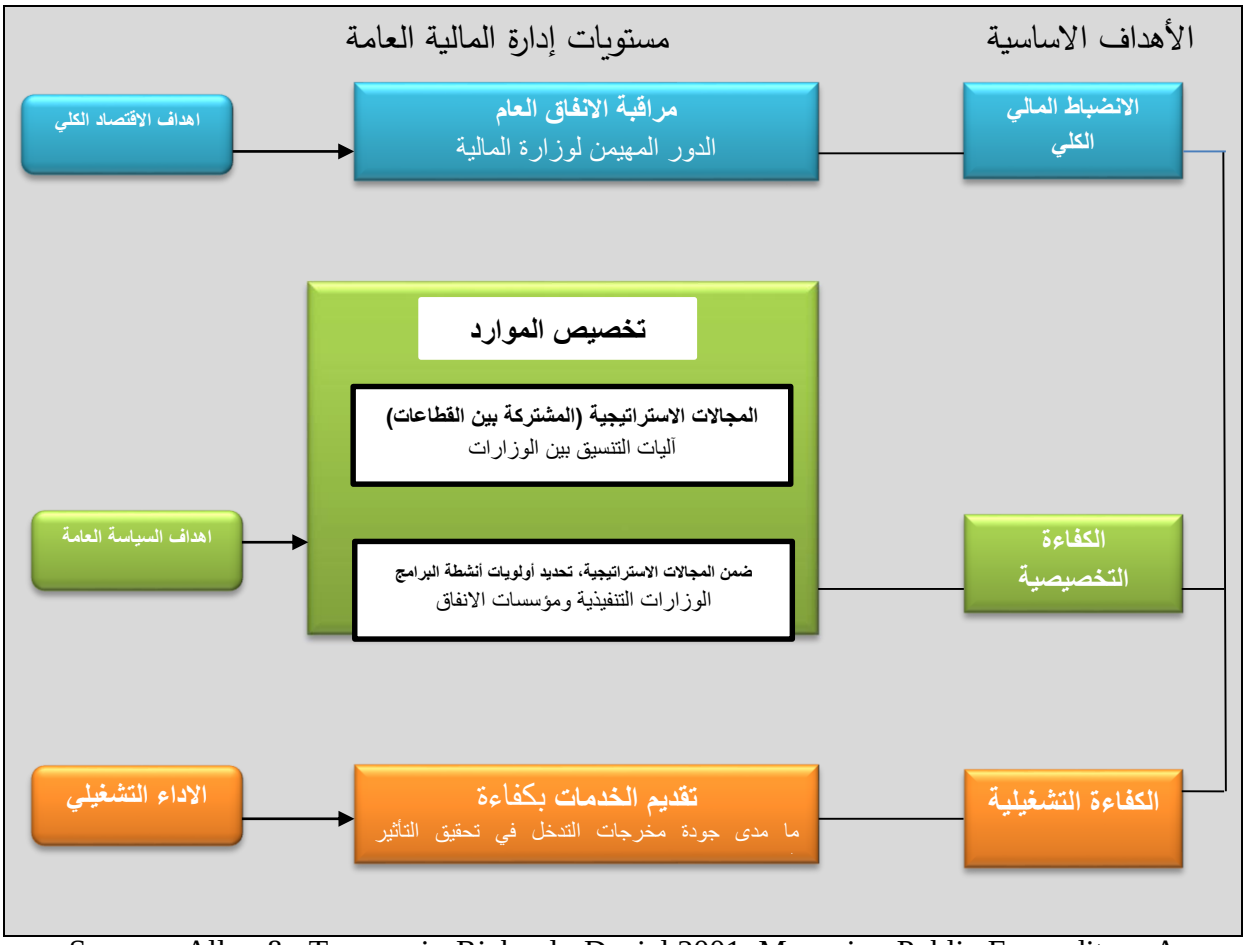
ويمكن تصور الروابط الأساسية الثلاث لعملية إدارة المالية العامة على النحو الآتي وما يتبعها من الشكل (Allen & Tommasi ,2001,21):

أ- يتطلب الانضباط المالي الكلي مراقبة شاملة للنفقات، مع تقديرات الإنفاق والإيرادات على أساس توقعات واقعية، والقدرة على وضع الأهداف المالية وإنفاذها، ويجب أن يكون إعداد إطار الاقتصاد الكلي والإطار المالي نقطة الانطلاق في صياغة الموازنة ، لتحقيق الانضباط المالي الكلي، وهنا فإن دور وزارة المالية أمر حاسم.

ب- الكفاءة التخصيصية تعمل على مستويات مختلفة داخل الحكومة ويستلزم تخصيص الموارد بين (المجالات الاستراتيجية) و / أو الوزارات التنفيذية اتخاذ الترتيبات المناسبة على المستوى الوزاري، وبين الوزارات، لصياغة السياسات واتخاذ قرار بشأن المصاريف المالية القطاعية، يتطلب تخصيص الموارد بين البرامج والمشروعات والأنشطة ضمن هذه المجالات الاستراتيجية كلاً من الترتيبات المناسبة داخل الوزارات التنفيذية لصياغة سياسة القطاع والقدرات التقنية الكافية داخل مؤسسات الإنفاق لتحديد أكثر البرامج والمشروعات والأنشطة فعالية من حيث التكلفة.

ت- الكفاءة التشغيلية تتعلق بشكل رئيس بالمستوى التشغيلي، يتطلب الأداء التشغيلي في تنفيذ البرامج وتقديم الخدمات كلاً من الكفاءة والفعالية في استعمال الموارد، وترتبط الفعالية في تقديم الخدمات ارتباطًا وثيقًا بقرارات تخصيص الموارد والكفاءة التخصيصية.

الشكل (4) الروابط بين أهداف إدارة المالية العامة



Source : Allen & Tommasi , Richard , Daniel,2001, Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries, World Bank,p20.

المبحث الثاني

أدوات إدارة المالية العامة وأُطر عملها

أولا: أدوات إدارة المالية العامة

يعتمد تحقيق أهداف إدارة المالية العامة على الاجراءات والأدوات التي تُدار، ويجب أن تسعى الأدوات المختارة إلى مواءمة سلوك القادة السياسيين للمسائل المالية في المقام الأول وصناع القرار السياسي والإداري فضلا عن المديرين والموظفين على جميع المستويات الإدارية الذين يتولون تقديم الخدمات العامة، وإن هذا الأمر يحتاج إلى جهد هائل لتحويل سلوك كل من يقود أو يعمل في الحكومة باتجاه تحقيق أهداف الحكومة ويتمثل ذلك بالأدوات التي تدعم تحقيق أهداف إدارة المالية العامة (RMI,2017,9) وتشمل:

1- المعلومات Information

تعد المعلومات ركيزة أساسية لإدارة المالية العامة، إذ تزود صانعي القرار ومديري القطاع العام بمجموعة من الأدوات من أجل دعم تحقيق أهداف إدارة المالية العامة واتخاذ سياسات وقرارات أفضل، وذلك بالتحكم في الإنفاق الكلي والعجز، وتحديد الأولويات الاستراتيجية للإنفاق، فضلا عن الاستعمال الأفضل للموارد المدرجة في الموازنة، وتحقيق النتائج والمخرجات بأقل تكلفة (World Bank,1998,59) ، ويتم إنشاء المعلومات وتصنيفها وتجميعها في مستندات من أجل تحويلها إلى سياسات وإجراءات ونتائج مالية، وإن الذين يعملون في إدارة المالية العامة هم المنتجون والمستهلكون للمعلومات (RMI,2017,10).

وبوجود المعلومات في متناول اليد، يمكن للحكومة تقدير أثر السياسة المقترحة أو المعتمدة على الموازنات المستقبلية، ومن ثم تمنح الحكومة أداة تحليلية قوية لمراعاة الآثار المستقبلية قبل أن تتخذ القرار (Schick,2007,111) ومن بينها معلومات عن الحالة الاقتصادية الداخلية والخارجية والتوقعات المتعلقة بالناتج القومي ومعدلات التضخم والعجز، فضلا عن ذلك فإن الإدارة المالية تطلب معلومات حول البرامج والمشروعات التي تنوي الحكومة تنفيذها في المستقبل والمشروعات الجارية (World Bank,1998,65).

وتؤثر تكلفة المعلومات في توافرها للإدارة المالية، إذ غالبا ما تكون المعلومات الداخلية ذات تكلفة قليلة، على خلاف المعلومات الخارجية التي تكون أكثر تكلفة، فعلى سبيل المثال عندما يطلب من إدارة مستشفى بيانات عن عدد الموظفين وعدد المرضى الذين تم قبولهم وعدد الأسرة ومعدل الإشغال وما إلى ذلك، فإن الحصول على إحصاءات المدخلات وتجميعها في أشكال مفيدة لا تطلب سوى تكلفة منخفضة، أما البيانات المتعلقة بالنتائج والآثار التي تقع خارج المستشفى كالتزام المرضى بالأدوية الموصوفة بعد الخروج، أو ما إذا كان الأفراد ذوو الدخل

المنخفض يمكنهم الوصول إليها، أو ما إذا كانت خدمات المستشفى مناسبة لهيكل المجتمع العمري فإن الحكومات ستجد صعوبة في الحصول على المعلومات (Cangiano&et.al,2013,28).

كما يخلق حسن التوقيت أي وصول المعلومات بالوقت المناسب فائدة كبيرة لإدارة المالية العامة لا سيما في مدد التغيير الاقتصادي السريع والأحداث المالية المتوقعة، فإن هذا يؤدي إلى اتخاذ قرارات السياسة المطلوبة بشكل أفضل واستجابة بسرعة للأحداث الجارية (Misch&et.al,2017,153)، كما أن وصول المعلومات بالوقت المناسب يسمح بصياغة موازنة أكثر واقعية عبر الحكومة مع تعزيز التحكم الأفضل فيها من خلال الدمج الكامل لبيانات تنفيذ الموازنة وتجعل العمليات المالية تحت السيطرة العامة لوزارة المالية (Selfano&et.al,2014,34).

2- العمليات Process

في إدارة المالية العامة فإن تحويل المعلومات إلى قرارات أو إجراءات يطلق عليها بالعملية، إذ إن كل ابتكار في إدارة المالية العامة يغير إجراء أو أكثر، وعادة ما يتم ذلك بالتزامن مع التغييرات في المعلومات، وتشمل القرارات المتخذة هيكل القرارات ونطاقها وأدوار المشاركين وعلاقتهم والإطار الزمني للعمل وسلطة تصرف المشاركين.

وبما أن معظم الاجراءات تتكرر عاما بعد عام دون تغيير يذكر، فأنه يكون لدى صناع القرار في إدارة المالية العامة إجراءاتهم المعتادة ، إن تكرار الإجراءات الروتينية عاما بعد عام يبسط المهام ويخلق استقرارا في الأدوار والعلاقات وينسق العديد من الأعمال التي يجب اكمالها، ومن ثم فإنه لا يتعين على صناع القرار في إدارة المالية الصراع أو الارتجال بشأن إجراءات جديدة كل عام(Cangiano & et.al,2013,31).

القضية المهمة في العملية هي أنه مع ورود معلومات جديدة هل سينعكس ذلك في إصلاح إدارة المالية العامة، أم أن المعلومات ستتم معاملتها كواحدة فقط من الأعمال الروتينية التي ينبغي على الحكومة إكمالها لتلبية المتطلبات الرسمية ، وبالمقابل فإنه من غير المحتمل أن يتجاهل مديرو الإدارة المالية الإجراءات الجديدة من المعلومات الجديدة، ومن ثم ينبغي أن تتضمن الإجراءات والقرارات إصلاحات عاما بعد عام بناءً على المعلومات، وهنا فإن مصير إصلاح إدارة المالية العامة يقع في أيدي مستعملي هذه المعلومات وعملية تحويلها إلى قرارات وإجراءات (Cangiano & et.al ,2013,64).

3- القواعد المالية Fiscal Rules

تعد القواعد المالية قيوداً أو حدوداً عددية تسعى لتحويل الموازنة من عملية مفتوحة يتم فيها تجميع المجاميع في نهاية العام إلى عملية منضبطة تحدد الإجماليات في بدايتها وتفرضها طوال مدة إعداد وتنفيذ الموازنة (Cangiano & et.al,2013,38) ، والقواعد المالية أدوات التزام للحد من الإسراف المالي (Gaspar & Amaglobeli ,2019,1).

وتستمد القواعد المالية قوتها من القوانين التشريعية والاتفاقيات فضلا عن تضمينها أحياناً في الدساتير الوطنية، وقد اكتسبت هذه القواعد أهمية كبيرة في العقود الأخيرة من أجل الحد من زيادة عجز موازنات الدول، وزيادة الثقة في السياسة المالية وخفض تكاليف الاقتراض العام وضمان استدامة الدين العام (Badinger & Reuter ,2017,334).

تتضمن القواعد المالية جميع القوانين والمتطلبات الإجرائية المتعلقة بتكوين الموازنة والإدارة المالية، وعلى هذا النحو، فهي أدوات مهمة في أيدي الحكومة المركزية والبرلمان لضمان حسن سير مالية الدولة، وهي تشمل مجموعة القواعد المطبقة على الحكومة العامة بأكملها (Berta & Toth ,2017,10).

وتسعى القواعد المالية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف من بينها تعزيز التزام الحكومات بالسياسات الاقتصادية الكلية السليمة والمستدامة مالياً، والإشارة إلى هذا الالتزام بطريقة شفافة وذات مصداقية للجمهور، كذلك تهدف هذه القواعد إلى تشجيع وفورات مستدامة في الموازنة لمواجهة الاحتياجات طويلة الأجل التي يمكن التنبؤ بها (الناجمة على سبيل المثال، عن شيخوخة السكان، أو استنفاد الموارد الطبيعية، أو متطلبات الاستثمار في البنية التحتية) ، فضلا عن الحد من حجم الحكومة أو الحد من العبء الضريبي وحماية أنواع معينة من النفقات، وإن الدين يسير على مسار مستدام (Allen & et.al ,2013,42).

ويمكن التمييز بشكل أساس بين نوعين من القواعد المالية وهي القواعد الإجرائية والقواعد العددية، وتعمل القواعد الإجرائية على تعزيز الشفافية والمساءلة وفعالية الإدارة المالية، التي تتطلب من الحكومة أن تعلن وتلتزم باستراتيجية للسياسة المالية لمدة زمنية معينة وأن تبلغ عن النتائج المالية وتنشرها على شكل دوري، أما القواعد المالية العددية فإنها تقدم سقوفاً (قيوداً رقمية) لبعض المجاميع الرئيسة للموازنة العامة، ويمكن أن تختلف هذه القيود تبعا لمؤشر الأداء المالي الذي تتعلق به وترغب فيه الحكومة (Crivelli,2020,141) .

يمكن تصنيف القواعد المالية في أربع فئات رئيسة، وتجدر الإشارة إلى أن هذه القواعد لا تعمل بشكل منفصل، إذ يمكنها أن تكمل بعضها بعضا وتشمل:

أ- قواعد توازن الموازنة Budget balance rules: تحدد قواعد توازن الموازنة الفرق ما بين إجمالي الإيرادات وإجمالي النفقات وهي الرصيد الكلي، وعادة ما تحدد الحد الأقصى لمستوى العجز بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي وكذلك الرصيد الأولي (باستثناء نفقات الفوائد) أو الرصيد الجاري (باستثناء النفقات الرأسمالية) (Berta & Toth ,2017,14) ، وتنص هذه القاعدة على أن الإنفاق خلال العام المالية بما في ذلك الإنفاق الجاري والاستثماري، ينبغي أن لا يتجاوز الإيرادات الحالية، أو أن الإنفاق الجاري لا يتجاوز الإيرادات الحالية وأن الاقتراض ينبغي أن يتم فقط لسد العجز من أجل تمويل الإنفاق الاستثماري الذي سيزيد من الإيرادات في المستقبل، وتجدر الإشارة إلى أن هذه القاعدة لا تميز بين مدد النمو الاقتصادي والركود ولا تأخذ بالحسبان صلابة الإنفاق العام على المدى القصير مما يجعل من هذه القاعدة صعبة التنفيذ خلال الدورات الاقتصادية (Folscher,2007,80).

ب- قواعد الدين Debt rules: ويتم تحديد قواعد الديون بشكل عام كحد أقصى لنسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، إما على أساس إجمالي أو صافي، يمكن للقواعد أيضًا تعيين حدود اقتراض محددة، على سبيل المثال، على تمويل البنك المركزي أو إصدار الديون بالعملة الأجنبية (Allen & et.al ,2013,40) ، وإحدى حجج الحكومة لاعتماد هذه القواعد هي أن عبء الإنفاق العام ينبغي أن يوزع إلى حد ما عبر الاجيال، وهذا يعني أن يدفع الجيل الحالي سداد الدين الذي استهلكه ولا يتحمله الجيل القادم (Emmerson & et.al,2005,2).

ت- قواعد النفقات Expenditures rules: وتحدد هذه القواعد الحدود القصوى لمجموع أو فئات معينة من الإنفاق العام يتم تحديدها بشكل عام كقيمة مطلقة أو تحديد معدلات نمو للإنفاق أو نسب مئوية من إجمالي الناتج المحلي مع أفق زمني يتراوح غالبا بين ثلاث إلى خمس أعوام (Allen & et.al ,2013,40)، وهذه القواعد تعمل على تقييد الإنفاق العام خلال مُدد الازدهار المؤقتة عندما تتحقق إيرادات كبيرة مفاجئة مما يسهل عملية الالتزام بحدود العجز، ولا تعمل قواعد الإنفاق على تقييد وظيفة الاستقرار الاقتصادي للسياسة المالية لا سيما في حالات التقلبات الدورية لأنها لا تتطلب أية تعديلات في الإيرادات، فضلا عن ذلك فهذه القواعد ليست مرتبطة مباشرة بهدف القدرة على تحمل الديون لأنها لا تقيد جانب الإيرادات ، ومع ذلك، يمكن أن توفر أداة فعالة لتوحيد الانضباط المالي المطلوب (Schaechter & et.al ,2012,9).

ث- قواعد الإيرادات Revenue rules : ويمكن أن تحدد هذه القواعد حدوداً عليا أو دنيا للإيرادات العامة وتهدف إلى زيادة تحصيل الإيرادات أو منع العبء الضريبي المفرط (أو كليهما) (Cangiano&et.al,2013,112)، إن وضع هذه الحدود للإيرادات العامة قد تشكل تحدياً للإيرادات لا سيما في ظل التقلبات الدورية الكبيرة خلال الدورات الاقتصادية ، ولا ترتبط هذه القواعد بشكل مباشر بالسيطرة على الدين كونها لا تقيد الإنفاق العام، وقد تكون قواعد الإيرادات وحدها سياسة مالية مسايرة للدورة الاقتصادية، إذ إن تحديد حدود دنيا في حالة الانكماش أو سقوفاً عليا في حالة تحسن الإيرادات لا يمثل بشكل عام عملية تثبيت تلقائي على جانب الإيرادات العامة (Schaechter & et.al ,2012,9).

ثانيا: أُطر عمل إدارة المالية العامة

تتمثل مكونات PFM بمجموعة من الأنشطة المالية الأساسية، ويصف البنك الدولي إدارة المالية العامة في الأجزاء المكونة لها: بأنها وضع الموازنات، والمحاسبة، والرقابة الداخلية، وتدفق الأموال، وإعداد التقارير المالية، وترتيبات التدقيق التي تتلقى من خلالها الأموال، وتخصيصها وتسجيل استعمالها(CIPFA,2010,6) وتستعمل لضمان تحقيق الأهداف الرئيسة لإدارة المالية العامة وتشمل:

1- تخطيط الموازنة

الهدف من التخطيط في الموازنة الحكومية هو ضمان وجود أهداف إنمائية وطنية واضحة المعالم، مع إعطاء الأولوية لتعكس الموارد المتاحة، وتخصيص الموارد المحدودة بكفاءة إلى حيث يمكن أن تدعم تحقيق تلك الأولويات على أفضل وجه، والعنصر الرئيس في ذلك هو ضمان إمكانية ترجمة الخطط بشكل مناسب في موازنات وأنشطة قابلة للتنفيذ وضمان تنفيذ تلك الخطط في الممارسة العملية (Ministry of Finance in Uganda,2019,34).

وتخطيط الموازنة هو الخطوة الأولى في إدارة الشؤون المالية العامة وتتألف من مسح للبيئة الاقتصادية الكلية للدولة لوضع أساس للأنشطة الاقتصادية ، وتحديد الأولويات الوطنية والقطاعية والمؤسساتية على المدى القصير والمتوسط والطويل(RMA,2017,11-12)، كما أن هناك حاجة أيضا إلى التنبؤات الخاصة بقطاعات معينة لضمان اتساق قطاعات الموازنة بشكل متبادل مع الاحتياجات المجتمعية وكذلك للوفاء بالالتزامات المتعلقة بالاتفاقيات الدولية كالأهداف الانمائية (ECLAC,2015,2) ويوفر مسح بيئة الاقتصاد الكلي تقديرات الموارد التي يتم تخصيصها للأولويات المحددة من خلال عملية إعداد الموازنة (RMA,2017,11-12).

ويعد تحديد التنبؤات بالموازنة وما يرتبط بها من مسح للبيئة الاقتصادية والاجتماعية من أكبر التحديات التي تواجه العاملين في إدارة المالية العامة وذلك نظراً لعدم اليقين والغموض المرتبط بالمستقبل فيما يخص الموارد المتاحة وفي وقت تكون فيه احتياجات الأفراد غير معروفة (McDonald,2015,3) وهنا تُعد الموازنة كونها مكان التوفيق بين الموارد واحتياجات الأفراد (Lazăr & Andrei,2006,42).

تكمن أهمية التنبؤ بالموازنة في تشكيل فكرة عن الاتجاهات المستقبلية في ظل ظروف مختلفة ومستوى تأثير العوامل الخارجية والداخلية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدولة، مما يسمح بتحديد المخاطر في الوقت المناسب وتجنب النتائج السلبية، فضلا عن العلاقة الوثيقة لهيكل الموازنة مع مؤشرات الاقتصاد الكلي، ومن ثم تؤثر وتتأثر الموازنة بمجموعة الخصائص المؤسسية والهيكلية للاقتصاد.

وبناءً على ذلك فإن توقعات الموازنة هي وسيلة لتبرير اختيار استراتيجية الموازنة واتخاذ قرارات محددة من قبل الدولة بشأن تنظيم الموازنة، وفي الوقت نفسه فإن التنبؤ بالموازنة هو الأساس للتنبؤ بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للوحدات الإدارية والإقليمية والدولة ككل، وتستند توقعات الموازنة إلى توقعات المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية لتنمية الدولة (Valentina,2017,315).

وعلى الرغم من وضع الموازنة العامة في معظم دول العالم لمدة عام واحد، إذ تأخذ في تفصيلها أيضا الاعتبارات التي تقع خارج دورة الموازنة، إلا أن مدة عام واحد اقصر من أن تلبي المتطلبات المتعلقة بالنفقات العامة، وعليه فإنه يُلزم ذلك وضع موازنة لمدة عام تضمن اعتماد سياسة الحكومة المتوقعة ضمن إطار الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط والطويل، كما تضمن استمرار الإجراءات الحكومية المتوقعة في الأعوام القادمة، وينبغي أن توفر الموازنة التأسيس والاستمرارية لسياسة وأهداف الدولة، مع عرض القواعد والإجراءات التي ينبغي اتباعها ، لذلك فإن وضع خلفية للاقتصاد الكلي على المدى المتوسط والطويل يشكل شرطاً ضرورياً لموازنة قوية، وأن تخطيط الموازنة هو الطريقة الأكثر فاعلية لمزج الأهداف قصيرة الأجل بالأهداف المتوسطة والطويلة الأجل(Lazăr & Andrei,2006,42-43).

2- تخصيص الموازنة

تخصيص الموازنة هو توزيع الموارد في الأماكن التي تسهم في تحقيق أهداف الحكومة، ويتم تقسيم الموارد جنباً إلى جنب مع الأولويات السياسية وأهمية وفعالية المشروعات والبرامج (Nillaor,2014,36)، وأن تخصيص الموازنة على وفق شروط واضحة على المبالغ التي يمكن انفاقها، وينبغي تحديد هذه الشروط قبل أن تتقدم الإدارات بطلب للحصول على الموارد،

وينبغـــي أن يـــتم تحديـــدها مركزيـــاً لكـــل وزارة وقطـــاع علـــى وفـــق الأهـــداف الحكوميـــة (Schick,1998,95).

وتسير الدول على وفق نهجين لتخصيص الموازنة الأول تخصيص الموازنة على وفق نهج "من أسفل إلى أعلى bottom-up budgeting" وبموجبه ترسل جميع الجهات والوزارات الحكومية طلبات التمويل إلى وزارة المالية، من المعروف أن هذه الطلبات تتجاوز إلى حد كبير ما يعتقدون أنه ستحصل الموافقة عليه، من أجل الوصول إلى موازنة واقعية، تتفاوض وزارة المالية مع الجهات الحكومية والوزارات المعنية حتى يتم التوصل إلى أرضية مشتركة للاتفاق (Ouda,2015,51)، وبمجرد الانتهاء من المفاوضات، يتم توحيد النفقات الإجمالية ومقارنتها بالإيرادات المتوقعة، إذا عُدَّ العجز مفرطاً، فسيتم تكليف وزير المالية بمهمة بدء جولة جديدة من المفاوضات، أو سيطلب منه تقديم مقترحات حول كيفية زيادة الإيرادات، مما يشير إلى أن إجمالي الإنفاق يتم تحديده، إلى حد كبير، بناءً على مناقشة وتحديد تفاصيل الموازنة (Ljungman,2009,5).

هذا النهج "من أسفل إلى أعلى" له العديد من العيوب إذ إنه يستهلك الكثير من الوقت، ويعلم جميع المشاركين أن الطلبات الأولية ليست واقعية فضلا عن أن هذا النهج ينطوي على تحيز متمثل في المبالغة في طلبات تخصيص الإنفاق(Ouda,2015,51).

أما نهج التخصيص الآخر فهو " من أعلى إلى أسفل Top-down budgeting " وبموجبه تتخذ الحكومة قراراً بشأن المستوى الإجمالي للنفقات وتقسيم هذا الإجمالي بين وزارات الإنفاق منفردة، وعليه يكون لكل وزارة حد محدد مسبقاً للمبلغ الذي يمكنها إنفاقه، وبعبارة أخرى تعرف كل وزارة منذ البداية سقف انفاقها، وبمجرد أن تتخذ الحكومة هذا القرار فإن وزارة المالية تنسحب إلى حد كبير عن المشاركة في تفاصيل مخصصات موازنة كل وزارة، وتهتم وزارة المالية فقط بمستوى إجمالي الإنفاق فقط من الموازنة لكل وزارة، وليس المخصصات الداخلية لكل وزارة، وعليه يتولى الوزير في الوزارات الأخرى (بصفته وزيراً للمالية للوزارة الخاصة به) تخصيص مخصصات الموازنة بين مختلف البرامج والأنشطة التابعة لتلك الوزارة، ويمنح هذا النهج كل وزير سيطرة أكبر على مقترحات موازنة وزارته يمكنه من خلالها تحديد واختيار مستوى الأولوية لكل برنامج (Ouda,2016,5).

ويتميز هذا النهج بأنه يجلب اعتبارات الاستدامة المالية إلى الواجهة في عملية الموازنة، التي يمكن أن تعزز اتخاذ القرارات بشأن مستويات الإنفاق الإجمالية في مقابل الإيرادات المتوقعة، كما أنه ليس من الممكن وضع حد أعلى على إجمالي الإنفاق ولا من الممكن تحديد

سقوف قطاعية، دون الحصول على بعض التأكيد من أن الوظائف الحكومية الاساسية والاصلاحات تتلقى تمويلاً كافياً(Ljungman,2009,6).

ويعاب على هذا النهج أن انسحاب وزارة المالية من الرقابة التفصيلية على النفقات يمكن أن يترك متخذي القرار في الموازنة دون معلومات كافية لاتخاذ قرارات مفيدة ودون تأثير كافٍ لإدارة الشؤون المالية في الدولة، نظراً لتحول دور وزارة المالية من التحكم في الإنفاق إلى دور توجيهي للأداء المالي والتخصيص الجيد (Cangiano & et.al ,2013,61).

3- تنفيذ الموازنة

يعد تنفيذ الموازنة المرحلة النشيطة في إدارة المالية العامة، خلال هذه المرحلة يتم جمع الأموال العامة وإنفاقها من أجل تحقيق رفاهية الأفراد والسعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة(Dorotinsky (a) ,2003,4) ، أي أنها المرحلة التي يتم فيها استعمال الموارد لتنفيذ السياسات المدرجة في الموازنة ، وينبغي أن يفي نظام تنفيذ الموازنة بالأهداف الرئيسة الثلاثة لنظام إدارة المالية العامة (الانضباط المالي، الكفاءة التخصيصية، الكفاءة التشغيلية) وينبغي أن تكون إجراءات تنفيذ الموازنة متوازنة بشكل مناسب لتجنب التضارب بين هذه الأهداف(Dorotinsky (b) ,2003,1).

ويشير تنفيذ الموازنة إلى العملية التي تنفذ من خلالها المؤسسات العامة الأنشطة والبرامج التي خصصت لها الجهة التشريعية اعتمادات في الموازنة (NTRK,2016,25) أن هذه المرحلة تهدف إلى تقييم ما إذا كانت التقديرات الأولية تتطابق مع الأرقام الحالية أو الأرقام اللاحقة(Sofianu,2010,15).

والقضية الرئيسة في تنفيذ الموازنة هي كيفية تحقيق توازن مناسب بين الالتزام بالموازنة من ناحية والمرونة من ناحية أخرى، فالتزام الموازنة هو العملية التي تحتفظ بالاعتمادات اللازمة لتغطية المدفوعات اللاحقة للوفاء بالتزام قانوني، وأن التحكم في التزامات الموازنة في إطار الاعتمادات سيحد من مخاطر الإفراط في الإنفاق (Allen & et.al ,2013,286-288)، كما يجب على الموازنة أن تكون مرنة إذ إن الموازنة التي يتم إقرارها قد لا تشبه الموازنة عند تنفيذها، وذلك نتيجة الظروف الجديدة الناشئة خلال عام الموازنة (مثل الطوارئ البيئية أو الاقتصادية) ومن ثم تحتاج الموازنة إلى المرونة للتعامل مع مثل هذه الظروف، كما قد تنشأ ضغوط أُخرى على الموازنة منها تجاوز بعض المؤسسات التنفيذية لاعتماداتها المخصصة أو الفساد الاداري، وما إلى ذلك، ويمكن أن يؤدي ذلك إلى الهدر أو العجز والمديونية ، لذلك ينبغي عند إجراء تعديلات للموازنة خلال العام وإيلاء الاعتبار الواجب للعملية

القانونية بعد النظر بعناية في الحقائق والشفافية بطريقة تعزز الأهداف التي تختارها الحكومة (Dorotinsky (a) ,2003,4).

وتهدف مرحلة تنفيذ الموازنة إلى الاسهام في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في قطاعات الاقتصاد المستفيدة من الموازنة، كما تهدف إلى تنفيذ الموازنة بصيغتها المُرخصة والمصرح بها بأقل قدر ممكن من الانحراف، والتكيف مع الظروف المتغيرة عن طريق تعديل الموازنة حسب الضرورة خلال العام، كما توفر هذه المرحلة بيئة مناسبة لمؤسسات الإنفاق تؤدي إلى تنفيذ الموازنة بسلاسة، وضمان وجود توازن مناسب بين السياسات والإجراءات المعمول بها بين مؤسسات الإنفاق والحكومة المركزية (Dorotinsky (a),2003,4).

4-**المحاسبة**

إن أساس اتخاذ القرار الجيد هو الحصول على المعلومات الصحيحة، فمعظم القرارات الحكومية لها جانب مالي وأن معرفة ما تملكه الحكومة وتدين به، وكذلك فهم الواقع الاقتصادي لأنشطتها يحسن من جودة القرارات المتخذة (IFAC,2020,6)، ويرتبط ذلك بالأساس المحاسبي المتبع في الدولة، الذي هو الطريقة التي يتم بها تسجيل الإيرادات والنفقات في السجلات المحاسبية والإبلاغ عنها في البيانات المالية، ويوفر أساس المحاسبة معاييرا لتحديد العام المالية التي ينبغي أن تسجل فيها هذه المعاملات (Kuria,2011,18) ، وتتبع أغلب الحكومات نهجين في أساس المحاسبة الأول محاسبة الأساس النقدي والثاني محاسبة أساس الاستحقاق.

أ- **المحاسبة على أساس النقد:** هي طريقة للاعتراف بعناصر البيانات المالية على أساس ممارسة تسجيل الإيرادات عند استلام النقد وتسجيل النفقات عند دفع النقد، ومن ثم يتم الاعتراف بالإيرادات والمصروفات وكذلك الأصول والخصوم على وفق التدفقات النقدية المالية المرتبطة بها، بغض النظر عن اللحظة التي يتم فيها كسبها أو استحقاقها (Vela,2018,557)، وعلى الرغم من فوائد الأساس النقدي للحكومات في تحقيق الانضباط المالي من خلال تخصيص الموازنات النقدية فضلا عن السهولة النسبية التي يسهل فهمها من قبل الموظفين غير الماليين والجمهور (IFAC,2020,17)، الا أنه يمكن أن يؤدي إلى بيانات مالية مضللة، لأنها لا تعطي حقيقة الوضع المالي للحكومة (Tudor,2018,128)، كما أن المحاسبة النقدية غير متوافقة مع الخصائص النوعية للمعلومات المحاسبية المطلوبة لتوفير معلومات مالية مفيدة، مثل الملاءمة أو المقارنة أو التحقق أو حسن التوقيت (Vela,2018,660).

ب-**المحاسبة على أساس الاستحقاق:** وتشير إلى تسجيل الإيرادات والنفقات كافة عند حدوثها، بغض النظر عن وقت تبادل النقد، أي يتم تسجيل جميع العمليات والأحداث في السجلات

المحاسبية وإثباتها في البيانات المالية للمدد التي تتعلق بها (Tudor,2018,128)، إن المحاسبة على أساس الاستحقاق نتيجة طبيعية لهدف تحسين الأداء، سواء في تقديم الخدمات أو في إدارة موازنة الحكومة، إذ أنها توفر معلومات جديدة مفيدة للقرار تؤدي إلى اتخاذ قرارات أفضل من قبل الحكومة وتمكين خطاب جديد يدعم الإدارة المالية القوية في القطاع العام (IFAC,2020,10).

ويمكن أن يؤدي الانتقال إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق إلى تحسين مصداقية المالية للحكومة، وبالنسبة للاقتصادات النامية يمكن أن يؤدي الانتقال إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق زيادة الثقة في إدارة المالية العامة ، فضلا عن ذلك تنشئ محاسبة أساس الاستحقاق معلومات جديدة حول الالتزامات المحتملة، التي يمكن أن تكون مفيدة للحكومات في تحديد المخاطر المالية، وهذه المعلومات الجديدة تجعل صناع القرار أكثر اطلاعاً على نطاق الالتزامات والمخاطر التي تواجه القطاع العام، ويمكنهم عندئذ النظر في الخطوات التي ينبغي اتخاذها للحد من هذه التحديات أو تخفيفها (IFAC,2020,6-7).

يوفر أسلوب الاستحقاق الحصول على معلومات صحيحة تمثل أساساً لاتخاذ قرار جيد وتحقيق القيمة مقابل المال واتخاذ القرارات المستدامة مالياً ، إن معظم القرارات الحكومية لها جانب مالي ومعرفة ما تملكه الحكومة وتدين به، وكذلك فهم الواقع الاقتصادي لأنشطتها، يحسن من جودة القرارات التي يتم اتخاذها، وبالمثل، فإن استعمال معلومات الاستحقاق لاتخاذ قرارات جيدة بشأن القيمة النسبية للمال من البدائل المختلفة ينطوي على فهم صحيح لتكاليف خيارات السياسة للحكومة (IFAC,2020,20).

ويشير تقرير مؤشر المساءلة المالية للقطاع العام الدولي لعام 2018 أن العديد من الحكومات المركزية (40% من الذين شملهم الاستطلاع) تخطط لتطبيق المحاسبة على أساس الاستحقاق بحلول عام 2023 ليرتفع العدد من (25%) إلى (65%) من الدول تطبق أساس الاستحقاق (IFAC & CIPFA,2018).

5- التقارير المالية

تعد الوظيفة الأساس للحكومات وغيرها من كيانات القطاع العام وهي تقديم الخدمات التي تعزز أو تحافظ على رفاهية الأفراد، ومن ثم فإن الحكومات وكيانات القطاع العام الأخرى مسؤولة أمام الجهات التي تزودها بالموارد، بتقديم التقارير المالية خلال المدة المشمولة بالتقرير وعلى المدى الطويل (IPSASB,2014,14).

تسعى التقارير المالية عن الموازنة إلى توفير معلومات حول استعمال الأموال العامة التي تكون مفيدة لأغراض المساءلة ولأغراض صنع القرار

(IPSASB,2013,4) (IPSASB,2014,13) إذ إن التقارير المالية تمارس دوراً خاصاً لأنها تمثل الأداة الرئيسة لتسجيل أنشطة الإدارة والابلاغ عنها، ومن ثم يسهم الابلاغ المالي العام بشكل كبير في تحقيق أهداف إدارة المالية العامة بشأن إعداد التقارير الداخلية والخارجية لأغراض المساءلة (Nyamita & et.al,2015,27)، كما تستعمل معلومات التقارير المالية من قبل مستعملي هذه التقارير لأجل صنع القرار بشأن توفير الموارد للكيان داخل القطاع العام (IPSASB,2014,15).

إن إعداد التقارير المالية العامة الجيدة ضروري لمعالجة المشكلات التي أبرزتها الأزمات الاقتصادية والمالية العالمية، وهو يرشد السياسة الحكومية ويساعد على جعل الاقتصادات الوطنية، الخدمات العامة، أكثر استدامة ومرونة على المدى الطويل (IFAC,2020,13)، وهذه التقارير المالية غالبا ما يتم إنتاجها خلال العام (لإظهار التقدم في تنفيذ الموازنة أثناء الإنفاق) وبعد نهاية مدة الموازنة لتقديم سجل كامل للأنشطة المالية للحكومة، وكيف يقارنون بما تم التخطيط له في الأصل(Andrews & et.al,2014,5).

ولكي تحقق التقارير المالية هدفها في خدمة إدارة المالية العامة ينبغي أن تتصف بعدد من الخصائص منها (NAZ,2017,50-51):

أ- قابليتها للفهم: أي أن تكون المعلومات مفهومة ويتوقع من المستعملين فهم معناها بشكل معقول، ومع ذلك فإن مبدأ القابلية للفهم لا يعادل البساطة لا سيما بالنسبة للتقارير المالية للقطاع العام، ومن ثم لا ينبغي استبعاد المعلومات المتعلقة بالمسائل المعقدة من البيانات المالية لمجرد أنه قد يكون من الصعب للغاية على بعض المستعملين فهمها، إذ يفترض أن يكون لدى المستعملين معرفة معقولة بأنشطة الجهة الحكومية والبيئة التي تعمل فيها.

ب- الملاءمة: أي أن تكون المعلومات ذات صلة بالمستعملين إذ يمكن استعمالها للمساعدة في تقييم الأحداث الماضية أو الحالية أو المستقبلية أو في تأكيد أو تصحيح التقييمات السابقة، فضلا عن كونها تصل في الوقت المناسب.

ت-المصداقية: أي أن معلومات التقارير المالية موثوقة وخالية من الأخطاء المادية والتحيز، ويمكن الاعتماد عليها من قبل المستعملين لتمثل بأمانة ما تهدف إلى تمثيله أو يمكن توقعه بشكل معقول.

ث- العقلانية: وهي إدراج درجة من الحذر في ممارسة الأحكام اللازمة في عمل التقديرات المطلوبة في ظل ظروف عدم اليقين، بحيث لا تتم المبالغة في الأصول أو الإيرادات ولا يتم التقليل من الخصوم أو المصاريف.

ج- المقارنة: ينبغي أن تكون المعلومات في التقارير المالية قابلة للمقارنة عندما يكون المستعملون قادرين على تحديد أوجه الشبه والاختلاف بين تلك المعلومات والمعلومات في تقارير أُخرى.

6- التدقيق

على الرغم من وجود رقابة على الموازنة، إلا أن الأخطاء والمخالفات في تنفيذها أمر لا مفر منه، ولهذه الأسباب يوجد تدقيق الموازنة، وتدقيق الموازنة هو أداة الحكومة التي تذكر منفذي الموازنة بشكل دائم بالعمل بشكل صحيح، من أجل تجنب المخالفات، وهذا هو السبب في أن منفذي الموازنة يحاولون العمل بانتظام، من أجل القضاء على المخالفات التي ربما لم يجدها التدقيق، مما يقلل من المخاطر الكامنة (Milojević,2018,337)، وتشمل هذه المخاطر سوء استعمال الموارد المالية والبشرية والتقنية، بما في ذلك الهدر، والفشل في تنفيذ قرارات الموازنة وغيرها من السياسات بطريقة منتظمة وفعالة، والاحتيال والخطأ، وسجلات محاسبية غير مرضية (Allen & Tommasi,2001,259).

يتضمن التدقيق سلسلة من الأنظمة والتدابير والعمليات التي يتبناها كيان داخل أو خارج القطاع العام، من أجل ضمان عمل إدارة المالية العامة في الامتثال الكامل للقوانين والمعايير واللوائح (Bisongo,2018,3360)، فضلا عن ضمان توافق تخطيط الموازنة واستعمال الموارد العامة مع قوانين الدولة، والسعي إلى تحقيق الأهداف التي حددها البرلمان والحكومة، وبدون هذه الآليات، هناك خطر كبير من أن قرارات السياسة ستستند إلى معلومات مضللة، وأن الموارد سوف تتم ادارتها بشكل سيىء (Allen & Tommasi ,2001,341).

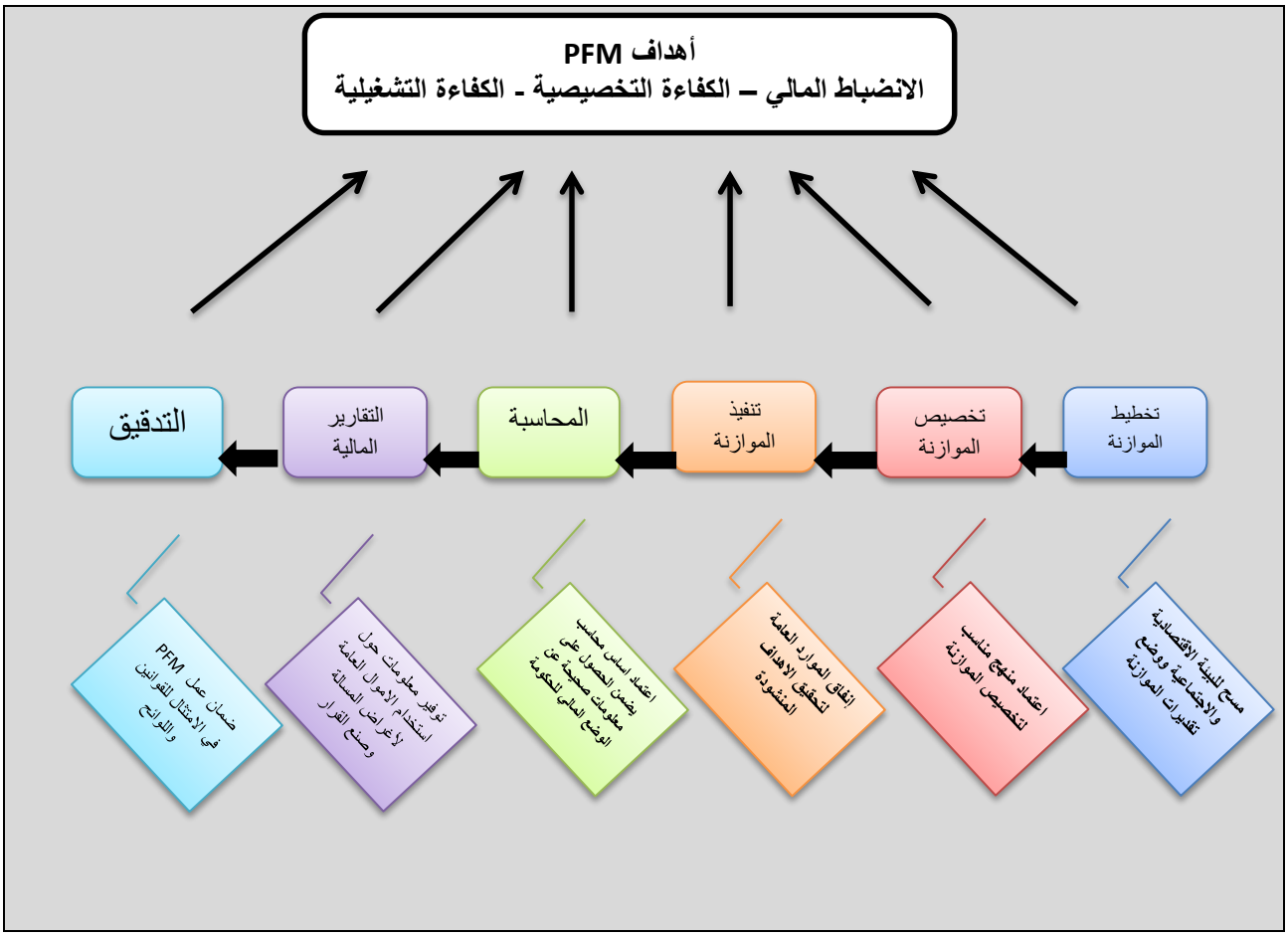
إن مفهوم وانشاء التدقيق أمر متأصل في إدارة المالية العامة لأن إدارة الاموال تمثل ثقة، وأن التدقيق لا يمثل غاية في حد ذاته ولكنه جزء لا غنى عنه من النظام الذي يهدف إلى الكف عن الانحرافات وانتهاكات مبادئ الشرعية والكفاءة والفعالية في الإدارة المالية في وقت مبكر بما يكفي لإمكانية اتخاذ اجراءات تصحيحية، لجعل أولئك المسؤولين خاضعين للمساءلة، أو اتخاذ خطوات لمنع (أو على الاقل جعل الأمر أكثر صعوبة) لمثل هذه الانتهاكات(Allen&Tommasi,2001,341).

وتؤدي مؤسسات التدقيق دوراً أساسياً، بصفتها الوصي المستقل على ثقة الجمهور، في ضمان الاستعمال السليم للموارد المدرجة في الموازنة، كما ينبغي عليها أن تعمل بشكل جيد وبشكل رسمي مع جميع جوانب المساءلة المالية، بما في ذلك من خلال تقارير التدقيق ذات الصلة بدورة الموازنة التي يجب نشرها في الوقت المناسب، وفيما يتعلق بالكفاءة والقيمة مقابل المال، ينبغي أن يكون لكل من أنظمة الرقابة الداخلية والخارجية دور في مراجعة فعالية تكلفة

البرامج والتأكد من تحقيق القيمة مقابل المال المنفق وتقييم جودة المساءلة(OECD,2014,6)، وتعد المساءلة والقيمة مقابل المال في استعمال الاموال العامة عناصر أساسية في أنظمة الحكم السليمة، ويتمثل الهدف المركزي لنظام المساءلة في ضمان إنفاق الاموال العامة بطريقة منتظمة وفعالة، ومعالجة أوجه القصور المحتملة في الوقت المناسب(RMI,2017,12).

ويلخص الشكل (5) هذه المكونات

الشكل (5) أُطر عمل إدارة المالية العامة وارتباطها بأهداف إدارة المالية العامة



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على ما عرضته أدبيات PFM

الفصل الثالث

تقييم إدارة المالية العامة ضمن منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية

الفصل الثالث

تقييم إدارة المالية العامة ضمن منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية

تمهيد

اعتادت المنظمات الدولية على البحث عن أطر لتقييم الأداء في جميع المجالات، وقد نتج عن البحث عن أداة لتقييم إدارة المالية العامة برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية، وهو برنامج شراكة، تم إطلاقه وإدارته بواسطة سبعة شركاء تنمية دوليين وهم: المفوضية الأوروبية، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ووزارة الخارجية الفرنسية، ووزارة الخارجية النرويجية، وأمانة الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية، وإدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة، وتم اصدار النسخة الأولى منه عام 2011 والذي يمثل انطلاقة مهمة تبعتها تحديثات على هذا البرنامج عام 2016، ويبحث اطار الإنفاق العام والمساءلة المالية تحديد نقاط القوة والضعف في إدارة مالية الدولة كما إنه يجرى على مدد من أجل رصد التقدم المحرز في محاور إدارة المالية العامة بين تلك المدد وما يتبعها من اصلاحات، وقد تم تقييم 153 دولة في العالم حتى عام 2020 وكان العراق من ضمن هذه الدول وضمن هذا السياق تم تقسيم الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: هيكلية منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية

المبحث الثاني: تقييم إدارة المالية العامة في العراق ضمن منهج PEFA

المبحث الأول

هيكلية منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية

يوفر منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية (Public Expenditure and Financial Accountability-PEFA-) اطاراً لتقييم نقاط القوة والضعف في الإدارة المالية العامة والابلاغ عنها باستخدام مؤشرات كمية لقياس الاداء، ولقد تم تصميم نظام الإنفاق العام والمساءلة المالية لتوفير لمحة عن أداء إدارة الشؤون المالية العامة في نقاط محددة من الوقت باستخدام منهجية يمكن تكرارها في التقييمات المتعاقبة مع إعطاء ملخص للتغييرات بمرور الوقت، ويتضمن إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية تقريراً يقدم لمحة عامة عن نظام إدارة الشؤون المالية العامة يتم تقييمه على اساس الادلة مقابل 31 مؤشراً للأداء، كما يوفر تحليلا لنتائج أداء النظام ككل ونتائج الموازنة (انضباط مجمل المالية العامة، والتخصيص الاستراتيجي للموارد، وكفاءة تقديم الخدمات العامة)، ويوفر اساساً للتخطيط للإصلاح والحوار بشأن الاستراتيجية والأولويات، ورصد التقدم المحرز في PFM (PEFA(a),2020,9).

تساعد منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية كأداة للحكومات على إجراء تحسينات مستدامة في ممارسات إدارة المالية العامة من خلال توفير وسيلة لقياس الأداء ومراقبته مقابل مجموعة من المؤشرات تشمل جميع المؤسسات والأنظمة والعمليات في إدارة المالية العامة (PEFA,2018,5).

وتحدد تقارير الإنفاق العام والمساءلة المالية البيئة الاقتصادية التي يواجهها القطاع العام، وتفحص طبيعة الاستراتيجية والتخطيط القائم على السياسات، وتحلل كيف يجري تنفيذ القرارات المتعلقة بالموازنة، فضلا عن ذلك، تفحص تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية الضوابط التي تستعملها الحكومات لضمان الحصول على الموارد واستعمالها على حسب المرجو منها، كما توفر منهجية PEFA اطاراً لتقييم مدى الشفافية والمساءلة فيما يخص الوصول إلى المعلومات ورفع التقارير والقيام بالإبلاغ ومراجعة الحسابات، وانعقاد الحوار بشأن سياسات إدارة المالية العامة واجراءاتها، وتراعي منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية كلا من المؤسسات والقوانين واللوائح والمعايير التي تستعملها الحكومات في عملية إدارة المالية العامة(PEFA(b),2016,8).

كما تتيح تقارير الإنفاق العام والمساءلة المالية لجميع مستعملي المعلومات الحصول على لمحة سريعة عن نقاط القوة والضعف في نظام إدارة الشؤون المالية العامة في الدولة، ويرى المستعملون أيضا اثار نتائج الأداء الكلي للأهداف الرئيسة المتعلقة بالانضباط المالي، وتخصيص الموارد الاستراتيجية، وكفاءة تقديم الخدمات، لذا يسهم برنامج الإنفاق العام والمساءلة

المالية في الحوار المعني بالاحتياجات والأولويات المتعلقة بإصلاح إدارة المالية العامة (PEFA(a),2016,1) .

أولا: نطاق ومدى تغطية إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية

الغرض من نظام إدارة المالية العامة السليم هو ضمان تنفيذ سياسات الحكومات المرجوة وتحقيق أهدافها ويعد انفتاح وانتظام ذلك النظام من بين العناصر المساعدة المطلوبة من أجل الحصول على النتائج المرغوب فيها على المستويات الثلاث في المالية العامة والموازنة (PEFA,2011,1):

1- يتطلب انضباط مُجمل المالية العامة رقابة فعالة على إجمالي الموازنة وإدارة المخاطر المالية.
2- يتضمن التخصيص الاستراتيجي للموارد تخطيط الموازنة وتنفيذها بما يتوافق مع أولويات الحكومة التي تستهدف تحقيق أهداف السياسة العامة.
3- تتطلب كفاءة تقديم الخدمة استعمال الإيرادات المُدرجة في الموازنة لتحقيق أفضل مستوى من الخدمات العامة في حدود الموارد المتاحة.

ثانيا: الركائز الاساسية لأطار الإنفاق العام والمساءلة المالية

يحدد برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية سبع (ركائز) للأداء في نظام إدارة المالية العامة المنفتح والمنتظم وهو امر اساسي لتحقيق هذه الأهداف، ومن ثم فإن الركائز السبع تحدد العناصر الرئيسة لنظام إدارة المالية العامة، وهي تعكس أيضا ما هو مرغوب فيه والقابل للقياس وتتمثل هذه الركائز فيما يلي (PBO,2017,2):

1- **مصداقية الموازنة:** تتسم موازنة الحكومة بالواقعية ويجري تنفيذها حسبما مرجو منها و يجري قياس ذلك من خلال مقارنة الإيرادات والنفقات الفعلية (النتائج الفورية لنظام إدارة المالية العامة) بالموازنة الأصلية المُعتَمدة.
2- **شفافية المالية العامة:** تتسم المعلومات المتعلقة بإدارة المالية العامة بالشمول والاتساق وإمكانية وصول المستخدمين إليها، يتحقق ذلك من خلال التصنيف الشامل للموازنة، وشفافية الإيرادات والنفقات الحكومية كافة بما في ذلك التحويلات بين الأجهزة الحكومية، والمعلومات المنشورة عن أداء تقديم الخدمة، وإمكانية الوصول إلى الوثائق المالية والمعنية بالموازنة.
3- **إدارة الأصول والخصوم:** تضمن الإدارة الفعالة للأصول والخصوم توفير الاستثمارات العامة للقيمة مقابل المال، وتسجيل الاصول وادارتها، وتحديد المخاطر المالية، وتخطيط الديون والضمانات واعتمادها ومراقبتها بعناية.

4- **وضع الموازنة والاستراتيجية المالية استناداً إلى السياسات:** يجري إعداد الاستراتيجية المالية والموازنة مع مراعاة سياسات الحكومة المالية، والخطط الاستراتيجية، والافتراضات المالية الملائمة والمعنية بالاقتصاد الكلي.

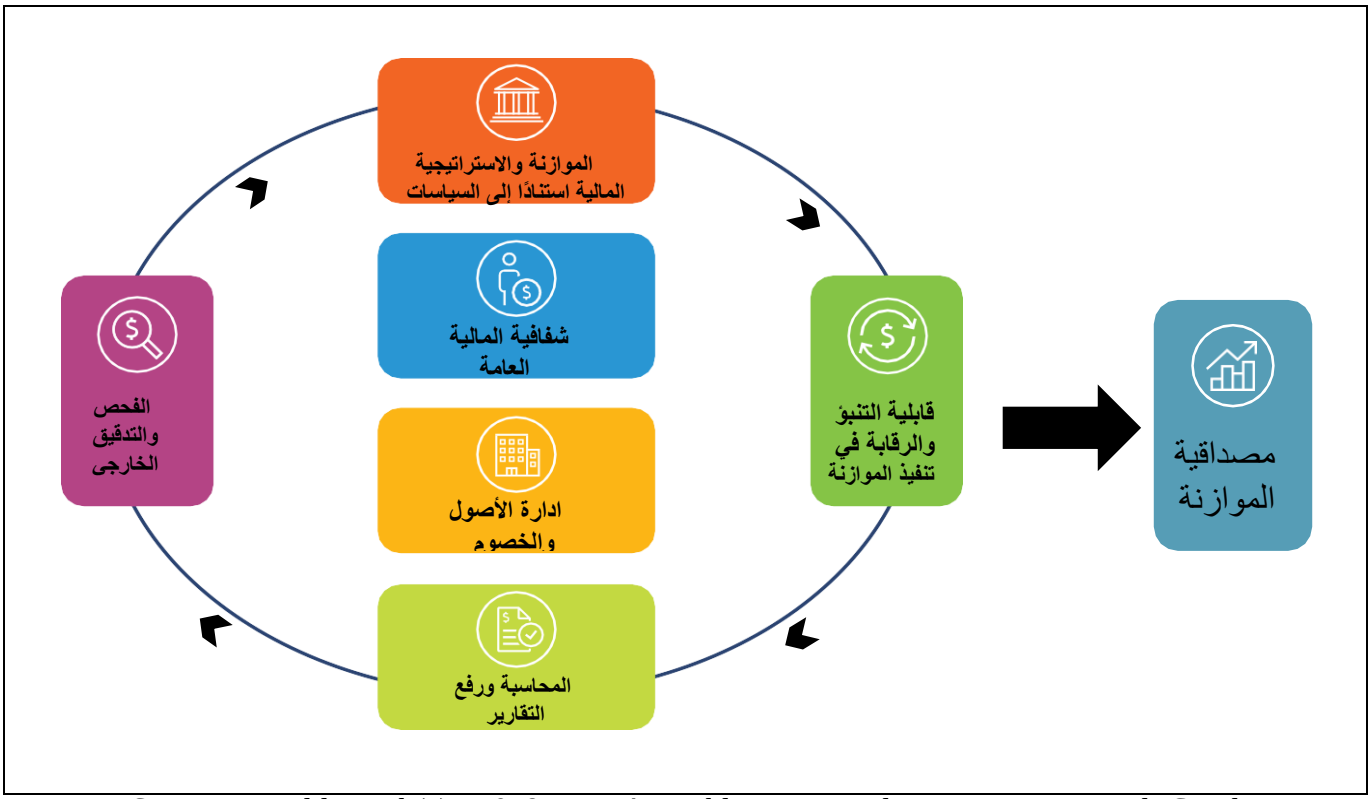
5- **قابلية التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة:** يجري تنفيذ الموازنة ضمن نظام يتسم بفعالية المعايير والضوابط الداخلية لضمان الحصول على الموارد واستعمالها على النحو المرغوب.

6- **المحاسبة ورفع التقارير (الإبلاغ)** : يجري الاحتفاظ بسجلات دقيقة وموثوق بها، ويتم استخلاص المعلومات ونشرها في الأوقات الملائمة لأجل استيفاء احتياجات اتخاذ القرار والإدارة ورفع التقارير والإبلاغ.

7- **الفحص والتدقيق الخارجي:** تخضع المالية العامة للفحص بشكل مستقل كما توجد متابعة خارجية تتناول تنفيذ التوصيات المتعلقة بتحسين اداء السلطة التنفيذية.

ويوضح الشكل (6) العلاقة المتداخلة بين الركائز السبع لنظام إدارة المالية العامة، وفي إطار المجالات العريضة السبع التي توضحها هذه الركائز تقوم منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية بتحديد 31 مؤشرا خاصا يركز كل منها على الجوانب القابلة للقياس في نظام إدارة المالية العامة، ويستعمل برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية النتائج المستخلصة من حسابات المؤشرات الفردية التي تستند إلى الادلة المتاحة لتوفير تقييم متكامل لنظام إدارة المالية العامة مقابل ركائز الأداء لإدارة المالية العامة، ثم يجري تقييما للأثر المحتمل لمستويات أداء الإدارة المالية العامة على ثلاث من النتائج المرجوة في الموازنة، الا وهي الانضباط المالي الكلي، والتخصيص الاستراتيجي للموارد، وكفاءة تقديم الخدمة.

الشكل (6) ركائز الإنفاق العام والمساءلة المالية ودورة الموازنة



Source: World Bank(a) ,2019, PEFA, Public Financial Management, and Good Governance , World Bank , p16.

يشير الشكل (6) إلى أن نظام إدارة المالية العامة موضح في إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية، والذي يشتمل على أربعة ركائز تقابل دورة الموازنة السنوية (الموازنة والاستراتيجية المالية استنادًا إلى السياسات، قابلية التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة، المحاسبة ورفع التقارير، الفحص والتدقيق الخارجي) وركيزتين شاملتين (شفافية المالية العامة، إدارة الاصول والخصوم)، ومن المتوقع أن تؤدي التحسينات في الركائز الأساسية الست إلى تحقيق الركيزة السابعة مصداقية الموازنة (World Bank(a),2019,8).

ثالثا: ما الذي لا تشمله منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية ؟

تركز مؤشرات الإنفاق العام والمساءلة المالية على اداء عمليات العناصر الرئيسة لنظام إدارة المالية العامة وليس على جميع المدخلات والوسائل العديدة التي تمكن نظام إدارة المالية العامة من بلوغ مستوى محدد من مستويات الاداء، لهذا فإن قياس الإنفاق العام والمساءلة المالية لا يقيس العوامل التي تؤثر في أداء إدارة المالية العامة، مثل الإطار القانوني وانظمة تقنية المعلومات والاتصالات أو قدرات الموارد البشرية داخل الحكومة، الا أن هذه الامور ينبغي اخذها في الاعتبار فضلا عن نتائج PEFA بوصفها جزءاً من الحوار المعني بإصلاح إدارة المالية العامة وذلك بعد الانتهاء من إعداد تقرير الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA,2020(b),11-12)

كما لا يتضمن إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية تحليلا للسياسات المالية أو سياسات الإنفاق، والذي من شأنه تحديد ما إذا كانت سياسات المالية العامة قابلة للاستمرار، كما أنه لا يجري تقييما لما إذا كان للنفقات التي تحملتها الموازنة فعليا الاثر المرجو في تقليص الفقر أو تحقيق أهداف اخرى من بين أهداف السياسات أو ما إذا كانت تم تحقيق القيمة مقابل الاموال في تقديم الخدمات.

وقد يتطلب هذا التقييم اجراء تحليلا أكثر تفصيلا للبيانات أو استعمال مؤشرات خاصة لكل دولة، ويتوافر لدى المنظمات الدولية والمؤسسات البحثية مثل هذه الادوات تحت تصرفها للقيام بتحليل أكثر تفصيلا، مثل إدارة مراجعة الإنفاق العام التي يضطلع بها البنك الدولي، ويركز الإنفاق العام والمساءلة المالية على تقييم مدى تمكين نظام إدارة المالية العامة لتحقيق مثل تلك النتائج.

فضلا عن ذلك، فإن إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية لا يقدم توصيات من أجل الاصلاحات أو تقديم افتراضات حول التأثير المحتمل للإصلاحات الجارية على أداء الإدارة المالية العامة، الا أن الإطار يقر الاجراءات التي تتخذها الحكومات بشأن اصلاح أنظمة إدارة المالية العامة وذلك من خلال وصف التدابير الحديثة والجارية، ولذلك يلخص تقرير الإنفاق العام والمساءلة المالية جدول اعمال إصلاح الحكومة ولكنه لا يجري تقييماً لمثل هذه الجداول، كما أنه أيضا لا يشمل اطار PEFA العناصر المتعلقة بالدفاع والنظام العام والسلامة ما لم تتوافر المعلومات، ويتعلق ذلك بالعديد من مؤشرات PEFA، بما فيها (مؤشرات الاداء 6 ، 12 ، 23 ، 24)(PEFA,2016(b),11-12).

رابعا: تحديث منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية

تم اصدار إطار عمل الإنفاق العام والمساءلة المالية الأول عام في 2005، وتبعه تحديثات في عامي 2011و 2016، وعلى الرغم من التماثل في إطار PEFA لعامي 2005 و2011، إلاّ أن التحديث كان بين اطاري عام 2011و2016 والذي شمل الركائز والابعاد والمؤشرات كما يعرضه الجدول الآتي:

الجدول (1) مقارنة ما بين ركائز ومؤشرات وابعاد الإنفاق العام والمساءلة المالية لعامي 2011 و2016

الركائز	2011		2016	
	المؤشرات	الابعاد	المؤشرات	الابعاد
مصداقية الموازنة (2011-2016)	4	6	3	6
شفافية المالية العامة (2011-2016)	6	10	6	12
وضع الموازنة والاستراتيجية المالية استنادًا إلى السياسات (2011-2016)	2	7	5	17
قابلية التنبؤ والسيطرة في تنفيذ الموازنة (2011-2016)	9	29	8	28
المحاسبة ورفع التقارير (2011-2016)	4	9	3	10
الفحص والتدقيق الخارجي (2011-2016)	3	10	2	8
ممارسات المانحين (2011)	3	5	-	-
ادرة الاصول والخصوم (2016)	-	-	4	13
المجموع	31	76	31	94

المصدر: من تجميع الباحث بالاعتماد على:

1- PEFA ,2011, Public Financial Management Performance Measurement Framework , PEFA Secretariat , Washington, USA.P 9.

2- PEFA ,2016(a), Public Framework for assessing public financial management , PEFA Secretariat , Washington, USA,P 11-13

ويوضح الجدول(1) التغييرات المهمة ما بين إصدارات 2011و2016 من الإطار ما يأتي (World Bank(a) ,2019,17) :

أ- إضافة أربعة مؤشرات جديدة.

ب-توسيع وصقل المؤشرات في منهج 2016.

ت-إعادة معايرة المعايير الأساسية للأداء الجيد في العديد من المجالات.

ث-تركيز أقوى على الشفافية والرقابة المالية الداخلية.

ج- توسيع النطاق ليشمل المزيد من التغطية لأداء الحكومة المركزية.

ح- زيادة الاهتمام بالجوانب غير النقدية للأموال العامة.

خ- زيادة التركيز على استعمال تنبؤات الاقتصاد الكلي، والاستراتيجية المالية والتوقعات المالية على المدى المتوسط، ومنظور متوسط الأجل في موازنة الإنفاق، ومواءمة الخطط الاستراتيجية مع مخصصات الموازنة.

د- توسيع نطاق تغطية إدارة الإيرادات لتشمل كلاً من الإيرادات الضريبية وغير الضريبية.

ذ- ازالة مؤشرات محددة لممارسات المانحين.

خامسا: تركيبة ركائز ومؤشرات وابعاد الإنفاق العام والمساءلة المالية

الجدول (2) يوضح ركائز ومؤشرات وابعاد تقيم الإنفاق العام والمساءلة المالية والتحديثات التي طرأت عليها وكما هي في إطار PEFA لعام 2016.

الجدول (2) ركائز ومؤشرات وابعاد إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية

الركائز	مؤشرات الاداء	الابعاد
1. مصداقية الموازنة	1. حصيلة النفقات المنجزة	1.1 حصيلة النفقات المنجزة
	2.تركيبة النفقات المنجزة	2.1 تركيبة النفقات المنجزة طبقا للتصنيف الوظيفي
		2.2 تركيبة النفقات المنجزة طبقا للنوع الاقتصادي
		2.3 الإنفاق من احتياطي المخصصات الطارئة
	3.الإيرادات المنجزة	3.1 حصيلة الإيرادات المنجزة
		3.2 حصيلة تركيبة الإيرادات
2. شفافية المالية العامة	4.تصنيف الموازنة	4.1 تصنيف الموازنة
	5.توثيق الموازنة	5.1 توثيق الموازنة
	6.عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية	6.1 الإنفاق خارج التقارير المالية
		6.2 الإيرادات خارج التقارير المالية
		6.3 التقارير المالية لوحدات خارج الموازنة
	7.التحويلات إلى الحكومة المحلية	7.1 نظام تخصيص التحويلات
		7.2 دقة توقيت المعلومات المعنية بالتحويلات
	8.معلومات الاداء الخاص بتقديم الخدمات	8.1 خطط الاداء الخاصة بتقديم المعلومات

الركائز	مؤشرات الاداء	الابعاد
		8.2 الاداء المُحقق في تقديم الخدمات
		8.3 الموارد التي تتلقاها وحدات تقديم الخدمات
		8.4 تقييم الاداء فيما يتعلق بتقديم الخدمات
	9.وصول عموم الجمهور إلى معلومات عن المالية العامة	9.1 وصول الجمهور إلى معلومات عن المالية العامة
3. إدارة الاصول والخصوم	10. رفع التقارير حول مخاطر المالية العامة	10.1 مراقبة المؤسسات العامة
		10.2 مراقبة الحكومات المحلية
		10.3 الالتزامات الطارئة ومخاطر المالية العامة الاخرى
	11. إدارة الاستثمارات العامة	11.1 التحليل الاقتصادي لمقترحات الاستثمار
		11.2 اختيار المشروعات الاستثمارية
		11.3 حساب تكاليف المشروعات الاستثمارية
		11.4 مراقبة ا المشروعات الاستثمارية
	12. إدارة الاصول العامة	12.1 مراقبة الأصول المالية
		12.2 مراقبة الأصول غير المالية
		12.3 شفافية التصرف في الأصول
	13. إدارة الدين	13.1 تسجيل الديون والضمانات ورفع التقارير بها
		13.2 اعتماد الديون والضمانات
		13.3 استراتيجية إدارة الديون
4. وضع الموازنة والاستراتيجية المالية استنادًا إلى السياسات	14. التنبؤ بأحوال المالية العامة ووضع الاقتصاد الكلي	14.1 تنبؤات الاقتصاد الكلي
		14.2 تنبؤات المالية العامة
		14.3تحليل حساسية المالية العامة الكلية
	15. استراتيجية المالية العامة	15.1 أثر المالية العامة لمقترحات السياسات
		15.2 اعتماد استراتيجية المالية العامة
		15.3 رفع التقارير عن نتائج المالية العامة
	16. منظور متوسط الأجل لموازنة الإنفاق	16.1 تقديرات للإنفاق متوسط الأجل
		16.2 سقوف الإنفاق متوسط الأجل
		16.3 مواءمة الخطط الاستراتيجية والموازنات متوسطة

الركائز	مؤشرات الاداء	الابعاد
		الأجل
		16.4 اتساق الموازنات مع تقديرات العام الماضية
	17. عملية إعداد الموازنة	17.1 التقويم الزمني للموازنة
		17.2 ارشادات بشأن اعداد الموازنة
		17.3 عرض الموازنة للهيئة التشريعية
	18. الفحص التشريعي للموازنات	18.1 نطاق فحص الموازنة
		18.2 الإجراءات التشريعية لفحص الموازنة
		18.3 توقيت الموافقة على الموازنة
		18.4 قواعد إدخال تعديلات على الموازنة من خلال الجهة التنفيذية
5. قابلية التنبؤ والرقابة في تنفيذ الموازنة	19. إدارة الإيرادات	19.1 الحقوق والالتزامات المرتبطة بقياسات الإيرادات
		19.2 إدارة مخاطر الإيرادات
		19.3 استقصاء ومراجعة الإيرادات
		19.4 رصد المتأخرات من الإيرادات
	20. المحاسبة المتعلقة بالإيرادات	20.1 معلومات عن تحصيل الإيرادات
		20.2 تحويل الإيرادات المُحصلة
		20.3 تسوية حسابات الإيرادات
	21. قابلية التنبؤ بكيفية تخصيص الموارد اثناء العام المالية	21.1 توحيد الأرصدة النقدية
		21.2 رصد التدفقات النقدية وقابلية التنبؤ بها
		21.3 معلومات عن سقوف الالتزامات
		21.4 أهمية تعديلات الموازنة خلال العام المالية
	22. متأخرات الإنفاق	22.1 رصد متأخرات الإنفاق
		22.2 رصد متأخرات الإنفاق
	23. ضوابط كشوفات الرواتب والاجور	23.1 تكامل كشوف الرواتب والأجور وسجلات الموظفين
		23.2 إدارة التغييرات في كشوف الرواتب والأجور
		23.3 الرقابة الداخلية على كشوف الرواتب والأجور
		23.4 مراجعة كشوفات الرواتب والأجور

الركائز	مؤشرات الاداء	الابعاد
	24. المشتريات	24.1 رصد المشتريات
		24.2 اساليب المشتريات
		24.3 وصول الجمهور إلى معلومات حول المشتريات
		24.4 إدارة شكاوى المشتريات
	25. الضوابط الداخلية على النفقات غير المتعلقة بالرواتب والاجور	25.1 الفصل بين المهام
		25.2 فعالية ضوابط الالتزام بالإنفاق
		25.3 الامتثال لقواعد واجراءات المدفوعات
	26. المراجعة الداخلية	26.1 تغطية المراجعة الداخلية
		26.2 طبيعة المراجعات والمعايير المُطبقة
		26.3 تنفيذ المراجعات الداخلية ورفع التقارير
		26.4 الاستجابة للمراجعات الداخلية
6.المحاسبة ورفع التقارير (الابلاغ)	27. سلامة البيانات المالية	27.1 تسوية الحسابات المصرفية
		27.2 الحسابات المُعلقة
		27.3 حسابات السلف
		27.4العمليات المتعلقة بسلامة البيانات المالية
	28. تقارير الموازنة الصادرة خلال العام	28.1 تغطية التقارير وقابليتها للمقارنة
		28.2 توقيتات تقارير الموازنة الصادرة خلال العام المالية
		28.3 دقة تقارير الموازنة الصادرة خلال العام المالية
	29. التقارير المالية السنوية	29.1 اكتمال التقارير المالية السنوية
		29.2 تقديم التقارير للتدقيق الخارجي
		29.3 المعايير المحاسبية
7. الفحص والتدقيق الخارجي	30. التدقيق الخارجي	30.1 تغطية ومعايير التدقيق
		30.2 تقديم تقارير التدقيق إلى الهيئة التشريعية
		30.3 متابعة المراجعة التدقيق الخارجي
		30.4 استقلالية الجهاز الاعلى للرقابة المالية والمحاسبة
	31. الفحص التشريعي لتقارير التدقيق	31.1 توقيت فحص تقرير التدقيق

الركائز	مؤشرات الاداء	الابعاد
		31.2 عقد جلسات استماع لمناقشة نتائج عملية تدقيق
		31.3 توصيات الهيئة التشريعية بشأن عملية التدقيق
		31.4 شفافية الفحص التشريعي لتقارير التدقيق

Source: 1- PEFA,2016(a), Framework For Assessing Public Financial Management, PEFA Secretariat ,Washington, USA.

2-PEFA , 2020(b), Guidance For SNG PEFA Assessments , PEFA Secretariat ,Washington, USA.

سادسا: مراحل استخدام منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية

المرحلة الأولى: تحديد درجات التصنيف للأبعاد

لغرض الحصول على درجة تصنيف كل مؤشر يتم أولا تحديد درجة كل بعد، وتتكون درجات القياس من اربع فئات هي (A , B , C , D).

فالركيزة الأولى (مصداقية الموازنة) تتألف من ثلاث مؤشرات:

1. حصيلة النفقات المنجزة
2. تركيبة النفقات المنجزة
3. الإيرادات المنجزة

المؤشر الأول (حصيلة النفقات المنجزة) يتكون من بُعد واحد وعليه فإن درجة هذا البعد هي درجة المؤشر ويتم تحديد درجة هذا البعد بناءً على الجدول (3).

الجدول (3) درجات حصيلة النفقات المنجزة

الحد الادنى من متطلبات درجات التصنيف	الدرجة
الحصيلة الإجمالية للنفقات ما بين 95% و 105% من مجمل نفقات الموازنة المعتمدة في عامين على الاقل من الأعوام الثلاث الاخيرة.	A
الحصيلة الإجمالية للنفقات ما بين 90% و 110% من مجمل نفقات الموازنة المعتمدة في عامين على الاقل من الأعوام الثلاث الاخيرة.	B
الحصيلة الإجمالية للنفقات ما بين 85% و 115% من مجمل نفقات الموازنة المعتمدة في عامين على الاقل من الأعوام الثلاث الاخيرة .	C
الاداء اقل من المطلوب للحصول على درجة C	D

اما مؤشر الاداء الثاني (تركيبة النفقات المنجزة) فيتكون من ثلاثة ابعاد هي:

2.1 تركيبة النفقات المنجزة طبقا للتصنيف الوظيفي

2.2 تركيبة النفقات المنجزة طبقا للنوع الاقتصادي

2.3 الإنفاق من احتياطي المخصصات الطارئة

ويتم اعتماد الجدول (4) لتحديد درجة الابعاد الثلاثة:

الجدول (4) درجات تركيبة النفقات المنجزة

الحد الادنى من متطلبات درجات التصنيف	الدرجة
2.1 تركيبة النفقات المنجزة طبقا للتصنيف الوظيفي	
التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الوظيفي أقل من 5% خلال عامين على الأقل من الأعوام الثلاث الأخيرة	A
التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الوظيفي أقل من 10% خلال عامين على الأقل من الأعوام الثلاث الأخيرة	B
التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الوظيفي أقل من 15% خلال عامين على الأقل من الأعوام الثلاث الأخيرة	C
الأداء أقل من المطلوب للحصول على درجة C	D
2.2 تركيبة النفقات المنجزة طبقا للتصنيف الاقتصادي	
التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الاقتصادي أقل من 5% خلال عامين على الأقل من الأعوام الثلاث الأخيرة	A
التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الاقتصادي أقل من 10% خلال عامين على الأقل من الأعوام الثلاث الاخيرة	B
التباين في تركيبة الإنفاق حسب التصنيف الاقتصادي أقل من 15% خلال عامين على الأقل من الأعوام الثلاث الأخيرة	C
الأداء أقل من المطلوب للحصول على درجة C	D
2.3 الإنفاق من احتياطي المخصصات الطارئة	
النفقات الفعلية المحملة على باب المخصصات الطارئة بلغت في المتوسط أقل من 3% من الموازنة الاصلية.	A
النفقات الفعلية المحملة على باب المخصصات الطارئة بلغت في المتوسط أكثر من 3% ولكن أقل من 6% من الموازنة الاصلية.	B
النفقات الفعلية المحملة على باب المخصصات الطارئة بلغت في المتوسط أكثر من 6% ولكن أقل من 10% من الموازنة الاصلية.	C

الاداء اقل من المطلوب للحصول على درجة C	D

وفيما يخص المؤشر الثالث الإيرادات المنجزة فيتكون من بعدين:

3.1 حصيلة الإيرادات المنجزة

3.2 حصيلة تركيبة الإيرادات

ويتم اعتماد الجدول (5) لتحديد درجات البعدين:

الجدول (5) درجات الإيرادات المنجزة

الحد الادنى من متطلبات درجات التصنيف	الدرجة
3.1 حصيلة الإيرادات المنجزة	
كانت الإيرادات الفعلية ما بين 97% و106% من إيرادات الموازنة في عامين على الأقل من الاعوام الثلاث الأخيرة.	A
كانت الإيرادات الفعلية ما بين 94% و112% من إيرادات الموازنة في عامين على الأقل من الأعوام الثلاث الأخيرة.	B
كانت الإيرادات الفعلية ما بين 92% و116% من إيرادات الموازنة في عامين على الأقل من الأعوام الثلاث الأخيرة.	C
الأداء أقل من المطلوب للحصول على درجة C	D
3.2 حصيلة تركيبة الإيرادات	
كان التباين في تركيبة الإيرادات أقل من 5% في عامين من الأعوام الثلاث الأخيرة.	A
كان التباين في تركيبة الإيرادات أقل من 10% في عامين من الأعوام الثلاث الأخيرة.	B
كان التباين في تركيبة الإيرادات اقل من 15% في عامين من الأعوام الثلاث الأخيرة.	C
الأداء أقل من المطلوب للحصول على درجة C	D

وهكذا لبقية الركائز والابعاد التي تشتملها، وتعتمد درجات تصنيف كل بعد على طبيعة ذلك البعد*.

---

* للمزيد حول درجات تصنيف الركائز وابعادها يُنظر:

- PEFA,2016(a), Framework For Assessing Public Financial Management, PEFA Secretariat ,Washington, USA.

المرحلة الثانية: تحديد درجات التصنيف للمؤشرات

تعتمد الدرجة الكلية للمؤشر على درجات الابعاد الفردية، فدرجة المؤشر تمثل درجة البعد الواحد، أما بالنسبة للمؤشرات متعددة الابعاد فهناك طريقتان للحصول على الدرجة الكلية للمؤشر وهي:

1- **طريقة الحلقة الاضعف** Weakest link method (WL) M1

تستعمل هذه الطريقة للمؤشرات متعدد الابعاد حيث من المرجح لسوء الأداء فيما يتعلق بأحد الابعاد أن يقوض أثر الاداء الجيد فيما يتعلق بالأبعاد، بعبارة اخرى ينطبق هذا الاسلوب حيثما يكون ثمة (حلقة أضعف) في الأبعاد المترابطة للمؤشر، وتكون خطوات تحديد مجمل درجة المؤشر كما يأتي :-

:(World Bank(a) ,2019,11)

أ- يتم أولا تقييم كل بُعد على حِده وإعطاؤه درجة تصنيف حسب الترتيب المعياري للنقاط الاربع.

ب-مجمل درجة تصنيف المؤشر هو أدنى درجة تصنيف حصل عليها أي من الابعاد.

ت-يتم اضافة (+) إلى حيثما كان لأي بعد من الابعاد الاخرى درجة تصنيف اعلى.

2- **طريقة متوسط الابعاد** Method Averaging (AV) M2

بموجب هذا الاسلوب فان درجة المؤشر تستند إلى إيجاد متوسط درجات التصنيف الترتيبي للأبعاد الفردية للمؤشر المعني كما هو محدد في جدول التحويل (جدول 6)، ويوصى باستعمال هذا الاسلوب لمؤشرات مختارة متعددة الابعاد، إذ بموجب هذا الاسلوب فان درجة التصنيف المنخفضة في احد الابعاد لا تؤدي بالضرورة إلى تقويض اثر درجة التصنيف العالية على بعد اخر للمؤشر ذاته (PEFA,2016(a),9).

ومع أن الابعاد كافة تقع ضمن المجال نفسه من نظام إدارة المالية العامة، يمكن تحقيق التقدم في كل الأبعاد بصورة مستقلة عن الأبعاد الاخرى وخطوات تحديد مجمل درجة المؤشر بموجب هذا الاسلوب كما يأتي (PEFA,2016(b),18):

أ- تخضع كل الابعاد للتقييم بشكل منفصل وتحصل على درجة تصنيف حسب سلم الترتيب المعياري المكون من أربع نقاط.

ب-من خلال جدول التحويل لدرجات تصنيف المؤشرات باستعمال طريقة المتوسط (جدول 6) يتم أيجاد القسم المناسب من الجدول (أي المؤشرات ذات البعدين أو ثلاثة أبعاد أو أربعة أبعاد).

- PEFA ,2016(b) , PEFA 2016 Handbook Volume II: PEFA Assessment Field guide, PEFA Secretariat ,Washington, DC.

ت-تحديد السطر من الجدول الذي يتوافق مع درجات تصنيف أبعاد المؤشر.

ث-ادخال درجة التصنيف الشاملة للمؤشر المعني.

الجدول (6) جدول التحويل لدرجات تصنيف المؤشرات باستعمال طريقة M2(AV)

الدرجة الكلية للمؤشر	المؤشرات ذات البعدين		الدرجة الكلية للمؤشر	المؤشرات ذات الاربعة ابعاد			
D	D	D	D	D	D	D	D
D+	D	C	D	D	D	D	C
C	D	B	D+	D	D	D	B
C+	D	A	D+	D	D	D	A
C	C	C	D+	D	D	C	C
C+	C	B	D+	D	D	C	B
B	C	A	C	D	D	C	A
B	B	B	C	D	D	B	B
B+	B	A	C+	D	D	B	A
A	A	A	C+	D	D	A	A
الدرجة الكلية للمؤشر	المؤشرات ذات الثلاثة ابعاد						
C	C	C	C+	D	C	C	C
D	D	D	D	C	D	C	B
D+	D	D	C	C+	D	C	A
D+	D	D	B	C+	C	B	B
C	D	D	A	C+	D	C	A
D+	D	C	C	B	D	C	A
C	D	C	B	C+	D	B	B
C+	D	C	A	B	D	B	A
C+	D	B	B	B	D	A	A
B	D	B	A	B+	D	A	A
B	D	A	A	C	C	C	C
C	C	C	C	C+	C	C	B

A	C	C	C	C+	B	C	C	C+
B	B	C	C	C+	A	C	C	B
A	B	C	C	B	B	B	C	B
المؤشرات ذات الاربعة ابعاد				**الدرجة الكلية للمؤشر**	**المؤشرات ذات الثلاثة ابعاد**			**الدرجة الكلية للمؤشر**
A	A	C	C	B	A	B	C	B
B	B	B	C	B	A	A	C	B+
A	B	B	C	B	B	B	B	B
A	A	B	C	B+	A	B	B	B+
A	A	A	C	B+	A	A	B	A
B	B	B	B	B	A	A	A	A
A	B	B	B	B+	ملاحظة: من الممكن جمع درجات الابعاد بأي ترتيب، لأن المهم هو تجميع درجة المؤشر . لا تطبق درجات هذا الجدول على المؤشرات التي تستعمل اسلوب درجات M1 (WL) .			
A	A	B	B	B+				
A	A	A	B	A				
A	A	A	A	A				

Source: PEFA ,2016(b) , PEFA 2016 Handbook Volume II: PEFA Assessment Field guide, PEFA Secretariat ,Washington, DC ,p 19.

ملاحظة: (D*) تشير إلى عدم وجود معلومات كافية على مستوى البعد، وتسجل درجة D.

(NA) : لا ينطبق عليه التقييم . (NU) : غير مستخدم أي لم يتم تقييمه.

المرحلة الثالثة: تحديد قيمة درجات كل مؤشر

بعد تحديد درجة تصنيف كل مؤشر يتم اعطاء قيمة عددية، ويعد de Renzio رائداً في تحديد وتجميع نتائج تقييم مؤشرات PEFA. وتشمل طريقة التحويل التي يستعملها على تعيين قيم عددية من 1–4 إلى المقياس الترتيبي A إلى D.

الجدول (7) التحويل العددي لدرجات الإنفاق العام والمساءلة المالية

درجات PEFA	A	B+	B	C+	C	D+	D
القيمة العددية	4	3,5	3	2,5	2	1,5	1

- Source: de Renzio , Paolo, 2009 , Taking Stock: What do PEFA Assessments tell us about PFM systems across countries? , Working Paper 302, Overseas Development Institute (ODI), London,P 3.

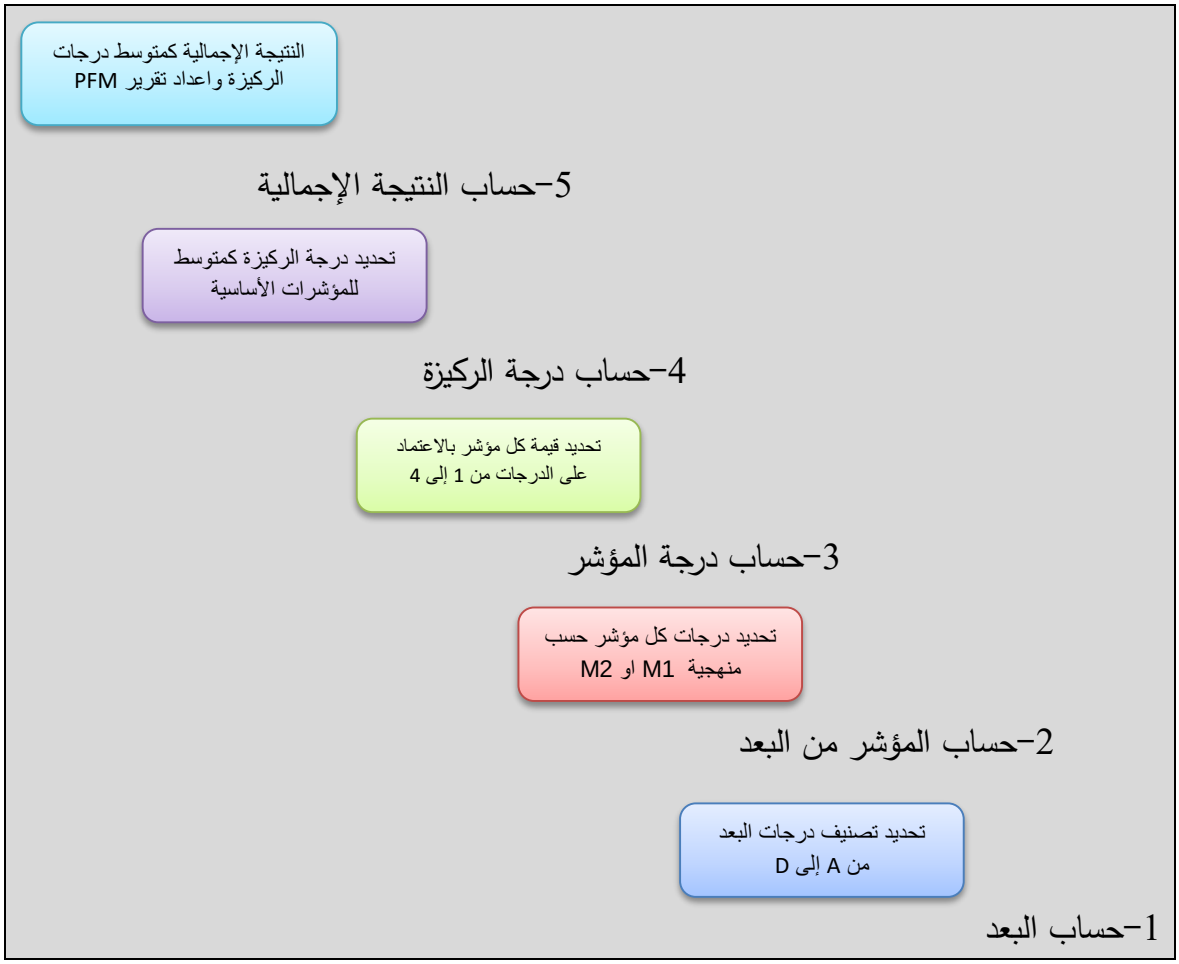
المرحلة الرابعة: تحديد درجة الركيزة

تحدد الدرجة الإجمالية للركيزة من خلال متوسط درجة المؤشرات التي يتضمنها.

المرحلة الخامسة: تحديد النتيجة الإجمالية

تحديد الدرجة الإجمالية لأداء PFM من خلال متوسط درجات الركائز واعداد تقرير PFM.

شكل (7) ملخص مراحل تقييم PFM بحسب منهج PEFA



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى المراحل السابقة

المبحث الثاني

تقييم إدارة المالية العامة في العراق ضمن منهج PEFA

خضعت الإدارة المالية العامة في العراق إلى التقييم ضمن منهج الإنفاق العام والمساءلة المالية في عام 2008 ضمن منهج (PEFA-2011) وتقييما آخر في عام 2016 ضمن منهج (PEFA-2016).

وإن الغرض من هذا التقارير هو توفير المعلومات لجميع أصحاب المصلحة حول الأداء الفعلي لنظام الإدارة المالية العامة للحكومة العراقية، ومن ثم تسهيل تحديد مجالات أولويات الإصلاح، فضلا عن ذلك، يصف تقرير الإنفاق العام والمساءلة المالية أولويات الإصلاح المستقبلية للحكومة، وكما سبق ذكره أن هذا الإطار يحدد نقاط القوة والضعف لكنه لا يقدم توصيات من أجل الاصلاحات.

1- الغرض من التقييم وإدارته

الهدف العام من تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية هو إعداد تقرير أداء PFM شامل على وفق منهجية إطار قياس الأداء PEFA المحدثة لعام 2016، ويهدف هذا إلى توفير تحليل للأداء العام لأنظمة إدارة الشؤون المالية العامة للحكومة العراقية، ودراسة التقدم المحرز منذ التقييم السابق في عام 2008 (حيثما أمكن، مع تغير العديد من المؤشرات)، وتوفير خط أساس يمكن قياس التقدم المستقبلي بناءً عليه (PEFA,2017,v).

2- تغطية التقييم وتوقيته

تم تقييم إدارة المالية العامة لحكومة العراق في عام 2008 باستخدام بيانات (2004 ، 2005، 2006) أما التقييم الصادر في عام 2017 فتم العمل الميداني به في تموز/آب من عام 2016 متبوعاً بمهمة التحقق من نتائج PEFA في تشرين الثاني من عام 2016، تم تقييم معظم المؤشرات باستخدام بيانات من عام 2015 والعامين الماليين السابقين المكتملة .

أولا: تقييم إدارة المالية العامة في العراق لعام 2008

تم تحديد منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية في إطار قياس أداء إدارة المالية العامة ويستند إلى 28 مؤشراً تغطي نظام إدارة المالية العامة للدولة، وثلاث مؤشرات تتناول تفاعل المانحين مع عملية موازنة الدولة ونظام إدارة المالية العامة، توفر تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) صورة سريعة عن فعالية أنظمة إدارة المالية العامة في نقطة زمنية معينة، ومن ثم توفر وسيلة جيدة لقياس التحسينات بمرور الوقت، والجدول (8) يوضح درجات تقييم إدارة المالية لعام 2008:

الجدول (8) ملخص مؤشرات اداء إدارة المالية العامة في العراق 2004–2006

المؤشر	A.نواتج إدارة الشؤون المالية العامة: مصداقية الموازنة	الدرجة
PI-1	مُجمل نواتج الإنفاق مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً	D
PI-2	تشكيلة نواتج الإنفاق مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً	C
PI-3	مُجمل نواتج الإيرادات مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً	A
PI-4	أصل ورصد متأخرات مدفوعات الإنفاق	D
	B.القضايا المشتركة الرئيسة: الشمولية والشفافية	
PI-5	تصنيف الموازنة	C
PI-6	شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الموازنة	D
PI-7	مدى العمليات الحكومية غير المبلغ عنها	D+
PI-8	شفافية العلاقات المالية فيما بين الهيئات الحكومية	D
PI-9	الرقابة على مُجمل المخاطر المالية العامة من جهات القطاع العام الاخرى	D
PI-10	قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات عن المالية العامة	D
	C.دورة الموازنة	
	C(1) وضع الموازنة استناداً إلى السياسات	
PI-11	النظامية والمشاركة في عملية وضع الموازنة السنوية	C
PI-12	منظور متعدد الأعوام في التخطيط وسياسات الإنفاق، ووضع الموازنة	D+
	C(2). قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة	
PI-13	شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب	B
PI-14	فعالية واجراءات تسجيل دافعي الضرائب وفرض الضرائب	C
PI-15	فعالية جباية مدفوعات الضرائب	D+
PI-16	قابلية توقع توافر الموارد المالية لارتباطات الإنفاق	C+
PI-17	تسجيل وإدارة شؤون الارصدة النقدية والديون والضمانات	C
PI-18	فعالية ضوابط كشوف الرواتب والاجور	D+
PI-19	المنافسة، وتحقيق القيمة مقابل المال، والضوابط في التوريدات	D+
PI-20	فعالية الضوابط الداخلية بالنسبة للإنفاق غير الرواتب والاجور	D+
PI-21	فعالية المراجعة الداخلية للحسابات	D+
	C(3). المحاسبة ، والتسجيل ، والابلاغ	

المؤشر	A.نواتج إدارة الشؤون المالية العامة: مصداقية الموازنة	الدرجة
PI-22	انتظام وإحكام توقيت مطابقة الحسابات	C+
PI-23	توافر المعلومات عن الموارد التي تستلمها وحدات تقديم الخدمات	D
PI-24	نوعية وإحكام توقيت التقارير عن الموازنة في سنتها	D+
PI-25	نوعية وإحكام توقيت البيانات المالية السنوية	D+
	C(4). الفحص والمراجعة الخارجية	
PI-26	نطاق وطبيعة ومتابعة المراجعة الخارجية	غير مصنفة
PI-27	تمحيص الهيأة التشريعية لقانون الموازنة السنوية	D
PI-28	تمحيص الهيأة التشريعية لتقارير المراجعة الخارجية	D
	D.ممارسات الجهات المانحة	
D-1	قابلية توقع المساندة المباشرة للموازنة	D
D-2	المعلومات المالية التي تتيحها الجهات المانحة بشأن وضع الموازنة ورفع التقارير عن المعونات للمشروعات والبرامج	D+
D-3	نسبة المعونات التي تتم إدارة شؤونها باستخدام إجراءات الدول المعنيّة	D

Source: World Bank,2008,Iraq Public Expenditure and Institutional Assessment, Volume (2) Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment Public Financial Management Report, Document of the World Bank.p1.

اما النتائج الرئيسة الثلاث لأهداف إدارة المالية العامة فكالاتي:

1- الانضباط المالي

خلال المدة (2004 –2006) مكنت أسعار النفط العالمية المرتفعة الحكومة العراقية من تحقيق إيرادات أعلى بكثير مما هو مدرج في الموازنة، ومن ثم، لم تواجه الحكومة العراقية أي صعوبة في تمويل المستوى المتزايد من الإنفاق العام، ومن ثم لم يكن لدى الحكومة مشكلة في الحفاظ على الانضباط المالي الكلي، وعلى الرغم من هذه المكاسب لكن محدودية قدرات الإدارة المالية قد حولت هذه المكاسب نحو الإنفاق الجاري بعيداً عن الإنفاق الرأسمالي في ظل احتياجات التنمية الكبيرة في العراق، مع وجود فجوات واسعة في البنية التحتية (IMF,2019, 3).

2- التخصيص الاستراتيجي للموارد

تعاني تخصيصات الموارد الاستراتيجية في العراق من نقص في المدى المتوسط (منظور متعدد السنوات) مؤشر الاداء (12)، ويشير صندوق النقد الدولي إلى أن نقاط الضعف المؤسسية، فضلا عن اتباع تخصيص الموارد من أعلى إلى أسفل، حال دون إجراء تغييرات كافية في الأولويات الحكومية قد أعاقت التخصيص الفعال للموارد، كما أن الفوائض النفطية المتحققة في هذه المدة لم تفلح في توجيه هذه الفوائض إلى البرامج والمشروعات ذات الأولوية في العراق.

3- الاستخدام الفعال للموارد لتقديم الخدمات (الكفاءة التشغيلية)

المسالة المهمة خلال الاعوام 2004-2006 هي انخفاض نسب تنفيذ المشروعات الاستثمارية والتي حالت دون تطوير الخدمات العامة الاساسية، والتي كان العراق بحاجة اليها نتيجة البنية التحتية المتهالكة جراء الحروب وعدم الاستقرار السياسي التي سبقت تلك المدة، والجدول الاتي يوضح انخفاض نسب تنفيذ النفقات الاستثمارية للأعوام 2004-2006 ، والتي تؤكد انخفاض التقييم لإدارة المالية العامة في العراق (مؤشر الاداء 19).

جدول (9) نسبة تنفيذ النفقات الاستثمارية في العراق للأعوام 2004-2006

البند / العام	2004	2005	2006
المقدر بموجب قانون الموازنة (م.د)	3,797,500	7,550,000	9,272,000
الفعلي (م.د)	3,014,733	4,572,018	6,027,680
نسبة التنفيذ (%)	79.4	60.6	65.0

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على:

1- جمهورية العراق، وزارة المالية، الموازنة المعدلة لعام 2004.

2- الوقائع العراقية، الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق، 2004-2006

3-البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية 2004-2006.

ثانيا: تقييم إدارة المالية العامة في العراق لعام 2016

يستند هذا التقييم الثاني لإدارة المالية العامة (PFM) في العراق إلى إطار قياس أداء إدارة المالية العامة (PMF) الذي طوره شركاء الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) كأداة لتوفير معلومات موثوقة حول أداء أنظمة وعمليات إدارة المالية العامة، والجدول الآتي يوضح درجات تقييم إدارة المالية لعام 2016:

الجدول (10) ملخص نتائج مؤشرات اداء إدارة المالية العامة في العراق لعام 2016

	مؤشرات اداء PFM	طريقة الدرجة	تصنيف الابعاد				التصنيف الكلي
			1	2	3	4	
الركيزة 1. مصداقية الموازنة							
PI-1	حصيلة النفقات المنجزة	M1	D				D
PI-2	تركيبة النفقات المنجزة	M1	D	D	A		D+
PI-3	الإيرادات المنجزة	M2	D	C			D+
الركيزة 2. شفافية المالية العامة							
PI-4	تصنيف الموازنة	M1	C				C
PI-5	توثيق الموازنة	M1	C				C
PI-6	عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية	M2	D*	D*	D		D
PI-7	التحويلات إلى الحكومة المحلية	M2	C	B			C+
PI-8	معلومات الاداء الخاص بتقديم الخدمات	M2	D	D	D	C	D
PI-9	وصول عموم الجمهور إلى معلومات عن المالية العامة	M1	D				D
الركيزة 3. إدارة الاصول والخصوم							
PI-10	رفع التقارير حول مخاطر المالية العامة	M2	D	D	D		D
PI-11	إدارة الاستثمارات العامة	M2					NU
PI-12	إدارة الاصول العامة	M2	D	B	B		C+
PI-13	إدارة الدين	M2	C	C	D		D+
الركيزة 4. وضع الموازنة واستراتيجية المالية العامة استناداً إلى السياسات							
PI-14	التنبؤ بأحوال المالية العامة ووضع الاقتصاد الكلي	M2	B	B	D		C+
PI-15	استراتيجية المالية العامة	M2	C	C	C		C
PI-16	منظور متوسط الأجل لموازنة الإنفاق	M2	B	B	B	B	B
PI-17	عملية إعداد الموازنة	M2	B	A	B		B+
PI-18	الفحص التشريعي للموازنات	M1	B	C	C	C	C+
الركيزة 5. قابلية التنبؤ والسيطرة في تنفيذ الموازنة							

مؤشرات اداء PFM		طريقة الدرجة	تصنيف الابعاد 1	2	3	4	التصنيف الكلي
PI-19	إدارة الإيرادات	M2	C	D	D	D*	D
PI-20	المحاسبة المتعلقة بالإيرادات	M1	B	A	C		C+
PI-21	قابلية التنبؤ بكيفية تخصيص الموارد اثناء العام المالية	M2	C	C	A	C	C+
PI-22	متأخرات الإنفاق	M1	D	D			D
PI-23	ضوابط كشوفات الرواتب والاجور	M1	D	D*	D	C	D+
PI-24	المشتريات	M2	C	B	C	C	C+
PI-25	الضوابط الداخلية على النفقات غير المتعلقة بالرواتب والاجور	M2	C	D	D*		D+
PI-26	المراجعة الداخلية	M1	B	C	B	C	C+
الركيزة 6. المحاسبة ورفع التقارير (الابلاغ)							
PI-27	سلامة البيانات المالية	M2	D	D	D	D	D
PI-28	تقارير الموازنة الصادرة خلال العام	M1	C	D	C		D+
PI-29	التقارير المالية السنوية	M1	C	D	C		D+
الركيزة 7. الفحص والتدقيق الخارجي							
PI-30	التدقيق الخارجي	M1	C	D	C	B	D+
PI-31	الفحص التشريعي لتقارير التدقيق الخارجي	M2	NA	NA	NA	NA	NA

Source: PEFA,2017,IRAQ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)Performance Assessment Report, 2016 Framework, PEFA Secretariat. p x.

اما النتائج الرئيسة الثلاث لأهداف إدارة المالية العامة كالآتي:

1- الانضباط المالي الكلي

خلال مدة إعداد التقييم مرت الدولة العراقية بظروف صعبة، ومن ثم فان الدولة لم تحقق الهدف المنشود للانضباط المالي، وذلك لكون معظم العناصر في إدارة المالية العامة التي تسهم في تحقيق هذا الهدف لا تعمل بشكل جيد.

فضلا عن ذلك فإن عدم وجود توافق في الآراء في البرلمان يعني أن الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية لم تتم الموافقة عليها للعام المالي 2014، بينما في العام الأخير المكتمل

(2015) كان هناك نقص كبير في الإنفاق، ولا سيما على الاستثمارات (33٪ فقط) في حين بلغ معدل التنفيذ للنفقات المتكررة (70٪) وذلك نتيجة لانخفاض التدفقات النقدية من الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، والتي يتم جمعها من عدد قليل جدًا من دافعي الضرائب.

ولكون يتم توليد أكثر من 90٪ من الإيرادات من النفط فقد تسبب التقلب في اسواق النفط العالمية آنذاك في حدوث اضطرابات كبيرة في الأداء الحكومي بخصوص خطط الإنفاق، ويمكن ملاحظة ذلك في الفروق بالإيرادات مقابل الموازنة الأصلية (الإيرادات المنجزة مؤشر الاداء 3) وكذلك في النفقات(تركيبة النفقات المنجزة مؤشر الاداء 2).

كما أن هناك العديد من المخاطر التي تعترض تحقيق الانضباط المالي، مثل العمليات غير المبلغ عنها (عمليات الحكومة المركزية خارج التقارير المالية – مؤشر الاداء 6–) ونقص مراقبة المخاطر المالية من كيانات القطاع العام الأخرى بما في ذلك الإلتزامات المحتملة و الشراكات بين القطاعين العام والخاص (رفع التقارير حول مخاطر المالية العامة – مؤشر الأداء 10–) (PEFA,2017,v).

2– التخصيص الاستراتيجي للموارد

تكشف المؤشرات المعنية الاستراتيجية المالية والموازنة القائمة على السياسة، (مؤشرات الاداء 14–18) صور مختلفة، فهناك عمليات قائمة تهدف إلى تخصيص موارد الموازنة على وفق الأهداف الاستراتيجية المعلنة للحكومة العراقية، لا سيما التركيز على المدى المتوسط لموازنة الإنفاق وعملية الاعداد (مؤشرات الأداء 16و17)

كما تعمل معظم المؤشرات الأخرى التي تسهم في التخصيص الاستراتيجي للموارد بشكل جيد على المستوى الأساسي، ولا سيما توثيق الموازنة وتصنيفها على وفق المعايير الدولية (المؤشران 4 و 5) ، ومع ذلك، وكما ذكر آنفا، فإن المؤشرات المتعلقة بتحصيل الإيرادات (مؤشرات الأداء 19 و20) تتركز على عدد قليل جداً من دافعي الضرائب وتسبب تقلب أسواق النفط العالمية في اضطرابات كبيرة في تخطيط الخدمات(PEFA,2017,vi) .

3– الاستعمال الفعال للموارد لتقديم الخدمات (الكفاءة التشغيلية)

ليست إدارة المالية غاية بل هي أداة لمساعدة الحكومة على تقديم الخدمات لمواطنيها، وبالطبع لا يمكن تقديم الخدمات في غياب الأموال، ويكشف المؤشر (معلومات الأداء الخاص بتقديم الخدمات –مؤشر الاداء 8–)، والذي يساعد في اثبات فعالية الخدمات والمصنفة (D) بأنه لا يحقق الحد الادنى المطلوب، ومما يدعو للقلق بأن الآليات القائمة للحد من التسريبات المحتملة في النظام فيما يخص الضوابط على الرواتب والضوابط الداخلية والضوابط المحاسبية الاساسية (مؤشرات الاداء 23 و25 و27) على التوالي ضعيفة.

أخيراً، فان تقييم PFM في العراق وضح أن ترتيبات الإشراف (التي تم تناولها في مؤشرات الأداء 30–31) ليست فاعلة، على الرغم من أن ديوان الرقابة المالية الاتحادي مستقل ولديه تفويض واسع النطاق يتضمن استعمال معايير المراجعة الدولية، فإن الظروف السياسية والأمنية المتدهورة تعني أن التدقيق لم يكتمل لجميع الهيئات الخاضعة للتدقيق، والتراكم واضح ، علاوة على ذلك، لم يتمكن البرلمان من التدقيق في التقارير المالية المدققة إذ لم يتم تقديمها في الوقت المحدد، وعلى الرغم من وجود سلطات لعقد جلسات استماع، لم يتم عقد أي منها مؤخراً (PEFA,2017,vi) .

ثالثا: مقارنة تقييم الاداء بين المدتين

يوضح الجدول (11) التغييرات في التصنيفات للأبعاد القابلة للمقارنة مباشرة، تنص التوجيهات الصادرة عن أمانة الإنفاق العام والمساءلة المالية (تشرين الأول 2016) على أن 13 بُعدًا فقط قابلة للمقارنة بشكل مباشر مع إصدار 2011، وكما يأتي:

الجدول (11) التغيرات في التصنيفات للأبعاد القابلة للمقارنة بين تقيمي 2004-2006 و2016 لإدارة المالية العامة في العراق

الرقم	المؤشر	درجة 2008	درجة 2016	تغير الاداء
pI-4	**تصنيف الموازنة**			
4.1	تصنيف الموازنة	C	C	لا تغير
PI-13	**إدارة الدين**			
13.1	تسجيل الديون والضمانات ورفع التقارير بها	C	C	لا تغير
pI-17	**عملية إعداد الموازنة**			
17.1	التقويم الزمني للموازنة	B	B	لا تغير
17.2	ارشادات بشأن اعداد الموازنة	D	A	تحسن شامل وواضح
PI-18	**الفحص التشريعي للموازنات**			
18.1	نطاق فحص الموازنة	C	B	تحسن من خلال فحص أكثر شمولا من السابق
18.4	قواعد إدخال تعديلات على الموازنة من خلال الجهة التنفيذية	D	C	لا يوجد تغيير حقيقي
PI-21	**قابلية التنبؤ بكيفية تخصيص الموارد اثناء العام المالية**			
21.1	توحيد الأرصدة النقدية	C	C	لا تغير
21.2	رصد التدفقات النقدية وقابلية التنبؤ بها	C	C	لا تغير
21.3	معلومات عن سقوف الالتزامات	C	A	تحسين حيث استلزم مراقبة ادق نتيجة تدهور الوضع
21.4	أهمية تعديلات الموازنة خلال العام المالية	C	C	لا تغير
PI-23	**ضوابط كشوفات الرواتب والاجور**			
23.3	الرقابة الداخلية على كشوف الرواتب والأجور	D	D	لا تغير
23.4	مراجعة كشوفات الرواتب والأجور	C	C	لا تغير
PI-25	**الضوابط الداخلية على النفقات غير المتعلقة بالرواتب والاجور**			
25.2	فعالية ضوابط الالتزام بالإنفاق	D	D	لا تغير

Source: PEFA,2017,IRAQ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)Performance Assessment Report, 2016 Framework, PEFA Secretariat. p (vii).

من خلال الجدول (11) يتبين أنه ليس هناك تغير كبير في أداء إدارة المالية العامة للحكومة العراقية، اذ واجه العراق تحديات كبيرة خلال مدة بعد 2014 تتضمن الأولوية إعادة الأمن والاستقرار للمناطق المسيطر عليها من الجماعات الارهابية، أما الأولوية الثانية فتتضمن تقديم الخدمات العامة، كما مارس انخفاض أسعار النفط في تلك المدة عائقاً أمام تنفيذ إصلاحات إدارة المالية العامة في العراق.

بناءً على ما تقدم فإن معظم جوانب نظام إدارة الشؤون المالية العامة تعمل بالكاد بمستوى مُرضٍ مستوى يجعل من الصعب على الحكومة العراقية تحقيق أهدافها المالية والمتعلقة بالموازنة، وقد أكد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ذلك عندما ذكر أن أداء إدارة المالية العامة في العراق ضعيفاً من حيث المساعدة في ضمان الانضباط المالي، والتخصيص الاستراتيجي للموارد، وتقديم الخدمات بكفاء، وهناك العديد من المجالات التي تتطلب تحسينات كبيرة في المستقبل (World Bank,2021, 34) (IMF,2019(a),57) (PEFA,2017, vii).

وانطلاقاً مما سبق ستتضمن الفصول اللاحقة اختبارا لنتائج الموازنة الثلاثة (الانضباط المالي، الكفاءة التخصيصية، الكفاءة التشغيلية) خلال المدة 2005–2019 بشكل عام ضمن أساليب مغايرة لمنهجية PEFA والهدف تشخيص أسباب الضعف والوقوف على حقيقة المشكلة، وذلك يسمح بتقديم سيناريوهات إصلاحية لكل نتيجة لتتكامل مع خطة الدراسة.

الفصل الرابع

قياس الانضباط المالي في العراق

الفصل الرابع
قياس الانضباط المالي في العراق

تمهيد

يعد الانضباط المالي محور إصلاح الموازنة العامة، والذي تضمن من خلاله الحكومة انضباط الموازنة على المدى الطويل في تحقيق إيرادات مكافئة للنفقات في الموازنات المستقبلية، وتجنب الاقتراض الذي يتجاوز القدرة على سداد الديون في السيناريوهات الطبيعية وفي السيئة منها، ويسعى الباحث من خلال هذا الفصل إلى التعرف على الانضباط المالي في العراق من خلال قياس القدرة على تحمل الديون خلال المدة 2005–2019 وتطبيق اختبارات الصدمة على قدرة العراق في تحمل ديونه، وقد تم تقسيم الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: قياس الانضباط المالي عن طريق تحليل القدرة على تحمل الديون

المبحث الثاني: قياس الانضباط المالي عن طريق اختبار الصدمة

المبحث الأول

قياس الانضباط المالي عن طريق تحليل القدرة على تحمل الديون

أولا: القدرة على تحمل الديون كمؤشر للانضباط المالي

يحظى موضوع الدين العام بأهمية بالغة على مستوى المالية العامة كونه يمثل أحد الوسائل المتاحة لتمويل عجز الموازنة العامة، وتمويل سياسات التعافي من الأزمات الاقتصادية على مر الزمان، فعادة ما تلجأ الحكومات إلى الاستدانة الداخلية أو الخارجية ولكلٍ مزاياه وعيوبه، لكن ما تحرص الحكومات عليه هو ضمان تحرك الدين العام في مستويات قابلة للاستدامة وتقليل المخاطر المرتبطة به في الآجلين المتوسط والطويل (طلحة ، 2020 ، 1).

إن تحليل القدرة على تحمل الدين هو نوع من التحليل الذي يحدد امكانية الحكومة ما على سداد ديونه الخارجية أو قدرة الحكومة على سداد ديونها الحكومية العامة في وقت ما، وإذا كانت الدولة غير قادرة على سداد ديونها المستحقة من دخلها أو اصولها السائلة وإذا كان الدين غير قابل للتجديد فإن الديون تسمى غير مستدامة (Ermis,2014,5-6).

وتتحقق قدرة الدولة على سداد ديونه عندما تكون الفوائض الأولية المستقبلية كبيرة بما يكفي لسداد أصل الدين والفائدة، ومن الناحية الفنية، تتطلب الملاءة المالية ألاّ يتجاوز الدين الحالي فضلا عن القيمة المخصومة الحالية لجميع النفقات القيمة الحالية المخصومة لجميع الإيرادات، وبعبارة أُخرى، ألاّ يتجاوز الدين الحالي القيمة الحالية المخصومة للإيرادات المستقبلية بعد خصم النفقات غير المرتبطة بفائدة (United Nations,2009,18).

إن شرط الاستدامة يتعلق بإمكانية انتزاع فوائض من الموازنات المستقبلية، ولذا لابد لإدارة المالية العامة المفاضلة بين التخلي عن التمويل بالعجز في الحاضر والاضطرار إلى ضبط الإيرادات والنفقات لتحقيق الفوائض المالية المطلوبة في المستقبل، ولقد دلت التجارب على أن اضرار عدم الاقتراض كانت في كثير من الأحيان أدنى منها لتكوين فوائض بخفض النفقات يصعب تحملها وزيادة في الإيرادات تثقل كاهل دافعي الضرائب، هذا إن لم تكن أزمة دين تصيب الاقتصاد والمجتمع بصدمة عنيفة (علي ،2020 ، 31).

ويثير ارتفاع مستوى الدين مجموعة من التحديات والصعوبات التي تواجهها الدول منها (Cottarelli & Moghadam,2011,11-12).

أ- أنه دائما ما تكون هناك حاجة إلى تحقيق فوائض مالية أولية لخدمة هذا المستوى العالِ من الديون، وهذا من الصعب تحقيقه سواء كان اقتصادياً و/ أو سياسياً.

ت-يؤدي ارتفاع مستوى الديون إلى تفاقم تعرض الاقتصاد لصدمات من جوانب عدة كأسعار الفائدة والنمو الاقتصادي.

ث- ارتفاع مستوى الديون يضر بالنمو الاقتصادي، في حين أن النمو المنخفض مصدر قلق للدول في حد ذاته، وهذا له تأثير مباشر في قدرة الدول على تحمل الديون على المدى الطويل .

وتضيف عدم مرونة النفقات الحكومية عبئاً على الديون، إذ إن نفقات الموظفين ومعاشات التقاعد والبطالة ونفقات الاستثمار الحكومية التي تستحق أكثر من عام واحدة لتكتمل هي نفقات لا يمكن تجنبها، لذلك فان هذه النفقات غير مرنة، وإذا كان هذا النوع من النفقات يشكل جزءاً مهماً من الموازنة فستصبح الموازنة غير مرنة وفي الأزمات تتدهور موازنة الدولة أكثر (Ermis,2014,8) .

جزء مهم آخر من القدرة على تحمل الديون هو القاعدة الضريبية والنظام الضريبي للدولة، فانخفاض القاعدة الضريبية ومن ثم حصيلتها يضعف قدرة الدولة على سداد ديونه، كما أن وجود تهرب ضريبي أو وجود اقتصاد غير رسمي كبير لا يمكن تسجيله وفرض ضرائب عليه بشكل فعال، يضعف القاعدة الضريبية والحصيلة الضريبية (Ermis,2014,8).

كما تتحدد قدرة الدولة على تحمل الديون من خلال تركيبة ديونها، إذا كانت أغلب الديون خارجية أو عامة ولكنه مستحق بالعملة الأجنبية، فيبنى على ذلك خدمة الدين من خلال مقدار الإيرادات بالعملة الاجنبية التي يمكن للحكومة تحصليها، وتكون هناك عملة أجنبية خارجة أكبر تضعف قدرة الحكومة على استدامة ديونها(United Nations,2009,19).

ويرتبط معدل النمو لدولة ما مع نسبة الدين العام ارتباطاً عكسياً فكلما زاد نمو دولة ما، زاد الاستهلاك والتشغيل، وتتبعه زيادة في إيرادات ضرائب الدخل والاستهلاك التي ستجمعها الحكومة لذا فإن معدل النمو هو عامل مهم لتقييم القدرة على تحمل الديون (Ermis,2014,12).

كما يؤدي المدى الزمني للدين العام بشقيه الداخلي والخارجي دوراً في تحديد درجة المخاطر المرتبطة به، ففي الغالب تكون الديون طويلة الأجل عُرضة لمخاطر أسعار الفائدة لأنها مرتفعة نسبياً (علي ، 2020، 2).

ويعد التضخم عاملا مهما يضاف إلى امكانية جعل الدين مستداماً أو خلافه، فإذا انخفض سعر الصرف بشكل أسرع من الأسعار، فإن الدين بالعملة الأجنبية سيصبح أكثر تكلفة بالعملة المحلية، ويحدث الشيء نفسه عندما يزداد سعر الفائدة على الدين بالعملة المحلية بأكثر من معدل التضخم، الأمر الذي يجعل خدمة الديون أثقل (United Nations,2009,23).

أخيرًا، يؤدي ارتفاع أسعار الفائدة إلى زيادة عبء الدين وتقليل احتمالية القدرة على تحمل الديون، ومن الجوانب السلبية لهذا الارتباط أن أسعار الفائدة على الديون العامة، سواء بالعملة المحلية أو الأجنبية، تشمل علاوة مخاطر، تجعل الدول غير قادرة على تحمل الديون نتيجة معدلات الفائدة الأعلى ومن ثم إلى احتمال أكبر بعدم الاستدامة (United,2009,22 Nations)، وغالبا ما يطالب الدائنون بعلاوة مخاطرة عالية لا سيما عند اقتراب الدين من الحدود القصوى، لأنه من المرجح أن تؤدي الصدمة المالية السلبية إلى دفع الدين إلى ما بعد نقطة الاستدامة ويجعل التخلف عن السداد أكثر احتمالية، ومن ثم يجعل ضمنا الحاجة إلى علاوة أعلى لتعويض الدائنين عن المخاطر الأكبر (Ostry & et.al,2010,6).

ثانيا: توصيف متغيرات معادلة مؤشر القدرة على تحمل الديون

1- نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي

وَرِث العراق مديونية كبيرة جداً نتيجة الظروف السياسية والاقتصادية التي مرَ بها منذ بداية عقد الثمانينات من القرن العشرين، وبعد تغيير النظام السياسي في عام 2003 حاولت الحكومة اجراء تخفيضات في الديون من قبل نادي باريس والدول الدائنة.

وفي عام 2003 بدأ برنامج خفض الدين الخارجي العراقي باجتماع دعا إليه وزراء الخارجية للدول الصناعية السبع من دبي أعضاء نادي باريس الاسراع في إعادة هيكلية الدين العراقي، ولقد اعلنت الدول الصناعية السبع وهي أعضاء في نادي باريس رغبتها في رفع عبء المديونية عن كاهل العراق، لكن روسيا تحفظت وبينت انها تخفض 50% من الدين إذا احتفظت شركاتها بالعقود النفطية التي أبرمتها مع الحكومة العراقية السابقة وفيما بعد انسجمت مع إجماع النادي، أما دول الخليج فأبدت استعدادها لخفض الدين العراقي بمجرد تشكيل حكومة، وفيما بعد امتنعت عن قبول معايير النادي لأسباب سياسية (علي ، 2015 ، 13).

ووصلت ديون العراق الخارجية حتى عام 2003 إلى ما يقارب 118 مليار دولار، إذ تركت تراكمات عقد التسعينات من القرن العشرين آثارها في حجم الدين الخارجي بشكل ملحوظ، كما تضاعف حجم الدين الداخلي بشكل كبير خلال اعوام المدة ذاتها، ليشكل إجمالي الدين أعلى قيمة للدين وصل إليها العراق وعجز عن تخفيض تراكماتها خلال تلك الاعوام.

ومع بدأيات عام 2005 استنفذ العراق كل محاولات التخفيض لديونه الخارجية وبات عليه تحمل ديونه، وتعد الإيرادات النفطية المصدر الرئيس لتمويل الموازنة وتسديد الديون الخارجية منها والداخلية، ويشكل سلوك أسعار النفط في الاسواق العالمية عاملا مهما في بالتأثير في تحقيق فوائض أساسية في موازنة العراق من عدمه، فضلا عن كون القطاع النفطي يشكل أكثر من (50%) من مكونات الناتج المحلي الإجمالي، وبذلك يؤدي النفط دوراً محورياً في تحديد قدرة

العراق على تحمل ديونه خاصة ضمن المعيار الأساسي الذي هو نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، والجدول الآتي يعرض تقلبات نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي للمدة 2005-2019.

الجدول (12) الدين الداخلي والخارجي في العراق ونسبة إجمالي الدين إلى الناتج المحلي للمدة 2005-2019

الاعوام	الدين الداخلي (مليون دينار)	الدين الخارجي (مليون دولار)	سعر الصرف 1$=ID	الدين الخارجي (مليون دينار)	إجمالي الدين (مليون دينار)	الناتج المحلي الإجمالي (مليون دينار)	نسبة الدين إلى الناتج المحلي(%)
	1	2	3	4=2*3	5=4+1	6	7=5/6
2005	6,593,960	71,280.0	1469	104,710,320	111,304,280	73,533,599	151.4
2006	5,645,390	61,134.0	1467	89,683,578	95,328,968	95,587,955	99.7
2007	5,193,705	50,201.0	1255	63,002,255	68,195,960	111,455,813	61.2
2008	4,455,569	51,522.0	1193	61,465,746	65,921,315	157,026,062	42.0
2009	8,434,049	41,211.0	1170	48,216,870	56,650,919	130,643,200	43.4
2010	9,180,806	57,026.0	1170	66,720,420	75,901,226	162,064,566	46.8
2011	7,446,859	61,266.5	1170	71,681,805	79,128,664	217,327,107	36.4
2012	6,547,519	57,706.2	1166	67,285,429	73,832,948	254,225,491	29.0
2013	4,255,549	58,718.6	1166	68,465,888	72,721,437	273,587,529	26.6
2014	9,520,019	57,347.2	1188	68,128,474	77,648,493	266,332,655	29.2
2015	32,142,805	57,639.2	1,190	68,590,648	100,733,453	194,680,972	51.7
2016	47,362,251	60,003.6	1,190	71,404,284	118,766,535	196,924,142	60.3
2017	47,678,796	65,661.0	1,190	78,136,590	125,815,386	225,722,376	55.7
2018	41,822,918	66,681.0	1,190	79,350,390	121,173,308	251,064,480	48.3
2019	38,331,548	73,200.0	1,190	87,108,000	125,439,548	266,190,571	47.1

المصدر: تجميع واحتساب الباحث بالاعتماد على:

1- البنك المركزي العراقي، النشرة الاحصائية السنوية، اعداد مختلفة.

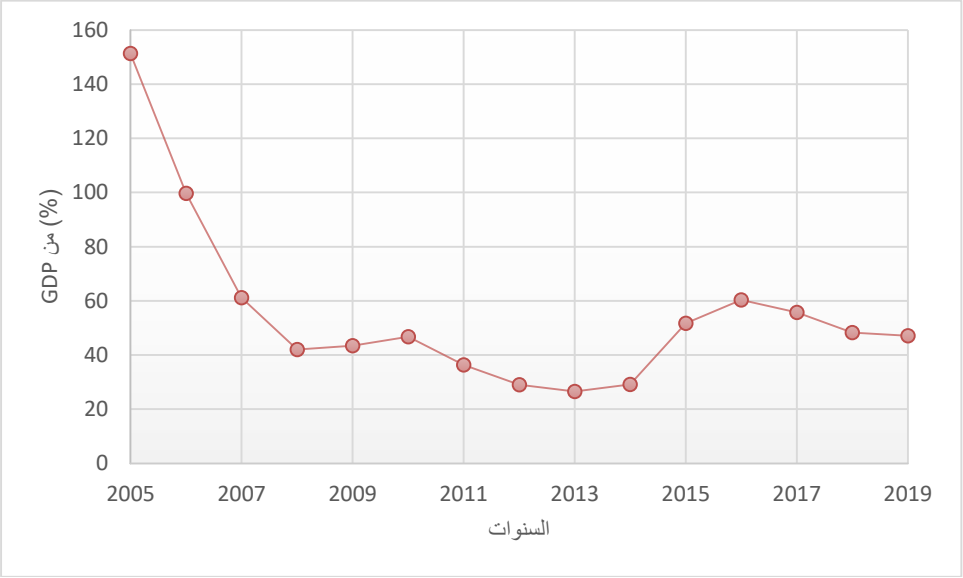
2- البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي، اعداد مختلفة.

3- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2011، مؤشرات البيئة والتنمية ذات الأولوية في العراق، وزارة التخطيط.

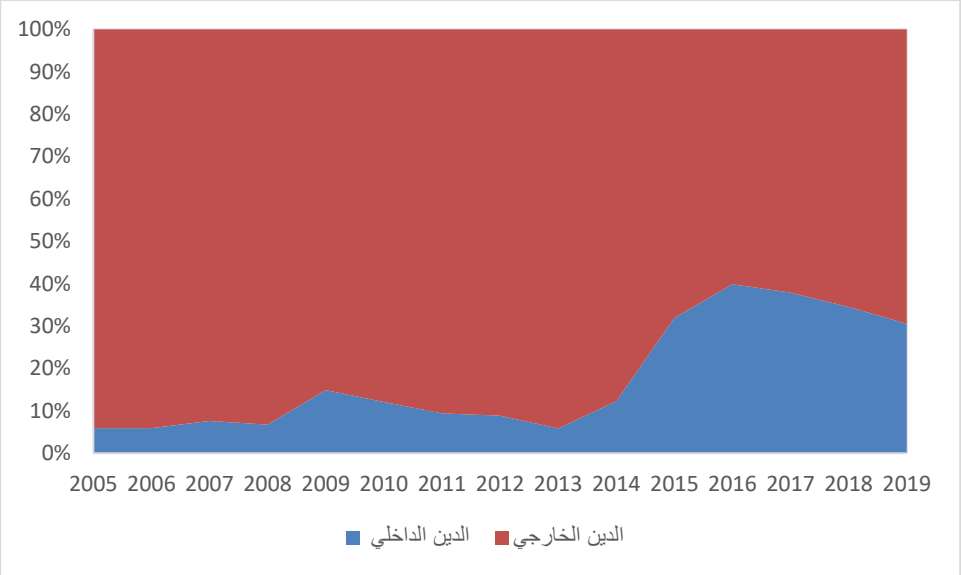
4- جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الدين العام.

5- سالم، علي عبدالهادي، 2012، نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق، مجلة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 4،العدد 9.

الشكل (8) نسبة الدين إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2005-2019 (بيانات الجدول 12)



الشكل (9) حجم الدين الداخلي والخارجي في العراق للمدة 2005-2019 (بيانات الجدول 12)



2- نسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحلي الإجمالي

أما نسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحلي الإجمالي فقد حقق هذا الرصيد خلال المدة 2005-2019 فوائض في أغلب سنوات المدة نتيجة الفوائض في الإيرادات النفطية، والعكس في الأعوام التي شهدت انخفاضا في اسعار النفط، إذ يلاحظ تحول هذه الفوائض إلى عجوزات كانت مبرراً لارتفاع الدين العام.

الجدول (13) إجمالي النفقات والإيرادات ونسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2005–2019 (مليون دينار)

السنوات	إجمالي النفقات	إجمالي الإيرادات	مدفوعات الفائدة	النفقات – الفائدة	الرصيد الأولي	الناتج المحلي	الرصيد الأولي GDP/
	1	2	3	4=3-1	5=2-4	6	7=5/6
2005	26,375,175	40,502,890	1,310,309	25,064,866	15,438,024	73,533,599	21.0
2006	38,806,679	49,055,545	2,246,485	36,560,194	12,495,351	95,587,955	13.1
2007	39,308,349	54,964,850	620,148	38,688,201	16,276,649	111,455,813	14.6
2008	59,403,375	80,252,182	395,587	59,007,788	21,244,394	157,026,062	13.5
2009	52,567,025	55,209,353	384,687	52,182,338	3,027,015	130,643,200	2.3
2010	64,351,984	69,521,117	821,145	63,530,839	5,990,278	162,064,566	3.7
2011	69,639,523	99,998,776	1,481,791	68,157,732	31,841,044	217,327,107	14.7
2012	90,374,783	119,466,403	627,168	89,747,615	29,718,788	254,225,491	11.7
2013	106,873,027	113,767,395	1,032,981	105,840,046	7,927,349	273,587,529	2.9
2014	83,556,226	105,386,623	771,882	82,784,344	22,602,279	266,332,655	8.5
2015	70,397,515	66,470,253	962,850	69,434,665	-2,964,412	194,680,972	-1.5
2016	67,067,437	54,409,270	879,149	66,188,288	-11,779,018	196,924,142	-6.0
2017	75,490,115	77,422,173	1,009,842	74,480,273	2,941,900	225,722,376	1.3
2018	80,873,189	106,569,834	4,086,020	76,787,169	29,782,665	251,064,480	11.9
2019	111,723,522	107,566,995	4,534,074	107,189,448	377,547	266,190,571	0.1

المصدر: تجميع واحتساب الباحث بالاعتماد على:

1–البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية، اعداد مختلفة.

2–جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الموازنة.

يظهر الجدول (13) ان نسبة الرصيد الاولي الى الناتج المحلي في العراق خلال الأعوام 2005–2008 تجاوزت (10%) نتيجة تحسن الرصيد الأولى الناتج من الفوائض النفطية ، ومع الازمة المالية كان العراق من ضمن الدول التي تأثرت بانخفاض أسعار النفط فتراجعت نسبة الرصيد الاولي عامي 2008و2009 الى (2.3%) و (3.7%) على التوالي ، ثم بعد تحسن أسعار النفط رافقه تحسن في الإيرادات التي رفعت حصة الرصيد الاولي الى اكثر من (10%) وهكذا ارتبط الرصيد الاولي بشكل كبير بسلوم أسعار النفط الذي استمر حتى نهاية مدة الدراسة.

الشكل (10) نسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2005-2019 (بيانات الجدول13)

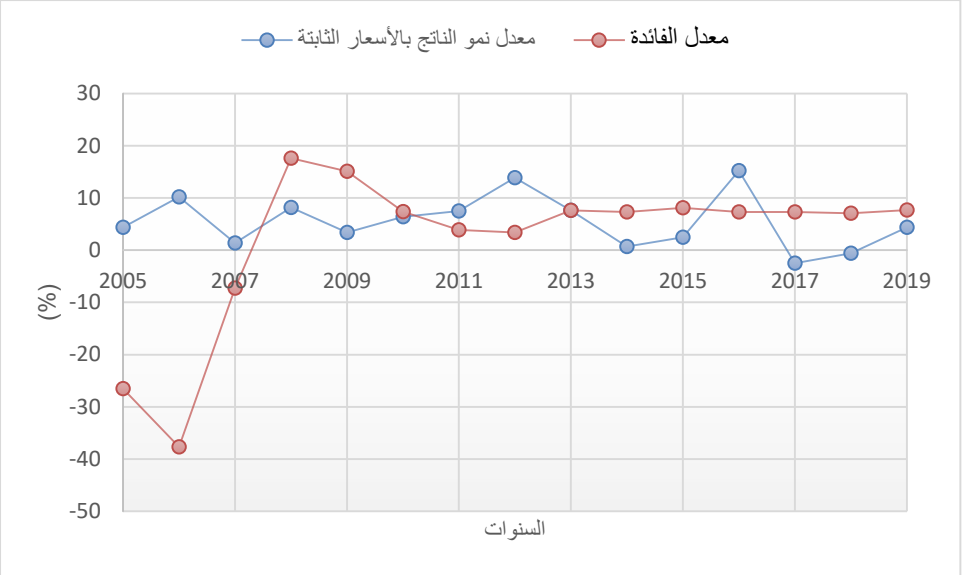
3- معامل الخصم

معامل الخصم هو القيمة التي تبرز التوسع بين سعر الفائدة الحقيقي ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة، كلما ارتفع هذا المعامل زاد الدين العام، ويظهر جلياً تأثير كلٌ من معدل الفائدة على الديون ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في معادلة مؤشر القدرة على تحمل الديون، وعلى وفق الحساب الرياضي في معادلة مؤشر القدرة على تحمل الديون فإن نسبة الدين تميل إلى الانخفاض إذا كان الفرق سلبياً بارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الحقيقي أكبر من معدل الفائدة الحقيقي، ما لم يتجاوز العجز الأولي مستوى معيناً، والعكس فإن نسبة الدين ترتفع إلى مستويات أعلى إذا تجاوز معدل الفائدة الحقيقي نمو الناتج المحلي الحقيقي ما لم يكن هناك فائض أولي كافٍ (Ermis,2014,8)، إن معدلات الفائدة المرتفعة تعني أن حصة أكبر من الموارد ينبغي أن تذهب لدفع الفائدة، مما يترك موارد أقل لسداد اقساط الدين (IMF,2013,15).

فمن ناحية سعر الفائدة الحقيقي (سعر الفائدة الاسمي – معدل التضخم) فقد حقق معدلات سالبة نتيجة لارتفاع معدلات التضخم ولا سيما في بداية مدة الدراسة، ثم ارتفع هذا السعر نتيجة لاستقرار معدلات التضخم وقد تراوح هذه المعدل بين (4%-8%) في المدة 2010-2019، ومن ناحية معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة، فقد حقق العراق معدلات نمو بالناتج المحلي مقبولة للمدة 2005-2013 على الرغم من أن القطاع النفطي يشكل أكثر من (50%) من إجمالي الناتج المحلي ، وتراجع مقدار الناتج المحلي في عام

2014 نتيجة خروج ثلاث محافظات عن سيطرة الحكومة، وأيضا انخفاض اسعار النفط الذي خفض قيمة الانتاج المكونة للناتج المحلي.

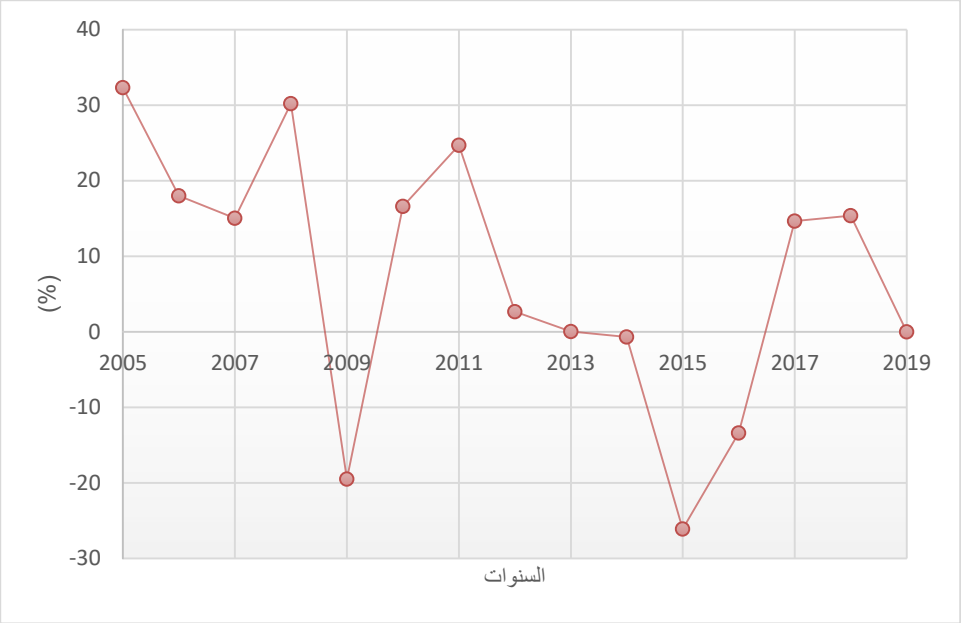
الشكل (11) معدل نمو الناتج بالأسعار الثابتة ومعدل الفائدة الحقيقي في العراق للمدة 2005-2019 (بيانات جدول 14)



4- معدل التضخم (المخفض الضمني للناتج)

حقق معدل التضخم المحتسب بمخفض الناتج المحلي الإجمالي تذبذبات خلال مدة الدراسة بين الارتفاع والانخفاض، اذ شهدت المدة 2005-2008 ارتفاعاً كبيراً في قيمة هذا المؤشر نتيجة ارتفاع نفقات الموازنة خلاف ما كانت عليه في الأعوام التي سبقت عام 2005، كما ساهم تخفيف الدعم عن المشتقات النفطية في عام 2006 في زيادة معدلات التضخم ، ثم شهد معدل التضخم انخفاضا وارتفاعا في الأعوام اللاحقة من مدة الدراسة.

الشكل (12) مخفض الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة 2005-2019
(بيانات الجدول 14)



5- معدل الدين العام المستهدف

تميل أغلب الدراسات والتقارير كتقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي إلى اقتراح نسبة (60%) من الناتج المحلي الإجمالي مؤشراً لمستوى استقرار الدين في الامد البعيد للدول الناهضة والمتقدمة (علي ، 2015 ، 11) (موعش ، 2020، 10).

ثالثا: منهجية احتساب مؤشر القدرة على تحمل الديون

اعتمدت الدراسة في تقدير القدرة على تحمل الديون على نظرية ديناميكية الدين العام وهي تقيس في الوقت ذاته (الاستدامة المالية) ويرتكز هذا المؤشر على توصيف القيود على الموازنة في كل مدة زمنية، ويوضح أن احتياجات الاقتراض تعادل رصيد الدين العام الاسمي في المدة نفسها، وتساوي كذلك مجموع العجز الأولي للموازنة ومدفوعات الفائدة على الدين العام خلال المدة نفسها يقدم النموذج الاقتصادي لهذه الدراسة أهم المعادلات المستخدمة في إعداد مؤشر القدرة على تحمل الديون لغرض تحديد قدرة العراق على تحمل الديون في المدة 2005-2019.

المعادلة (1) القيود على الموازنة في كل مدة زمنية:

$$PSBR_t = (D_t - D_{t-1}) = PD_t + i_t * D_{t_1}$$

حيث:

$PSBR_t$: احتياجات الاقتراض في المدة (t)

D_t: رصيد الدين العام الاسمي القائم في نهاية المدة (t)

PD_t: العجز الأولي للموازنة الذي يحقق في المدة (t)

i_t: سعر الفائدة الاسمي في المدة (t)

المعادلة (2) الفائض الأولي للموازنة:

لدينا في المعادلة (1): $-PD_t = i_t * D_{t_1} - (D_t - D_{t-1})$

الفائض الأولي للموازنة PS(t) يساوي عكس العجز الأولي للموازنة ($-PD_{(t)}$) ويعني الإيرادات العامة ناقص النفقات باستثناء الفائدة التي تتحقق في المدة (t).

$$PS_t = i_t * D_{t-1} - (D_t - D_{t-1})$$

- المعادلة (3) معادلة ديناميكية الدين العام: تقسم المعادلة (2) على الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (GDP) للمدة (t) وكما يلي:

$$PS_t / GDP_t = i_t * D_{t_1} / GDP_t - (D_t - D_{t-1} /) GDP_t$$

لنضع ما يلي:

$ps_t = PS_t / GDP_t$: هي

نسبة الفائض الأولي للموازنة في الناتج المحلي الإجمالي في المدة (t).

$d_t = D_t / GDP_t$: نسبة الدين العام في الناتج المحلي الإجمالي في المدة (t).

$(1+ i(t)) = (1+r(t)) * (1 + \pi(t))$:سعر الفائدة الاسمي باستخدام سعر الفائدة الحقيقي (r) ومعدل التضخم (π) المقياس بمخفض الناتج المحلي الإجمالي.

$GDP(t) = (1+ g(t)) * GDP(t_1)$ الناتج المحلي الإجمالي الاسمي باستخدام معدل النمو الحقيقي (g) ومعدل التضخم (π).

وبذلك تصبح المعادلة (3) كالاتي:

$$d_t = \frac{1+r(t)}{1+g(t)} * d_{t-1} - ps_t$$

لنضع: $\frac{1+r(t)}{1+g(t)}$ $\beta(t)$ عامل الخصم الذي يبرز الفارق بين سعر الفائدة الحقيقي (r) ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة (g).

تصبح معادلة ديناميكية الدين كالاتي:

$$d_t = \beta * d_{t-1} - PS_T$$

توضح هذه المعادلة أن معدل الدين العام يزداد في حالة استمرار تسجيل عجز أولي للموازنة والذي يكون متزامناً مع ارتفاع سعر الفائدة الحقيقي بالمقارنة مع معدل النمو الاقتصادي.

- المعادلة (4) لنفترض ثبات معامل الخصم(β =(t + i) β) من (t) إلى (t+n) تكون المعادلة ديناميكية الدين كالاتي:

$$d_t = \beta^{-1} ps_{t+1} + \beta^{-2} ps_{t+2} + \ldots + \beta^{-n} ps_{t+n} + \beta^{-n} d_{t+n}$$

- المعادلة (5).لتحديد الفائض الأولي للموازنة (ps*) وعامل الخصم (β *) اللذان يمكنان من تحقيق معدل الدين العام المستهدف من قبل الحكومة (d*) حسب المعادلة رقم (4).

$$d^* \times Ps^* = (\beta^* - 1)$$

المعادلة (6) توزيع الفائض الأولي للموازنة (ps) كما يلي:

$$ps_t = ps^* + \lambda_t * (d_{t-1} - d^*)$$

إذ إن معامل (λ) يبين درجة استجابة السياسة المالية في المدة (t) لتقليص الفارق بين معدل الدين المسجل في المدة السابقة ومعدل الدين المستهدف، يتم تقدير (ps*) في المعادلة (5) بعد وضع فرضية على مستوى عامل الخصم (β) واختيار معدل الدين العام المستهدف (d*).

- المعادلة (7): صياغة معادلة ديناميكية الدين باستخدام معامل درجة استجابة السياسة المالية (λ):

$$d_t = (\beta_t - \lambda_t) * d_{t-1} - (\beta^* - \lambda_t - 1) * d^*$$

نعتبر أن معدل الدين العام للمدة (t-1) دائما يكون اكبر من معدل الدين العام المستهدف (d*) فان المعادلة (6) تبين أن التقائية معدل الدين بالمستوى المستهدف، يقتضي أن تكون القيمة المطلقة للكتلة ($\lambda\beta(t)$ - (t)) اقل من 1 على هذا الاساس تم اختيار ($\lambda\beta_t$ _ (t)) كمؤشر للاستدامة المالية في المدة (t) من خلال المعادلة (7).

المعادلة (8): مؤشر القدرة على تحمل الديون من منظور ديناميكية الدين العام

$$IFS_t = (\beta_t - \lambda_t) = \left(\frac{1+rt}{1+gt} - \frac{PSt - PS*}{dt-1-d*}\right)$$

إذ إن:

(IFS): مؤشر القدرة على تحمل الديون (indicator of debt sustainability) إذا كان هذا المؤشر اقل من 1 يعني وجود استدامة مالية بحيث يمكن تحقيق معدل الدين العام المستهدف أما إذا كان المؤشر أكبر من أو يساوي 1، فهناك عدم استدامة مالية الحكومة و حيث أن وضعية عجز الموازنة ومستوى الدين العام غير قابلة للاستمرار.

$\beta t=\frac{1+r(t)}{1+g(t)}$: يعني أن معامل الخصم الذي يبرز التوسع بين سعر الفائدة الحقيقي(r) ومعدل نمو الناتج المحلي بالأسعار الثابتة (g). كلما ارتفع هذا المعامل زاد الدين العام.

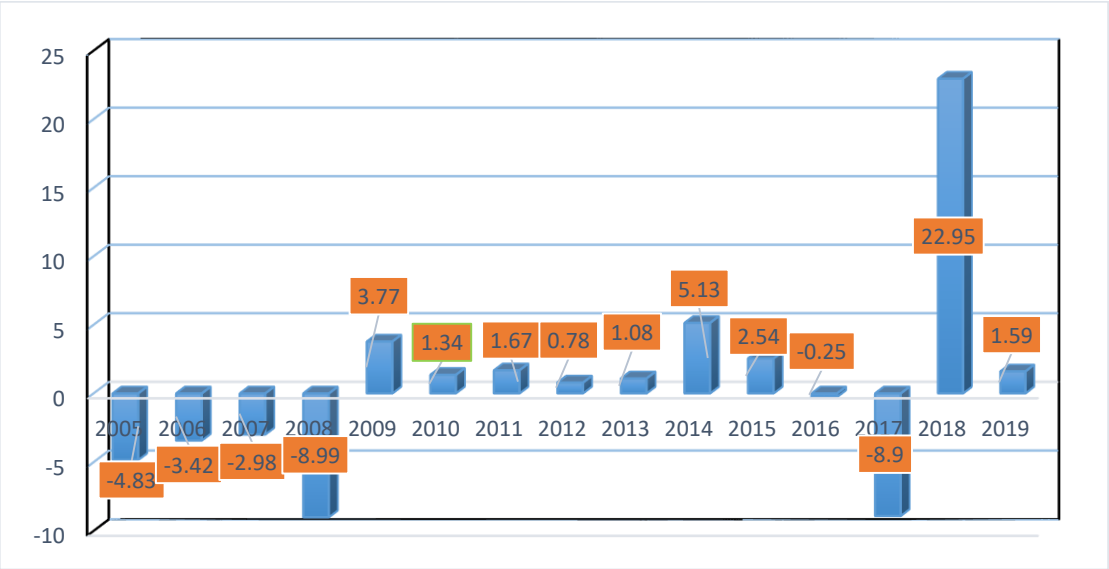
$\lambda(t) = \frac{PS(t)-PS*}{d(t-1)-d*}$: يبين درجة استجابة السياسة المالية في المدة (t) لتقليص الفارق بين معدل الدين المسجل في المدة السابقة ومعدل الدين المستهدف.

(موعش ، 2020، 5-7) (Croce & Juan -Ramon,2003,5-7).

رابعا: احتساب مؤشر القدرة على تحمل الديون في العراق وتفسير النتائج

يعرض الجدول الاتي نتائج ومتغيرات مؤشر القدرة على تحمل الديون (الاستدامة المالية) بموجب المعادلة (8).

شكل (13) مؤشر الاستدامة المالية في العراق للمدة 2015-2019 (بيانات الجدول 14)



الجدول (14) تقدير مؤشر القدرة على تحمل الديون في العراق للمدة 2005–2019

المتغير	معدل النمو الاقتصادي	التضخم	سعر الفائدة الحقيقي	معامل الخصم	معدل الرصيد الأولى	معدل الدين العام القائم	مؤشر استجابة السياسة المالية	مؤشر الاستدامة المالية	معامل الخصم	معدل الدين العام المستهدف	معدل الرصيد الأولي
العام/الرمز	g	∏	r	β	ps	d	λ	IFS	β*	d*	ps*
2005	4.4	32.31	-26.5	-4.72	21.0	151.4	0.11	-4.83	1.49	60	0.3
2006	10.2	18.01	-37.7	-3.28	13.1	99.7	0.14	-3.42	1.49	60	0.3
2007	1.4	15.02	-7.3	-2.63	14.5	61.2	0.36	-2.98	1.49	60	0.3
2008	8.2	30.18	17.6	2.02	13.5	42.0	11.01	-8.99	1.49	60	0.3
2009	3.4	-19.52	15.1	3.66	2.3	43.4	-0.11	3.77	1.49	60	0.3
2010	6.4	16.59	7.4	1.14	3.7	46.8	-0.21	1.34	1.49	60	0.3
2011	7.5	24.69	3.9	0.58	14.7	36.4	-1.09	1.67	1.49	60	0.3
2012	13.9	2.67	3.4	0.30	11.7	29.0	-0.48	0.78	1.49	60	0.3
2013	7.6	0.01	7.6	1.00	2.9	26.6	-0.08	1.08	1.49	60	0.3
2014	0.7	-0.69	7.3	4.88	8.5	29.2	-0.25	5.13	1.49	60	0.3
2015	2.5	-26.10	8.1	2.60	-1.5	51.7	0.06	2.54	1.49	60	0.3
2016	15.2	-13.41	7.3	0.51	-6.0	60.3	0.76	-0.25	1.49	60	0.3
2017	2.5–	14.64	7.3	-5.53	1.3	55.7	3.37	-8.90	1.49	60	0.3
2018	0.6–	15.36	7.1	20.25	11.9	48.3	-2.70	22.95	1.49	60	0.3
2019	4.4	-0.0009	7.7	1.61	0.1	47.1	0.02	1.59	1.49	60	0.3

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على مصادر الجداول (12و13) واستنادا إلى المعادلة (8). ملاحظات على الجدول

1–متوسط سعر الفائدة الحقيقي المقدر بمتوسط أسعار الفائدة الحقيقية على الدين الداخلي والخارجي.

2–معامل الخصم (β) يبرز التوسع بين سعر الفائدة الحقيقي (r) ومعدل نمو الناتج المحلي بالأسعار الثابتة (g).

3–معامل الخصم (β*) كفرضية تقدر بمتوسط المدة.

4–معدل الرصيد الأولي (ps*) المقدر (60%) من الناتج المحلي الإجمالي الذي يمكن من تحقيق معدل الدين العام المستهدف من قبل الحكومة (فرضية 60% من GDP).

أظهرت نتائج معادلة القدرة على تحمل الديون في العراق للمدة 2005–2019 أنه كانت هناك استدامة للدين العام في أغلب سنوات مدة الدراسة، إذ كانت قيمة المؤشر أقل من الواحد الصحيح خلال المدة 2005–2008، ومع ارتفاع أسعار النفط في عام 2008 رافقه زيادة الإيرادات النفطية حقق العراق تحسنا كبيرا في مؤشر الاستدامة ويظهر ذلك من خلال انخفاض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي إلى 42% عام 2008.

وفي عام 2009 ونتيجة تداعيات الأزمة المالية العالمية في عام 2008 وما تسببته من تراجع في أسعار النفط، ونظرا لاعتماد العراق على الإيرادات النفطية تلا ذلك تراجع في الرصيد الأولي إلى (2.3% و3.7%) من الناتج المحلي وارتفعت نسبة الدين إلى (43.4% و46.8%) لعامي 2009 و2010 على الترتيب ونتيجة لذلك تجاوز العراق مؤشر الواحد صحيح وحقق عدم استدامة مالية لعام 2009 و 2010 واستمر عام 2011.

وفي عام 2012 ترك تحسن أسعار النفط أثرا ملحوظا في استدامة الدين في العراق إذ تراجع مؤشر الاستدامة إلى أقل من الواحد الصحيح ليكون (0.78) نتيجة تحسن معدل الدين في العام السابقة فضلا عن انخفاض سعر الفائدة الحقيقي.

وفي الأعوام 2013–2015 تراجع مؤشر الاستدامة إلى أكبر من الواحد الصحيح ليكون 1.08و5.13 و2.54 على التوالي للأعوام المذكورة، وذلك نتيجة تراجع معدل نمو الناتج المحلي مقدرا بالأسعار الثابتة لا سيما في عام 2014 إذ وصل معدل نمو الناتج إلى (0.7%) في مقابل سعر فائدة 7.3% ويُعزا ذلك نتيجة خروج عدد من المحافظات عن سيطرة الحكومة المركزية بسبب احتلال تنظيم (داعش) لها.

وفي الاعوام2016 و2017 عاود مؤشر قدرة العراق على تحمل ديونه ليسجل تحسنا لتلك المدة نتيجة تحسن الناتج المحلي إذ بلغ في عام 2016 نمو الناتج المحلي (15.2%)، إلا أن عامي 2018 و2019 شهدا تراجعا في قدرة العراق على تحمل ديونه ودخلت ديون العراق ضمن دائرة الديون غير المستدامة، إذ تراجع معدل نمو الناتج المحلي بشكل كبير حتى وصل إلى 0.6–% و4.4% على التوالي، في مقابل ذلك حقق معدل الفائدة أكثر من (7%) تجاوز بذلك معدل نمو الناتج، وقد رفع هذان المعدلان معامل الخصم الذي يبرز التوسع بين سعر الفائدة الحقيقي (r) ومعدل نمو الناتج المحلي بالأسعار الثابتة (g) والمحتسب بالمعادلة: $\beta t=\frac{1+r(t)}{1+g(t)}$ مما سبق نقف على أن ديون العراق هي ديون مستدامة وهذا ما اثبتته قيم مؤشر الاستدامة المالية لأغلب سنوات مدة الدراسة وأن العراق قادر على تحمل ديونه في ضوء السيناريوهات الطبيعية، إلا أن تعرض العراق إلى أزمات أو صدمات مفاجئة تخرج

ديون العراق ضمن إطار الاستدامة نتيجة الصعوبة في السيطرة على الانضباط المالي، ومن ثم يضعف الانضباط المالي في ظل الصدمات التي يتعرض لها العراق.

واستكمالا لذلك فإنه يمكن استخدام متغيرات معادلة الاستدامة لغرض قياس اختبار قدرة العراق على تحمل ديونه في ظل الصدمات، وهو ما سوف يتم تناوله في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

قياس الانضباط المالي عن طريق اختبار الصدمة

أولا: أهمية الانضباط المالي تحت كل الظروف

تكمن قيمة الانضباط المالي في تجنب التأثيرات الخارجية والداخلية السلبية للعجز المرتفع وزيادة الأعباء الضريبية الناتجة عن القيود الضعيفة مثل السعي إلى الاستفادة من قيود الموازنة الصعبة لفعالية الإنفاق وكفاءته، إن التاريخ المالي للدول الناشئة غني بأمثلة عن كيفية فشل الحكومات على المدى القصير في اتباع استراتيجيات حكيمة للتكيف المالي في أوقات الضغط المالي الذي يلوح في الأفق ومن ثم الإخلال بأهدافها الإنمائية طويلة الأجل، يمكن للسياسات المالية غير المستدامة أن تعرض للخطر الجدارة الائتمانية الدولية للدولة (زيادة تكلفة الاقتراض في المستقبل) واستقرار الاقتصاد الكلي(Folscher,2007,82).

ويذكر (KO,2020) أن الاستدامة المالية يتم تحديدها من خلال ما إذا كانت الموازنة الحكومية قادرة على تخفيض الدين نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي أو المحافظة عليه (KO,2020,533) وإن هذه القدرة لا تكون فقط في إطار خط الأساس ولكن أيضا في إطار سيناريوهات الإجهاد البديلة أو غيرها من سيناريوهات الإجهاد المعقولة،(IMF,2013,14) ومن ثم، من الضروري الحفاظ على مستويات الدين دون مستوى معين لتشجيع النمو المستدام وتقليل مخاطر الأزمات المالية المستقبلية (KO,2020,533)

ويؤكد ذلك (Ostry & et.al,2015) في دراستهم (When Should Public Debt Be Reduced?) إن الأساس المنطقي لتخفيض الدين العام المرتفع هو في الأساس إدارة المخاطر، والرغبة في أن تكون هناك هوامش إضافية للتعامل مع المخاطر غير المتوقعة أو الطارئة، أي مع وجود ديون منخفضة فإن خيارات الحكومة ستتنوع إذا كانت هناك صدمات من ضمنها زيادة الاقتراض، وكلما كانت الديون مرتفعة عند حدوث مثل هذه الصدمات تتعرض الحكومة إلى عقوبة من خلال ارتفاع أقساط المخاطر، بمعنى آخر، يجب تخفيض الديون اليوم لتقليل المخاطر المحتملة لأزمة غداً (Ostry & et.al,2015,2).

ولغرض تقدير أثر الصدمات على الدين العام، يتم استخدام نموذج الانحدار الذاتي VAR والذي يسمح للمستخدم بالتركيز على تأثير الصدمات من خلال تحديد الصدمات ذات الصلة، ثم يتم وصف استجابة النظام للصدمات من خلال تحليل دالة الاستجابة الفورية (Medina,2016,505).

ثانيا: مدخل تعريفي للأساليب القياسية المستخدمة

1- اختبار استقرارية السلاسل الزمنية

قبل الشروع في دراسة تقلبات أي ظاهرة اقتصادية لا بد من التأكد أولا من وجود اتجاه في السلسلة الزمنية، وبحسب طبيعة نمو السلسلة يمكننا أن نميز بين سلاسل زمنية مستقرة stationary time series، وسلاسل زمنية غير مستقرة non stationary time series أي ذات اتجاه.

إن السلسلة الزمنية المستقرة هي تلك التي تتغير مستوياتها مع الزمن دون أن يتغير المتوسط فيها، وذلك خلال مدة زمنية طويلة نسبيا، أي أن السلسلة لا يوجد فيها اتجاه لا نحو الزيادة ولا نحو النقصان، أما السلسلة الزمنية غير المستقرة فإن المستوى المتوسط فيها يتغير باستمرار سواء نحو الزيادة أو النقصان (شيخي ، 2011، 200).

تمت الإشارة لأول مرة من قبل (Granger) و (Newbold) في عام 1974 إلى أن استعمال متغيرات الاقتصاد الكلي غير المستقرة (الثابتة) يؤدي إلى الانحدار الزائف، وانه إذا تم تطبيق الانحدار على المتغيرات غير المستقرة فسوف ينتج عنه نتائج غير موثوقة حتى في وجود قيمة عالية لـ R لذلك يجب أن يسبق اختبار جذر الوحدة كل بحث تجريبي طرح متغيرات الاقتصاد الكلي (Masood & Sarwar,2015,12-13) ويعد اختبار جذر الوحدة الاختبار الاكثر أهمية وانتشاراً، كما أنه يوفر وسيلة تمكن من معرفة عدد الفروق اللازمة لتحويل السلسة الزمنية غير المستقرة إلى سلسة زمنية مستقرة وتحديد درجة تكاملها ومن اشهر اختبارات جذر الوحدة المستعملة في الدراسات المعاصرة هي اختبار ديكي – فولر الموسع واختبار فليبس بيرون وكما موضح ادناه :

أ- اختبار ديكي – فولر الموسع Augment Dickey-Fuller

يعد اختبار ديكي – فولر الموسع من النماذج المطورة لاختبار ديكي فولر (1976 ، 1979) من قبل الإحصائيين الأمريكيين ويستعمل في السلاسل الزمنية الكبيرة أو المعقدة وتكون صيغته بالشكل الآتي:

$$\Delta Y_t = a + \beta T + \lambda Y_{t-1} + \sum_{i=1}^{n-1} Si\Delta Yt - i + et$$

إذ إن S، λ، β، ∝ تشير إلى المعلمات المراد تقديرها و Y_t للسلسلة الزمنية المراد اختبارها و e_t حد عشوائي موزع توزيعاً معتدلاً بتباين ثابت ومتوسط حسابي يساوي الصفر و T للزمن و Δ إلى الفرق الأول للسلسلة الزمنية و n لمقدار الفجوة الزمنية.

ويتم اختبار مقدار الفجوة الزمنية n ليخدم غرض سلامة البواقي من الارتباط الذاتي ومحاولة التوفير ما أمكن في درجات الحرية.

وينطوي اختبار ADF على اختبار فرضية العدم $H_1:\lambda=0$ (تحتوي Y_t على جذر وحدة) والفرضية البديلة $H_1:\lambda<0$ (Y_t ساكنة)، وبمقارنة احصائية t لـ λ بالقيمة الجدولية، فإذا كانت t المحسوبة اصغر من t الجدولية يتم رفض فرضية العدم ونقبل الفرضية البديلة.

(الجاعوني واخرون ، 2013 ، 137-138) (Masood & Sarwar,2015, 13)

ب- اختبار فليبس – بيرون Phillips-Perron

تم اقتراح هذا الاختبار من قبل Phillips-Perron عام (1988)، ويختلف هذا الاختبار عن اختبار ADF بأنه يأخذ في عين الاعتبار الأخطاء ذات التباين غير المتجانس وذلك من خلال عملية تصحيح غير معلمية لإحصاءات ADF وقبل ذلك يتعين تحديد عدد مدد الابطاء المحسوبة بدلالة المشاهدات، ويتمتع اختبار PP بقوة أكبر مقارنة باختبار ADF، وأن الفرضية الصفرية والبدلية لهذا الاختبار هي نفسها الخاصة باختبار ADF الموسع.

ولإجراء اختبار فليبس – بيرون يتطلب تقدير المعادلة الآتية باستخدام طريقة (OLS) كما يأتي:

$$\Delta Y_t = \mu + \lambda Y_t + \varepsilon_t$$
$$S^2 = T^{-1} \sum_t^T = 1\, u_t^2 + 2T^{-1} \sum_i^T s + 1\, U_t\, U_s$$

حيث T: حجم العينة

L: عامل الابطاء

وباستعمال *T لقيمة λ يتم اختبار فرضية العدم التي تنص على عدم استقرار السلسلة الزمنية في مستوياتها $H_1:\lambda=0$ مقابل الفرضية البديلة التي تفترض استقرار السلسلة الزمنية $H_1:\lambda<0$ وعندما تكون قيمة λ معنوية فهذا يعين رفض فرضية العدم وقبول الفرضية البديلة بعدم وجود جذر الوحدة أي استقرار السلسلة الزمنية (حسن وشومان ، 2013 ، 183) (Masood & Sarwar,2015, 13-14).

1- تحديد مدة الابطاء المثلى

سيتم اختيار مدة الابطاء المثلى باستعمال خمسة معايير مختلفة لتحديد المدة وهي:

1- HQ: Hannan-Quinn information criterion
2- SC: Schwarz information criterion
3- AIC: Akaike information criterion
4- FPE: Final prediction error
5- LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

ويتم اختيار المدة الملائمة التي تمتلك اقل قيمة من المعايير الإحصائية المقدرة آنفاً.

2- **نموذج متجه الانحدار الذاتي** Vector Autoregression (VAR)

الانحدار الذاتي هو طريقة إحصائية تُستعمل لتحليل العلاقة بين العديد من المتغيرات المؤثرة، تحظى عمليات الانحدار الذاتي للمتجهات (VAR) بشعبية في العلوم الاقتصادية والعلوم الأخرى لأنها نماذج مرنة وبسيطة لبيانات السلاسل الزمنية متعددة المتغيرات.

وإن نموذج VAR هو في الواقع مزيج من عدة نماذج من الانحدار المطلق، إذ تشكل هذه النماذج متجهاً ما بين المتغيرات التي تؤثر على بعضها البعض، نموذج VAR هو نهج للتنبؤ الكمي يتم تطبيقه عادة على بيانات السلاسل الزمنية متعددة المتغيرات، يصف هذا النموذج العلاقة بين المشاهدات على متغير معين في وقت ما مع مشاهداته الخاصة على المتغيرات في أوقات سابقة وكذلك ارتباطها بالمشاهدات على المتغيرات الأخرى في الأوقات السابقة (Suharsono & et.al,2017,3).

يتكون النموذج عادة من عدد من المتغيرات التي تتحدد آنياً بالمتغيرات الداخلية، وتحتوي هذه النماذج على أكثر من معادلة، إذ يتم تقدير جميع معاملات المتغيرات المدرجة في النموذج، ويوضح النموذج التالي المتكون من معادلتين طبيعة العلاقة الآنية بين المتغيرات:

$$Y_{1,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{2,t} + Y_1 X_{1,i} + \varepsilon_{1,t} \qquad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(1)$$
$$Y_{2,t} = \alpha_2 + \alpha_3 Y_{1,t} + Y_2 X_{1,t} + \varepsilon_{1,t}$$

يفترض أن المتغيرين ($Y_{1,t}$ و $Y_{2,t}$) يعتمدان على بعضهما، إذ تحدد قيمتها من داخل النموذج (Endogenous Bariables)، في حين تشير ($X_{1,i}$) للمتغيرات الخارجية (Exogenous Variables) التي تفسر الظاهرة موضوع البحث، اما ($\varepsilon_{1,t}$ و $\varepsilon_{1,t}$) فيمثلان الأخطاء العشوائية.

لقد انتقد Sims (1980) التمييز ما بين المتغيرات المدرجة في النموذج، إذ اشار إلى وجود علاقة ما بين جميع المتغيرات المدرجة في النموذج، لذلك ينبغي أن تعامل المتغيرات سواء الداخلية منها أو الخارجية بالمستوى نفسه ولا يتم التمييز بينها، كما اشار إلى أن تطبيق نماذج متجه الانحدار الذاتي (VAR) بسيطة مقارنة بالنماذج الآنية، إذ لا تمكن من التفريق ما بين المتغيرات الداخلية والخارجية، لكنها سهلة التقدير، لا سيما أن كل معادلة مدرجة في النموذج يتم تقديرها بطريقة المربعات الصغرى (Least Square Method)، وأنها تعطي نتائج أفضل عند استعمالها في التنبؤات الاقتصادية من تلك التي يتحصل عليها من خلال المعادلات الآنية.

$$Y_{t,i} = \beta_{10} + \beta_{12} X_{t,i} + Y_{11} X_{t-1,i} + Y_{12} X_{t-1,i} + e_{yt,i} \qquad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(2)$$
$$X_{t,i} = \beta_{20} + \beta_{21} X_{t,i} + Y_{21} X_{t-1,i} + Y_{22} X_{t-1,i} + e_{Xt,i}$$

يعد نموذج متجه الانحدار الذاتي رقم (2) من الدرجة الأولى، لأنه يعتمد على درجة ابطاء (واحدة)، كما أن المتغير y_t له تأثير مباشر (Contemporaneous) في x_t من خلال المعامل β_{21}، والمتغير x_t له تأثير مباشر أيضاً في y_t من خلال المعامل β_{12}، يفترض في المتغيرات x_t و y_t أن تكون مستقرة من الناحية الاحصائية، وأن يتصف حدا الخطأ $e_{Xt,i}$ و $e_{yt,i}$ للمعادلتين بالضجيج الأبيض (White Noise)، أي أنهما غير مرتبطين ذاتياً (محمود ، 2018 ، 10-11).

3- تحليل دالة الاستجابة الفورية Impulse Response Function

ان نموذج VAR يُنمذج العلاقة الحركية ما بين مجموعة من المتغيرات المختارة لوصف ظاهرة اقتصادية خاصة، إن تحليل الصدمات ودوال الاستجابة يسمح بدراسة أثر صدمة معينة في متغيرات النظام ، وتقيس دالة الاستجابة الفورية (Impulse Response Function) أثر صدمة (Innovation Shock) مقدارها انحراف معياري (Standard Deviation Innovation) في المتغيرات الداخلية على المتغير التابع وتحسب على النحو الآتي:

$$\Delta Y_t = \tau_0 + \sum_{i=0}^{\omega} AiUt - i$$

$$Yt = \alpha_0 + A_0U_1 + A_1U_{t-1} + \ldots. + ..$$

تمثل (A_i) مصفوفة معاملات النموذج المقدرة على متجه الصدمات، وتمثل (U_t) الأخطاء العشوائية (شيخي ، 2011، 281) (محمود ، 2018 ، 10-11).

ثالثا: تقدير وتحليل نتائج النموذج المستخدم لقياس القدرة على تحمل الدين العام

قبل تحليل النموذج لا بد من إعطاء نظرة حول المتغيرات المستعملة، إذ تم الاعتماد على المتغيرات الداخلة نفسها في معادلة ديناميكية الدين، فضلا عن أن هذه المتغيرات هي المستعملة في قياس القدرة على تحمل الديون العامة • وكما موضح في الترميز الاتي:

• للمزيد حول المتغيرات يُنظر:

- European Union,2020, Debt Sustainability Monitor 2019, European Economy Institutional Papers.
- IMF,2015, Article Iv Consultation And Request For Purchase Under The Rapid Financing Instrument—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Iraq, IMF Country Report No. 15/235.
- IMF,2019(c), Fourth Review Under The Extended Arrangement Under The Extended Fund Facility—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For The Arab Republic Of Egypt, IMF Country Report No. 19/98.

الرمز		المتغير	
X1	IR	سعر الفائدة الحقيقي	المتغيرات المفسرة
X2	GDP	نمو الناتج المحلي الحقيقي	
X3	PA	الرصيد الأولى نسبة إلى الناتج المحلي	
X4	IF	مخفض إجمالي الناتج المحلي	
Y	DT_t	نسبة الدين إلى الناتج المحلي	المتغير التابع

وبذلك يكون نموذج المعادلة لمعادلة الانحدار الذاتي

$$DT_t = \alpha + \beta_1 DT_{t-1} + \beta_2 DT_{t-2} + \beta_3 IR_{t-1} + \beta_4 IR_{t-2} + \beta_5 GDP_{t-1} + \beta_6 GDP_{t-2} + \beta_7 PA_{t-1} + \beta_8 PA_{t-2} + \beta_9 IF_{t-1} + \beta_{10} IF_{t-2}$$

إذ إن:

DT_t: نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي عند المدة t.

IR: سعر الفائدة الحقيقي.

GDP: نمو الناتج المحلي الحقيقي.

PA: نسبة الرصيد الأولى نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي.

IF: التضخم مقاسا بمخفض الناتج المحلي الإجمالي.

وسيتم اعتماد اتجاه واحد فقط للمتغيرات في سلوكها في التأثير على المتغير التابع حسب معطيات الدراسة كما في المعادلة السابقة، أما مدة الاختبار كانت 2002–2019 لأجل الوصول إلى سلسلة زمنية مقبولة من قبل البرنامج الاحصائي المستخدم Eviews10.

الجدول (15) المتغيرات ذات العلاقة في نموذج تحليل القدرة على تحمل الدين العام في العراق للمدة 2002-2019

العام / المتغير	سعر الفائدة الحقيقي	نمو الناتج المحلي الحقيقي	الرصيد الأولى نسبة إلى الناتج المحلي	مخفض إجمالي الناتج المحلي(التغير)	نسبة الدين إلى الناتج المحلي
2002	-13.0	-6.9	-1.3	6.65	527.9
2003	-27.3	-33.1	-17.4	7.80	776.3
2004	-14.5	54.2	4.9	16.72	253.7
2005	-26.5	4.4	21.0	32.31	151.4
2006	-37.7	10.2	13.1	18.01	99.7
2007	-7.3	1.4	14.5	15.02	61.2
2008	17.6	8.2	13.5	30.18	42.0
2009	15.1	3.4	2.3	-19.52	43.4
2010	7.4	6.4	3.7	16.59	46.8
2011	3.9	7.5	14.7	24.69	36.4
2012	3.4	13.9	11.7	2.67	29.0
2013	7.6	7.6	2.9	0.01	26.6
2014	7.3	0.7	8.5	-0.69	29.2
2015	8.1	2.5	-1.5	-26.10	51.7
2016	7.3	15.2	-6.0	-13.41	60.3
2017	7.3	-2.5	1.3	14.64	55.7
2018	7.1	-0.6	11.9	15.36	48.3
2019	7.7	4.4	0.1	-0.0009	47.1

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

1- البنك المركزي العراقي،2003، المجموعة الاحصائية للبنك المركزي العراقي، عدد خاص.

2- البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية، اعداد مختلفة.

3- سالم، علي عبدالهادي، 2012، نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق، مجلة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 4، العدد 9.

4- علي، عدي سالم، 2017، الملحق الاحصائي لجمهورية العراق، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 76 -77، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان.

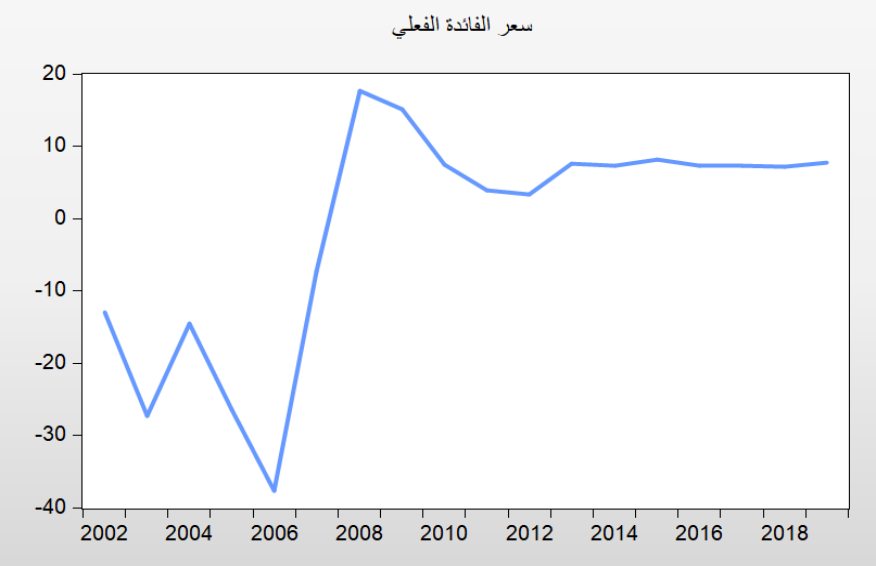
5- الجويجاتي واحمد ، أوس فخر الدين و عبدالرحمن محمد،2020، تقدير فجوة الناتج وفجوة التضخم في الاقتصاد العراقي واثرها على بأسعار الفائدة للفترة 1989-2018، مجلة تكريت للعوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد 16 ، العدد 51.

الجدول (16) التوصيف الاحصائي لمتغيرات نموذج الدين العام

المقاييس	نسبة الدين العام	سعر الفائدة	نمو الناتج الحقيقي	نسبة الرصيد الأولي إلى الناتج	مخفض الناتج المحلي
Mean	132.5944	-1.472222	5.383333	5.438889	7.829394
Median	50.00000	7.200000	4.400000	4.300000	11.22000
Maximum	776.3000	17.60000	54.20000	21.00000	32.31000
Minimum	26.60000	-37.70000	-33.10000	-17.40000	-26.10000
Std. Dev.	201.3710	15.85708	16.04278	9.188493	16.03437
Skewness	2.378798	-1.015379	0.854703	-0.585346	-0.537960
Kurtosis	7.469096	2.825522	7.443415	3.308142	2.659208
Observations	18	18	18	18	18

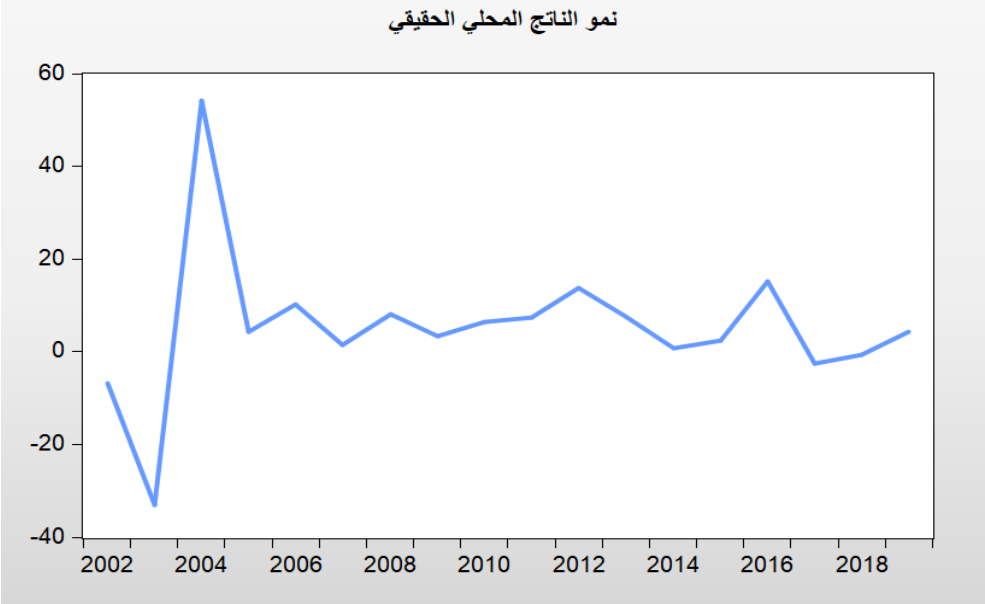
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

الشكل (14) التمثيل البياني لسعر الفائدة الحقيقي في العراق للمدة 2002-2019



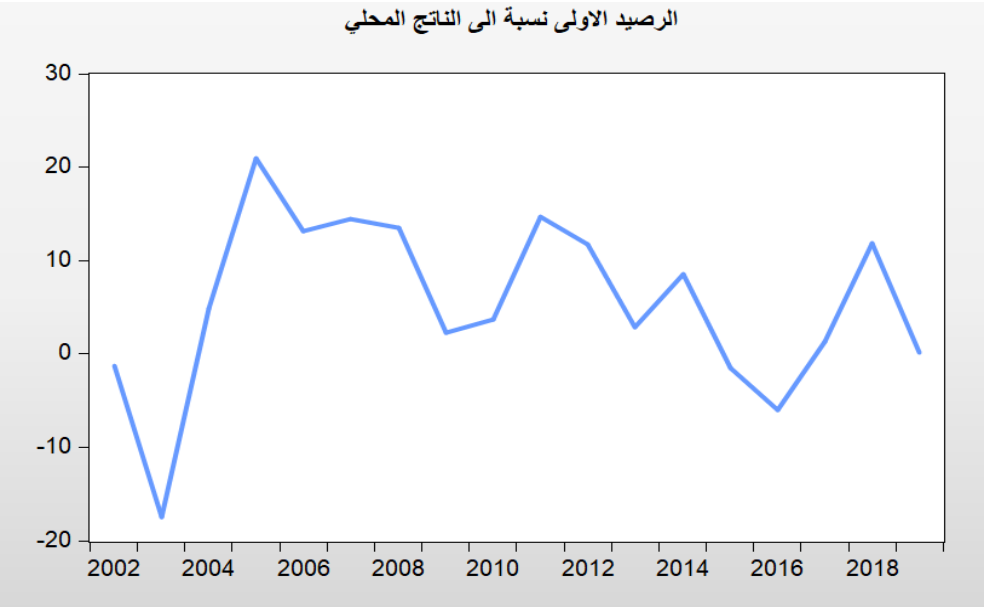
المصدر: مخرجات البرنامج Eviews10

الشكل (15) التمثيل البياني لنمو الناتج المحلي الحقيقي في العراق للمدة 2002-2019



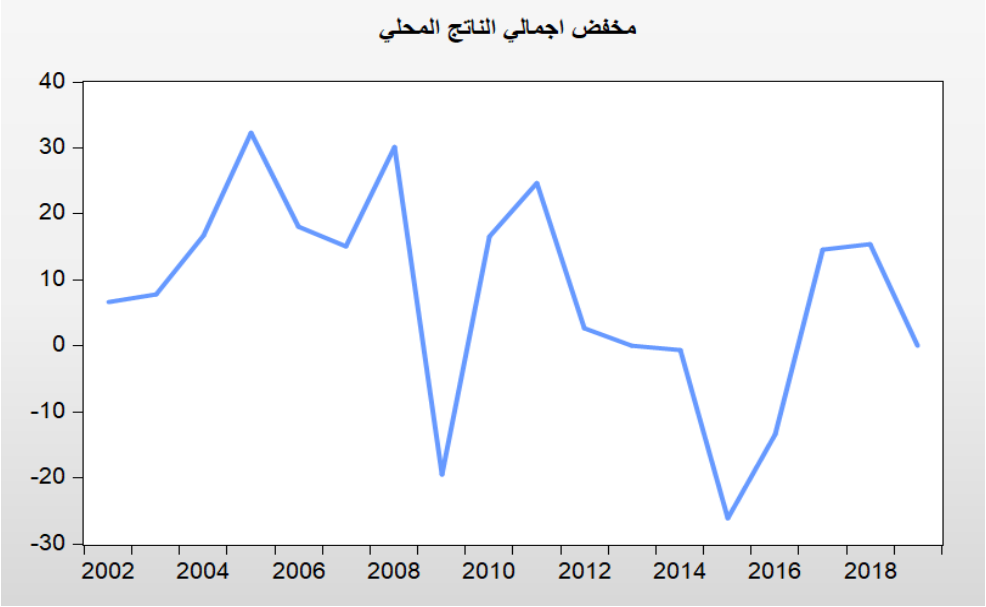
المصدر: مخرجات البرنامج Eviews10

الشكل (16) التمثيل البياني لنسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2002-2019



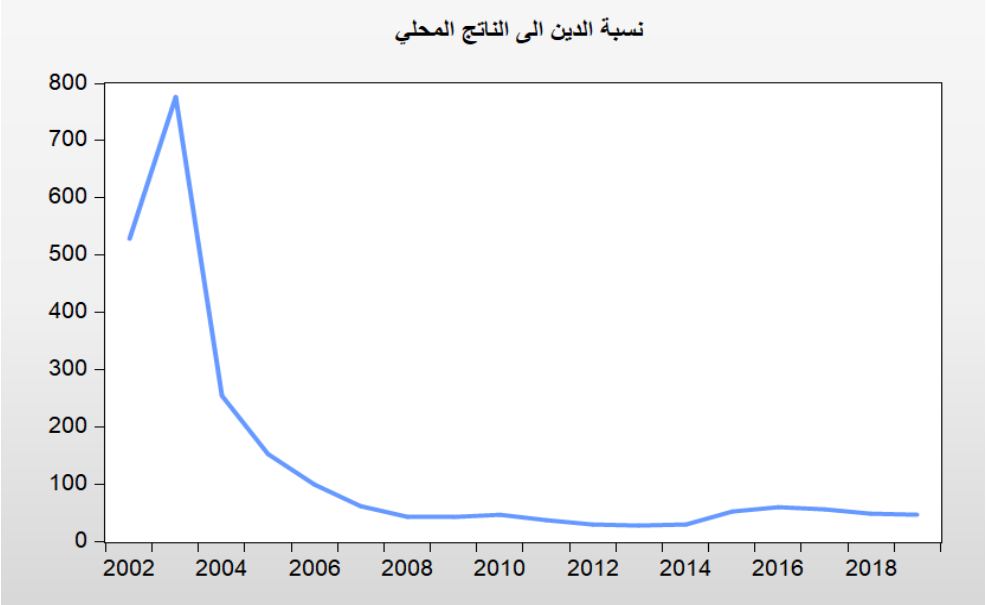
المصدر: مخرجات البرنامج Eviews10

الشكل (17) التمثيل البياني لمخفض الناتج المحلي في العراق للمدة 2002–2019



المصدر : مخرجات البرنامج Eviews10

الشكل (18) التمثيل البياني لنسبة الدين العام إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2002–2019



المصدر : مخرجات البرنامج Eviews10

1- اختبار استقرارية السلاسل الزمنية

تم اجراء اختبار جذر الوحدة باعتماد اختباري ADF و PP وأظهرت النتائج أن جميع السلاسل الزمنية مستقرة عند المستوى باستثناء سعر الفائدة الحقيقي فأظهرت النتائج أنه مستقر عن الفرق الأول وكما موضح في الجدول (18) :

الجدول (17) اختبار جذر الوحدة لمتغيرات نموذج الدين العام

متغيرات الدراسة	نتائج اختبار ADF		نتائج اختبار PP		النتيجة
	المستوى	الفروق الأولى	المستوى	الفروق الأولى	
X1: سعر الفائدة الحقيقي	0.0902	0.0009	0.0984	0.0007	I(1)
X2: نمو الناتج المحلي الحقيقي	0.0003	-	0.0000	-	I(0)
X3 :الرصيد الأولى نسبة إلى الناتج المحلي	0.0022	-	0.0300	-	I(0)
X4 : مخفض إجمالي الناتج المحلي	0.0091	-	0.0094	-	I(0)
Y: نسبة الدين إلى الناتج المحلي	0.0000	-	0.0007	-	I(0)

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

2- مدة الإبطاء المثلى لمتغيرات النموذج

الجدول (18) تحديد مدة الابطاء المثلى لمتغيرات نموذج الدين العام

Lag	LogL	HQ	SC	AIC	FPE	LR
1	-249.9205	36.64349	37.83615	36.65606	6.53e+09	NA
2	-188.9061	31.82901*	34.21432*	31.85415*	1.87e+08*	40.67623*

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

HQ: Hannan-Quinn information criterion
SC: Schwarz information criterion
AIC: Akaike information criterion
FPE: Final prediction error
LR: sequential modified LR test statistic
(each test at 5% level)

يتبين من الجدول (18) أن اقل قيمة لدرجة الابطاء والتي تتحقق عند جميع الاختبارات هي 2 ومن ثم يتم اجراء تحليل VARعند الفجوة الزمنية 2. وبذلك يصبح عدد المشاهدات 15 بعد اعتماد الفرق الأول و فجوتي ابطاء .

3- نتائج تقدير نموذج VAR:

أوضحت نتائج اختبار الانحدار الذاتي لنموذج الدين العام الجدول(19)،ان الدين العام يتأثر بقيمه المتخلفة لعام واحد بقيمة معنوية، كما أظهرت نتائج الاختبار التأثير المعنوي الطردي لسعر الفائدة X1(-2) بقيم متخلفة لعامين، أي أن ارتفاع مدفوعات الفائدة في العام t تؤدي إلى ارتفاع نسبة الدين العام في t+2، هذا وأنه على الرغم من انخفاض نسبة الفائدة للقروض الخارجية نتيجة الدعم الدولي والقروض الميسرة من المنظمات الدولية، إلا أن العراق يمتلك قروضاً خارجية متعددة يضاف عليها عبء فوائدها كالقرض الياباني وقرض البنك الدولي قرض دعم الموازنة (2010، 2015، 2016) وقرض صندوق النقد (2010، 2015، 2016) وقرض JICA 2016 ، وقرض البنك الدولي للإنشاء والتعمير، قرض سياسة التنمية المستدامة 2010 وغيرها، فضلا عن ذلك فإن الحكومة العراقية تسدد القروض الداخلية بأسعار الفائدة السائدة في المصارف وقد ارتفعت القروض الداخلية بشكل كبير خلال المدة 2015-2019 (جدول12) ، كما ما تزال وزارة المالية تسدد الفوائد المترتبة على الدين القديم (قبل عام 2003) إلى البنك المركزي العراقي منذ عام 2004.

أما بالنسبة لمتغير معدل نمو الناتج المحلي الحقيقي X2 فلم يُظهر هذا المتغير أي تأثير معنوي في نسبة الدين العام على مدى مدتي التخلف الزمنيتين، ولعل ذلك يرجع إلى انخفاض مساهمة القطاعات الإنتاجية في ممارسة دورها في تمويل الموازنة كانخفاض الاقتطاع الضريبي، كما أن الناتج المحلي الإجمالي يغلب عليه الناتج النفطي في مقابل انخفاض إسهام القطاعات الانتاجية الأخرى.

وجاءت نسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحلي متوافقة مع المنطق الاقتصادي في علاقتها مع نسبة الدين العام إلى الناتج، إذ إن زيادة الرصيد الأولي الذي هو الفرق ما بين الإيرادات والنفقات باستثناء مدفوعات الفائدة يكون في علاقة عكسية مع نسبة الدين العام، ويُعزا ذلك لارتباط قيمة الرصيد الأولي بالإيرادات النفطية إذ مع تعافي الإيرادات النفطية يتبعه تحسن في قيمة هذا الرصيد وإن ذلك سببا لتخفيض نسبة الدين العام، أي تسديد جزء من الديون في الاعوام اللاحقة فضلا عن عدم الاقتراض في العام الذي يتحقق فيه فائض، وقد جاءت العلاقة معنوية ضمن التخلف الزمني الأول X3(-1) وقدرت قيمة t [-2.73423] وهي أعلى من نظيرتها الجدولية، وهذا يعكس أن انخفاض نسبة الدين العام يرجع إلى تحسن الرصيد الأولي في العام السابق، وتشير قيمة المعلمة إلى أن تحسن الرصيد بنقطة مئوية واحدة يؤدي إلى انخفاض الدين العام بمقدار 0.8%، ويستمر هذا الانخفاض كلما تحسن الرصيد الأولي باتجاه الزيادة وتحقيق فوائض يتبعه انخفاض في الدين العام.

كما أفصح الجدول (19) أن هناك تأثيراً معنوياً للتضخم (معبرا عنه بمخفض الناتج المحلي) عند التخلف الزمني الأول X4(-1) من خلال قيمة t المحتسبة [2.38950] ، إذ أنه بزيادة التضخم يمكن أن يسبب ذلك زيادة في نسبة الدين العام، وتعليل ذلك أنه زيادة الأسعار تتسبب في ارتفاع الإنفاق الحكومي لا سيما في شراء السلع والخدمات نتيجة سرعة استجابة أسعار السلع والخدمات للتضخم الذي يحصل وهذا أحد أسباب ارتفاع الإنفاق الحكومي عبر الزمن، في مقابل جمود الإيرادات العامة في مواجهة التضخم، كما فرضت موجات التضخم خلال مدة الدراسة زيادة الرواتب والأجور في عام 2008 نتيجة انخفاض القيمة الحقيقية نتيجة التضخم مما تسبب في ارتفاع الإنفاق الحكومي، في المقابل ظل ارتباط الإيرادات العامة مرهونا بالإيرادات النفطية (سعر النفط)، وتبين قيمة المعلمة X4(-1) المقدرة 2.4 أن ارتفاع التضخم بنقطة مئوية واحدة تسبب في ارتفاع الدين العام كنسبة من الناتج بمقدار 2.4 %.

كما كشف جدول نتائج اختبار تقدير VAR أن معامل التحديد R-squared بلغ 97% ليؤكد أن 97% من التغيرات الحاصلة في المتغير التابع نسبة الدين إلى الناتج المحلي ترجع إلى المتغيرات المفسرة المذكورة آنفاً، وأن 3% فقط من التغيرات الحاصلة في هذا المتغير ترجع إلى متغيرات أخرى خارج النموذج، كما أظهرت قيمة F-statistic قيمة 18.03 مما يدل على معنوية النموذج ككل.

الجدول (19) نتائج اختبار نموذج الانحدار الذاتي ما بين المتغير التابع الدين العام والمتغيرات المفسرة في العراق

Vector Autoregression Estimates
Date: 06/13/21 Time: 14:02
Sample (adjusted): 2005 2019
Included observations: 15 after adjustments
Standard errors in ( ) & t-statistics in [ ]

X4	X3	X2	X1	Y	
0.103317	0.470278	0.064526	0.128202	0.929396	Y(-1)
(0.13872)	(0.40526)	(0.15284)	(0.15500)	(0.20261)	
[0.74477]	[1.16045]	[0.42219]	[0.82713]	[4.58706]	
-0.019494	-0.156340	-0.024292	-0.029083	-0.121456	Y(-2)
(0.07275)	(0.21253)	(0.08015)	(0.08128)	(0.10626)	
[-0.26795]	[-0.73562]	[-0.30307]	[-0.35779]	[-1.14305]	
0.071000	0.468799	0.001648	0.235139	0.068118	X1(-1)
(0.19841)	(0.57963)	(0.21860)	(0.22169)	(0.28980)	
[0.35784]	[0.80878]	[0.00754]	[1.06067]	[0.23506]	
-0.237321	-0.693327	-0.009898	-0.655818	0.474601	X1(-2)
(0.15962)	(0.46630)	(0.17586)	(0.17834)	(0.23313)	
[-1.48679]	[-1.48686]	[-0.05628]	[-3.67728]	[2.03575]	
0.185454	0.418099	0.039440	-0.486100	0.047544	X2(-1)
(0.38903)	(1.13649)	(0.42861)	(0.43467)	(0.56820)	
[0.47671]	[0.36789]	[0.09202]	[-1.11833]	[0.08367]	
0.166295	0.540911	-0.068935	-0.161874	-0.434381	X2(-2)
(0.19251)	(0.56239)	(0.21210)	(0.21509)	(0.28117)	
[0.86382]	[0.96181]	[-0.32502]	[-0.75258]	[-1.54489]	
0.400989	0.784646	-0.278953	0.271183	-0.834210	X3(-1)
(0.20889)	(0.61024)	(0.23015)	(0.23340)	(0.30510)	
[1.91960]	[1.28579]	[-1.21207]	[1.16190]	[-2.73423]	
0.115617	0.892188	-0.069413	0.155401	-0.539346	X3(-2)
(0.28583)	(0.83501)	(0.31491)	(0.31936)	(0.41747)	
[0.40449]	[1.06847]	[-0.22042]	[0.48660]	[-1.29193]	
-0.771321	-3.202282	0.978424	-0.796256	2.406809	X4(-1)

(0.68963)	(2.01464)	(0.75980)	(0.77053)	(1.00724)	
[-1.11846]	[-1.58951]	[1.28774]	[-1.03339]	[2.38950]	
0.191914	-0.543098	-0.127750	0.830152	-0.238030	X4(-2)
(0.47805)	(1.39655)	(0.52669)	(0.53413)	(0.69822)	
[0.40145]	[-0.38889]	[-0.24255]	[1.55422]	[-0.34091]	
0.751215	0.600017	0.322887	0.866474	0.970115	R-squared
0.303401	-0.119952	-0.895918	0.626128	0.916323	Adj. R-squared
200.8935	1714.467	243.8538	250.7885	428.5518	Sum sq. resids
6.338668	18.51738	6.983607	7.082210	9.257988	S.E. equation
1.677516	0.833392	0.264921	3.605109	18.03452	F-statistic
-40.74451	-56.82513	-42.19797	-42.40828	-46.42679	Log likelihood
6.765935	8.910017	6.959729	6.987770	7.523572	Akaike AIC
7.237969	9.382051	7.431763	7.459804	7.995605	Schwarz SC
7.446667	7.317273	5.513333	1.480000	55.25333	Mean dependent
7.594628	17.49765	5.071893	11.58263	32.00475	S.D. dependent

14521809	Determinant resid covariance (dof adj.)
59760.53	Determinant resid covariance
-188.9061	Log likelihood
31.85415	Akaike information criterion
34.21432	Schwarz criterion
50	Number of coefficients

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

4- دالة الاستجابة الفورية

تبين دالة الاستجابة الفورية تأثير صدمة كل متغير في المتغير التابع ويقدر البرنامج الاحصائي تأثير هذه الصدمة بمقدار انحراف معياري واحد، وتم اختبار مدة عشر اعوام مدة مستقبلية لتبيان تأثير الصدمة، فمن خلال الجدول (21) والشكل (22) الذي يوضح فيه المحور الأفقي عدد الأعوام التي مرت بعد حدوث الصدمة للمتغير، و المحور العمودي يمثل النسبة المئوية لاستجابة نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي، يتضح أن صدمة موجبة في المتغير نفسه Y سوف تكون موجبة التأثير في المتغير نفسه، وبعبارة أخرى أن ارتفاع نسبة الدين العام سوف تؤدي إلى خلق مزيد من الدين.

كما كشفت نتائج دالة الاستجابة الفورية أن حدوث صدمة ايجابية في متغير سعر الفائدة الحقيقي X1 سوف يرفع من نسبة الدين العام ابتداءً من العام الثانية بمقدار 0.4% ، ثم يرتفع

هذا الأثر إلى 2.36 % في العام الثالث، ومن العام الثالث يبدأ أثر الصدمة في الانخفاض إلى أن يصل إلى قيمة 0 تقريبا في العام العاشر.

كما أن حدوث صدمة ايجابية في الناتج المحليX2 سوف يظهر تأثيرها المنطقي من العام الثالث إذ يترتب عليه انخفاض نسبة الدين العام بمقدار −2.26% ، ثم يزداد أثر صدمة النمو محققاً نسبة دين إلى الناتج المحلي تصل إلى 3.57 % في العام الرابع ثم يبدأ أثر هذه الصدمة يتلاشى حتى يصل إلى 0 تقريبا في العام الأخير المقدر.

إن حدوث صدمة ايجابية في نسبة الرصيد الأولي إلى الناتج المحليX3 يتسبب في خفض نسبة الدين العام في العام الثاني، ويرجع ذلك لارتباط تحسن الرصيد الأولي بتحسن رصيد الدين من خلال توقف الاقتراض فضلا عن تسديد الديون حسب آجالها، وبالمقابل فإن حدوث صدمة سلبية في الرصيد الأولي وغالبا ما تكون هذه الصدمة بأسعار النفط ونظرا لاعتماد الموازنة العراقية على الإيرادات النفطية فإن ذلك يترك اثرا واضحا في نسبة الرصيد الأولي وتحقيق فائض أو عجز في الموازنة فإن ذلك يلقي بظلاله على نسبة الدين العام نتيجة ارتفاع الدين لتغطية عجز الموازنة، وإن أثر هذه الصدمة يكون كبيراً يظهر من العام الثاني ثم يبدأ بالتراجع من العام الرابع ويستمر حتى العام العاشر.

كما بينت تقديرات دالة الاستجابة الفورية للدين العام أن حدوث صدمة ايجابية في معدل التضخم X4 يتسبب في ارتفاع نسبة الدين من العام الثاني إلى 15.25 % ثم يرتفع بشكل أكبر في العام الثالث والرابع وعلى الرغم من انخفاض مقدار الصدمة في تأثيرها على الدين العام، إلا أنه يبقى أثر التضخم حتى العام العاشر أي أن أثر التضخم يبقى لمدة طويلة نتيجة ارتفاع الإنفاق الحكومي جراء زيادة المستوى العام للأسعار.

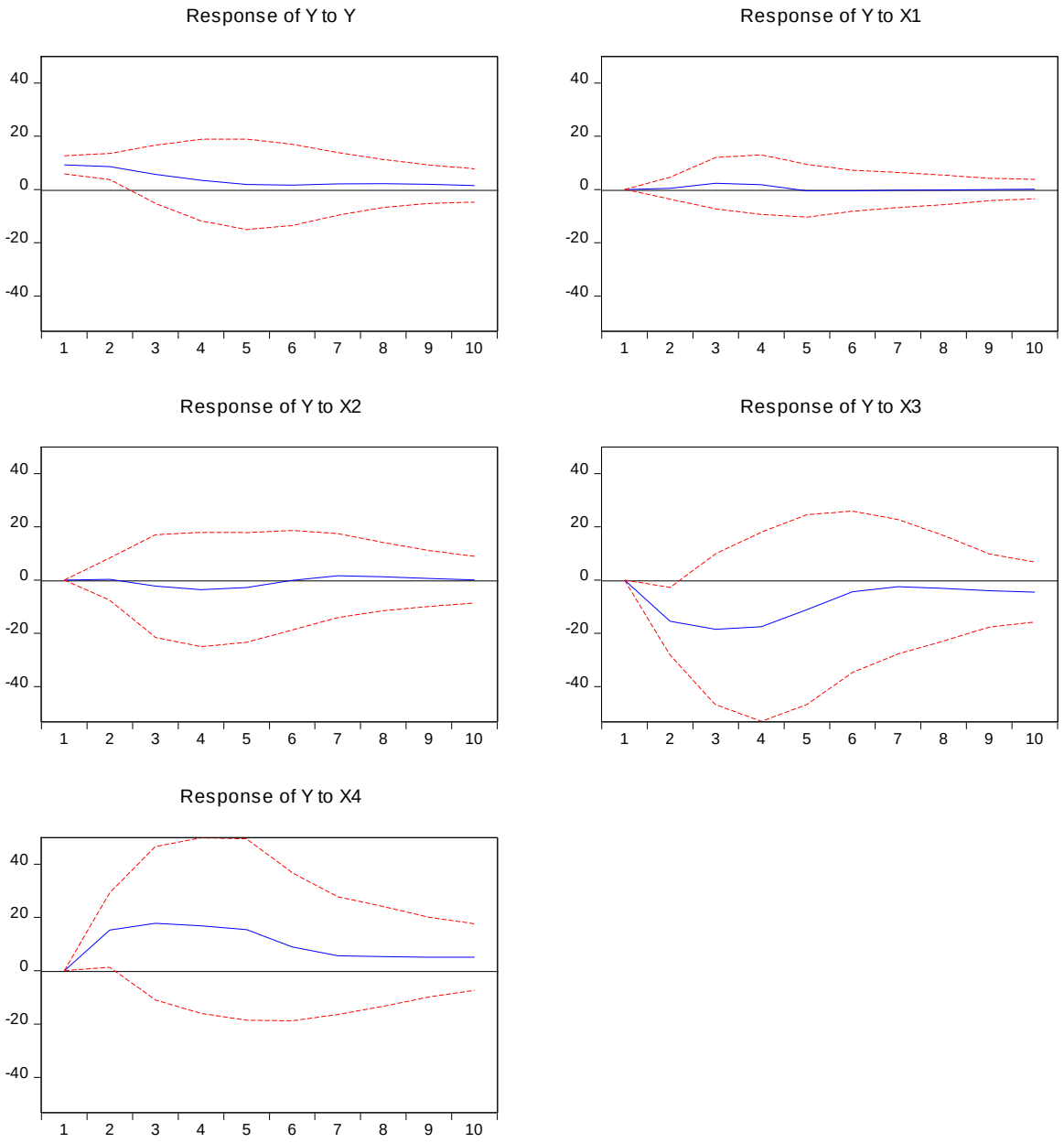
الجدول (20) تقديرات دوال الاستجابة الفورية لنموذج الدين العام

X4 مخفض الناتج المحلي	X3 نسبة الرصيد الأولي	X2 نمو الناتج المحلي	X1 سعر الفائدة الحقيقي	Y نسبة الدين العام	Period
0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	9.257988	1
15.25596	-15.44739	0.332027	0.482424	8.604342	2
17.78682	-18.49709	-2.261727	2.364129	5.651770	3
16.89389	-17.53523	-3.577483	1.796285	3.489421	4
15.43391	-11.08693	-2.778057	-0.492863	1.900353	5
8.947214	-4.399837	-0.065297	-0.489995	1.680881	6
5.652222	-2.492812	1.640421	-0.218293	2.094702	7
5.341658	-3.101928	1.279910	-0.211466	2.223100	8
5.085225	-3.947859	0.596313	-0.014680	1.951892	9
5.095653	-4.532054	0.080049	0.133929	1.488952	10

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

الشكل (19) التمثيل البياني لدوال الاستجابة الفورية لمتغيرات نموذج الدين العام

Response to Nonfactorized One S.D. Innovations ± 2 S.E.



Y	X1	X2	X3	X4
نسبة الدين العام	سعر الفائدة الحقيقي	نمو الناتج المحلي	نسبة الرصيد الأولي	مخفض الناتج المحلي

المصدر: مخرجات البرنامج Eviews10

رابعا: تقدير وتحليل نتائج النموذج المستخدم لقياس القدرة على تحمل الدين الخارجي

يتناول هذا الجزء تحليل القدرة على تحمل الديون الخارجية نظرا لأهمية الدين الخارجي في المؤشرات الدولية، وسيتم اعتماد متغيرات اقتصادية تعكس الحالة الاقتصادية• ولها ارتباط بالقدرة على تحمل الدين الخارجي وعليه تكون معادلة متجه الانحدار الذاتي كما يأتي:

$$DE_t = \alpha + \beta_1 DE_{t-1} + \beta_2 DE_{t-2} + \beta_3 EXC_{t-1} + \beta_4 EXC_{t-2} + \beta_5 CA_{t-1} + \beta_6 CA_{t-2} + \beta_7 EXP_{t-1} + \beta_8 EXP_{t-2} + \beta_9 IM_{t-1} + \beta_{10} IM_{t-2}$$

إذ إن

DE_t: نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي في المدة t

EXC: سعر الصرف

CA: نسبة الحساب الجاري باستثناء مدفوعات الفائدة إلى الناتج

EXP: معدل نمو الصادرات

IM: معدل نمو الاستيرادات

β: المعاملات التي سيتم تقديرها

وسيتم اعتماد اتجاه واحد فقط للمتغيرات في سلوكها في التأثير بالمتغير التابع حسب معطيات الدراسة، وكما في المعادلة السابقة، اما مدة الاختبار كانت 2002–2019 لأجل الوصول إلى سلسلة زمنية مقبولة من قبل البرنامج، والجدول الاتي يعرض الدين الخارجي نسبة من الناتج المحلي وبقية متغيرات النموذج.

• يُنظر:

- IMF,2015, Article Iv Consultation And Request For Purchase Under The Rapid Financing Instrument—Press Release ؛Staff Report; And Statement By The Executive Director For Iraq, IMF Country Report No. 15/235.

الجدول(21) المتغيرات ذات العلاقة في نموذج تحليل القدرة على تحمل الدين الخارجي في العراق للمدة 2002-2019

العام / المتغير	سعر الصرف	نسبة الحساب الجاري باستثناء مدفوعات الفائدة إلى الناتج	معدل نمو الصادرات	معدل نمو الاستيرادات	الدين الخارجي إلى الناتج المحلي
2002	1957	0.1	-20.5	-30.6	516.2
2003	1896	-3.6	-1.5	30.0	756.3
2004	1453	-6.6	76.7	111.7	242.3
2005	1469	3.4	33.1	10.5	142.4
2006	1467	10.9	28.8	-6.5	93.8
2007	1255	22.6	29.7	-11.1	56.5
2008	1193	24.6	61.0	79.0	39.1
2009	1170	1.1	-38.1	18.6	36.9
2010	1170	4.9	31.3	5.8	41.2
2011	1170	14.7	53.9	8.9	33.0
2012	1166	13.8	18.2	23.4	26.5
2013	1166	9.8	-4.7	0.6	25.0
2014	1188	11.1	-4.9	-1.3	25.6
2015	1190	2.8	-39.9	-18.1	35.2
2016	1190	1.6	-19.5	-28.7	36.3
2017	1190	8.2	39.4	13.3	34.6
2018	1190	16.7	51.6	18.0	31.6
2019	1190	7.5	-6.5	27.1	32.7

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

1- البنك المركزي العراقي،2003، المجموعة الاحصائية للبنك المركزي العراقي، عدد خاص.

2- البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية، اعداد مختلفة.

3- البنك المركزي العراقي، إحصاءات ميزان المدفوعات 1980-2003 – إحصاءات التجارة الخارجية، عدد خاص.

4- سالم، علي عبدالهادي، 2012، نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق، مجلة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 4، العدد 9.

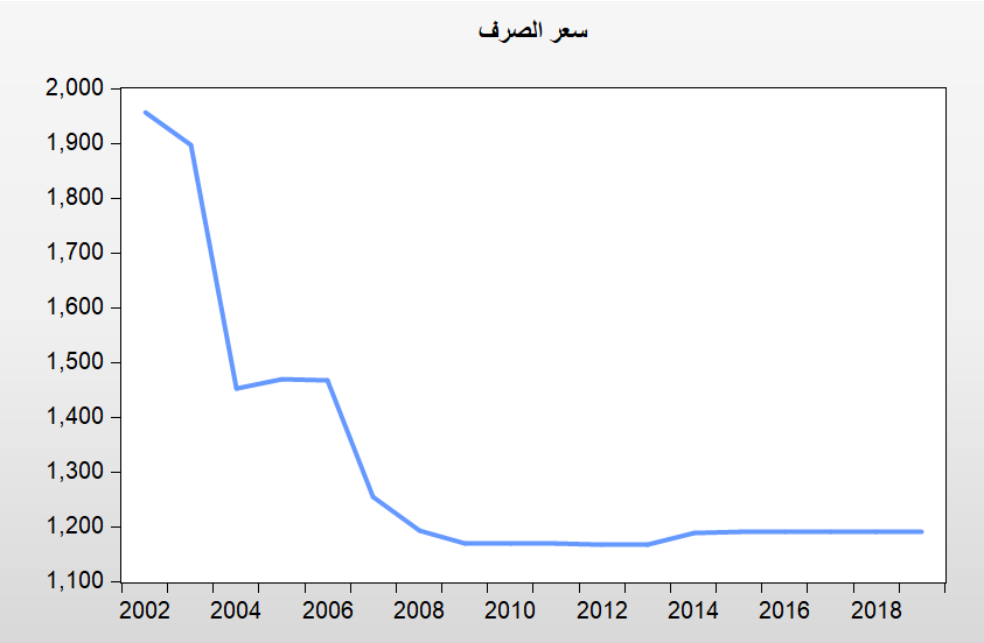
5- علي، عدي سالم، 2017، الملحق الاحصائي لجمهورية العراق، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 76 -77، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان.

الجدول (22) التوصيف الاحصائي لمتغيرات نموذج الدين الخارجي

المقاييس/المتغير	نسبة الدين الخارجي	سعر الصرف	نسبة الحساب الجاري	معدل نمو الصادرات	معدل نمو الاستيرادات
Mean	122.5111	1315.000	7.977778	16.00556	13.92222
Median	36.60000	1190.000	7.850000	23.50000	9.700000
Maximum	756.3000	1957.000	24.60000	76.70000	111.7000
Minimum	25.00000	1166.000	-6.600000	-39.90000	-30.60000
Std. Dev.	198.9309	246.8393	8.474846	34.44143	34.92519
Skewness	2.371003	1.774502	0.294113	-0.031206	1.404624
Kurtosis	7.412565	4.853834	2.455027	1.959409	4.955715
Observations	18	18	18	18	18

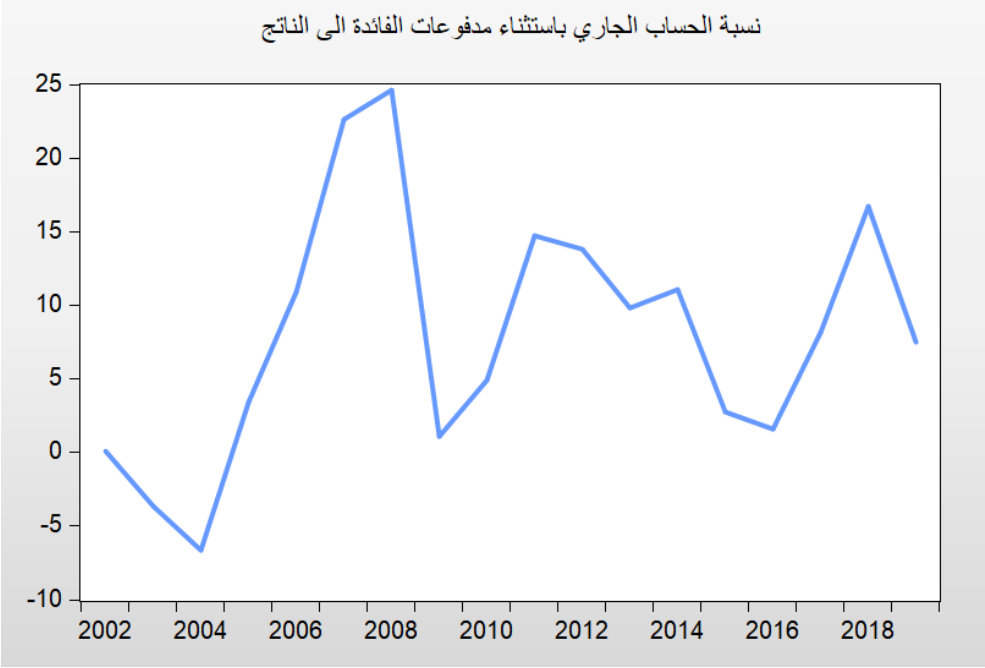
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

الشكل (20) التمثيل البياني لسعر الصرف في العراق للمدة 2002-2019



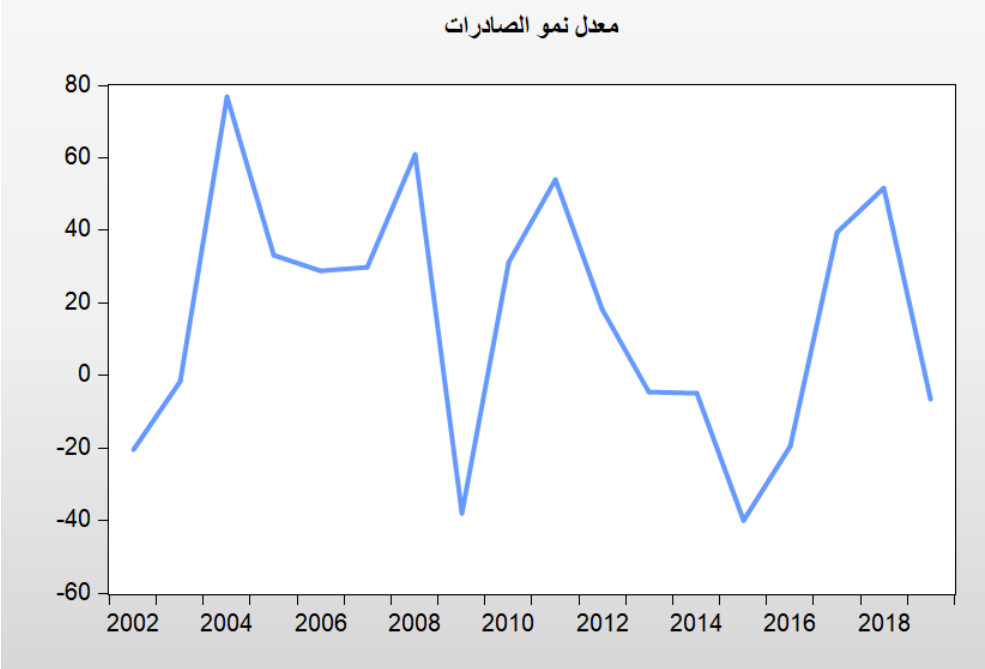
المصدر: مخرجات البرنامج Eviews10

الشكل (21) التمثيل البياني لنسبة الحساب الجاري باستثناء مدفوعات الفائدة إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2002-2019



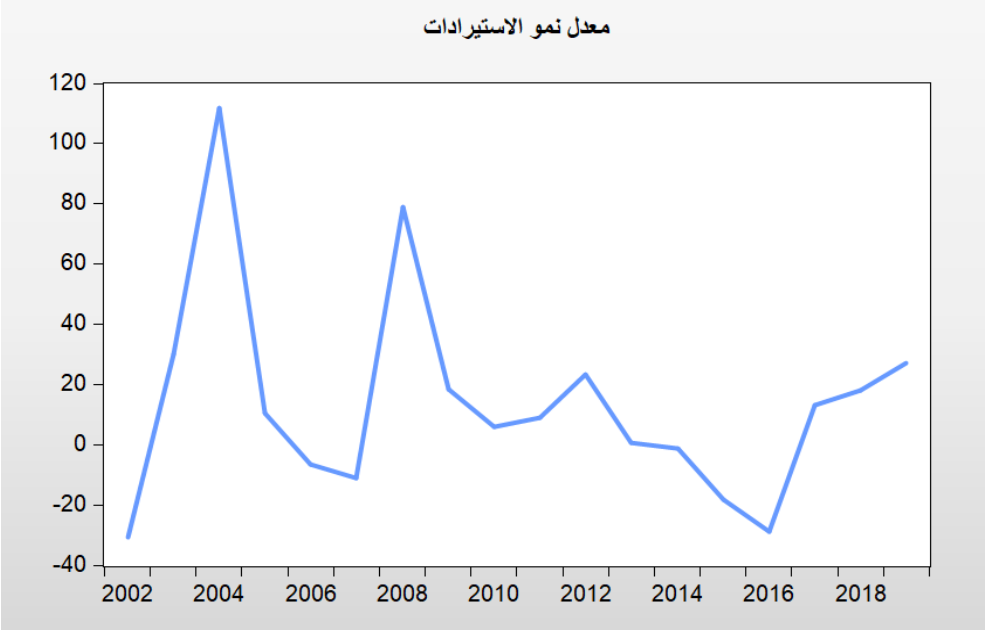
المصدر: مخرجات البرنامج Eviews10

الشكل (22) التمثيل البياني لمعدل نمو الصادرات في العراق للمدة 2002-2019



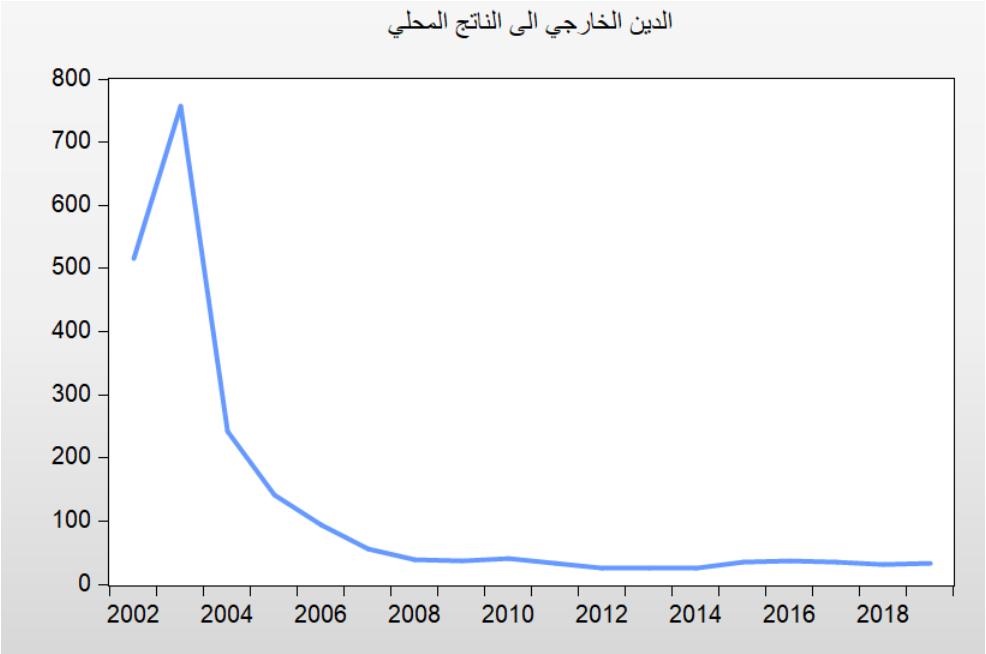
المصدر: مخرجات البرنامج Eviews10

الشكل (23) التمثيل البياني لمعدل نمو الاستيرادات في العراق للمدة 2002-2019



المصدر: مخرجات البرنامج Eviews10

الشكل (24) التمثيل البياني للدين الخارجي إلى الناتج المحلي في العراق للمدة 2002-2019



المصدر: مخرجات البرنامج Eviews10

1- اختبار استقرارية السلاسل الزمنية

لغرض الوقوف على طبيعة استقرار السلاسل الزمنية المعتمدة في التحليل تم اجراء اختبار جذر الوحدة باعتماد اختباري ADF وPP وأظهرت النتائج أن جميع السلاسل الزمنية مستقرة عند المستوى باستثناء متغير نسبة الحساب الجاري إلى الناتج المحلي فأظهرت النتائج أنه مستقر عن الفرق الأول وكما موضح في الجدول الآتي:

جدول (23) اختبار جذر الوحدة لمتغيرات نموذج الدين الخارجي

متغيرات الدراسة	نتائج اختبار ADF		نتائج اختبار PP		النتيجة
	المستوى	الفروق الأولى	المستوى	الفروق الأولى	
X1: سعر الصرف	0.0268	–	0.0000	-	I(0)
X2: نسبة الحساب الجاري باستثناء مدفوعات الفائدة إلى الناتج	0.0268	-	0.2116	0.0003	I(1)
X3: معدل نمو الصادرات	0.0051	-	0.0049	-	I(0)
X4: معدل نمو الاستيرادات	0.0315	-	0.0035	-	I(0)
Y: الدين الخارجي إلى الناتج المحلي	0.0001	-	0.0003	-	I(0)

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

سنتعامل مع السلاسل غير المستقرة بعد أخذ الفرق الأول فيكون الناتج لدينا 17 قيمة ستستخدم في التحليل.

2- مدة الإبطاء المثلى لمتغيرات الدراسة:

الجدول (24) تحديد مدة الابطاء المثلى لمتغيرات نموذج الدين الخارجي

lag	HQ	SC	AIC	FPE	LR
1	39.44400	40.63665	39.45657	1.07e+11	NA
2	33.14381*	35.52912*	33.16895*	6.95e+08*	48.10474*

المصدر: من إعتماد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

HQ: Hannan-Quinn information criterion
SC: Schwarz information criterion
AIC: Akaike information criterion
FPE: Final prediction error
LR: sequential modified LR test statistic
(each test at 5% level)

يتبين من الجدول (25) أن اقل قيمة لدرجة الابطاء والتي تتحقق عند جميع الاختبارات هي 2 ومن ثم يتم اجراء تحليل VARعند الفجوة الزمنية 2، وبذلك يصبح عدد المشاهدات 15 بعد اعتماد الفرق الأول و فجوتي ابطاء .

3- نتائج تقدير نموذج VAR:

أوضحت نتائج الاختبار أن متغير سعر الصرف لم يظهر أي علاقة معنوية خلال مدتي التباطؤ مع نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي وذلك لكون سعر الصرف ثابتا خلال أغلب مدة الدراسة، كما أظهر متغير نسبة الحساب الجاري باستثناء مدفوعات الفائدة إلى الناتج المحلي علاقة معنوية طردية مع نسبة الدين الخارجي عند التخلف الزمني الأول(X2(-1 ، ويفسر هذا أن ارتفاع عجز الحساب الجاري يرتبط مع ارتفاع نسبة الدين الخارجي.

وقد بينت نتائج تحليل VAR أن متغير معدل نمو الصادرات على علاقة معنوية عكسية مع نسبة الدين الخارجي عند التخلف الزمني الأول(X3(-1 ، أي أن التغيرات في نمو الصادرات باتجاه الارتفاع تعمل على تخفيض نسبة الدين الخارجي، إذ إن زيادة معدل نمو الصادرات بنقطة مئوية واحدة يؤدي إلى تخفيض نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي بمقدار 0.25%، وجاءت هذه النتيجة لكون أغلب الصادرات هي صادرات نفطية فارتفاع قيمة هذه الصادرات النفطية نتيجة ارتفاع أسعار النفط فأنه يضفي تحسنا في الإيرادات النفطية ينعكس في تسديد الدين الخارجي.

أما معدل نمو الاستيرادات فأظهرت نتائج الاختبار أن نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي تتأثر أيجابا بمعدل نمو الاستيرادات عند التخلف الأول(X4(-1 ، أي أن بزيادة معدل نمو الاستيرادات بنقطة مئوية واحدة يزيد من نسبة الدين الخارجي إلى الناتج بمقدار 0.2 %، إن نمو الاستيرادات في العراق يدل على ضيق القاعدة الإنتاجية وعدم تنوعها وهذا يفقد الدولة إيرادات ضريبية من الممكن استحصالها والتي تشكل موردا يمكن من تسديد جزء من الديون الخارجية.

أما معامل التحديد R-squared فقد بلغ 99% مما يعني أن جميع التغيرات في المتغير التابع الدين العام الخارجي تفسر من قبل المتغيرات المستقلة الأربعة المستعملة في النموذج، كما بلغت قيمة F-statistic 111.5 مما يؤكد معنوية النموذج المستعمل ككل لارتفاع قيمة F المحتسبة.

الجدول (25) نتائج اختبار نموذج الانحدار الذاتي ما بين المتغير التابع الدين الخارجي والمتغيرات المفسرة في العراق

Vector Autoregression Estimates
Date: 05/29/21 Time: 17:05
Sample (adjusted): 2005 2019
Included observations: 15 after adjustments
Standard errors in ( ) & t-statistics in [ ]

X4	X3	X2	X1	Y	
-0.091803	2.281621	0.470911	-4.706117	0.214375	Y(-1)
(0.68081)	(1.05969)	(0.25472)	(2.65616)	(0.18884)	
[-0.13484]	[2.15310]	[1.84877]	[-1.77177]	[1.13522]	
-0.218094	-0.654940	-0.062693	1.238281	0.057815	Y(-2)
(0.19531)	(0.30400)	(0.07307)	(0.76200)	(0.05417)	
[-1.11665]	[-2.15437]	[-0.85795]	[1.62504]	[1.06720]	
-0.365307	-0.294037	-0.001868	1.121418	0.019911	X1(-1)
(0.07788)	(0.12122)	(0.02914)	(0.30384)	(0.02160)	
[-4.69071]	[-2.42566]	[-0.06411]	[3.69079]	[0.92173]	
0.372777	0.239294	-0.012992	-0.023130	0.001984	X1(-2)
(0.07636)	(0.11885)	(0.02857)	(0.29790)	(0.02118)	
[4.88206]	[2.01342]	[-0.45478]	[-0.07764]	[0.09369]	
-0.535935	-7.764677	-2.015175	8.915914	0.913065	X2(-1)
(1.62715)	(2.53268)	(0.60878)	(6.34829)	(0.45133)	
[-0.32937]	[-3.06579]	[-3.31020]	[1.40446]	[2.02303]	
1.214131	-4.604776	-1.302584	-0.237567	0.883949	X2(-2)
(2.58211)	(4.01909)	(0.96606)	(10.0740)	(0.71622)	
[0.47021]	[-1.14573]	[-1.34834]	[-0.02358]	[1.23419]	
0.823733	2.224459	0.486264	-2.233950	-0.258353	X3(-1)
(0.46893)	(0.72989)	(0.17544)	(1.82951)	(0.13007)	
[1.75662]	[3.04765]	[2.77163]	[-1.22106]	[-1.98626]	
-0.456285	1.294139	0.399743	-1.029588	-0.375551	X3(-2)
(0.93646)	(1.45762)	(0.35036)	(3.65359)	(0.25975)	
[-0.48724]	[0.88785]	[1.14093]	[-0.28180]	[-1.44580]	

-0.516719	-1.954736	-0.570768	1.961084	0.243410	X4(-1)
(0.37348)	(0.58133)	(0.13973)	(1.45713)	(0.10360)	
[-1.38351]	[-3.36252]	[-4.08469]	[1.34585]	[2.34961]	
0.633413	-1.348153	-0.430578	2.109791	0.400447	X4(-2)
(0.87406)	(1.36048)	(0.32702)	(3.41012)	(0.24244)	
[0.72468]	[-0.99094]	[-1.31668]	[0.61869]	[1.65171]	
0.895149	0.852539	0.897700	0.904223	0.995027	R-squared
0.706416	0.587110	0.713560	0.731825	0.986074	Adj. R-squared
903.2295	2188.275	126.4320	13748.47	69.49247	Sum sq. resids
13.44046	20.92021	5.028558	52.43752	3.728068	S.E. equation
4.742950	3.211926	4.875103	5.244966	111.1500	F-statistic
-52.01853	-58.65522	-37.27148	-72.43882	-32.78284	Log likelihood
8.269137	9.154029	6.302865	10.99184	5.704379	Akaike AIC
8.741170	9.626063	6.774898	11.46388	6.176412	Schwarz SC
9.300000	15.56000	0.940000	1224.267	46.02667	Mean dependent
24.80550	32.55733	9.395652	101.2588	31.59210	S.D. dependent

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

4- تحليل دالة الاستجابة الفورية

إن تقدير دالة الاستجابة الفورية تبين تأثير صدمة متغير ما في القيم الحالية والمستقبلية للمتغير التابع، وتوضح دالة الاستجابة الفورية صدمة لكل متغير بمقدار انحراف معياري واحد لمدة عشر سنوات.

ويوضح الجدول (26) والشكل (25) حدوث صدمة ايجابية في سعر الصرف X1 (انخفاض سعر الصرف) بمقدار انحراف معياري واحد يؤدي إلى ارتفاع نسبة الدين الخارجي بمقدار 1% في العام الثاني، ويستمر بالمنوال نفسه حتى يصل في المدى المتوسط إلى 2.2% كأعلى تقدير ثم ينخفض أثر الصدمة في الأعوام الثلاث الأخيرة إلى اقل من 1%.

حدوث صدمة ايجابية في نسبة الحساب الجاري من دون مدفوعات الفائدة يؤدي إلى ارتفاع نسبة الدين في العام الثاني بمقدار 4% ليرتفع هذا الأثر إلى 6% في العام الثالث، ثم يتلاشى هذا الأثر إلى ما بعد العام الرابع ليكون بحدود 1% ارتفاعا أو -1% انخفاضا.

اما بالنسبة لمتغير نمو الصادراتX3 فجاءت النتائج متوافقة مع المنطق الاقتصادي، فحدوث صدمة ايجابية في نمو الصادرات متمثلة بارتفاع الصادرات يترك اثرا سلبيا في نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي، إذ تعمل هذه الصدمة على تراجع نسبة الدين الخارجي في العام الثاني بمقدار -5% ثم ينخفض إلى -8% في العام الذي يليه، ثم ينخفض أثر الصدمة

إلى ما بعد العام الرابع حتى العاشر ليتراوح ارتفاع وانخفاض نسبة الدين ما بين −1.3% − 2.6% كحد اعلى ، إن حدوث صدمة ايجابية في نمو الاستيرادات X4 يؤدي بدوره إلى زيادة ايجابية في نسبة الدين الخارجي تبدأ من العام الثاني بمقدار 3.2% ثم ترتفع إلى 4.7% ثم يبدأ أثرها بالانكماش إلى 1.3% في العام الرابع ويستمر هذا المنوال المنخفض والمرتفع بحدود 1% أيجابا وسلبا حتى نهاية العام العاشر.

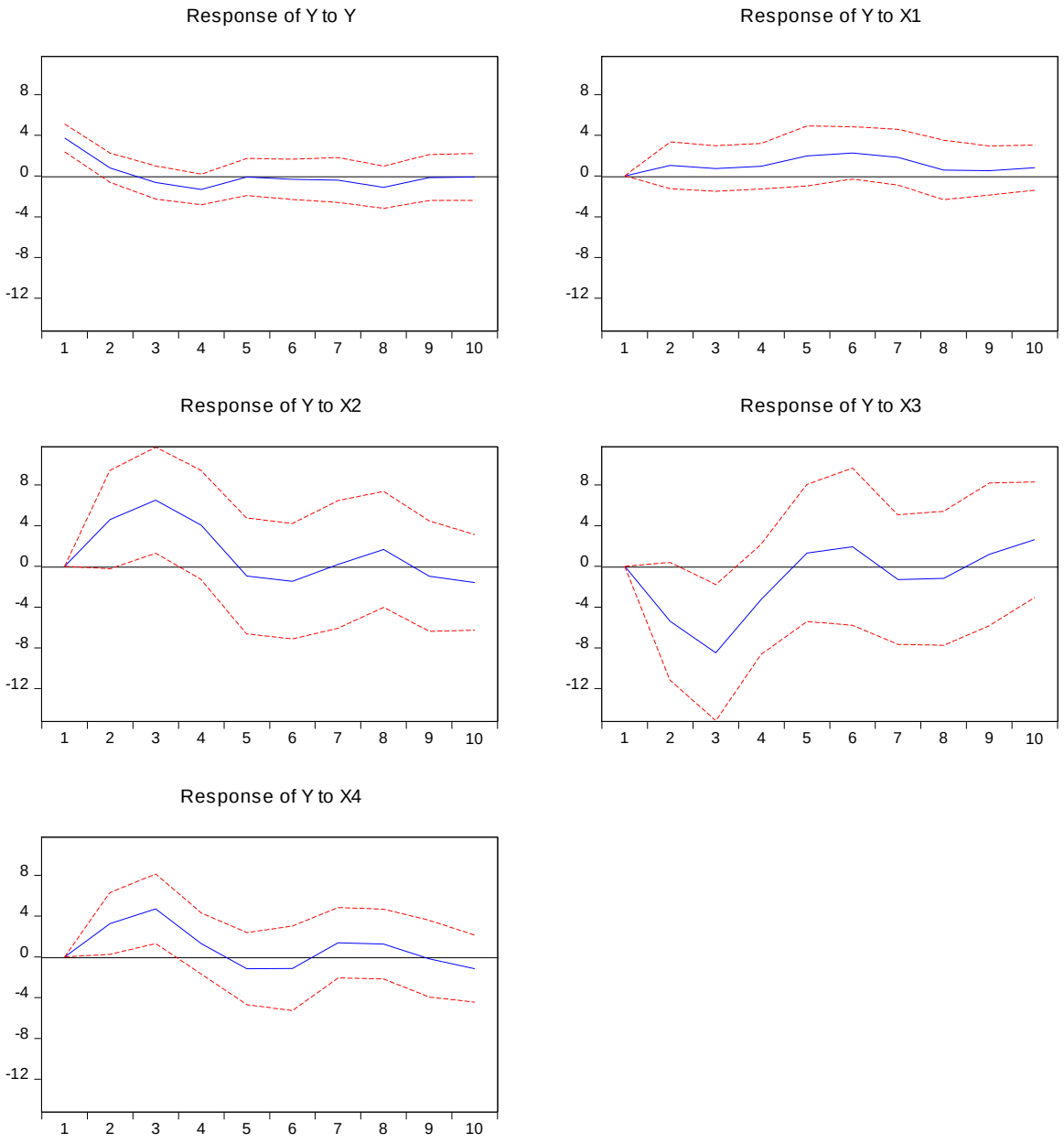
الجدول (26) تقديرات دوال الاستجابة الفورية لنموذج الدين الخارجي

Period	Y	X1	X2	X3	X4
	الدين الخارجي	سعر الصرف	نسبة الحساب الجاري	نمو الصادرات	نمو الاستيرادات
1	3.728068	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000
2	0.799205	1.044081	4.591402	-5.404790	3.271536
3	-0.640360	0.730017	6.500916	-8.485546	4.700982
4	-1.324167	0.959030	4.046480	-3.214778	1.302776
5	-0.101228	1.970230	-0.946958	1.310999	-1.173058
6	-0.332406	2.264332	-1.464947	1.927839	-1.134493
7	-0.398012	1.830940	0.192123	-1.306998	1.377063
8	-1.105494	0.581847	1.662498	-1.173118	1.249950
9	-0.161574	0.532981	-0.969736	1.177195	-0.187822
10	-0.096757	0.816118	-1.579178	2.624903	-1.162652

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

الشكل (25) التمثيل البياني لدوال الاستجابة الفورية لمتغيرات نموذج الدين الخارجي

Response to Nonfactorized One S.D. Innovations ± 2 S.E.



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على برنامج Eviews10

Y	X1	X2	X3	X4
نسبة الدين الخارجي	سعر الصرف	نسبة الحساب الجاري	نمو الصادرات	نمو الاستيرادات

خامسا: سيناريو إصلاح الانضباط المالي في العراق

أثبتت نتائج الاختبارات على الانضباط المالي أن العراق له القدرة على تحمل الديون تحت الظروف الاعتيادية، لكن يمكن أن يخرج الدين عن حدود السيطرة في أوقات الصدمات نتيجة اعتماد العراق على أسعار النفط في تمويل الموازنة وهذا السعر له تقلبات كبيرة على عائداته من النفط، ومن ثم قد يحتاج العراق إلى سنوات بعدها من أجل التعافي.

في الأعوام الأخيرة، أدخلت العديد من الدول قواعد مالية مختلفة من أجل تقليل العجز في الموازنة، وإنشاء الانضباط المالي، وضمان استدامة الاستقرار المالي، وإن السبب الرئيس وراء تنفيذ القواعد المالية هو العجز الكبير في الموازنة وما يرتبط به من زيادة حصة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي، وتتمثل أهم وظيفة للقواعد المالية في ضمان استقرار الاقتصاد الكلي والنمو الاقتصادي من خلال ضمان الانضباط المالي وجعله مستداماً (kemal ,2009,2).

إن الانضباط المالي وتقييد العجز والديون وضمان القدرة على تحمل الدين وبقائه ضمن الحدود المُسيطر عليها يعد الهدف الأول للقواعد المالية التي تفرض في أي دولة (Marneffe , 2010 ,1) (Eyraud & et.al,2018,7) وعليه فإن إدخال القواعد المالية في العراق بوصفها جزءا من إصلاحات إدارة المالية العامة الأوسع نطاقا في العراق يعمل على تقوية المؤسسات المالية ويمكن ان يساعد العراق على مواجهة التحديات الناجمة عن تقلبات عائدات النفط (IMF(b) , 2019, 3).

القواعد المالية بمثابة القوانين التي تقيد حرية التصرف بالمال العام، وتعمل الحكومات والبرلمانات بشكل روتيني بموجب هذه القوانين، وكثيرا منها مدرج في الدساتير، ومن ثم تكون مقيدة لأعمال صانعي السياسة، ونظرا لأنه لا يمكن تعديل القوانين أو حتى التخلص منها، فإن التحدي ليس فقط في تبني مثل هذه الحدود، ولكن ببقاءها سارية في ظل الأزمات (Wyplosz ,2012,9).

وتعمل القواعد المالية على تعزيز الانضباط المالي من خلال ثلاث طرائق رئيسة هي (Eyraud & et.al,2018,7):

1- **أداة الالتزام:** من خلال تقييد سلطة الحكومة والحد من نطاق استعمالها التقديرات المالية المفرطة.
2- **تأثير الإشارة:** يمكن أن تكون القواعد المالية أداة للإشارة لتعزيز شفافية الحكومة والكشف عن تفضيلاتها وخططها المستقبلية وقدرتها الائتمانية للأفراد والمستثمرين والأسواق المالية.
3- **الوظيفة السياسية:** من خلال فرض حدود عددية، قد تكون القواعد بمثابة نقطة محورية للسياسيين، وتسهيل تشكيل واستقرار التحالفات السياسية، وتعزيز التنسيق، فمثلا، أدرجت

الأحزاب السياسية الحاكمة في العديد من الدول الأوروبية (على سبيل المثال، فنلندا ولوكسمبورغ وهولندا والسويد) سقوف إنفاق متعددة الأعوام في اتفاقياتها الائتلافية.

يمكن أن تساعد قواعد المالية العامة في التحكم بالإنفاق، والحد من تحيزات العجز والمسايرة الدورية ، تشير النظرية الاقتصادية والأدلة التجريبية إلى ميل الإنفاق الحكومي إلى الارتفاع بمرور الوقت (زحف الإنفاق)، في حين تميل الضرائب إلى النمو بشكل أكثر بطئاً، مما يؤدي إلى عجز أعلى وتراكم الدين العام ، كما أن ميل السياسات المسايرة للدورة الاقتصادية موثق جيداً، إذ يتم تخفيف وضع المالية العامة خلال الأوقات الجيدة (عندما تكون الموارد وفيرة)، مع اتخاذ تدابير انكماشية لتقليل العجز في حالة الانكماش، وتساعد القواعد المالية في تصحيح هذه التحيزات من خلال تقييد نطاق حرية التصرف المالي.

تتجلى هذه الاتجاهات بشكل خاص في العراق، مما يشير إلى فوائد القواعد على المدى القصير والطويل، كما يؤدي الاعتماد الكبير على عائدات النفط إلى تقلبات عالية في الإنفاق في العراق، ولكن هناك أيضا عدد من العوامل الهيكلية التي ستستمر في ممارسة الضغط على الإنفاق على المدى الطويل، وتشمل هذه البنية الديموغرافية والعمالة التي من شأنها زيادة الطلب على التوظيف العام والخدمات العامة، وعبءاً ماليا كبيرا ومطلوبات طارئة من قطاع كبير وغير فعال من الشركات المملوكة للدولة، فضلاً عن أوجه القصور في الإنفاق العام(IMF(b),2019,10).

وقد وضع كتاب الاختصاص في هذا المجال مجموعة من ثمانية معايير، تعمل على شكل دليل لتقييم القواعد المالية من ناحية، وتشير إلى الخصائص التي تجعل تشغيل القواعد أكثر كفاءة من ناحية أخرى وهي كما يأتي (Berta & Tóth ,2017 ,11-12):

1- الملاءمة: وترتبط بتفاصيل عمل القاعدة المالية، وان القاعدة المحددة كافية لهدفها العام، الذي يتم تحديده في أي من القوانين (مثل الدستور) أو بطرائق أخرى، وعادة ما يتعلق باستدامة الموازنة في الأجل المتوسط والطويل.
2- المرونة: يجب أن تتصف القاعدة المالية بقدرتها على التعامل مع حدوث الصدمات، وتتمتع بقدر من المناورة في الظروف الاستثنائية.
3- التعريف: من منظور التشغيل الفعال للقاعدة، فمن الأهمية بمكان أن تكون القاعدة محددة في الظروف والمعايير وطريقة المحاسبة والمجالات المالية المشمولة بها محددة بدقة كافية.
4- الشفافية: من أجل تسهيل فعالية القاعدة، مطلوب درجة عالية من الشفافية، ينبغي أن يكون تقييم الامتثال للقاعدة مباشرة، وينبغي أن تحتوي القاعدة أيضا على معايير شفافة ومحاسبة بشكل عام.

5- الاتساق: لا فائدة من القواعد المالية إذا كانت المؤسسات التي تتحكم في الانضباط المالي تعمل بشكل منفصل، أو إذا كان هناك نقص في التناغم المناسب بينها، أو لم تكن متوائمة مع المعاهدات والالتزامات الدولية.

6- البساطة: أحد أهم المتطلبات هو أن القاعدة يمكن تفسيرها بسهولة من قبل السياسيين والمستثمرين والأفراد، مما يعزز المساءلة بشكل كبير أيضا.

7- قابلية الانفاذ: ويقصد بها الآليات اللازمة القادرة على تنفيذ القواعد المالية بشكل صحيح وفعال والامتثال لتطبيقها.

8- الكفاءة: إذا إن الامتثال للقاعدة يشوه تخصيص الموارد ويؤخر الإصلاحات.

ويمكن تصميم القواعد المالية من حيث المجاميع المالية التي تستهدفها كما ياتي:

جدول (27) نماذج عددية للقواعد المالية

القاعدة المالية		نموذج لتحديد المجاميع المالية
قاعد توازن الموازنة	توازن الموازنة الدوري	رصيد مالي فعلي عددي يكون نسبة من الناتج المحلي الإجمالي (مع النفط ومن دون النفط)
	التوازن الهيكلي	رصيد مالي تقديري نسبة من الناتج على المدى الطويل ويتضمن إصلاحات طويلة الأجل
قاعدة الدين		حدود عددية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لضمان القدرة على تحمل الديون
قاعدة الإنفاق		حدود لنمو الإنفاق (معدل نمو محدد للإنفاق)
قاعدة الإيرادات		حدود دنيا على الإيرادات لضمان تغطية النفقات و/أو عليا لمنع العبء الضريبي المفرط

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على (Blanco & et.al ,2020)

الفصل الخامس

قياس الكفاءة التخصيصية في العراق

الفصل الخامس

قياس الكفاءة التخصيصية في العراق

تمهيد

تعد عملية تخصيص الموارد العامة من أهم مراحل تخطيط الموازنة، ويشير تخصيص الموارد إلى توزيع الموارد من المركز إلى المستويات الأدنى، ويتضمن تخصيص أموال الموازنة تحديداً أكثر تفصيلاً لكيفية استعمال هذه الأموال بكفاءة تعكس أولويات السياسات الحكومية التي سبق وأن نوت وضعها وتحقيقها، والعكس فإن تخصيص أموال الموازنة بما لا يخدم أولويات السياسة الحكومية ولا يعبر عن أهدافها يمثل هدراً للأموال ولا يحقق أهداف التنمية المنشودة، وضمن هذا الإطار يسعى الباحث إلى قياس كفاءة تخصيص الموارد في العراق للمدة 2005-2019، وقد تم تقسيم الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الوصف الاحصائي للمتغيرات

المبحث الثاني: قياس كفاءة تخصيص الموارد وبناء سيناريو الإصلاح

المبحث الأول

الوصف الاحصائي للمتغيرات

أولا: تخصيص الموارد العامة

تقوم الحكومات المركزية بتخصيص إيرادات الموازنة ما بين مختلف القطاعات ويقترن هذا التخصيص بتوجهات الحكومة وخططها المستقبلية ورغبتها في تنمية قطاع أو مكان دون آخر، ويعد تخصيص الموارد أمراً أساسياً لجميع عمليات التنمية وفي جميع المجالات، من المهم أن يركز صانعو السياسة على قضايا الفهم والتوثيق المناسبين لتمكينهم من ترتيب أولويات المشكلات من أجل رفاهية الفرد وتوفير الضروريات الأساسية لا سيما في المناطق و/أو القطاعات الأقل نمواً في الدولة، من الأهمية بمكان استعمال مناهج تخصيص الموارد المناسبة على وفق الموازنة المتاحة لدعم مناطق و/أو قطاع بطريقة تحقق تنمية طويلة الأجل.

وتخصيص الموارد هي عملية تقسيم وتوزيع الموارد المتاحة والمحدودة على الاستعمالات المتنافسة البديلة التي تلبي رغبات واحتياجات غير محدودة، وبالنظر إلى أن العالم تتفشى فيه الندرة (الرغبات والاحتياجات غير المحدودة، ولكن الموارد المحدودة)، لا يمكن تلبية كل حاجة بالموارد المتاحة، ومن ثم ينبغي أن تكون هناك خيارات يتم من خلالها تلبية بعض الرغبات والاحتياجات، وبعضها الآخر ليس كذلك، هذه الاختيارات هي عملية تخصيص الموارد (Shuqair & Abdel-Aziz ,2014,18).

ثانيا: التعريف بالمتغيرات وتوصيفها

لغرض احتساب الكفاءة التخصيصية للموازنة العامة في العراق سيتم اعتماد تخصيصين مختلفين يعبر كل منهما عن وصف حالة معينة.

فالتخصيص الأول يوصف التوزيع ما بين وظائف الحكومة بالاستناد إلى التوزيع ما بين الوزارات الذي هو أساس تخصيص الموارد عند إعداد الموازنة في كل عام مالي، ويتم الحكم على أداء هذه الوظائف من خلال مجموعة مؤشرات ترتبط بكل وظيفة لغرض قياس كفاءة الخصيص، أما التخصيص الثاني فهو التوزيع ما بين قطاعات الإنفاق الاستثماري للتعرف على اتجاه التخصيصات الاستثمارية ما بين الأنشطة الاقتصادية في الموازنة، ويتم الحكم عليها من خلال مدى إسهام كل نشاط من هذه الأنشطة في الناتج المحلي الإجمالي.

وفيما يلي عرض للتقسيمات المتبعة في الدراسة بحسب الانفاق الوظيفي والتخصيصات الاستثمارية بحث القطاع :

1- تخصيصات الإنفاق بحسب الوظيفة

لغرض الحصول على التقسيم الوظيفي للإنفاق في العراق تم اعتماد تقسيمات صندوق النقد الدولي في دليل إحصاءات مالية الحكومة، ويعد هذا التصنيف تصنيف مفصلا للوظائف أو الأهداف الاجتماعية والاقتصادية التي تسعى وحدات الحكومة العامة لتحقيقها عن طريق مختلف أنواع النفقات، وقد أوضحت التجارب أن هذا التصنيف ذو فائدة في دراسة مدى كفاءة تخصيص برامج الحكومة في تلك المجالات، كما يسمح بدراسة الاتجاهات العامة في نفقات الحكومة على وظائف أو أغراض سياسة معينة بمرور الوقت (IMF,2014,142-143). وقد صنفت النفقات على وفق وظائف الحكومة إلى عشر وظائف وهي:1-الخدمات العمومية العامة، 2-الدفاع، 3-النظام العام وشؤون السلامة العامة، 4-الشؤون الاقتصادية، 5-حمأية البيئة، 6-الإسكان ومرافق المجتمع، 7-الصحة، 8-الأنشطة الترفيهية والثقافة والدينية، 9 -التعليم، 10-الحمأية الاجتماعية.

الجدول (28) يوضح نسب الإنفاق حسب وظائف الحكومة في العراق للمدة 2005-2019 باستثناء مخصصات إقليم كردستان، إذ حازت الخدمات العمومية العامة على اعلى متوسط خلال مدة الدراسة، فبلغ متوسط الإنفاق 37.54% على هذه الوظيفة خلال مدة الدراسة وبانحراف معياري 11.31، وكانت أعلى قيمة 57.63 خلال عام 2005 وأدناها 26.02 لعام 2009، وشمل هذا النوع من الإنفاق (وزارة الخارجية، الرئاسات الثلاث، وزارة التخطيط، وزارة المالية، الدوائر غير المرتبطة بوزارة).

أما الإنفاق على الدفاع فكان ضمن مخصصات الموازنة شبه المستقرة نظراً للظروف الأمنية التي مر بها العراق خلال المدة المدروسة ولما لهذا الإنفاق من ضرورة في تحقيق الاستقرار الأمني، إذ كان الانحراف المعياري لهذا التخصيص 1.12، وحقق الإنفاق على وظيفة الدفاع متوسطا 6.39 خلال المدة عامة، كما كانت أعلى قيمة له في عام 2016 بمقدار 8.75% من إجمالي مخصصات الموازنة وذلك بسبب حاجة العراق إلى الإنفاق على الدفاع لتمويل حربه على التنظيمات الإرهابية وتحرير المحافظات التي سبق وأن احتلها، أما أدنى قيمتة فهي 4.87 فكانت عام 2013، وقد شملت هذه الوظيفة حصة الإنفاق على وزارة الدفاع.

أما وظيفية النظام العام وشؤون السلامة العامة فكانت حصة هذه الوظيفة من الإنفاق خلال المدة المدروسة 10.57% وانحرافها المعياري 2.94، وقد وصلت أعلى قيمة خلال عام 2016 بنسبة 15.95 من إجمالي التخصيصات وجاء هذا الارتفاع متزامناً مع ارتفاع حصة الإنفاق على الدفاع نظرا للظروف الأمنية التي مر بها العراق نتيجة احتلال تنظيم (داعش)

محافظات عدة، أما أدنى قيمة فكانت عام 2005 بنسبة 5.63، ويتضمن هذا الإنفاق على وزارة الداخلية ووزارة العدل.

إن ارتفاع تخصيصات الموازنة في مجالي الدفاع والنظام العام والسلامة العامة يعد مبرراً مسوغاً نظرا لأولوية تحقيق الاستقرار الأمني نتيجة خطر الإرهاب الذي يتعرض له العراق، كما جاء التخصيص على الشؤون الاقتصادية متمثلا بالإنفاق على وزارة التجارة والنقل والنفط والكهرباء والاتصالات والصناعة والمعادن والزراعة متقلباً خلال مدة الدراسة بانحراف معياري قدره 9.06، وقد ارتفع هذا النوع من التخصيصات نظراً لإيلاء الجوانب الاقتصادية في العراق أهمية بالغة بغية تحسين الوضع المعاشي وتطوير البنية التحتية وزيادة تنمية قطاعات مهمة في الدولة كالصناعة والزراعة، وكان متوسط حصته خلال مدة الدراسة 2005–2019 ما يعادل 17.85% وأعلى قيمة له كان عام 2019 بنسبة 28.41، وهذا يعكس توجه الحكومة إلى الاهتمام بالجوانب الاقتصادية في الدولة بعد تحقيق الاستقرار الأمني. اما أدنى قيمة فكانت 2.99% عام 2005.

كما يُظهر الجدول (28) أن هناك استقراراً في قطاع حماية البيئة متمثلا بالإنفاق على وزارة الموارد المائية، ووظيفة الأنشطة الترفيهية والثقافية والدينية متمثلا بالإنفاق على كل من وزارة الثقافة والسياحة والاثار والإنفاق على وزارة الشباب والرياضة، إذ بلغ انحرافهما المعياري 0.29 و0.28 على التوالي وكان متوسط حصة كل منهما من الموازنة 0.87% و0.49% بالترتيب نفسه، وكانت حصة كلا الوظيفتين لا تتجاوز 3% من إجمالي تخصيصات الموازنة ، إن استقرار التخصيصات لمدة طويلة يسوغ عدم الاهتمام من قبل الحكومة بهذه الجوانب الحيوية لحياة الفرد العراقي.

أما الإنفاق على قطاع الإسكان ومرافق المجتمع معبراً عنه بالإنفاق على وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة فقد بلغ متوسط إجمالي التخصيص لهذا المرفق المهم 1.74% خلال المدة 2005–2019، وكانت اعلى نسبة للتخصيص عام 2014 بنسبة 2.6 وأدناها في عام 2019 بمقدار 0.65%.

أما الإنفاق على القطاع الصحي متمثلا عنه بالإنفاق على وزارة الصحة فقد شهد هذا القطاع الحيوي والمهم متوسط تخصيصات بلغ 3.8%، وكانت أعلى تخصيصات لهذا القطاع عام 2009 بتخصيصات بلغت 5.59% من إجمالي تخصيصات الموازنة، أما أدنى تخصيصات قد حازها هذا القطاع فكانت عام 2019 بنسبة 1.49.

كما أوضح الجدول (28) أن متوسط نسبة الإنفاق على التعليم للمدة 2005–2019 بلغ 9.38 وهو الإنفاق على وزارتي التعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التربية بانحراف قدره 3.53

ويلاحظ من خلال الجدول أن الإنفاق على التعليم تزايد خلال المدة 2009–2015 وتراجع إلى معدلات اقل من 6% من مخصصات الموازنة للمدة 2006–2019، وكان اعلى تخصيص بلغته هذه الوظيفة 14.51% عام 2016 وأدناه في عام 2019 بنسبة 3.89.

ويتبين أنه على الرغم من استقرار الوضع الأمني في العراق بنهاية مدة الدراسة إلا أن تخصيصات الإنفاق على وظائف الإسكان والصحة والتعليم قد انخفضت بالرغم من حاجة هذه القطاعات الحيوية إلى تمويل لتطويرها على جميع الأصعدة.

أما الوظيفية الأخيرة فهي وظيفة الحماية الاجتماعية إذ بلغ متوسط الإنفاق 1.38 خلال المدة المدروسة بانحراف قدره 0.97 وهذه الوظيفة تمثلت بالإنفاق على وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة الهجرة والمهجرين واحتل هذا الجانب من الإنفاق أهمية بعد عام 2011 ثم ارتفع عام 2017 نتيجة تزايد أعداد النازحين والمهجرين، وهذا يبرر حصول عام 2017 على أعلى تخصيصات لهذه العام بنسبة 3.04، أما أقل تخصيصات فكانت عام 2006.

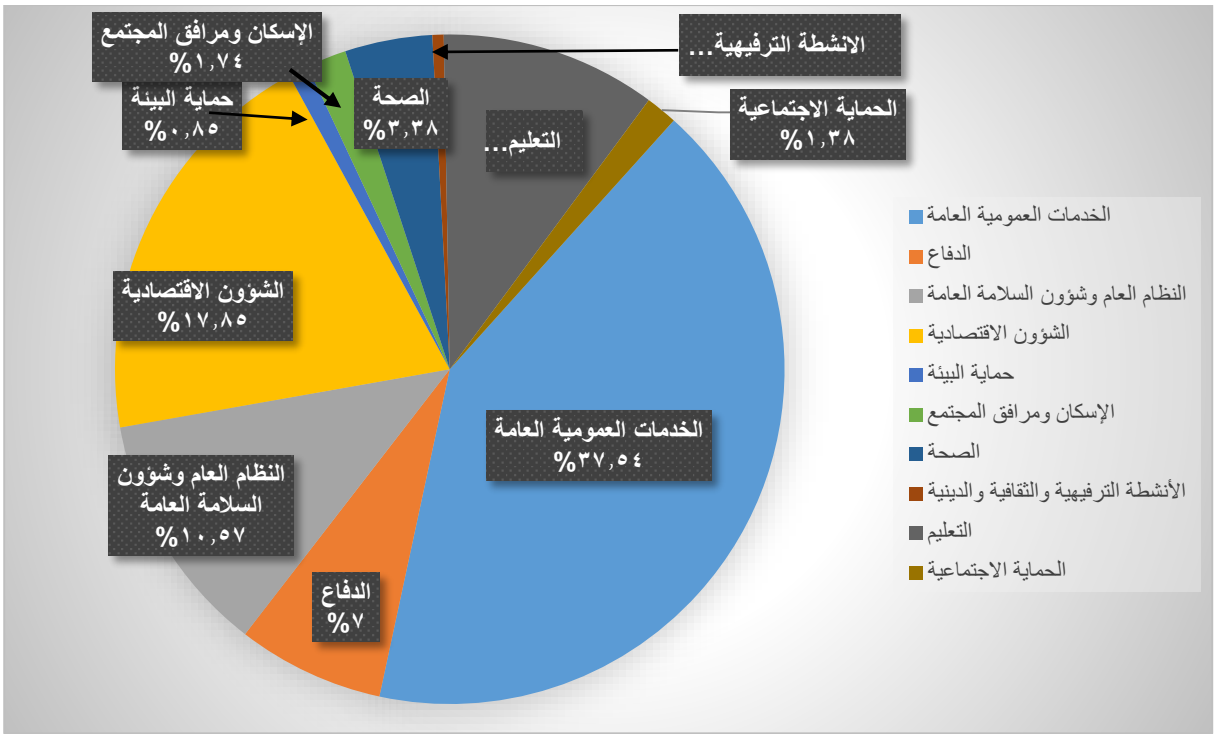
الجدول (28) ترتيب نسبة الإنفاق بحسب وظائف الحكومة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005–2019 والتوصيف الاحصائي

العام/ الوظيفة	الخدمات العمومية العامة	الشؤون الاقتصادية	النظام العام وشؤون السلامة العامة	التعليم	الدفاع	الصحة	الإسكان ومرافق المجتمع	الحماية الاجتماعية	حماية البيئة	الأنشطة الترفيهية والثقافية والدينية
2005	57.63	2.99	5.63	7	6.25	2.76	1.15	0.61	0.91	0.22
2006	55.98	9.72	6.25	5.59	5.15	2.91	1.65	0.21	0.71	0.19
2007	48.07	4.26	10.3	7.27	7.28	4.27	1.59	0.45	0.99	0.28
2008	50.2	3.27	9.08	9	5.77	3.79	1.39	0.3	0.9	0.27
2009	26.02	15.3	11.62	14.43	6.61	5.59	2.19	0.7	1.35	0.45
2010	27.57	19.1	9.66	10.71	6.51	4.87	2.44	0.54	1.23	0.96
2011	30.89	14.5	8.64	11.6	6.9	4.89	2.4	1.34	1.2	0.85
2012	30.24	19.98	9.68	10.7	5.19	4.38	2.14	1.01	1.09	0.99
2013	27.18	25.04	8.94	10.09	4.87	4.46	2.33	1.48	0.97	0.77
2014	32.14	26.4	10.24	12.07	5.5	4.96	2.6	1.66	0.99	0.71
2015	26.12	26.29	14.32	13.44	7.8	4.68	1.22	1.67	0.58	0.32
2016	26.47	24.91	15.95	14.51	8.75	4.78	1.61	1.98	0.68	0.36
2017	39.63	26.43	14.27	5.34	7.23	1.52	1.75	3.04	0.34	0.46
2018	43.57	21.17	13.64	5.03	6.86	1.63	0.94	2.78	0.56	0.27
2019	41.38	28.41	10.3	3.89	5.22	1.49	0.65	2.99	0.53	0.26
الوسط الحسابي	37.54	17.85	10.57	9.38	6.39	3.80	1.74	1.38	0.87	0.49
الانحراف المعياري	11.31	9.06	2.94	3.53	1.12	1.38	0.60	0.97	0.29	0.28
اعلى قيمة	57.63	28.41	15.95	14.51	8.75	5.59	2.6	3.04	1.35	0.99
أدني قيمة	26.02	2.99	5.63	3.89	4.87	1.49	0.65	0.21	0.34	0.19
المشاهدات	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15

المصدر: من احتساب الباحث استناداً إلى تصنيف صندوق النقد الدولي وبالاعتماد على:

- البنك المركزي العراقي، النشرات الإحصائية السنوية الاعداد 2005–2019.

الشكل (26) متوسط نسبة الإنفاق بحسب وظائف الحكومة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005-2019 (بيانات الجدول 28)



ولغرض الوقوف على كفاءة تخصيص كل وظيفة فلا بد أن يكون لكل وظيفة هدف تسعى كل وظيفة إلى تحقيقه، ويتكامل مع الهدف النهائي الذي تسعى إلى تحقيقها حسب الأولويات المرجوة في كل مرحلة أو ظرف يمر به الدولة، وقد تم إعطاء مؤشر أداء لكل وظيفة يعبر إلى حد معين عن أداء تلك الوظيفة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة حسب ما اجتهد به الباحث من أجل تكامل متطلبات التحليل.

الجدول (29) مؤشرات الأداء الخاصة بكل وظيفة في العراق خلال المدة 2005–2019

الوظيفة (مدخل)	الخدمات العمومية العامة	الدفاع	النظام العام وشؤون السلامة العامة	الشؤون الاقتصادية	حماية البيئة	الإسكان ومرافق المجتمع	الصحة	الأنشطة الترفيهية والثقافية والدينية	التعليم	الحماية الاجتماعية
مؤشر الأداء (مخرج)	فعالية الحكومة	الاستقرار السياسي	دور القانون	نصيب الفرد من الناتج الف دينار	الأراضي الزراعية (% من مساحة الأراضي)	النسبة المئوية للسكان المخدومين بخدمة شبكات المجاري (العامة المشتركة)	العمر المتوقع عند الميلاد، إجمالي (بالسنوات)	عدد النزلاء الف	عدد المقالات المنشورة	معدل البطالة
الوحدة	–2.5 إلى 2.5	–2.5 إلى 2.5	–2.5 إلى 2.5	عدد	(%)	(%)	سنوات	عدد	عدد	(%)
2005	-1.63	-2.69	-1.71	2630	21.5	25.7	57.5	2003	252	17.97
2006	-1.72	-2.83	-1.68	3318	20.6	24.3	58.2	1434	280	17.6
2007	-1.57	-2.77	-1.84	3755	20.9	24.1	61	2490	294	11.7
2008	-1.24	-2.47	-1.77	4923	18.7	26.7	60.65	2190	313	15.34
2009	-1.18	-2.18	-1.7	4126	18.1	24.8	71.9	2270	409	15
2010	-1.2	-2.24	-1.56	4990	18.9	25.9	72.8	3050	442	11
2011	-1.13	-1.85	-1.45	6520	19.7	27	69	3874	577	11.1
2012	-1.11	-1.93	-1.46	7388	19.7	32.2	69.1	4474	824	11.9
2013	-1.1	-2.01	-1.45	7795	20.4	33.3	69.2	6321	1092	11
2014	-1.11	-2.48	-1.33	7397	21.4	31.8	69.3	4761	1323	12.7
2015	-1.25	-2.26	-1.42	5529	21.4	39.9	73	4922	1524	13.2
2016	-1.27	-2.31	-1.63	5445	21.4	42.5	73.2	7749	1924	10.8
2017	-1.26	-2.31	-1.64	6078	21.9	34.6	73.4	6125	2656	13.02
2018	-1.32	-2.5	-1.76	6585	22.2	34	73.6	6096	3460	12.9
2019	-1.34	-2.5	-1.72	6803	22.5	33.4	73.6	7652	4703	12.8

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

1- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2011، مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق، قسم إحصاء البيئة.

2- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق، قسم إحصاء البيئة.

3- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، مؤشرات الإنذار المبكر للربع الأول لعام 2020، مديرية الحسابات القومية.

4- وزارة الصحة، التقرير الاحصائي السنوي، تقارير مختلفة.

5- البنك الدولي، مؤشرات الحوكمة الدولية http://info.worldbank.org/governance/wgi

6- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات http://cosit.gov.iq/ar

7- مركز الأبحاث الاقتصادية والاحصائية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية (سيسرك) https://www.sesric.org/ar

2- التخصيصات الاستثمارية بحسب القطاع

تعد النفقات الاستثمارية الحكومية إحدى أبرز مصادر تمويل مشروعات البنى التحتية، فضلا عن أنها أحد الأسباب الرئيسة للنمو الاقتصادي في أي دولة، وتضطلع الحكومات بالعديد من المشروعات ذات العوائد الاجتماعية المرغوبة (المنافع العامة) كونها ليست مربحة للقطاع الخاص ومن ثم يتم تطويرها من قبل القطاع العام (OECD,2013,80).

وتقسم الموازنة العراقية إلى موازنة جارية وموازنة استثمارية، وبعد تغيير النظام السياسي في عام 2003 أُلقيت مهمة إعادة اعمار وتطوير البنية التحتية على عاتق الموازنة الاستثمارية نظرا للتركة الكبيرة المتقادمة للبنية التحتية في العراق، وتتميز إعادة الإعمار في البيئات الهشة والصراع بعدم اليقين والتعقيد، إذ تتغير الجوانب السياسية والاقتصادية والأمنية والاجتماعية دائماً. وتتطلب إعادة الإعمار الناجحة في مثل هذه السياقات معرفة كيفية إدارة المواقف غير المؤكدة والمتقلبة والمعقدة وكيفية الاستجابة لهذه التحديات والتكيف معها (World Bank(b),2019, 19).

ويوضح الجدول (30) أن هناك اتجاهاً من قبل الحكومة بتطوير القطاع الصناعي من أجل دعم هذا القطاع وزيادة إساهمه في الناتج المحلي نتيجة لأهميته في عملية التنمية الشاملة في العراق، إذ بلغ متوسط التخصيص لهذا القطاع خلال مدة الدراسة 65.63 وبانحراف معياري قيمته 12، وكان أعلى تخصيص من إجمالي الإنفاق الاستثماري عام 2019 بنسبة 84.3 وأدنى نسبة 48.1 في عام 2014.

أعقب ذلك التوجه الحكومي نحو قطاع المباني والخدمات بتخصيصات بلغ متوسطها 20.95% من إجمالي حصة الموازنة الاستثمارية خلال المدة 2005-2019، وبانحراف معياري 9.15 إذ لاقى هذا القطاع نسبة جيدة نظرا للاهتمام الحكومي بإنشاء وتطوير العديد من المباني التابعة للحكومة فضلا عن زيادة الإنفاق باتجاه تحسين الخدمات العامة نظرا لارتباطها بمستوى الحياة اليومية للفرد العراقي، أما أعلى قيمة لهذا القطاع فكانت حصته عام 2014 بنسبة 43.03 وادناها عام 2019 بنسبة 7.78

وجاء تطوير قطاع النقل والخدمات بالمرتبة الثالثة إذ شملته التخصيصات الاستثمارية بنسبة 6.16% خلال المدة المدروسة وانحراف معياري 3.21، وكان أعلى تخصيص لهذا القطاع عام 2005 بنسبة 13.94 وأدنى تخصيص يحصل عليه هذا القطاع من موازنة عام 2016 بنسبة 1.45.

الجدول (30) ترتيب نسبة التخصيصات الاستثمارية من إجمالي الموازنة الاستثمارية بحسب القطاع في العراق للمدة 2005-2019 والتوصيف الاحصائي

العام /القطاع	القطاع الصناعي	قطاع المباني وخدمات	قطاع النقل والاتصالات	القطاع الزراعي	قطاع التربية والتعليم
2005	55.2	21.98	13.94	5.09	3.75
2006	65.1	19.96	5.81	5.81	3.29
2007	65.7	19.53	5.79	6.44	2.58
2008	66.6	18.11	3.58	4.72	7
2009	51.1	24.91	9.11	10.5	4.38
2010	54.6	33.01	4.63	6.04	1.76
2011	62.4	24.97	4.56	6.84	1.25
2012	51	28.39	9.04	6.44	5.11
2013	69.3	15.56	7.18	4.9	3.03
2014	48.1	43.03	5.31	2.62	0.95
2015	69.5	20.1	4.99	3.17	2.19
2016	81.4	15.3	1.45	0.87	0.98
2017	84.3	10.67	1.9	1.7	1.44
2018	79.6	10.99	5.64	1.59	2.17
2019	80.47	7.78	9.47	1.23	1.05
الوسط الحسابي	65.63	20.95	6.16	4.53	2.73
الانحراف المعياري	11.99	9.15	3.21	2.66	1.74
اعلى قيمة	84.3	43.03	13.94	10.5	7
أدني قيمة	48.1	7.78	1.45	0.87	0.95
المشاهدات	15	15	15	15	15

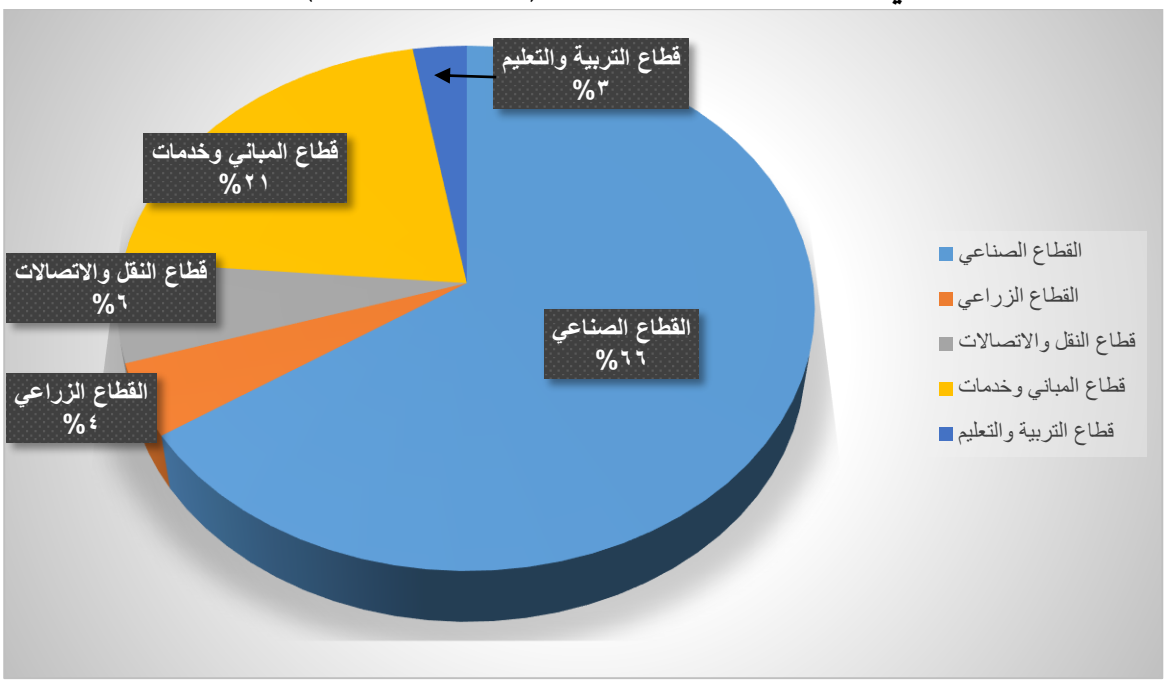
المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على:

1- البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي، اعداد مختلفة.

2- جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الموازنة.

كما احتلت تخصيصات القطاع الزراعي وقطاع التربية والتعليم النسبة الأقل من تخصيصات الموازنة الاستثمارية بمتوسط تخصيصات 4.53% و2.73% على الترتيب خلال المدة 2005–2019 وبلغ انحرافهما المعياري ما مقداره 2.66 و1.74 بالترتيب نفسه وللمدة نفسها، وكانت أعلى قيمة لهذين القطاعين 10.5%(2009) و7% (2008) على التوالي.

الشكل (27) متوسط نسبة التخصيصات الاستثمارية بحسب القطاع إلى إجمالي التخصيصات في العراق للمدة 2005–2019 (بيانات الجدول 30)



ويعد الإنفاق على هذه القطاعات محوراً مهماً من أجل تطوير البنية التحتية وداعما أساسياً في سبيل تحقيق النمو الاقتصادي المنشود، وقد تم اعتماد الهدف النهائي لهذا القطاع من خلال نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي للوقوف على مدى تحقيق كفاءة كل قطاع من القطاعات المنفق عليها.

الجدول (31) نسبة مساهمة القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة 2005-2019

القطاع /العام	القطاع الصناعي	القطاع الزراعي	قطاع النقل والاتصالات	قطاع المباني وخدمات	قطاع التربية والتعليم
2005	1.3	6.9	8.0	3.7	1.7
2006	1.5	5.8	7.1	3.6	1.8
2007	1.6	4.9	6.6	4.4	1.8
2008	1.5	3.7	7.7	3.8	1.4
2009	2.4	4.4	10.2	5.1	1.7
2010	2.3	5.2	7.28	6.3	1.9
2011	2.8	4.5	10.6	4.7	1.6
2012	2.7	4.2	11.4	7.5	2.1
2013	2.7	4	10.5	8.4	2
2014	1.9	4.9	7.3	7.2	2.4
2015	2.2	4.16	10.6	6.4	3.3
2016	2.23	3.9	11.4	6.2	3.4
2017	2.6	2.89	10.5	5.7	3.1
2018	1.77	1.9	10.5	4.2	2.9
2019	2.1	3.7	8.5	6.6	3.3

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على:

1- وزارة التخطيط، 2014، تقرير الاقتصاد العراقي، دائرة السياسة الاقتصادية والمالية.

2-وزارة التخطيط، 2020، تقرير الاقتصاد العراقي، دائرة السياسة الاقتصادية والمالية.

3-الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات http://cosit.gov.iq/ar

المبحث الثاني

قياس كفاءة تخصيص الموارد وبناء سيناريو الإصلاح

أولا: كفاءة تخصيص الموارد باستخدام تحليل مغلف البيانات

(Data Envelopment Analysis –DEA)

يعد تحليل مغلف البيانات من الطرائق الشائعة لتقييم الكفاءة لكيانات الأعمال خاصة كانت أم عامة ، إن مغلف البيانات تقنية برمجة خطية تتيح تحديد كفاءة الكيان بناءً على مدخلاتها ومخرجاتها، وتقارنها بالوحدات الاخرى المشاركة بالتحليل (Martic & et.al,2009,37)، ويتبنى هذا التحليل نهجاً عملياً قوياً للسماح لصناع القرار بإجراء تحليل الكفاءة الخاص بهم وتفسير النتائج بسهولة (Huguenin,2012,5).

وتخصيص الموارد وتحديد طريقة التوزيع من أهم المشكلات التي تعترض المؤسسة أو الحكومة بشكل عام، وقد اثبت تحليل مغلف البيانات DEA أنه أداة قوية لتحديد الكفاءة النسبية لوحدات اتخاذ القرار، والتي تستهلك مدخل / مدخلات متعددة لإنتاج مخرج / مخرجات متعددة (Yang & et.al,2018,1)، يساعد تحليل مغلف البيانات متخذي القرار على (Huguenin,2012,5) (بتال واخرون، 2017 ، 17-16):

- من خلال حساب درجة الكفاءة، فإنها تشير إلى ما إذا كان الكيان المقاسة كفاءته كياناً فعالاً أو لديه القدرة على التحسين.
- تخصيص الموارد، يقدم تحليل مغلف البيانات تقديرا لإمكانات ترشيد الموارد وتحسين مستوى المخرجات عند مؤسسات الأعمال ذات الكفاءة المنخفضة، وذلك لمساندة متخذ القرار في تخصيص الموارد بين مؤسسات الاعمال.
- وضع الأهداف التخطيطية، يرغب متخذ القرار في الغالب في وضع أهداف لرفع مستوى المخرجات فقط أو تحديد موازنة لخفض مستوى المدخلات فقط، أو رفع مستوى المخرجات وخفض مستوى المدخلات معاً للكيانات ذات الكفاءة التامة المنخفضة لتوجيهها وقيادتها نحو التحسين.
- من خلال تحديد القيم المستهدفة للمدخلات والمخرجات، فإنه يحسب مقدار المدخلات التي يجب تقليلها أو تعظيم المخرجات لكي تصبح فعالة.
- يعد تحليل مغلف البيانات أداة تشخيصية تكشف لمتخذ القرار اسباب عدم كفاءة الكيان وكيفية تحويله من حالته الراهنة من عدم الكفاءة إلى كيان ذي كفاءة.

تحليل مغلف البيانات (DEA) هو نهج جديد نسبيًا "موجه نحو البيانات" لتقييم أداء مجموعة من الكيانات النظيرة تسمى وحدات اتخاذ القرار (DMUs) والتي تحول مدخلات متعددة إلى مخرجات متعددة، وشهدت الأعوام الأخيرة مجموعة كبيرة ومتنوعة من تطبيقات DEA لاستخدامها في تقييم أداء العديد من الأنواع المختلفة من الكيانات المشاركة في العديد من الأنشطة المختلفة في العديد من السياقات المختلفة في العديد من الدول المختلفة، على سبيل المثال، المستشفيات والجامعات والمدن والمحاكم ومؤسسات الأعمال وغيرها، بما في ذلك أداء الدول والمناطق وما إلى ذلك(Cooper & et.al,2011,2) .

إن DEA هو نهج غير معلمي يعتمد على البيانات ويستخدم تقنيات البرمجة الخطية لحساب درجات الكفاءة لكل وحدة DMU في مجموعة بيانات يستوعب DEA مدخلات ومخرجات متعددة بسهولة دون الحاجة إلى قاسم مشترك للقياس، هذا يجعلها مناسبة بشكل خاص لتحليل كفاءة الكيانات الصحية والتعليمية لأنها تستخدم مدخلات متعددة لإنتاج العديد من المخرجات. علاوة على ذلك، فإنه يوفر مدخلات ومخرجات أهداف محددة من شأنها أن تجعل الكيانات الصحية والتعليمية غير الفعالة فعالة نسبياً ، كما أنه يحدد الأقران الأكفاء لتلك الكيانات غير الفعالة. يساعد هذا الكيانات غير الفعالة على محاكاة التنظيم الوظيفي لأقرانها من أجل تحسين كفاءتها (Mujasi & et.al,2016,4).

يتم حساب درجة كفاءة كل كيان بالنسبة إلى حد الكفاءة. ومن ثم فان الكيانات الواقعة على حدود الكفاءة لديها درجة كفاءة تبلغ 1 (أو 100٪)، والكيانات التي تعمل تحت الحدود لديها درجة كفاءة أدنى من 1 (أو 100٪) ومن ثم لديها القدرة على تحسين الأداء في المستقبل، ويلاحظ أنه لا يمكن وضع أي كيان فوق حد الكفاءة لأنه لا يمكن أن يكون لديها درجة كفاءة أكبر من 100٪، تعمل الكيانات الواقعة على الحدود كمعايير –أو نظراء – للكيانات غير الفعالة، ترتبط هذه المعايير (أي الكيانات الحقيقية التي لديها بيانات حقيقية) بأفضل الممارسات، ولذلك فإن تحليل مغلف البيانات يعد تقنية قياس مرجعية قوية (Huguenin,2012,6) .

ثانيا: بناء مكونات المعادلة

من أجل قياس كفاءة التخصيص لمكونات الإنفاق في العراق فقد تم اعتماد مكونات الإنفاق الوظيفي في العراق للمدة 2005–2019 كمدخلات، واعتماد مؤشرات لكل وظيفة من الوظائف الحكومية كمؤشر أداء لهذه الوظائف كمخرجات، إلى جانب ذلك يتم قياس كفاءة التخصيص للقطاعات الاستثمارية كونها مدخلات مقابل مساهمة كل قطاع في الناتج المحلي كمخرجات لها.

لغرض قياس كفاءة مكونات الإنفاق الوظيفي (التخصيص بحسب الوظيفة) ينبغي أولاً معالجة مشكلة عدم التوازن في قيم البيانات (المدخلات والمخرجات)، إذ تمت هذه المعالجة بتحويل هذه القيم إلى الصيغة القياسية وكالآتي:

1– يحتسب معدل المدخلات والمخرجات لكل قطاع (j) وبالنسبة لعدد الاعوام15 = A وبحسب الصيغة

$$\bar{X}_j = \frac{\sum_{a=1}^{A} x_{ja}}{A} \ , \ \bar{Y}_j = \frac{\sum_{a=1}^{A} y_{ja}}{A} \qquad a= 1,\dots 15, \quad J= 1, \dots, 15$$

2– كل قيمة من المدخلات أو المخرجات للقطاع تقسم على المعدل المقابل لها حيث ان القيمة القياسية تكون كالتالي:

$$X_{ja}^{*} = \frac{X_{ja}}{\bar{X}j} \ , \ Y_{ja}^{*} = \frac{Y_{ja}}{\bar{Y}j} \ , \qquad a= 1,\dots 15, \quad J= 1, \dots, 15$$

بعد تحويل البيانات إلى الصيغة القياسية تستخدم طريقة مغلف البيانات المذكورة في الفقرة (ثانيا) على اعتبار أن هناك مدخلاً ومخرجاً واحداً فقط إذ إن الصيغة الرياضية تصبح كالتالي:

$$EF_{ja} = \frac{X_{ja}^{*}}{X_{ja}^{*}}$$

s. t

$$EF_{ka} = \frac{X_{ka}^{*}}{X_{ka}^{*}} \leq 1$$

$$X_{ja}^{*} > 0. \qquad j = 1,\dots, 15/ \{a\}.$$

وتحسب كفاءة التخصيص بحسب الوظيفة وكفاءة التخصيص الاستثماري بحسب القطاع (j) على انه معدل كفاءة كل وظيفة وكل قطاع للسنوات A= 15، إذ إن:

$$EF_{ja} = \frac{\sum_{a=1}^{A} EF_{ja}}{A}$$

(Yang & et.al,2018,4-5)

ثالثا: تفسير النتائج

1- كفاءة التخصيص بحسب الإنفاق الوظيفي

من خلال تطبيق أسلوب مغلف البيانات على البيانات في الجدول (28) كمدخلات والبيانات في الجدول (29) كمخرجات اظهر الجدول (32) أن تخصيص الموارد خلال المدة 2005-2019 لم يحقق أية كفاءة ولجميع الوظائف، إذ لم تصل قيمة الكفاءة إلى الواحد الصحيح لجميع الوظائف المذكورة ، وقد حققت درجة الكفاءة للخدمات العمومية العامة والدفاع والنظام العام وشؤون السلامة العامة درجة كفاءة أقرب إلى الواحد الصحيح من بقية الوظائف فكانت درجة الكفاءة (0.7588 – 0.8070 – 0.7120) على التوالي، وهذا يظهر أن تخصيص الموارد باتجاه المجالات الأمنية يخلق تحسنا امنيا، وبات هذا واضحاً من خلال المكاسب الأمنية التي تحققت في الأعوام الأخيرة من مدة الدراسة.

أما تخصيص الأموال باتجاه الشؤون الاقتصادية والأنشطة الترفيهية والثقافية والدينية فقد حقق درجة كفاءة و0.6274 و0.6196 على التوالي وهي بعيدة عن قيمة الواحد الصحيح، ويتمثل الإنفاق على الشؤون الاقتصادية بالإنفاق على وزارة التجارة والنقل والنفط والكهرباء والاتصالات ووزارة الصناعة والمعادن ووزارة الزراعة، ويؤكد البنك الدولي أنه على الرغم من حجم الأموال المنفقة التي تم انفاقها على هذه القطاعات إلا أن الانتعاش في هذه القطاعات كان بطيئاً ومحدوداً (World Bank(b),2019, 7).

إن التخصيصات الموجهة إلى وزارة التجارة لتمويل نظام التوزيع العام فانه ما يزال هذا البرنامج يعاني من أوجه القصور متمثلا في عدم الدقة في توجيه المنافع للمستفيدين، مما يفضي إلى زيادة التخصيصات بلا داع وعدم المساواة في التوزيع، وعلى الرغم من التخصيصات الموجهة إلى هذه الوزارة فإن كميات العناصر المكونة لسلة نظام التوزيع العام ونوعيتها لا تتجاوز الاحتياجات الفعلية للمستفيدين من السعرات الحرارية، وبالمثل فإن نوعية السلة ومكوناتها لا تتوافق مع احتياجات الاسر المستفيدة (IMF,2017,11-12).

وفي مجال النفط فإن العراق لا يزال يعاني من تدني كميات النفط الخام المكرر محليا، مما يؤدي إلى حدوث عجز كبير في سد حاجة الاستهلاك المحلي المتزايد لكل من البنزين والنفط الأبيض وغيرها من المشتقات النفطية مما أُضطر العراق إلى الاستيراد هذه المشتقات من دول الجوار وتحمل الموازنة في مقابل ذلك تخصيصات كبيرة (وزارة التخطيط ، 2013، 16).

أما بالنسبة لقطاع الكهرباء فيذكر البنك الدولي أنه لا يزال هناك نقص مزمن في انتاج الكهرباء في العراق مما يؤثر في الاقتصاد العراقي وجعل معيشة الفرد العراقي أصعب، وقد أدى

عدم استقرار الدعم والانقطاع المتكرر إلى خفض الإنتاج وإتلاف الأصول الرأسمالية (World Bank(b),2019,57-58).

وعلى الرغم من الدعم المقدم إلى وزارة الصناعة فإنه من الصعوبة منافسة المنتجات العراقية للسلع المستوردة في ظل ارتفاع كلف الإنتاج المحلية، كما يعاني هذا القطاع من ضعف خدمات البنية التحتية ومنها (الكهرباء، الوقود، الموارد الأولية، وغيرها)، فضلا عن ذلك لم يكن هذا القطاع قادراً على تأسيس صناعات حديثة واستثمار الموارد من ثروات معدنية وطاقات بشرية (وزارة التخطيط، 2018، 157-158)

وبالنسبة للتخصيصات باتجاه وزارة الزراعة فقد كانت هذه التخصيصات غير منتجة وحالت دون تطوير قاعدة إنتاج أكثر تنوعاً، كما أن انخفاض أسعار النفط ومن ثم الإيرادات النفطية غالبا ما يلقي ظلاله على نقص التمويل للمزارعين والشركات الزراعية في المقابل توجد خيارات محدودة للتمويل خارج البرامج التي تمولها الحكومة (World Bank,2020,137) ، إن عدم كفاءة التخصيص نحو هذه الوزارة يرجع إلى انخفاض كفاءة الإنتاج الزراعي ومن ثم عدم قدرته على تأمين متطلبات الامن الغذائي، فضلا عن انخفاض البيئة الاستثمارية في القطاع الزراعي، يضاف إلى ذلك اعتماد القطاع الزراعي على مستلزمات مستورد بشكل كبير وانخفاض نسبة الدعم المقدم للأسمدة والمبيدات أدى إلى ارتفاع تكاليف مدخلات الإنتاج (وزارة التخطيط ، 2018 ، 143-144).

ويبين الجدول (32) أن تخصيصات الموازنة باتجاه الإسكان ومرافق المجتمع و الحماية الاجتماعية كانت دون المستوى إذ بلغت كفاءة تخصيص الموارد لهذه الوظائف (0.5135 و 0.5251) بالترتيب نفسه، إذ إن تخصيصات الإسكان ومرافق المجتمع لم تنتج عنها كفاءة في تقديم الخدمات على الرغم من تخصيصات الوزارة المكررة سنويا، ويؤكد البنك الدولي أن هناك تقادما في المشروعات الخدمية وأن وصول الأفراد للخدمات غير كافٍ (World Bank,2014,48-49)

ويذكر صندوق النقد الدولي أن منافع الحماية الاجتماعية في العراق تفتقر إلى الدقة في توجيهها إلى المستحقين، ومن الممكن استعمال اعتمادات الموازنة نفسها في تغطية شريحة أكبر من الأُسر الفقيرة وتقديم المزيد من المنافع الكافية وذلك للحد من تسريب منافع هذه المساعدات النقدية وشبه النقدية إلى الفئات الأعلى دخلا(IMF,2017,5).

وجاءت كفاءة تخصيص الأموال باتجاه وظائف حماية البيئة والصحة والتعليم بدرجة كفاءة (0.4834 -0.4783 - 0.4879) على الترتيب مما يدل على عدم اهتمام الحكومة بهذه

الجوانب الحيوية لا سيما بمجالات الإنفاق الاستثماري في هذه الوظائف واقتصار المبالغ المحولة إلى هذه الوظائف على الرواتب والأجور بنسبة كبيرة من تخصيصاتها.

ففي مجال حماية البيئة فقد استعمل مؤشر الأراضي الزراعية (% من مساحة الأراضي)، إذ إن تذبذب الموارد المائية نتيجة اعتمادها على الامطار والثلوج التي تتساقط في احواض الأنهر الرئيسة (دجلة والفرات)، وعدم قدرة الحكومة على إنشاء سدود، فإن هذا يولد نقصا في الموارد المائية التي يكون لها تأثير مباشر في تأمين الاحتياجات الزراعية وما يترتب على ذلك من تقليص للرقعة الجغرافية وانخفاض إنتاجية الأرض وهجرة السكان من الريف إلى المدينة (وزارة التخطيط،2013، 60).

كما أن تخصيصات الموازنة للإنفاق الصحي منخفضة في العراق مقارنة بالدول الأخرى، على الرغم من ارتفاع الإنفاق الإداري، فضلا عن ذلك، فإن معدلات تنفيذ الموازنة منخفضة، مما أسهم في عدم كفاءة تقديم الخدمات، وترتب على ذلك تدهور النتائج الصحية نتيجة الصراع، وعدم كفاءة تقديم الخدمات، وضعف الوصول إلى الخدمات الصحية لا سيما في المناطق الريفية والحضرية نتيجة التفاوتات الكبيرة بين المناطق(World Bank,2014,93).

الجدول (32) نتائج تحليل متوسط كفاءة التخصيص بحسب الوظيفة خلال المدة 2005-2019 مع مؤشرات الأداء باستخدام مغلف البيانات

ت	الوظيفة	Efficiency
1	**الدفاع**	0.807
2	**الخدمات العمومية العامة**	0.7588
3	**النظام العام وشؤون السلامة العامة**	0.712
4	**الشؤون الاقتصادية**	0.6274
5	**الأنشطة الترفيهية والثقافية والدينية**	0.6196
6	**الحماية الاجتماعية**	0.5251
7	**الإسكان ومرافق المجتمع**	0.5135
8	**التعليم**	0.4879

9	**حماية البيئة**	0.4834
10	**الصحة**	0.4783

المصدر: نتائج الحاسب الالكتروني باستعمال حزمة rDEA في برنامج R.

2- كفاءة التخصيص بحسب الإنفاق الاستثماري على القطاعات

أثبتت نتائج تحليل كفاءة التخصيص الاستثماري على القطاعات والتي اعتمدت على المدخلات في الجدول (30) والمخرجات في الجدول (31)، إن جميع القطاعات لم تحقق كفاءة ولم تحقق المساهمة المرجوة منها بالناتج المحلي الإجمالي، ويظهر الجدول (33) قيم معاملات الكفاءة للقطاعات الاستثمارية إذ أثبت الجدول أن القطاع الصناعي على الرغم من أنه حقق قيمة كفاءة اقل من الواحد لكنه القطاع الذي يعد أقرب إلى الكفاءة دون سواه وذلك نتيجة ارتفاع تخصيصات هذا القطاع من الموازنة الاستثمارية، تلا ذلك قطاع التربية والتعليم بكفاءة منخفضة بقيمة 0.5038 أما قطاع المباني والخدمات والقطاع الزراعي فقد حققا عدم كفاءة وبقيمة 0.4944 و0.4951 على التوالي، وجاء قطاع النقل والاتصالات ليحقق أدنى قيمة كفاءة بمقدار 0.3266 .

الجدول (33) نتائج تحليل متوسط كفاءة التخصيص الاستثماري بحسب القطاعات للمدة 2005-2019 مع مؤشرات الأداء باستخدام مغلف البيانات

ت	القطاع	Efficiency
1	**القطاع الصناعي**	0.7873
2	**قطاع التربية والتعليم**	0.5038
3	**القطاع الزراعي**	0.4951
4	**قطاع المباني والخدمات**	0.4944
5	**قطاع النقل والاتصالات**	0.3266

المصدر: نتائج الحاسب الالكتروني باستعمال حزمة rDEA في برنامج R

إن عدم كفاية التخصيص الاستثماري للقطاعات وعدم ادراج الأولويات يسهم في عدم كفاءة هذه القطاعات وانخفاض مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي، كما أن نسب التنفيذ المنخفضة للمشروعات الاستثمارية لهذه القطاعات حالت دون تحقيق الهدف من هذه المشروعات، فضلا عن تخفيض مساهمتها الفعلية في الناتج المحلي نتيجة ضعف القدرة

المؤسسية على التنفيذ والتي كانت عائقاً لأنشطة المشروعات الاستثمارية، ويؤكد ذلك الجدول (34) إذ إن نسب التنفيذ تتراوح بين 45% –75% عما هو مخصص لها في الموازنة.

كما أن ضعف التخصيص يرجع إلى توجه الإنفاق الرأسمالي إلى القطاع النفطي دون القطاعات الاقتصادية والاجتماعية مما يؤدي إلى تفاقم مشكلة كفاءة تخصيص الإنفاق، فضلا عن ذلك هناك عدد من العوامل التي تؤثر في معدلات تنفيذ الموازنة الرأسمالية، وتتراوح هذه من القيود الأمنية إلى ضعف عمليات الموافقة على المشروع، والمشتريات، وقضايا إدارة العقود، إلى القدرات الإدارية (World Bank,2014,65) (World Bank,2021,29).

الجدول (34) نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة 2005-2019 (مليار دينار)

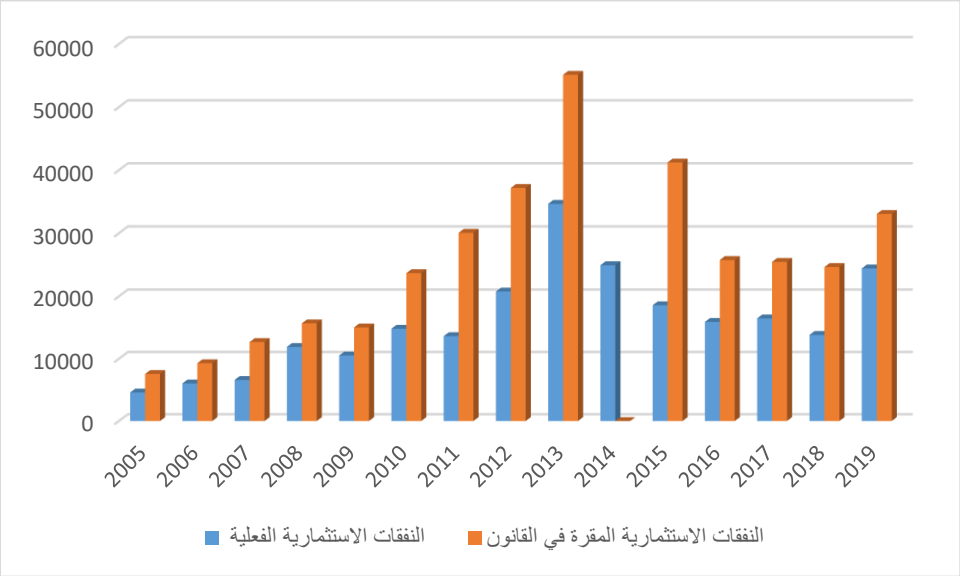
السنوات	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
النفقات الاستثمارية الفعلية	4572	6028	6589	11881	10513	14801	13623	20756	34647	24931	18565	15894	16464	13820	24423
النفقات الاستثمارية المقرة في القانون	7550	9272	12665	15671	15017	23677	30066	37178	55109	-	41214	25746	25454	24650	33049
نسبة التنفيذ(%)	61	65	52	76	70	63	45	56	63	-	45	62	65	56	74

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على:

1-البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية، اعداد مختلفة

2-الوقائع العراقية، الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق، اعداد مختلفة.

الشكل (28) تنفيذ الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة 2005-2019 (جدول 34)



رابعا: سيناريو إصلاح الكفاءة التخصيصية في العراق

بناءً على ما سبق عرضه من نتائج الكفاءة التخصيصية في العراق أظهرت قيم معاملات الكفاءة في الجدولين (32) و (33) أن تخصيص الموارد وتوزيعها بحسب وظيفة الإنفاق والتخصيص الاستثماري بحسب القطاعات لم يحقق الكفاءة المطلوبة، هذا وأنه على الرغم من وضع خطط التنمية الوطنية (2010–2014) (2013–2017) (2018–2022) وتحديد أولويات الحكومة في التنمية فإن تمويل هذه الخطط لم يحقق الهدف المرجو منها، كما أنه تبرز الحاجة إلى تخصيص الموارد باتجاه الأنشطة الاقتصادية لا سميا بعد الاستقرار الأمني الذي تحقق بعد عام 2017 ومن خلال النتائج السابقة وبناءً على معطيات المرحلة الحالية والمستقبلية يمكن تحديد أولويات الحكومة بالنسبة لتخصيص الموارد بحسب التصنيف الوظيفي وكذلك تخصيص الموارد بحسب القطاعات الاستثمارية كما في الجدول الاتي:

الجدول (35) الأولويات الحكومية بحسب أهميتها

مستوى الاهمية	الوظيفة	القطاع الاستثماري
المستوى الأول	الصحة – التعليم – حماية البيئة	القطاع الزراعي – قطاع النقل والاتصالات – قطاع المباني والخدمات
المستوى الثاني	الشؤون الاقتصادية – الإسكان ومرافق المجتمع – الحماية الاجتماعية – الأنشطة الترفيهية والثقافية والدينية	قطاع التربية والتعليم
المستوى الثالث	الخدمات العمومية العامة – الدفاع – النظام العام وشؤون السلامة العامة	القطاع الصناعي

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على نتائج تحليل معاملات الكفاءة التخصيصية

ولغرض تخصيص الموارد نحو هذه الأولويات تقوم الحكومة بوضع خطط متوسطة الأجل 3– 5 سنوات يتم تمويلها من خلال أُطر الموازنة متوسطة الأجل.

تعرف أُطر الموازنة متوسطة الأجل -Medium-Term Budgetary Framework (MTBF) بأنها الموازنة المتجددة التي تغطي عام الموازنة الحالية وعامي الموازنة التاليين. وتحتوي على إطار للاقتصاد الكلي مع توقع للإيرادات والنفقات على المدى المتوسط، وبرنامج قطاعي متعدد الأعوام مع تقديرات التكلفة، وإطار الإنفاق الاستراتيجي، وخطة لتخصيص الموارد ما بين القطاعات والموازنات القطاعية التفصيلية (Lan,2012,15) ، إن الإطار الزمني في

الموازنة متوسطة الأجل ليس مجرد مسألة سنوات بل هو منظور أيضا، إن توسيع المنظور من عام واحد إلى عدة اعوام ومن عدة أعوام إلى عقد يحول القضية المالية المركزية من التوازن الحالي إلى الاستدامة المستقبلية وضعف الموازنة أمام المفاجآت والصدمات (Schick,2003,25).

إن الهدف الرئيس من أُطر الموازنة متوسطة الأجل هو ضمان تخصيص الأموال العامة نحو أولويات الحكومة وكذلك ضمان أن التوزيعات تتماشى مع الأهداف المالية العامة، وسيؤدي ذلك إلى تعزيز مستوى القدرة على التنبؤ داخل الموازنة وكذلك الانضباط المالي، كما يمكن أن يساعد إطار MTBF أيضًا في تعزيز التخصيص الأكثر فعالية وكفاءة للموارد العامة لتحقيق القيمة مقابل المال، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال إعادة تخصيص الإنفاق من المجالات الأقل أولوية إلى المجالات ذات الأولوية الأعلى (Sanni,2017,18).

فضلا عن ذلك توفر نظرة مستقبلية في موازنة الحكومة وتكون أداة لضمان تنفيذ السياسات في الوقت المناسب، ينطوي تحسين التوقيت أيضا على القدرة على تحديد المشكلات في المكان القريب منها واتخاذ الإجراءات في الوقت المناسب، وكذلك يتيح المنظور متوسط الأجل إعادة تخصيص الموارد بشكل أكثر طموحاً عن طريق إزالة العديد من الصلابة الإدارية والقانونية التي تنطبق على منظور مدته عام واحد، ولكي تكون أكثر مرونة على مدار عامين أو ثلاثة أعوام، وأخيرا يسمح إطار الموازنة المتوسطة الأجل للحكومة بالإعلان عن تغييرات السياسة الآن التي سيتم تنفيذها لاحقًا، يمكن أن يساعد إعطاء تحذير مسبق من حدوث تغيير مستقبلي في موازنة موارد الوزارة في إدارة التوقعات ومساعدة مديري الموازنة على الاستعداد للزيادة المقبلة أو خفض الموارد (Cangiano & et.al,2013,137).

بناءً على ما سبق فإن تطوير توجه متوسط المدى لتخطيط الموازنة في العراق من شأنه أن يساعد في تخفيف مسايرة التقلبات الدورية وضمان إنفاق عائدات النفط بطريقة مستدامة، كما يساعد التخطيط المالي على المدى المتوسط الأجل في الحيلولة دون ترجمة الإيرادات السنوية المتقلبة إلى تقلبات في الإنفاق قد تزعزع استقرار الاقتصاد وتقلل من جودة الإنفاق (IMF,2019(b),6).

إن إطار الإنفاق على المدى المتوسط له أفق زمني مختلف في معظم الدول الأقل نموا، وعادة ما يتراوح ما بين 3 إلى 5 أعوام، على سبيل المثال، في السويد، فإن إطار الإنفاق على المدى المتوسط له أفق زمني لمدة 3 أعوام، أي عام الموازنة القادمة والعامين التاليين، في هولندا، لديها أفق زمني لمدة 4 سنوات، أي عام الموازنة القادمة والاعوام الثلاث المتتالية، ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه في حين يتم إعداد الموازنة في العديد من الدول الأقل نموًا من

الناحية الفنية ضمن منظور متوسط الأجل، فإنه يتم تقديم تقديرات مستقبلية لمجالات الاقتصاد الكلي أو المالية في وثائق الموازنة المقدمة إلى البرلمان (Ouda,2016,5).

ويوضح الشكل أُطر الموازنة متوسطة الأجل المتتالية حيث يتم اعداد أُطر الموازنة لتغطي كل ثلاث اعوام مقبلة.

الشكل (29) العملية المتعاقبة لأطر الموازنة متوسطة الأجل

	العام الأول	العام الثاني	العام الثالث	العام الرابع	العام الخامس
العام الحالي	تقديرات عام الموازنة	العام الأول الذي يلي عام الموازنة	العام الثاني الذي بلي عام الموازنة		
أُطر الموازنة متوسطة الأجل (ع)					
	العام الحالي	تقديرات عام الموازنة	العام الأول الذي يلي عام الموازنة	العام الثاني الذي يلي عام الموازنة	
	اطر الموازنة متوسطة الأجل (ع+1)				
		العام الحالية	تقديرات عام الموازنة	العام الأول الذي يلي عام الموازنة	العام الثاني الذي يلي عام الموازنة
		أُطر الموازنة متوسطة الأجل (ع+2)			

Source: Sanni , Saudah Mohammed,2017, The Effectiveness Of Medium-Term Expenditure FrameworkIn Public Budgeting: The Case Of Ghana, A Thesis Submitted To The Institute Of Social Sciencesof AnkaraYildirim Beyazit University,p26.

المرحلة الأولى: ربط الإطار الاستراتيجي والسياسة الاقتصادية بعملية الموازنة ، إذ تهدف قواعد وتشريعات الموازنة المعدة من أجل تطوير الكفاءة التخصيصية إلى خلق منظومة عامة قادرة على ربط عمليات التخطيط الاستراتيجي والسياسة الاقتصادية بعملية الموازنة العامة بصورة متسقة وفعالة ، مما يعطي الموازنة العامة بعدا إضافيا بتحويلها من مجرد أداة مالية محاسبية بحتة هدفها مقابلة الصرف مع الإيرادات إلى أداة من أدوات السياسة الاقتصادية تقوم بخدمة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية مثل محاربة الفقر وتطوير رأس المال البشري وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

المرحلة الثانية: تحديد سقوف إنفاق قطاعية، في هذه المرحلة إذ يتم تخصيص الموارد المتاحة ما بين القطاعات بناءً على أولويات الحكومة، يتضمن ذلك معرفة الأنشطة التي ينبغي تقليلها أو تأخيرها حتى العام المقبل أو إلغاؤها تماماً، وهي تشمل ثلاث خطوات: (1) الإنفاق على أهداف ومخرجات وأنشطة القطاعات / الوزارات، (2) مراجعة / تطوير البرامج والبرامج الفرعية الوزارية، (3) حساب نفقات (تكلفة) البرامج المتفق عليها لمدة 3 سنوات (تتكون من النفقات الجارية والاستثمارية).

المرحلة الثالثة: تتضمن عدداً من المفاوضات ما بين وزارة المالية والوزارات القطاعية الأخرى لمراجعة نتائجها.

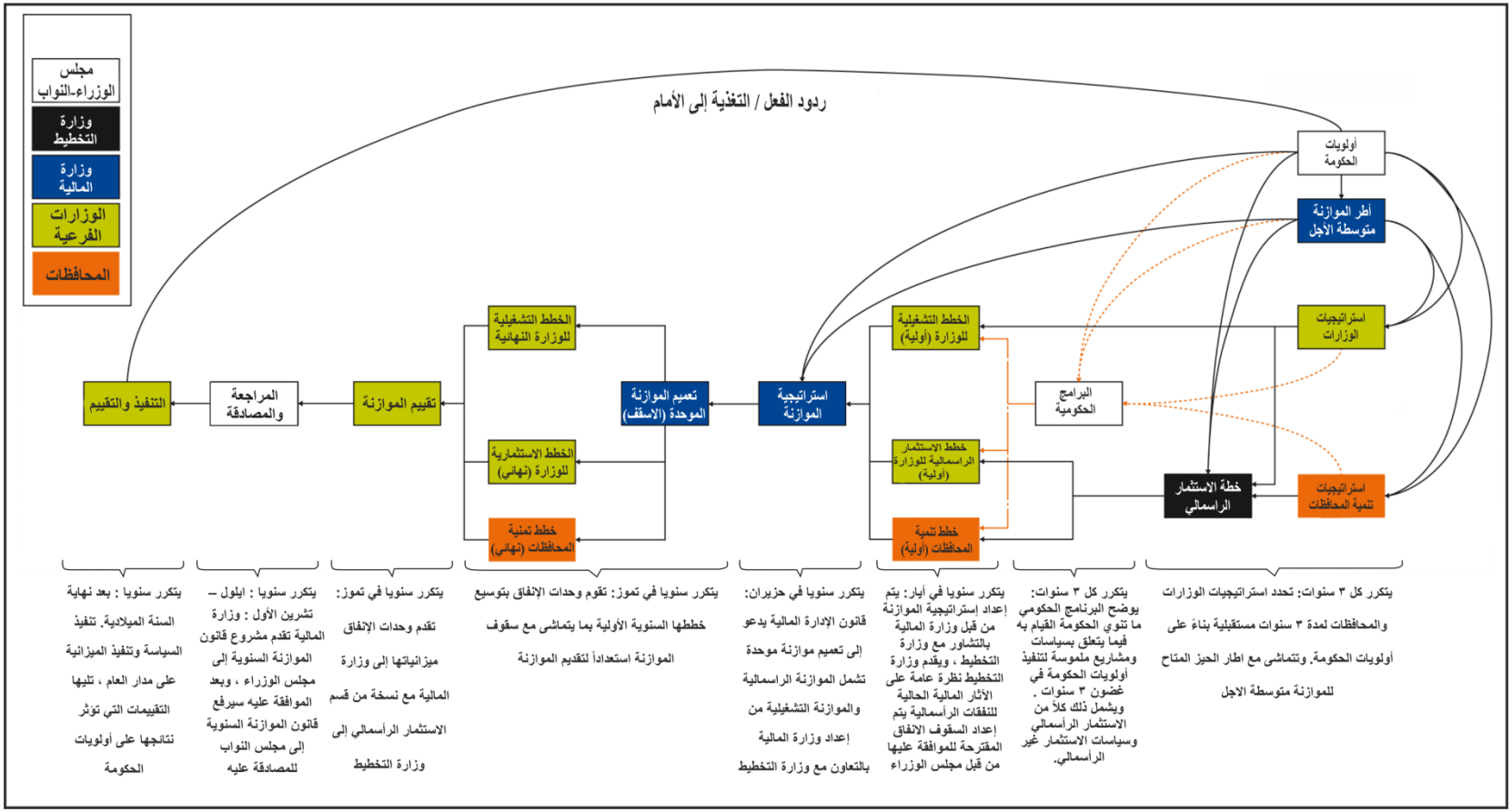
المرحلة الرابعة: مطلوب خطة شاملة لإطار الإنفاق في هذه المرحلة تشمل كل وزارة أو كيان إنفاق لتقييم متطلباتها على المدى المتوسط بناءً على سياسات وأولويات الحكومة، يتم تجميع الوزارات وكيانات الإنفاق في قطاعات تتنافس فيها على الموارد، يُسمح أيضا بإعادة التخصيص داخل القطاعات وكذلك إعادة التخصيص داخل القطاع بناءً على أولوية المشروعات للتمويل على المدى المتوسط.

المرحلة الخامسة: يتطلب هذا المستوى من الإنفاق المتوسط الأجل على كيانات الإنفاق الحكومية الرئيسة سرد تقديراتها بناءً على ما هو في متناول اليد وأولوية الحكومة، العام الأولى تصبح التقديرات السنوية بينما السنتان اللاحقتان هما السقف الإرشادي للإطار متوسط الأجل.

المرحلة السادسة: في هذه المرحلة، تقدم الوزارات توقعات ميزانياتها للمراجعة وتقييم الامتثال للسقف المتفق عليه.

المرحلة السابعة: تقوم وزارة المالية بمراجعة تقديرات الموازنة المعدلة وعرضها على مجلس الوزراء والبرلمان للمصادقة النهائية عليها (Sanni,2017,27) (Lan,2012,24-25) (بدوي ،2011، 26).

الشكل (30) تخطيط أُطر الموازنة متوسطة الأجل



المصدر: من إعداد الباحث بتصرف بالاعتماد على:

World Bank ,2014, Republic of Iraq Public Expenditure Review Toward More Efficient Spending for Better Service Delivery, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank,p120.

الفصل السادس

قياس الكفاءة التشغيلية لبعض بنود الإنفاق في موازنة العراق

الفصل السادس

قياس الكفاءة التشغيلية لبعض بنود الإنفاق في موازنة العراق

تمهيد

لا شك تسعى الحكومات إلى تحقيق الكفاءة التشغيلية لأي بند من بنود الإنفاق وهي الكفاءة التي تتضمن تحقيق اقصى قيمة مقابل المال والفعالية التي تهدف إلى تحقيق الأهداف النهائية لسياسة الحكومة، وفي هذا الفصل يسعى الباحث لقياس الكفاءة لبعض بنود الإنفاق في العراق وهي (الإنفاق الاستثماري، والإنفاق على التعليم، والإنفاق على الصحة) خلال المدة 2005–2019 باستخدام تحليل مغلف البيانات الذي يجعل كل عام من سنوات الموازنة وحدة اتخاذ قرار، وقد تم تقسيم الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الوصف الاحصائي للمتغيرات

المبحث الثاني: تفسير النتائج وبناء سيناريو الإصلاح

المبحث الأول

الوصف الاحصائي للمتغيرات

أولا: كفاءة الإنفاق العام (تقديم الخدمات بكفاءة)

اكتسب قياس كفاءة الإنفاق قيمة كبيرة بالنسبة للحكومات، كون الإنفاق العام يشكل نسبة كبيرة من إجمالي الناتج المحلي، فضلا عن تأثيره المباشر في السياسة العامة في أي دولة، كونه يشمل قطاعات مختلفة كالتعليم والرعاية الصحية والنقل والأمن العام، وبالنظر إلى مقدار الأموال التي تنفقها الحكومات كل عام على هذه الخدمات وغيرها فإنه ليس من الغرابة حصول أداء هذا الإنفاق على الكثير من الاهتمام على مر الأعوام السابقة، لا سيما من قبل الجهات التي تقدم هذه الخدمات وكذلك افراد الدولة وأيضا المسؤولين المنتخبين (Khan & Murova ,2015,170)

إن تقديم الخدمات بصورة فعالة ينبغي أن يكون إلتزاماً من قبل الحكومة على جميع المستويات، يمارس تقديم الخدمات دورا مهماً ومركزياً في رفاه واستدامة ونمو المجتمعات والمدن والدول في جميع أنحاء العالم، وتحتاج إدارة المالية العامة إلى إدخال تحسينات على إدارة الخدمات العامة وتقديمها بما يؤدي في النهاية إلى تحسين النتائج للأفراد بشكل عام (Julius ,2011,26) ، وعلى مستوى الموازنة فإن تحسين كفاءة الإنفاق العام يساعد على تعزيز أجندة الإصلاح، لأنها تسمح للموازنة بتحقيق النتائج نفسها عند مستويات انفاق أقل أو تزيد من القيمة مقابل المال من خلال تحقيق نتائج أفضل عند مستوى الإنفاق نفسه، أي كلما زاد الناتج لمدخل معين أو انخفض المدخل لمخرج معين، كان النشاط أكثر كفاءة (Mandle & et.al,2008,3-4).

ولتقييم كفاءة الإنفاق كانت هناك جهود متزايدة من قبل المؤسسات والباحثين لتطبيق منهجيات مختلفة لتقييم كفاءة الإنفاق العام ومنها تحليل مغلف البيانات والذي يعد من بين الاساليب الاكثر استخداماً .

ثانيا: التعريف بالمتغيرات وتوصيفها

من أجل احتساب الكفاءة التشغيلية لمجموعة من الخدمات، نأخذ في الاعتبار التكاليف التي تتحملها الحكومات من أجل تحقيق مستوى أداء معين، لذلك يتم اعتماد الإنفاق العام على هذه الخدمات بمثابة (المدخلات) وربط تلك النفقات بمؤشرات ذي صلة (المخرجات) (Afonso & Kazemi ,2016,8).

ولغرض قياس الكفاءة التشغيلية لبعض الخدمات في العراق فقد تم اعتماد ثلاث مجالات للإنفاق يقابلها اربع مؤشرات لكل قطاع التي تعبر عن كفاءة هذا الإنفاق للمدة 2005- 2019 وكما مبين في الجدول الآتي :

الجدول (36) بعض بنود الإنفاق ومؤشرات أدائها في العراق

القطاع	المدخلات	المخرجات
البنى التحتية	النفقات الاستثمارية كنسبة من إجمالي الإنفاق	الأراضي الزراعية (% من مساحة الأراضي)
		نصيب الفرد من الكهرباء المتاحة (ميكا/ واط/ ساعة)
		الأشخاص الذين يستخدمون على الأقل خدمات الصرف الصحي الأساسية (% من السكان)
		الأشخاص الذين يستخدمون على الأقل خدمات مياه الشرب الأساسية (% من السكان)
التعليم	الإنفاق على التعليم كنسبة من إجمالي الإنفاق	المعدل الصافي للالتحاق بالتعليم الابتدائي
		عدد المقالات المنشورة
		معدل الالمام بالقراءة والكتابة لدى السكان البالغين
		المعدل الصافي للالتحاق بالتعليم الثانوي
الصحة	الإنفاق على الصحة كنسبة من إجمالي الإنفاق	معدل وفيات الاطفال دون الخامسة من العمر / طفل متوفى لكل 1000 ولادة حية
		العمر المتوقع عند الميلاد، إجمالي (بالسنوات)
		النسبة المئوية للسكان الذين يحصلون على خدمات الرعأية الصحية
		أسِرَّة المستشفيات (لكل 1000 شخص)

القطاعات والمؤشرات المختارة بناءً على الدراسات الاتية (Herrera & Ouedraogo,2018,81-82) (Afonso & Kazemi ,2016,7) (Brini & Jemmali,2016,27) (Dutu & Sicari ,2020,277-280)

1- **النفقات الاستثمارية كنسبة من إجمالي الإنفاق:** تم استعمال هذا المؤشر كمعبر عن خدمات البنى التحتية التي تقدمها الحكومة، وتقسم موازنة العراق إلى إنفاق جاري واستثماري يذهب الإنفاق الاستثماري إلى تطوير وبناء بنى تحتية والتي تأخذ حيزاً مناسباً في أغلب الموازنات، وفي المدة ما بعد عام 2003 اتجه العراق إلى إعمار وتطوير وبناء مشروعات البنى التحتية المتهالكة نتيجة الحروب والأزمات، وكان الإنفاق الاستثماري الرافد الرئيس لهذه المشروعات، مستفيدا من الفوائض النفطية المتحققة للموازنة، الجدول الآتي يظهر حصة النفقات الاستثمارية من إجمالي الإنفاق خلال المدة 2005-2019 .

الجدول (37) نسبة الإنفاق الاستثماري من إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005-2019 والتوصيف الاحصائي

العام	النفقات الاستثمارية (مليون دينار)	إجمالي الإنفاق (مليون دينار)	النفقات الاستثمارية نسبة إلى إجمالي الإنفاق (%)
2005	4,572,018	26,375,175	17.3
2006	6,027,680	38,806,679	15.5
2007	6,588,512	39,308,349	16.8
2008	11,880,675	59,403,375	20.0
2009	10,513,405	52,567,025	20.0
2010	14,800,956	64,351,984	23.0
2011	13,622,509	69,639,523	19.6
2012	20,755,500	90,374,783	23.0
2013	34,647,008	106,873,027	32.4
2014	24,930,767	83,556,226	29.8
2015	18,564,676	70,397,515	26.4
2016	15,894,009	67,067,437	23.7
2017	16,464,461	75,490,115	21.8
2018	13,820,333	80,873,189	17.1
2019	24,422,590	111,723,522	21.9

توصيف نسبة الإنفاق الاستثماري	
الوسط الحسابي	21.88
الانحراف المعياري	4.80
الوسيط	21.81
اعلى قيمة	32.4
أدني قيمة	15.5
المشاهدات	15

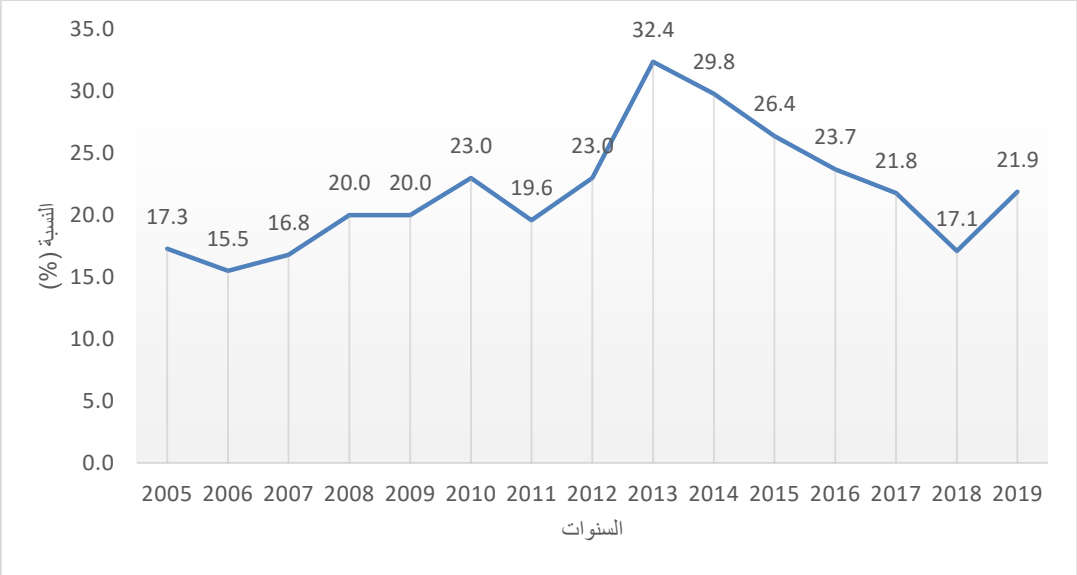
المصدر: احتساب الباحث بالاعتماد على:

1- البنك المركزي العراق، المجموعة الإحصائية السنوية، اعداد مختلفة.

2- جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الموازنة.

يوضح الجدول المذكور (37) أن حصة الإنفاق الاستثماري من إجمالي الإنفاق (المدخلات) في العراق كانت أقل من 20% خلال المدة 2005–2007، ثم ارتفعت في الأعوام اللاحقة نتيجة الفوائض النفطية المتحققة لتزيد النسبة عن 20% في أغلب الأعوام، وبلغ الوسط الحسابي لإجمالي المدة 21.88 وبانحراف معياري قدره 4.80، وكانت أعلى قيمة 32.4 في عام 2013 وأدنى قيمة 15.5 في عام 2006، وارتبط تحسن تخصيصات النفقات الاستثمارية بتحسن أسعار النفط، وانخفاضها بتراجع أسعار النفط، وترجع القيمة الأعلى لتخصيصات الإنفاق الاستثماري في عام 2013 إلى تحسن أسعار النفط، ومع بدء انخفاض أسعار النفط نتيجة الازمات الأمنية في عام 2014 تراجعت حصة الإنفاق الاستثماري حتى وصلت إلى 17.1 في عام 2017 على الرغم من حاجة العراق لإعادة اعمار المناطق المتضررة بعد تحريرها من سيطرة داعش .

الشكل (31) النفقات الاستثمارية نسبة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005–2019 (بيانات جدول 37)



أما مؤشرات الأداء (المخرجات) التي تعكس أداء الإنفاق الاستثماري على البنى التحتية فكانت كما في الجدول (38) .

الجدول (38) بعض مؤشرات الأداء المرتبطة بالبنى التحتية في العراق للمدة 2005-2019

العام/ مؤشر الاداء	الأراضي الزراعية (% من مساحة الأراضي)	نصيب الفرد من الكهرباء المتاحة (ميكا/ واط/ ساعة)	الأشخاص الذين يستخدمون على الأقل خدمات الصرف الصحي الأساسية (% من السكان)	الأشخاص الذين يستخدمون على الأقل خدمات مياه الشرب الأساسية (% من السكان)
2005	21.5	1.1	74.45	85.26
2006	20.6	1.3	76.02	86.21
2007	20.9	1.2	77.61	87.15
2008	18.7	1.3	79.21	88.09
2009	18.1	1.6	80.82	89.02
2010	18.9	1.7	82.44	89.97
2011	19.7	1.8	84.09	90.93
2012	19.7	2.2	85.74	91.88
2013	20.4	2.1	87.40	92.82
2014	21.4	2.2	89.07	93.76
2015	21.4	2.3	90.74	94.69
2016	21.4	2.5	92.43	95.61
2017	21.9	2.6	94.12	96.53
2018	22.2	2.7	95.81	97.45
2019	22.5	3.1	95.81	97.45

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

1- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2015، مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق، قسم إحصاء البيئة.

2- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق، قسم إحصاء البيئة.

3- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، مؤشرات الإنذار المبكر للربع الثاني لعام 2018، مديرية الحسابات القومية.

4- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، مؤشرات الإنذار المبكر للربع الأول لعام 2020، مديرية الحسابات القومية.

5- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات: http://cosit.gov.iq/ar

6- قاعدة بيانات البنك الدولي: https://data.albankaldawli.org

7- **الإنفاق على التعليم كنسبة من إجمالي الإنفاق:** لغرض تحسين كفاءة التعليم تسعى الحكومات إلى زيادة مستوى التمويل لهذا القطاع الذي يعد أحد دعائم بناء التنمية في الدول، يتمثل الإنفاق على التعليم في العراق بالإنفاق على وزارتي التعليم العالي والبحث العلمي فضلا عن الإنفاق على وزارة التربية.

الجدول (39) نسبة الإنفاق على التعليم من إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005-2019 والتوصيف الاحصائي

العام/البند	الإنفاق على التعليم (مليون دينار)	إجمالي النفقات (مليون دينار)	الإنفاق على التعليم نسبة إلى إجمالي النفقات
2005	1,848,423	26,375,175	7.0
2006	2,168,903	38,806,679	5.6
2007	2,856,035	39,308,349	7.3
2008	5,351,738	59,403,375	9.0
2009	7,582,669	52,567,025	14.4
2010	6,888,873	64,351,984	10.7
2011	8,077,785	69,639,523	11.6
2012	9,673,083	90,374,783	10.7
2013	10,787,831	106,873,027	10.1
2014	10,087,317	83,556,226	12.1
2015	9,454,159	70,397,515	13.4
2016	9,732,368	67,067,437	14.5
2017	4,027,563	75,490,115	5.3
2018	4,065,914	80,873,189	5.0
2019	4,349,706	111,723,522	3.9

التوصيف الاحصائي	
الوسط الحسابي	9.37
الانحراف المعياري	3.53
الوسيط	10.10
اعلى قيمة	14.50
أدني قيمة	3.90
المشاهدات	15

المصدر: احتساب الباحث بالاعتماد على:

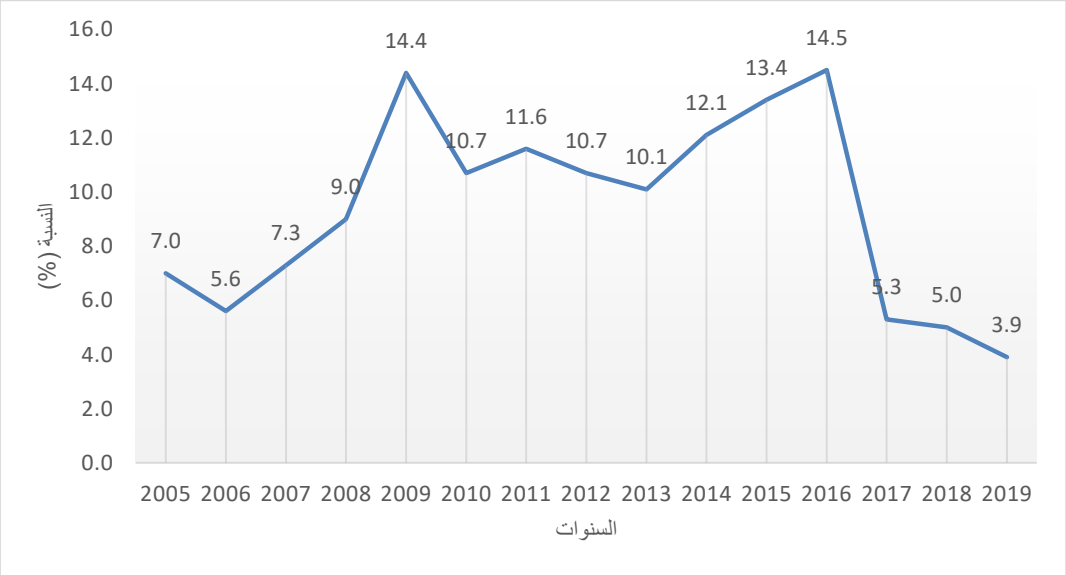
1- البنك المركزي العراق، المجموعة الإحصائية السنوية، اعداد مختلفة.

2-جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الموازنة.

يتبين من الجدول (39) أن نسبة الإنفاق على التعليم في العراق شهدت تذبذبا خلال مدة الدراسة 2005–2019 ، إذ انحصرت خلال المدة 2005–2008 ما بين 7% و 9%، ثم ارتفعت حصة الإنفاق على التعليم عام 2009 إلى 14.4% نتيجة ارتفاع حصة الرواتب والأجور منها، وفي عام 2010 انخفضت النسبة إلى 10.7% وبقيت النسبة بحدود نسبة عام 2010 إلى أن ارتفعت 14.5 في عام 2016، أما الأعوام الثلاث الأخيرة فشهدت انخفاضاً بحدود 5% من إجمالي الإنفاق، وذلك نتيجة انخفاض نصيب الإنفاق على وزارة التربية الذي بلغ في عام 2016 (7,513,939) مليون دينار ثم تراجع إلى (1,788,784) و (1,783,996) و (1,971,288) مليون دينار للسنوات 2017 ، 2018 ، 2019 على التوالي ويرجع هذا الانخفاض إلى تخفيض حصة وزارة التربية من النفقات الاستثمارية واقتصارها على الرواتب والأجور بشكل كبير، وبلغ الوسط الحسابي لنسبة الإنفاق على التعليم 9.37 بانحراف معياري قدره 3.53، وأدنى قيمة كانت عام 2019 بنسبة 3.9، واعلى قيمة 14.50 في عام 2016.

الشكل (32) الإنفاق على التعليم نسبة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005–2019

(بيانات الجدول 39)



أما مؤشرات الأداء (المخرجات) التي تعكس أداء الإنفاق على التعليم فكانت كما في الجدول (40) .

الجدول (40) بعض مؤشرات الأداء المرتبطة بالتعليم في العراق للمدة 2005-2019

العام/ مؤشر الاداء	المعدل الصافي للالتحاق بالتعليم الابتدائي	عدد المقالات المنشورة	معدل الالمام بالقراءة والكتابة لدى السكان البالغين	المعدل الصافي للالتحاق بالتعليم الثانوي
2005	86.2	252	79.1	40.0
2006	85.8	280	65.6	40.1
2007	84.8	294	83.9	39.4
2008	89.2	313	77.5	39.9
2009	89	409	79.9	40.2
2010	91.7	442	81.3	41.7
2011	90.4	577	85.5	45.3
2012	97	824	77.20	49.1
2013	96.8	1092	72.70	50.6
2014	95	1323	82.20	54.3
2015	96	1524	79.72	58.3
2016	94.7	1924	83.30	57.4
2017	92.9	2656	85.60	56.0
2018	91.6	3460	50.14	57.4
2019	90.3	4703	53.08	56.3

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

1- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2011، مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق، قسم إحصاء البيئة.

2- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق، قسم إحصاء البيئة.

3- مركز الأبحاث إحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية https://www.sesric.org/index-ar.php

4- علي، عدي سالم ، 2017، الملحق الاحصائي لجمهورية العراق، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 76 -77، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان.

3- **الإنفاق على الصحة نسبة من إجمالي الإنفاق:** يعد إنفاق الحكومات على القطاع الصحي أحد العوامل الأساسية في صحة افراد المجتمع، والذي يسهم في إعداد جيل سليم خالٍ من الامراض قادر على مواصلة الإنتاج، ويتمثل الإنفاق على القطاع الصحي في العراق بالإنفاق على وزارة الصحة وكذلك على وزارة البيئة التي ادمجت مؤخراً مع وزارة الصحة.

الجدول (41) نسبة الإنفاق على الصحة من إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005-2019 والتوصيف الاحصائي

العام/البند	الإنفاق على الصحة (مليون دينار)	إجمالي النفقات (مليون دينار)	الإنفاق على الصحة نسبة إلى إجمالي الإنفاق(%)
2005	728,116	26,375,175	2.8
2006	1,128,921	38,806,679	2.9
2007	1,676,684	39,308,349	4.3
2008	2,251,281	59,403,375	3.8
2009	2,938,220	52,567,025	5.6
2010	3,137,096	64,351,984	4.9
2011	3,406,172	69,639,523	4.9
2012	3,956,990	90,374,783	4.4
2013	4,767,103	106,873,027	4.5
2014	4,147,176	83,556,226	5.0
2015	3,289,603	70,397,515	4.7
2016	3,203,298	67,067,437	4.8
2017	1,143,731	75,490,115	1.5
2018	1,317,937	80,873,189	1.6
2019	1,665,899	111,723,522	1.5

التوصيف الاحصائي	
الوسط الحسابي	3.81
الانحراف المعياري	1.395
الوسيط	4.40
اعلى قيمة	5.60
أدني قيمة	1.50
المشاهدات	15

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على:

1- البنك المركزي العراق، المجموعة الإحصائية السنوية، اعداد مختلفة.

2-جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الموازنة.

يؤشر الجدول (41) أن نسبة الإنفاق على القطاع الصحي في العراق تراوحت ما بين 2% و5% في المدة 2005-2017، ثم تراجعت هذه النسبة بفعل تراجع تخصيصاتها من إجمالي الإنفاق إلى 1.6% تقريبا للثلاث سنوات الأخيرة من مدة الدراسة، وذلك نتيجة اقتصار الإنفاق على الرواتب دون تمويل السلع الأخرى كالأدوية والمعدات الطبية (World Bank,2021,65).

وكان الوسط الحسابي لنسبة الإنفاق على الصحة 3.81، فيما كان الانحراف المعياري 1.39، أما الوسيط 4.4، واعلى قيمة وصلتها نسبة الإنفاق على الصحة كانت 5.6% عام 2009 ، فيما حقق عامي 2017و2019 ادنى نسبة 1.5% .

الشكل (33) الإنفاق على الصحة نسبة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005-2019

اما مؤشرات الأداء (المخرجات) التي تعكس أداء الإنفاق على التعليم فكانت كما في الجدول الاتي:

الجدول (42) بعض مؤشرات الأداء المرتبطة بالصحة في العراق للمدة 2005-2019

العام/ مؤشر الاداء	معدل وفيات الاطفال دون الخامسة من العمر / طفل متوفى لكل 1000 ولادة حية	العمر المتوقع عند الميلاد، إجمالي (بالسنوات)	النسبة المئوية للسكان الذين يحصلون على خدمات الرعاية الصحية (%)	أسِرَّة المستشفيات (لكل 1000 شخص)
2005	56.0	57.5	48	1.3
2006	41.0	58.2	49	1.3
2007	35.1	61.0	53	1.3
2008	36.0	60.7	67	1.3
2009	29.5	71.9	77	1.3
2010	28.7	72.8	88	1.3
2011	37.0	69.0	83	1.3
2012	24.2	69.1	86	1.3
2013	22.4	69.2	84	1.3
2014	17.4	69.3	73	1.4
2015	20.9	73.0	77	1.4
2016	22.7	73.2	62	1.3
2017	23.1	73.4	63	1.3
2018	26.0	73.6	64	1.4
2019	27.2	73.6	65	1.4

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

1- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2011، مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق، قسم إحصاء البيئة.

2- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق، قسم إحصاء البيئة.

3- وزارة الصحة، التقرير الاحصائي السنوي، تقارير مختلفة.

المبحث الثاني

قياس الكفاءة التشغيلية وبناء سيناريو الإصلاح

أولا: الكفاءة التشغيلية باستعمال تحليل مغلف البيانات

(Data Envelopment Analysis –DEA)

من أهم المبادئ في أي عمل هو مبدأ الكفاءة، إذ يتم العمل على تحقيق أفضل التأثيرات الاقتصادية الممكنة (المخرجات) بأقل قدر ممكن من التضحيات الاقتصادية (المدخلات) ، يمكن تعريف الكفاءة على أنها الطلب على تحقيق الأهداف المرجوة والتي تحدد مسبقا باستخدام الحد الأدنى من الموارد المتاحة (Martic & et.al,2009,37) ، والكفاءة بشكل أدق هي دراسة العلاقة بين القيم الفعلية والقيم المستهدفة للمخرجات والمدخلات ، ويمكن أن تأخذ هذه العلاقة شكل نسبة المخرجات الفعلية إلى أعظم مستوى للمخرجات المستهدفة والمتحققة من مستوى معين من المدخلات، أو أنها توفير أدنى مستوى من المدخلات المستهدفة إلى المدخلات الفعلية التي تحقق مستوى معيناً من المخرجات.

وتعبر الكفاءة عن مدى نجاح الكيان المقاس في احكام العلاقة بين الموارد المستعملة والمخرجات بطريقة كفوءة تهدف إلى تعظيم المخرجات وتخفيض المدخلات، وفيما إذا نجح الكيان في تعبئة موارده بالكفاءة المطلوبة في تحقيق الأهداف التي وضعها في خطته (بتال واخرون ، 2017 ، 34).

ثانيا: بناء مكونات المعادلة

لغرض قياس الكفاءة التشغيلية لنسب الإنفاق الاستثماري والإنفاق على التعليم والإنفاق على الصحة على مخرجات كل قطاع من القطاعات، تم تحليل كفاءة كل عام من الاعوام2005 ,…. ,2019 لكل من تخصيصات القطاعات الثلاثة بأسلوب مغلف البيانات Data Envelopment Analysis DEA ، إذ تم اعتبار كل عام من هذه الأعوام وحدة اتخاذ قرار DMU_a Decision Making Unit، إذ إن (2005 ,…. ,2019) = a وبهذا يكون لدينا 15 = a وحدة اتخاذ قرار ، في تحليل مغلف البيانات، الكفاءة EF_a المقابلة لوحدة اتخاذ القرار DMU_a تعرف على انها نسبة مجموع المخرجات الموزونة إلى نسبة مجموع المدخلات الموزونة بحيث أن:

$$EFa = \frac{\sum_{i=1}^{N} \alpha_{i,a}\ Y_{i,a}}{\sum_{j=1}^{M} \beta_{j,a}\ X_{j,a}}$$

عندما:

- $Y_{i,a}$ و $\alpha_{i,a}$ تمثل المخرجات وأوزانها على التوالي لوحدة اتخاذ القرار a وأن $i = 1, \dots, N$ تمثل عدد المخرجات.
- $X_{j,a}$ و $\beta_{j,a}$ تمثل المدخلات وأوزانها على التوالي لوحدة اتخاذ القرار a، حيث، $j = 1, \dots, M$ يمثل عدد المدخلات.

المقياس المذكور آنفاً يمثل مقياس كفاءة وحدة اتخاذ القرار للعام a في حال كان هناك وحدة اتخاذ قرار واحدة. أما إذا كانت هناك مجموعة من وحدات اتخاذ القرار، والهدف هو استعمال وحدات اتخاذ القرار عالية الكفاءة على انها الدليل في تعديل تخصيصات الوحدات غير الكفؤة، فإنه ينبغي أن يخضع المقياس المذكور آنفاً للقيود:

$a_{i,a}, \beta_{j,a} > 0$

- جميع معاملات الكفاءة للأعوام البقية لا يتعدى قيمة الواحد، أي أن $\forall EFa \leq 1$.
- والقيد الثالث هو أن القيم $a_{i,a}, \beta_{j,a}$ دالة الهدف الكسرية EF_a المراد تعظيمها لا تؤدي إلى عدد غير منتهي من الحلول.
- عليه فإن نموذج البرمجة الخطية سوف يكون بالصيغة الآتية:

$$\max EF_a = \frac{\sum_{i=1}^{N} \alpha_{i,a}\ Y_{i,a}}{\sum_{j=1}^{M} \beta_{j,a}\ X_{j,a}}$$

$a_{i,a}, \beta_{j,a} > 0$ i = 1, … N,j = 1, … , M

$$EF_K\ \frac{\sum_{i=1}^{N} \alpha_{i,a}\ Y_{i,a}}{\sum_{j=1}^{M} \beta_{j,a}\ X_{j,a}} \leq 1$$

$$\sum_{j=1}^{M} \beta_{i,k}\ X_{i,k} = 1$$

يمكن حل البرمجة الخطية الكسرية المذكور آنفاً بعد تحويلها إلى برمجة خطية تقليدية وبحسب النموذج الآتي:

$$\max EF_a = \sum_{i=1}^{N} \alpha_{i,a}\ Y_{i,a}$$

s.t

$$\sum_{j=1}^{M} \beta_{i,k}\ X_{i,k} = 1$$

$$\sum_{j=1}^{M} \beta_{i,k}\, X_{i,k} - \sum_{i=1}^{N} \alpha_{i,a}\; Y_{i,k} \;\leq 0$$

$a_{i,a}, \beta_{j,a} > 0 \quad i = 1, \ldots N, j = 1, \ldots, M$

إذ إن k تمثل جميع وحدات اتخاذ القرار ما عدا a.

(Zhang & et.al,2014,2-3) (Bowlin,1998,4-8)

ثالثا: تفسير النتائج

1- **كفاءة النفقات الاستثمارية نسبة من إجمالي الإنفاق:** من خلال تطبيق نموذج مغلف البيانات على البيانات المذكورة، اظهرت نتائج الكفاءة التشغيلية للإنفاق الاستثماري خلال المدة 2005–2019 على اعتبار ان كل عام هي وحدة اتخاذ قرار الموضحة في الجدول (43) أن هناك كفاءة للإنفاق الاستثماري لسنتي 2006 و2018 فقط إذ كانت النتيجة (1) صحيح لكلا العامين اما بقية الأعوام فكانت نتيجتها اقل من الواحد الصحيح، وبالرجوع إلى جدول (37) الذي يوضح نسبة الإنفاق الاستثماري كنسبة من إجمالي الإنفاق نلاحظ أن هاذين العاميين 2006 و2018 من الأعوام التي لها أقل نسبة من الإنفاق (15.5) و (17.1) على التوالي، وعليه فإن هذه النسبة تحقق كفاءة وتعطي نتائج جيدة لمؤشرات الأداء، وبالمقابل فأن الزيادة في النسب في بقية الأعوام أي زيادة في التخصيصات الاستثمارية لم تؤدِ إلى تحسين مؤشرات الأداء للمتغيرات المختارة وتعطي النتيجة نفسها، أي أن هذه الأموال تمثل هدراً في التخصيصات لأنها تعطي نتائج الأداء نفسها بنسب أقل (بتخصيصات أقل).

الجدول (43) نتائج تحليل كفاءة الإنفاق الاستثماري مع مؤشرات الأداء باستعمال مغلف البيانات

العام	efficiency	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2005	0.9351	0	1.0000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	1.0000	0	1.0000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	0.9369	0	0.7977	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0348	0
2008	0.7729	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9040	0
2009	0.7810	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9135	0
2010	0.6864	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9232	0
2011	0.8141	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9331	0
2012	0.7010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9428	0
2013	0.5027	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9525	0
2014	0.5526	0	0.0423	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9247	0
2015	0.6294	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9717	0
2016	0.7079	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9811	0
2017	0.7770	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9906	0
2018	1.0000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000	0
2019	0.8965	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000	0

المصدر: نتائج الحاسب الالكتروني باستعمال حزمة rDEA في برنامج R.

بعد حل اسلوب البرمجة الخطية المذكور آنفاً وتحديد الوحدات الكفوءة وغير الكفؤة فأنه يمكن اعادة ضبط المدخلات (التخصيصات) للوحدات غير الكفوءة بالاعتماد على الكفوءة منها (التوجه الادخالي) باستعمال ما يسمى اسلوب اسعار الظل Shadow Price، أن قيمة سعر الظل λ يتم من خلالها معرفة قيمة دالة الهدف (الكفاءة) المثلى الممكن تحسينها لوحدات اتخاذ القرار غير الكفوءة بالاعتماد على الوحدات المثلى، بمعنى آخر، استخدام مدخلات الوحدات الكفوءة على انها الحجر الاساس في تعديل قيم مدخلات الوحدات غير الكفوءة، على سبيل المثال: افرض لدينا ثلاث وحدات اتخاذ قرار DMU_1 و DMU_2 و DMU_3 لكل منها مدخلات متمثلة بـ $X_{j,1}$، $X_{j,2}$ و $X_{j,3}$ على التوالي وبعدد $j = 1, \dots, M$. افرض أن DMU_1 و DMU_2 وحدات اتخاذ قرار كفوءة وتقابلها على التوالي لكل مدخل قيمة ظل $\lambda_{j,1}$ و $\lambda_{j,2}$ فأن قيمة المدخل المعدلة $X^*_{j,3}$ لوحدة اتخاذ القرار غير الكفوءة DMU_3 هي:

$$X^*_{j,3} = X_{j,3} - big\ (\lambda_{j,1} X_{j,1} + \lambda_{j,2} X_{j,2})$$

وقد كانت نتائج قيم أسعار الظل كما في الجدول (45)

ونظرا لاتباع التوجه الإدخالي فإنه هذه الأسعار تمثل نسبة التخفيض التي من الممكن تخفيضها للوصول إلى النسبة الكفوءة للإنفاق الاستثماري لكل وحدة اتخاذ قرار، وقد تم عدّ هذه النسبة هي نسبة الهدر وتم ارجاعها إلى المتغير حجم الإنفاق لكل عام لتحديد حجم الهدر في الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة 2005–2019، والجدول (44) يكشف أن حجم الهدر في التخصيصات الاستثمارية لموازنة 2005 بلغ (474,753) مليون دينار وهو أدنى هدر في موازنات العراق لمدة الدراسة، وبلغ أعلى هدر في موازنة 2013 بقيمة (17,219,703) مليون دينار، أما إجمالي الهدر في التخصيصات الاستثمارية لموازنات العراق للمدة 2005–2019 فقدر بقيمة (68,209,226) مليون دينار، كما كشف الجدول انه نسبة الإنفاق الاستثماري خلال إجمالي المدة غالبا ما تكون محصورة بين 15% –17% من إجمالي الإنفاق.

الجدول (44) حجم الهدر في الإنفاق الاستثماري لموازنات العراق للمدة 2005-2019

العام	نسبة الإنفاق الاستثماري إلى إجمالي الإنفاق(فعلي)	نسبة الإنفاق المفترضة	نسبة الهدر	حجم الهدر (مليون دينار)
2005	17.3	15.5	1.80	474,753
2006	15.5	15.5	0.00	0
2007	16.8	15.7	1.06	416,629
2008	20.0	15.5	4.54	2,697,864
2009	20.0	15.6	4.38	2,302,015
2010	23.0	15.8	7.21	4,641,902
2011	19.6	16.0	3.64	2,537,664
2012	23.0	16.1	6.88	6,216,068
2013	32.4	16.3	16.11	17,219,703
2014	29.8	16.5	13.33	11,139,716
2015	26.4	16.6	9.78	6,887,622
2016	23.7	16.8	6.92	4,643,213
2017	21.8	16.9	4.86	3,669,348
2018	17.1	17.1	0.00	0
2019	21.9	17.1	4.80	5,362,729
إجمالي الهدر				68,209,226

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على الجدول (37) (45)

الجدول (45) قيم معاملات أسعار الظل للإنفاق الاستثماري في العراق للمدة 2005-2019

Shadow Price	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	efficiency	العام
1.8000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15.5000	0	0.9351	2005
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15.5000	0	1.0000	2006
1.0599	0	0.5951	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15.1451	0	0.9369	2007
4.5416	0	15.4584	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7729	2008
4.3792	0	15.6209	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7810	2009
7.2133	0	15.7867	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.6864	2010
3.6440	0	15.9560	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8141	2011
6.8781	0	16.1219	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7010	2012
16.1123	0	16.2878	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.5027	2013
13.3320	0	15.8124	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.6557	0	0.5526	2014
9.7839	0	16.6161	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.6294	2015
6.9232	0	16.7768	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7079	2016
4.8607	0	16.9393	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7770	2017
0	0	17.1000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000	2018
4.8000	0	17.1000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8965	2019

المصدر: نتائج الحاسب الالكتروني باستعمال حزمة rDEA في برنامج R.

2- **كفاءة الإنفاق على التعليم:** تم اعتماد الإنفاق على التعليم كنسبة من إجمالي الإنفاق، واثبتت نتائج التحليل انه كانت هناك كفاءة للإنفاق على التعليم في سنتي 2017 و2019 فقط من إجمالي المدة 2005-2019 إذ بلغت الكفاءة 1 صحيح، وبالرجوع إلى الجدول (39) يتضح ان هاتين السنتين هما أيضا ضمن اقل نسبة للإنفاق خلال مدة الدراسة (5.3% و3.9%) لسنتي 2017و2019 على الترتيب، وهذا يؤكد لنا أيضا أن زيادة الإنفاق على التعليم في العراق لم تؤدِ إلى تحسين مؤشرات الأداء، إذ إن مؤشرات الأداء لم تتأثر بزيادة الإنفاق خلال بقية السنوات، والجدول (46) يبين درجة كفاءة مدخلات الإنفاق على التعليم مع مخرجاته وهي المؤشرات المعتمدة في الدراسة.

الجدول (46) نتائج تحليل كفاءة الإنفاق على التعليم مع مؤشرات الأداء باستعمال مغلف البيانات

العام	efficiency	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2005	0.7006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9173	0	0.0108
2006	0.7742	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4893	0	0.4467
2007	0.7116	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9801	0	0
2008	0.5438	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8088	0	0.1557
2009	0.3465	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8901	0	0.0699
2010	0.4765	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8840	0	0.1060
2011	0.4564	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9988	0	0
2012	0.4699	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.6512	0	0.4043
2013	0.4789	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.5098	0	0.5475
2014	0.4296	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8505	0	0.1771
2015	0.3816	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7515	0	0.2900
2016	0.3614	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8896	0	0.1346
2017	1.0000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000	0	0
2018	0.7952	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000
2019	1.0000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000

المصدر: نتائج الحاسب الالكتروني باستعمال حزمة rDEA في برنامج R.

وتماشيا مع السياق الأولي في تحديد حجم الهدر في موازنات العراق بالنسبة للإنفاق الاستثماري، فإنه يمكن أيضا احتساب حجم الهدر في الموازنات العراقية بالنسبة للإنفاق على التعليم.

ويُظهر الجدول الآتي حجم الهدر الذي تم احتسابه من جدول أسعار الظل، إذا كانت موازنة 2016 محققة لأعلى هدر في الموازنة بقيمة (6,210,579) مليون دينار، فيما كان حجم الهدر في موازنة 2006 اقل هدراً خلال الاعوام2005–2019 بحجم (490,749) مليون دينار، فيما بلغ حجم الهدر في الإنفاق على التعليم في جميع موازنات العراق للمدة 2005–2019 (46,703,962) مليون دينار، وإن نسبة الإنفاق على التعليم التي كان من المفترض ان تتبعها الحكومة العراقية تنحصر بين (15%–17%).

الجدول (47) حجم الهدر في الإنفاق على التعليم لموازنات العراق للمدة 2005–2019

العام	الإنفاق على التعليم نسبة إلى إجمالي الإنفاق(فعلي)	نسبة الإنفاق المفترضة	نسبة الهدر	حجم الهدر (مليون دينار)
2005	7.0	4.90	2.10	552,876
2006	5.6	4.34	1.26	490,749
2007	7.3	5.19	2.11	827,637
2008	9.0	4.89	4.11	2,439,162
2009	14.4	4.99	9.41	4,946,504
2010	10.7	5.10	5.61	3,604,612
2011	11.6	5.29	6.31	4,391,747
2012	10.7	5.03	5.67	5,125,967
2013	10.1	4.84	5.26	5,624,514
2014	12.1	5.20	6.91	5,766,800
2015	13.4	5.11	8.29	5,833,208
2016	14.5	5.24	9.26	6,210,579
2017	5.3	5.30	0.00	0
2018	5.0	3.90	1.10	889,605
2019	3.9	3.90	0.00	0
إجمالي الهدر				46,703,962

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على الجدول (39) (48)

الجدول (48) قيم معاملات أسعار الظل للإنفاق على التعليم في العراق للمدة 2005–2019

Shadow Price	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	efficiency	العام
2.0962	0.0421	0	4.8617	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7006	2005
1.2646	1.7421	0	2.5933	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7742	2006
2.1055	0	0	5.1945	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7116	2007
4.1061	0.6072	0	4.2866	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.5438	2008
9.4099	0.2726	0	4.7175	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3465	2009
5.6014	0.4134	0	4.6852	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4765	2010
6.3064	0	0	5.2936	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4564	2011
5.6719	1.5768	0	3.4514	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4699	2012
5.2628	2.1353	0	2.7019	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4789	2013
6.9017	0.6907	0	4.5077	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4296	2014
8.2861	1.1310	0	3.9830	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3816	2015
9.2602	0.5249	0	4.7149	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3614	2016
0	0	0	5.3000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000	2017
1.1000	3.9000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.7952	2018
0	3.9000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000	2019

المصدر: نتائج الحاسب الالكتروني باستعمال حزمة rDEA في برنامج R.

3- **كفاءة الإنفاق على الصحة:** أظهرت نتائج تحليل كفاءة الإنفاق الصحي كمدخل مع مخرجات (معدل وفيات الاطفال دون الخامسة من العمر / طفل متوفى لكل 1000 ولادة حية – العمر المتوقع عند الميلاد، إجمالي (بالسنوات) –النسبة المئوية للسكان الذين يحصلون على خدمات الرعاية الصحية –أسِرَّة المستشفيات (لكل 1000 شخص)، إن الكفاءة في الإنفاق الصحي تحققت في سنتين فقط هي 2005 و2019، وبالرجوع إلى نسبة الإنفاق على الصحة نسبة إلى إجمالي الإنفاق يتبين أن هذ هما من ضمن سنوات النسب المنخفضة، وتؤكد لنا هذه النتيجة كما سبقها من نتائج ان الزيادة في الإنفاق على الصحة لم تؤدِ أيضا إلى تحسين المؤشرات الصحية.

الجدول (49) نتائج تحليل كفاءة الإنفاق على الصحة مع مؤشرات الأداء باستعمال مغلف البيانات

العام	efficiency	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2005	1.0000	1.0000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	0.7288	0.5121	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4531
2007	0.4276	0.3169	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.6343
2008	0.5056	0.2217	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8670
2009	0.3173	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000
2010	0.4144	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000
2011	0.4127	0.0631	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000
2012	0.4510	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000
2013	0.4308	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000
2014	0.3369	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000
2015	0.3781	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000
2016	0.3108	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9946
2017	0.9973	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9973
2018	0.9375	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000
2019	1.0000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000

المصدر: نتائج الحاسب الالكتروني باستعمال حزمة rDEA في برنامج R.

ومن أجل الوقوف على حجم الهدر في الإنفاق الصحي جدول (50) فقد تم اعتماد أسعار الظل وبحسب التوجه المدخلي فإن من المفترض ان تكون نسبة الإنفاق على الصحة عام 2007 1.84% بدلا من 4.3% محققةً هذه الموازنة هدراً في الإنفاق بقيمة (967457) مليون دينار، ومع تعاظم حصة الإنفاق على الصحة من إجمالي الإنفاق يتزايد حجم الهدر في الموازنة ببقاء المؤشرات على حالها، ففي عام 2013 بلغت نسبة الإنفاق الصحي 4.5%، إذ كان حجم الإنفاق الكلي (106873027) مليون دينار، فيما بلغ نصيب الإنفاق على الصحة (4767103) مليون دينار وقد اثبتت النتائج ان نسبة الإنفاق المفترضة 1.5% هي التي تحقق أفضل أداء للمخرجات وبذلك يكون حجم الهدر (3,206,191) مليون دينار، أما حجم الهدر الكلي للمدة 2005-2019 في الإنفاق الصحي فبلغت (22283463) مليون دينار، وأما نسبة الإنفاق على الصحة المفترضة في الموازنات العراقية تنحصر ما بين (1.5%-3%) تقريبا.

الجدول (50) حجم الهدر في الإنفاق على الصحة لموازنات العراق للمدة 2005-2019

العام	الإنفاق على الصحة نسبة إلى إجمالي الإنفاق(الفعلي)	نسبة الإنفاق المفترضة	نسبة الهدر	حجم الهدر (مليون دينار)
2005	2.8	2.80	0.00	0
2006	2.9	2.11	0.79	305,215
2007	4.3	1.84	2.46	967,457
2008	3.8	1.92	1.88	1,116,011
2009	5.6	1.50	4.10	2,155,248
2010	4.9	1.50	3.40	2,187,967
2011	4.9	1.68	3.22	2,244,691
2012	4.4	1.50	2.90	2,620,869
2013	4.5	1.50	3.00	3,206,191
2014	5.0	1.50	3.50	2,924,468
2015	4.7	1.50	3.20	2,252,720
2016	4.8	1.49	3.31	2,218,658
2017	1.5	1.50	0.00	3,095
2018	1.6	1.50	0.10	80,873
2019	1.5	1.50	0.00	0
إجمالي الهدر				22,283,463

المصدر: من احتساب الباحث بالاعتماد على الجدول (41) (51)

الجدول (51) قيم معاملات أسعار الظل للإنفاق على الصحة في العراق للمدة 2005–2019

Shadow Price	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	efficiency	العام
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.8000	1.0000	2005
0.7865	0.6797	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.4339	0.7288	2006
2.4612	0.9515	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.8873	0.4276	2007
1.8787	1.3005	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.6208	0.5056	2008
4.1000	1.5000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3173	2009
3.4000	1.5000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4144	2010
3.2233	1.5000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.1767	0.4127	2011
2.9000	1.5000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4510	2012
3.0000	1.5000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4308	2013
3.5000	1.5000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3369	2014
3.2000	1.5000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3781	2015
3.3081	1.4919	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3108	2016
0.0041	1.4960	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9973	2017
0.1000	1.5000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9375	2018
0	1.5000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.0000	2019

المصدر: نتائج الحاسب الالكتروني باستعمال حزمة rDEA في برنامج R.

رابعا: سيناريو مقترح لإصلاح الكفاءة التشغيلية في العراق

بعد عرض نتائج الكفاءة التشغيلية للوقوف على مدى تحقيق القيمة مقابل المال في الإنفاق على البنود الثلاثة المختارة في الدراسة، فقد أثبتت النتائج أن الكفاءة تتجه إلى الموازنات الأقل، وعليه فإن أي زيادة في الإنفاق ضمن حدود معينة تمثل هدراً ولا تحقق القيمة مقابل المال، إن زيادة الإنفاق الحكومي مقابل عدم تحقيق القيمة مقابل المال يرجع الى زيادة فاتورة الرواتب والأجور نتيجة ارتفاع التوظيف غير الخاضع للرقابة في القطاع العام، فضلا عن ارتفاع حصة التحويلات والإعانات، ويشير البنك الدولي إلى أن عدد موظفي القطاع العام تضاعف أكثر من ثلاثة أضعاف من 1.2 إلى 3 ملايين موظف بين عامي 2003 و 2019، وأصبحت فاتورة الأجور العنصر الأسرع نمواً في الموازنة، كما أسهم انتشار الموظفين "الوهميين" في زيادة قيمة الرواتب والأجور (World Bank,2021,28).

وضمن التوجه الإدخالي للتحليل المتبع فإن الحكومة تملك خيار تخفيض نسبة الإنفاق على القطاعات الثلاثة لأنها تحقق نتائج الأداء (المخرجات) نفسها.

ويقوم نظام الموازنة العامة في العراق على الموازنة التقليدية وهي موازنة البنود والأبواب، ومنذ عام 1921 ولحد الآن، وتبويب الموازنة هو عرض للنفقات والإيرادات بشكل متسلسل يساعد على توفير البيانات واعطاء المعلومات وعلى الرغم من أن هذا النظام يوفر سهولة في الاستخدام فضلا عن كونه أداة فعالة للرقابة المالية، إلا أن تطبيق نظام موازنة البنود في العراق يشوبه العديد من العيوب منها (مرصد الموازنة العامة وحقوق الانسان ، 2015 ، 3) (Ouda ,2016,3-4) (Shabalala ,2005,29-30) :

أ- صعوبة التعرف على برامج العمل والمشروعات التي تنوي الحكومة القيام بها أو تطورها، وكذلك صعوبة قياس كفاءة الوحدات الحكومية المختلفة، إذ تقتصر موازنة الرقابة على توزيع الاعتمادات المالية على مختلف الأجهزة الحكومية، ثم تقوم بالرقابة عليها لتحديد مسئوليتها عن أي انحراف أو تجاوز في تنفيذ الأعمال، دون الاهتمام بالأعمال التي تنجزها الحكومة، وكأن تنفيذ الموازنة يستهدف صرف كميات مالية على بنود محددة في قطاعات الدولة المختلفة بغض النظر عن مخرجات أو منجزات ذلك الإنفاق، وهوما يؤدي إلي إهدار الأموال العامة دون تحقيق إنجازات ملموسة .

ب-تفتقر هذه الموازنة إلى وسائل لمتابعة تنفيذ الأعمال والمشروعات وتكلفتها ومدى تحقيق أهداف الإنفاق، إذ إن الموازنة غالبا ما تنفصل عن خطة التنمية، إذ لا توجد آلية لضمان ربط أجهزة الموازنة بأهداف التخطيط، ومع عدم وجود معايير لقياس الأداء وتحليل التكاليف والعوائد عند توزيع الاعتمادات بين أوجه الإنفاق الحكومي، فلا يتكامل الجهاز الحكومي

للدولة، وتعمل الأجهزة بمعزل بعضها عن البعض، فلا تتحقق التنمية التي استهدفتها خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ت-إن النهج في نظام الموازنة هو عملية سنوية قصيرة الأجل تجعل التخطيط الاقتصادي العقلاني إلى الأمام يفتقر إلى النظرة طويلة الأمد، علاوة على ذلك فإن طريقة تشغيل الموازنة السنوية تنص على أن تنتهي جميع الاعتمادات غير المستعملة نهاية العام المالية، ومن ثم يلجأ أغلب المديرين إلى الاندفاع غير الرشيد لاستعمال إجمالي مخصصات الموازنة قبل نهاية العام المالية، وتميل هذه الممارسات إلى الاسراف في استعمال الأموال العامة.

ث-لا يقدم نظام موازنة البنود أي شكل أو مؤشر على العلاقة بين النفقات والنتائج، وهو يشدد على المدخلات بدلا من المخرجات ويتحكم بالمدخلات، مما يؤدي بدوره إلى تثبيط قدرة المديرين التنفيذيين في الحكومة على إدارة المواد العامة بجدية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المخطط لها.

ج- إن موازنة البنود لا يطلع معها القارئ (الفرد في الدولة) على المخرجات المتوقعة، إذ لا يتم توضيح المخرجات في وثيقة بند الموازنة.

ح- لا تسهل موازنة البنود بالضرورة اتخاذ قرارات جيدة، لأن القرارات المستندة إلى أرقام الأموال المنفقة أو الأموال غير المنفقة مضللة للغاية، كما أن الأموال التي تم إنفاقها لا تتضمن إنفاقاً على ما كان مخصصاً له من الأصل.

ويتمثل الإصلاح الرئيس في اعداد الموازنات في الانتقال من التركيز على المدخلات، إلى التركيز على الأداء أو النتائج، وموازنة البرامج والأداء هي التي تربط بين الأموال المخصصة والنتائج القابلة للقياس (Kuria,2011,17)، إذ إن تحقيق القيمة مقابل المال في تقديم الخدمات أحد أهداف إدارة المالية العامة، ويجب أن تهتم الحكومة بكفاءة هذه الخدمات وسهولة الوصول إليها، وغالبا ما ترتكز الجهود المبذولة لتحسين الخدمات على المبادرات الموجهة نحو الأداء، بما في ذلك أهداف ومؤشرات المخرجات، وتعد موازنة البرامج والأداء على رأس جدول أعمال إصلاح إدارة المالية العامة (NAZ,2017,9) (Cangiano & et.al,2013,26).

وبالنظر إلى مفاهيم موازنة البرامج والأداء، يبدو واضحا تركيز المفهوم المعاصر في إدارة المالية العامة على مخرجات ونتائج الموازنة العامة أكثر من تركيزه على المدخلات والوسائل، أي التركيز على الأهداف والأداء بشكل أكبر من التركيز على مقادير الصرف الحكومي على عناصر الموازنة وكيفيته وتوقيته، ويستدعي ذلك تطوير اتباع أساليب جديدة للتحكم والمساءلة التي تمنح الوحدة الإدارية استقلالا معقولا في استعمال المزيج الأمثل من المدخلات لتقديم

الخدمات بأقل تكلفة ممكنة، وفي ضوء مؤشرات المدخلات الممنوحة لهم، التي تمكن من قياس أدائهم وكفاءتهم في إدارة الموارد العامة (بدوي ، 2011، 19).

وموازنة البرامج والأداء هي موازنة تعرض الغرض والأهداف التي تُطلب الأموال من أجلها، وتكلفة البرامج المقترحة لتحقق تلك الأهداف، والبيانات الكمية لقياس الإنجاز والعمل المنجز في إطار كل برنامج، وهي موازنة تركز على أغراض النفقات والنتائج النهائية / نتائج النفقات، أي تشير إلى العلاقة بين المدخلات والمخرجات وما إذا كانت الموارد العامة قد تم استعمالها بشكل فعال وتحقيق الأهداف المستهدفة(Ouda ,2016,2).

وتوفر موازنة البرامج والأداء مجموعة من المزايا أبرزها:

أ- تهدف الموازنة على أساس الأداء إلى تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام من خلال ربط تمويل القطاع العام بالنتائج التي يحققها، مع الاستعمال الأمثل لمعلومات الأداء، كما أن الهدف الأساسي من هذا الشكل من الموازنات هو التأكد من أن صانعي القرار الرئيسين يأخذون في الحسبان بشكل منهجي النتائج التي ينبغي تحقيقها عن طريق الإنفاق عند صياغة الموازنة (European Union,2015,4).

ب-إن هذا النوع من الموازنات يضع الحكومات تحت ضغط متزايد لإظهار انها تقدم قيمة جيدة مقابل المال، ويمكن أن يكون أداة جيدة لتقييم أداء الحكومات، وتعمل هذه الموازنة على نقل التركيز من المدخلات " مقدار الأموال التي سوف تحصل الحكومة عليها؟ " نحو نتائج قابلة للقياس " ما الذي يمكن تحقيقه بهذه الأموال؟ "(OECD,2008,1).

ت-إن موازنة الأداء تجعل الإنفاق يتماشى مع الأهداف الاستراتيجية وأولويات الحكومة، إذ ترتبط مقترحات الموازنة بشكل منهجي بخطط التنمية الوطنية والقطاعية والإقليمية، والتزامات البرامج الحكومية وبيانات أخرى للتوجه الاستراتيجي والأولوية، ومن ثم تعزيز فرص الحكومة في الوفاء بالتعهدات المهمة.

ث-يتسم نظام موازنة البرامج والأداء بالمرونة للتعامل مع الطبيعة المتنوعة للأنشطة الحكومية والعلاقات المعقدة بين الإنفاق والنتائج (OECD,2018,3).

ج- بالنسبة للبرلمانات، توفر موازنة الأداء مزيداً من الوضوح بشأن أغراض الإنفاق والسلع والخدمات التي سيتم تقديمها مقابل الموارد التي صوتوا عليها، فضلاً عن وسيلة لمساءلة المسؤولين عن تحقيق النتائج، وبالنسبة لوزارات المالية، توفر موازنة البرامج والأداء أنواعاً جديدة من المعلومات التي تساعدهم في اتخاذ قرارات تخصيص الموارد بناءً على دليل ما هو مفيد(OECD,2018,9).

ح- تعزيز التواصل بين الجهات الفاعلة في الموازنة بين العاملين فيها والأفراد في الدولة، وتوضح موازنة الأداء أهداف البرنامج وغاياته وتحدد أهداف الأداء، مما يمنح الكيانات الحكومية والعاملين إحساساً أفضل بتوقعات أدائهم، يساعد المديرين العامين على التواصل بشكل أكثر حول فعالية أنشطتهم إلى السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والأفراد في الدولة (Kąsek & Webber,2009,25).

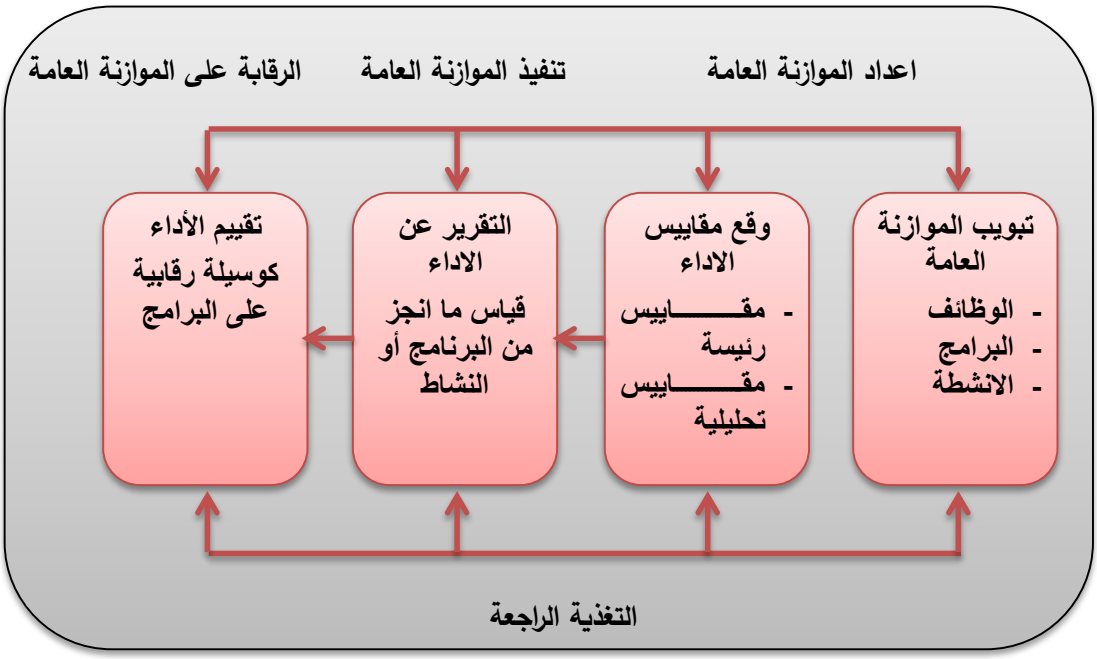
خامسا: آلية تطبيق موازنة البرامج والأداء

تركز موازنة البرامج والأداء على تحقيق الأهداف الرئيسة ثم تحليلها إلى أهداف فرعية بالنسبة لمراكز المسؤولية المختلفة داخل كل مؤسسة أو وحدة خدماتية أو إنتاجية، ثم تحليل الأهداف الفرعية إلى أنشطة ومهام، ثم تحديد متطلبات تحقيق كل منها ووضع البرمجة الزمنية للأنشطة والمهام، ثم تبني العوامل المحفزة لتحقيقها وتحجيم العوامل المثبطة لها، ومن بعدها تحديد معدلات الأداء لقياس مدى التقدم استنادا إلى مؤشرات الكفاءة، مقاسة بعلاقة المخرجات بالمدخلات، أو النتائج بتكلفة تحقيقها وتقاس الفاعلية بعلاقة النتائج المحققة بالأهداف المخططة (مرصد الموازنة العامة وحقوق الانسان ، 2015 ، 6).

وتعتمد موازنة البرامج والأداء على تصنيف الوظائف الحكومية بحسب البرامج والأنشطة، ومن ثم وضع مقاييس للأداء، ويتبعها تقرير عن الأداء عما تم إنجازه بما يخدم إدارة المالية العامة، والخطوة الأخيرة هي تقييم الأداء.

ويوضح الشكل (34) الهيكل الإجمالي لآلية التطبيق

الشكل (34) آلية تطبيق موازنة البرامج والاداء



المصدر: سلمان وياسين، عامر محمد وسناء احمد، 2016، اطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 92، المجلد 22، جامعة بغداد،ص494 .

ويمكن تحديد الإطار العام لآلية التطبيق كما يلي:

1- **تبويب الموازنة العامة:** تركز موازنة البرامج والأداء على تبويب الموازنة العامة على وفق المكونات الاتية على أساس أن الموازنة وسيلة تخطيطية وأن ذلك مطلبا ضروريا لوضع تقديرات الموازنة مع الاخذ بالحسبان تغير التركيز في تخصيص الأموال على وفق بنود الإنفاق إلى تخصيصها اعتمادا على البرامج التي تصمم لغرض تحقيق أهداف الحكومة (سلمان وياسين،2016، 494)، ويشمل تحديد الأهداف على ما يلي:

أ- **الأهداف العامة:** في أعلى مستوى من التسلسل الهرمي توجد الأهداف العامة لمجالات السياسة، هذه الأهداف تسلط الضوء على أهداف المستوى الكلي للإنفاق العام في مجال السياسة، وينبغي تحديد أهداف مجال السياسة على مستوى عام للغاية، فهي شيء يتبع نتيجة لأهداف محددة، وتتم صياغة الأهداف العامة بطريقة تجعلها مستقرة خلال مدة زمنية معينة، كضمان حياة صحية وتعزيز رفاهية الأفراد، ضمان جودة التعليم لجميع الأفراد، ضمان التمويل العام المستدام، الحفاظ على النزاهة واحترام الحقوق الديمقراطية المدنية (European Union,2015,14).

ب-**الوظائف:** تصنف الوظائف الحكومية على وفق الخدمات التي تقدمها الدولة، وهي: الخدمات العامة، وخدمات الدفاع، النظام العام والأجهزة الامنية، والأعمال والخدمات الاقتصادية، وخدمات حماية البيئة، وخدمات الإسكان، والخدمات الصحية، وخدمات ترفيهية، وخدمات التعليم والثقافة والدين، وأخيرا خدمات الضمان الاجتماعي (مرصد الموازنة العامة وحقوق الانسان، 2015، 13).

ت-**البرنامج:** هو سلسلة من الخدمات والأنشطة العامة التي تخدم جميعها الغرض نفسه الأهداف المحددة نفسها، أي يكون لهذه الأنشطة نتيجة مشتركة معا (European Union,2015,6) ، على سبيل المثال، يجمع برنامج الصحة الوقائية بين مجموعة متنوعة من الأنشطة التي تهدف جميعها إلى تحقيق نتيجة الوقاية من المرض والإصابة، وقد تشمل هذه النواتج حملات ترويجية للترويج للصرف الصحي، إعلانات تلفزيونية لمكافحة مرض السكري، كتيبات مكافحة التدخين الموزعة في عيادات الصحة العامة، وضع إخطارات تحذر الناس من السباحة أو الاغتسال في البحيرات أو الأنهار المصابة بالأمراض المنقولة بالمياه، ورش مصادر المياه التي تولد البعوض الحامل للملاريا (Robinson,2013,6).

ث-**الأنشطة:** النشاط هو نوع معين من عملية العمل التي يتم اجراؤها في انتاج أو تحقيق الناتج (Robinson,2013,9).

2- **مقاييس الأداء:** تستعمل الحكومة مزيجا من مقاييس الأداء لتحقيق التوازن بين الحاجة إلى قياس نتائج السياسات طويلة المدى والحاجة إلى مراقبة التقدم على المدى الأقصر، وينبغي

أن تتصف مقاييس الأداء بالوضوح وسهولة الفهم، وأن يكون هناك عدد قليل من مقاييس الأداء لكل برنامج أو سياسة، فضلا عن السماح بتتبع النتائج مقابل الأهداف وقابليتها للمقارنة الدولية (OECD,2018,20).

3- **تقرير الأداء:** طالما أن هناك علاقة وثيقة بين الموازنة العامة والنظام المحاسبي الحكومي، فان أي تطوير لأي منها ينبغي ان يتوافق مع تطوير الاخر، بمعنى آخر أن تطبيق موازنة البرامج والأداء يتطلب توفير نظام محاسبي ينسجم مع تبويب موازنة البرامج والأداء يكون قادراً على حصر وتحديد تكاليف الأنشطة المختلفة داخل الوحدة الحكومية لتوفير معلومات تفصيلية تتعلق بالأنشطة وإجمالية تتعلق بالبرامج لأغراض عدة، وعند اعداد الكشوفات الخاصة بكل برنامج ينبغي ان يتضمن الفقرات الآتية (سلمان وياسين،2016، 496):

أ- عنوان البرنامج وأهدافه.

ب-قائمة بالمخرجات الرئيسة (الخدمات) المتحققة عند تنفيذ البرنامج.

ت-نبذة مختصرة حول البرنامج ككل والبرامج الفرعية ضمنه والأنشطة التي تتم تأديتها ضمن البرنامج الواحد.

ث-مقاييس الأداء المستهدفة، وكذلك مؤشرات الأداء الفعلية الناتجة عن القياس طويلة الأجل والقصيرة.

ج- النفقات المخططة والفعلية للبرنامج.

ح- ما تم إنجازه من البرنامج والعوائق التي تحول دون اكماله والمبادلات والتعديلات التي تمت على البرنامج.

4- **تقييم الأداء:** وهي العملية التي يتم من خلالها القاء الضوء على موطن الخلل في الأداء والتي تكون بحاجة إلى اجراء تصحيحي وذلك بالاعتماد على مقاييس الأداء الموضوعة مسبقاً، إذ ان المعلومات المستقاة من مقاييس الأداء ستكون الأساس لتقييم الأداء وفي الوقت ذاته ستكون مصدراً للتغذية العكسية، إذ تمثل هذه الخطوة وسيلة رقابية الغرض منها (سلمان وياسين،2016، 496):

أ- قياس مدى النجاح في تحقيق الأهداف المحددة مسبقاً.

ب-التعرف على مدى تحقيق مخرجات البرنامج للأهداف الموضوعة له.

ت-تحديد الإجراءات الواجب اتخاذها لتطوير أداء البرنامج.

ث-تحديد مدى ملاءمة البرنامج لاستمرار تنفيذه.

ج- الكشف عن العوائق التي واجهت تنفيذ البرامج التي أنجزت أو التي لا زالت قيد الإنجاز.

الاستنتاجات والتوصيات

أولا : الاستنتاجات

1- أكدت التقييمات التي أُجريت على إدارة المالية العامة في العراق أن أداء إدارة المالية العامة في العراق ضعيفا وأنه لم يكن هناك تحسن كبير بين تقييمي 2008 و2016 وقد أكد ذلك صندوق النقد الدولي.

2- أظهرت نتائج معادلة القدرة على تحمل الديون أن ديون العراق ديون مستدامة في السيناريوهات الطبيعية، إلا أن تعرض العراق إلى صدمات يضعف الانضباط المالي ويخرج ديون العراق ضمن إطار الاستدامة.

3- كشفت نتائج اختبار تحليل VAR بالنسبة لنموذج الدين العام أن متغير سعر الفائدة ومعدل التضخم ذواتا علاقة معنوية ايجابية عند التخلف الزمني الثاني لسعر الفائدة والأول لمعدل التضخم. كما أوضحت النتائج أن هناك علاقة سلبية بين نسبة الرصيد الأولي ونسبة الدين إلى الناتج عن التخلف الزمني الأول. فيما لم تثبت نتائج التحليل أي علاقة معنوية بين معدل النمو الاقتصادي (نمو الناتج المحلي بالأسعار الثابتة) وبين نسبة الدين.

4- أوضحت دوال الاستجابة الفورية الخاصة بنموذج الدين العام أن حدوث صدمة ايجابية بمقدار انحراف معياري واحد في كل من متغير سعر الفائدة والتضخم يؤدي إلى رفع نسبة الدين ويتلاشى تأثير سعر الفائدة ويبقى تأثير التضخم على مدى الأعوام المستقبلية.

5- كما دلت نتائج الاستجابة الفورية الخاصة بنموذج الدين العام ان حدوث صدمة ايجابية في نسبة الرصيد الأولي ومعدل نمو الناتج يتسبب في خفض نسبة الدين العام لما لحالة الرصيد الأولي صلة قوية بنسبة الدين العام.

6- أظهرت نتائج اختبار تحليل VAR بالنسبة لنموذج الدين الخارجي، أن نسبة الدين الخارجي من الناتج على علاقة عكسية مع معدل نمو الصادرات وطردية مع نمو الاستيرادات عند التخلف الزمني الأول لكليهما، وأكدت نتائج تحليل دالة الاستجابة ذلك إذ إن حدوث صدمة ايجابية في كل الصادرات والاستيرادات سيرفع ويخفض نسبة الدين الخارجي إلى الناتج على الترتيب.

7- افتقار خطط التنمية الوطنية الموضوعة من قبل الحكومة إلى التخصيص الكافي مما أسهم في عدم تحقيق أهداف التنمية المخططة.

8- كشفت النتائج ان النفقات في الموازنة العراقية هي في الغالب نفقات غير منتجة نظرا لتوجهها نحو الرواتب والأجور للعاملين في القطاع العام.

9- أجبرت متطلبات المرحلة ما بعد 2003 تحول التخصيصات من الشؤون الاقتصادية وبقية وظائف الحكومة نحو المجالات الأمنية، وتركت الظروف الأمنية اثارا على انخفاض الكفاءة التخصيصية والتشغيلية في العراق.

10-أظهرت نتائج كفاءة تخصيص الموارد بحسب الإنفاق الوظيفي ان هناك عدم كفاءة في تخصيص الموارد لهذه الوظائف.

11-أظهرت نتائج كفاءة تخصيص الموارد بحسب الإنفاق الاستثماري على القطاعات ان هناك عدم كفاءة في تخصيص الموارد لهذه القطاعات نتيجة انخفاض نسب تنفيذ المشروعات الاستثمارية لما هو مخصص لها فضلا عن ضعف القدرات المؤسسية في تنفيذ هذه المشروعات.

12-أبتت نتائج تحليل مغلف البيانات في قياس كفاءة التخصيص ان وظائف الخدمات العمومية العامة والدفاع والنظام العام وشؤون السلامة العامة حقق درجة كفاءة أقرب إلى الواحد الصحيح. وان بقية الوظائف غابت عنها الكفاءة.

13-كما بينت نتائج تحليل كفاءة تخصيص الإنفاق الاستثماري باتجاه القطاعات ان القطاع الصناعي كان أقرب إلى الكفاءة نتيجة ارتفاع تخصيصاته. اما بقية القطاعات فكانت معاملاتها غير كفوءة.

14-أظهرت نتائج تحليل مغلف البيانات للكفاءة التشغيلية لكل من الإنفاق الاستثماري والإنفاق على التعليم والإنفاق على الصحة ان كفاءة الإنفاق للقطاعات الثلاثة في الموازنات العراقية للمدة 2005–2019 تذهب باتجاه النسب الأقل مما يعني ان الزيادة في الإنفاق لكل من القطاعات الثلاثة لا تؤدي إلى تحسين مؤشرات الأداء

15-أظهرت نتائج الكفاءة التشغيلية ان الإنفاق الاستثماري الكفوء تنحصر نسبته بين (15% – 17%) والإنفاق على التعليم تنحصر نسبته بين (3%–5%)،والإنفاق على الصحة تنحصر نسبته بين (1.5% – 3%) وعليه فان هذه النسب يمكن الاسترشاد بها في الأعوام القادمة ، وان شرط الزيادة مرهون بشرط رفع الأداء.

16-توصلت الدراسة إلى ان حجم الهدر في الإنفاق الاستثماري بلغ (68,209,226) مليون دينار خلال المدة 2005–2019، كما بلغ حجم الهدر في الإنفاق على التعليم والإنفاق على الصحة خلال المدة نفسها (46,703,962) (22,283,463) مليون دينار على التوالي.

ثانيا: التوصيات

1- استمرار إجراء تقييم لإدارة المالية العامة في العراق بمدى زمني محدد يقاس معه التقدم المحرز بين التقييمات والإصلاحات المنفذة على نظام إدارة المالية العامة.

2- تطبيق القواعد المالية بما يعمل على تعزيز التزام الحكومة باستدامة الديون، وفي الوقت نفسه تعد هامش حماية للصدمات السلبية التي يتعرض لها الاقتصاد، ويمثل الزاما للجهات السياسية بها.

3- تنويع الإيرادات الحكومية بما لا يربط هذه الإيرادات بسلعة النفط بشكل كبير، لغرض تخفيض التعرض إلى صدمات في الإيرادات نتيجة حساسية الإيرادات لسلوك أسعار النفط المتقلب.

4- تحتاج الحكومة العراقية إلى التأكد من تخصيص مواردها المالية بطريقة استراتيجية على أساس منهج محدد الأولويات. ووضع الموازنة بطريقة تبحث في سبب تخصيص الأموال وما إذا كان استعمالها يؤدي إلى النتائج المرجوة.

5- توجيه الإنفاق الاستثماري نحو القطاعات الزراعية والمباني والخدمات والنقل والاتصالات بما يخدم من إحراز تقدم يسهم في زيادة مساهمة هذه القطاعات في الناتج المحلي.

6- التأكيد على تنفيذ التخصيصات الاستثمارية المقرة في الموازنة على مستوى الوزارات وعلى مستوى المحافظات من خلال تقارير سنوية عن الأداء.

7- تكامل خطط التنمية الوطنية مع اطر الموازنة متوسطة الأجل التي تعد المصدر الرئيس لتمويل هذه الخطط.

8- إيلاء وظائف الشؤون الاقتصادية والصحة والتعليم أهمية أكبر في تخصيص الموارد لا سيما الاستثمارية منها من أجل تحسين هذه الوظائف، وقياس درجة التحسين من مدة إلى أخرى.

9- تحسين أولويات الإنفاق داخل القطاعات نفسها الممولة من قبل الحكومة من أجل تعزيز كفاءة التخصيص للقطاع بصورة اشمل.

10- الربط بين تحديد الأولويات الوطنية الاستراتيجية وتخصيص الموارد لها ضمن اطر الموازنة متوسطة الأجل.

11- بناءً على نتائج تحليل كفاءة بعض قطاعات الإنفاق تملك الحكومة خيار تخفيض الإنفاق بدلا من حجم الهدر في الإنفاق ولا سيما في القطاعات أو الوزرات التي تعطي نتائج الأداء نفسها والتي تتم مقارنتها بين عام وأخرى.

12- التحول نحو موازنة البرامج والأداء لضمان تحسين أداء الوزرات على جميع المستويات حتى وان كان بطيئاً، ويمكن تطبيق هذه الموازنة تدريجياً على وزارة معينة ودراسة مزاياها وعيوبها ثم تعميم التجربة على بقية الوزارة تدريجياً.

13- إصلاح نظام الرواتب والأجور ووضع الية للتوظيف يسبقها انشاء مركز وطني للمعلومات عن العاملين في القطاع العام.

14- اصلاح إدارة المالية العامة بإدخال القواعد المالية ينبغي أن تسير جنبا إلى جنب مع دمج أُطر الموازنة متوسطة الأجل وتطبيق موازنة البرامج والأداء ضمن سيناريو إصلاح مركب.

15- السير في محاولة تطبيق اصلاحات إدارة المالية العامة الثلاثة منفردة أو مركبة والذي يسهم بدون شك في تخفيض التدخلات السياسية في التحكم بموارد الدولة، وضمان إدارة سليمة لهذه الموارد الان وفي المستقبل.

المصادر
العربية والأجنبية

المصادر

أولا: المصادر باللغة العربية

أ- الكتب

1- بتال واخرون، احمد، 2017، تحليل **مغلف البيانات: النظرية والتطبيقات**، نور للنشر ، المانيا.

2- شيخي ، محمد، 2011، **طرق الاقتصاد القياسي محاضرات وتطبيقات**، دار الحامد للنشر، الأردن .

ب- الدوريات

3- بدوي، احمد ابو بكر علي، 2011، **مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة**، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، ابو ظبي، الامارات.

4- الجاعوني واخرون، فريد، 2013، **تحليل العلاقة بين الموازنة العامة والميزان التجاري بأستخدام أسلوب التكامل المشترك والعلاقة السببية " دراسة تطبيقية على الاقتصاد السوري خلال المدة 1990-2009** "، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 35، العدد 5، سوريا .

5- الجويجاتي واحمد، أوس فخر الدين و عبدالرحمن محمد ، 2020 ، **تقدير فجوة الناتج وفجوة التضخم في الاقتصاد العراقي واثرها على بأسعار الفائدة للفترة 1989-2018** ، مجلة تكريت للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد 16 ،العدد 51 ، العراق .

6- حسن وشومان، علي عبدالزهرة و عبداللطيف حسن، 2013، **تحليل العلاقة التوازنية طويلة الأجل باستعمال اختبارات جذر الوحدة وأسلوب دمج النمإذج المرتبطة ذاتيا ونمإذج الابطاء (ARDL)**، مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد 9، العدد 34،العراق.

7- خليل و نوروز، زياد خلف وسمر نعمان، 2020، **اصلاح واقع الموازنة العامة في العراق وفق معايير الكفاءة التخصيصية دراسة تحليلية للفترة 2004-2018**، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 26، العدد 119، جامعة بغداد ، العراق.

8- سالم، علي عبدالهادي، 2012، **نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق**، مجلة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 4،العدد 9، العراق .

9- سلمان وياسين، عامر محمد وسناء احمد، 2016، **اطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في بيئة الوحدات الحكومية العراقية**، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد 92، المجلد 22، جامعة بغداد.

10- علي، عدي سالم، 2017، **الملحق الاحصائي لجمهورية العراق**، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 76 –77، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان.

ت– التقارير والنشرات الرسمية

11- البنك الدولي، 2010، **اصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا: لمحة عامة عن التجربة الاقليمية**، تقرير رقم 55061، منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، البنك الدولي.

12- البنك المركزي العراقي، **التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي**، اعداد مختلفة.

13- البنك المركزي العراقي، **النشرة الإحصائية السنوية**، اعداد مختلفة.

14- البنك المركزي العراقي،2003، **المجموعة الاحصائية للبنك المركزي العراقي**، عدد خاص.

15- جمهورية العراق، وزارة المالية، الموازنة المعدلة لعام 2004.

16- جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الدين العام، دائرة الموازنة.

17- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2011، **مؤشرات البيئة والتنمية ذات الأولوية في العراق**، وزارة التخطيط.

18- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، **مؤشرات الإنذار المبكر للربع الأول لعام** 2020، مديرية الحسابات القومية.

19- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، **مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق**، قسم إحصاء البيئة.

20- طلحة، الوليد، 2020، **مخاطر الدين العام في ظل ازمة فأيروس كورونا المستجد**، صندوق النقد العربي.

21- علي، احمد بريهي، 2015، **سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي**، البنك المركزي العراقي.

22- علي، احمد بريهي، 2020، **نظرية الدين الحكومي**، البنك المركزي العراقي.

23- محمود، جمال قاسم، 2018، **أثر السياسة النقدية والمالية على النمو الاقتصادي في الدول العربية**، صندوق النقد العربي.

24- مرصد الموازنة وحقوق الانسان، 2015، **الموازنة العامة المصرية وتحديات التحول**، أوراق السياسات 12، مصر.

25- موعش، امحمد، 2020، **منهجية احتساب مؤشر الاستدامة المالية: حالة تطبيقية لبعض الدول العربية**، صندوق النقد العربي.

26- وزارة التخطيط، 2013، **خطة التنمية الوطنية 2013-2017**، جمهورية العراق.
27- وزارة التخطيط، 2014، **تقرير الاقتصاد العراقي**، دائرة السياسة الاقتصادية والمالية.
28- وزارة التخطيط، 2018، **خطة التنمية الوطنية 2018-2022**، جمهورية العراق.
29- وزارة التخطيط، 2020، **تقرير الاقتصاد العراقي**، دائرة السياسة الاقتصادية والمالية.
30- وزارة الصحة، **التقرير الاحصائي السنوي**، تقارير مختلفة.
31- الوقائع العراقية، **الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق**، اعداد مختلفة .

ثانيا: المصادر باللغة الأجنبية

A- Books

32- Allen & Tommasi , Richard , Daniel,2001, **Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries**. OECD.
33- Allen, & et.al, Richard, 2013, "**The International Handbook of Public Financial Management**" , published by palgrave macmillan.
34- Berta & Toth , David, Csaba G,2017, "**Fiscal Rules**" , Mnb Handbooks , Published By The Magyar Nemzeti Bank.
35- Cangiano , Marco & et.al,2013, **Public Financial Management and Its Emerging Architecture**, International Monetary Fund.
36- Cooper & et.al , William W.,2011, **Data Envelopment Analysis History, Models And Interpretations**, Handbook on **Data Envelopment Analysis**, Springer Science.
37- Crivelli , Ernesto,2020, **Local Fiscal Discipline**, Book **Local Public, Fiscal and Financial Governance An International Perspective,** Edited By Brian Dollery - Harry Kitchen -Melville McMillan - Anwar Shah , This Palgrave Macmillan.
38- Folscher , Alta ,2007, **Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, And Accountability** , Book "**Local Budgeting**" , Edited By Anwar Shah , World Bank.
39- Kąsek And Webber, Leszek, David,2009, **Performance-Based Budgeting And Medium-Term Expenditure Frameworks In Emerging Europe** ,World Bank.
40- Misch , Florian ,& et.al ,2017,"**Using Daily Fiscal For Real-Time Macroeconomic Analysis**" , Book "**Digital Revolutions in Public Finance**" , Editors Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier , International Monetary Fund.

41- Robinson,Marc,2013, **Program Classification For Performance-Based Budgeting: How To Structure Budgets To Enable The Use Of Evidence**, Independent Evaluation Group
42- World Bank,1998,**Public Expenditure Management Handbook**, The World Bank ,Washington, D.C. https://doi.org/10.1787/9789264192607-ar

B- Journals

43- Abu-Kharmeh & Abu-Al Sondos , Suleiman S. , Jihad A.,2011,**Measurement of resources allocation efficiency in the Jordanian municipalities (Case study: Greater Irbid municipality**), Journal of Geography and Regional Planning, Vol. 4, **No** 2.
44- Afonso & Kazemi, António, Mina,2016, **Assessing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries**, Working Papers, Lisbon School Of Economics & Management.
45- Alkaraan, Fadi,2018**, Public financial management reform: An ongoing journey towards good governance**, Journal of Financial Reporting and Accounting, Vol. 16, No 4.
46- Ana , T. D. Sant & et.al,2020, **Scientific Research on the Efficiency of Public Expenditures: How and Where is it Going**, International Journal of Public Administration, Volume 43, Issue 11. https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1660995
47- Andrews & et.al, Matt , 2014, **This is PFM** , Working Papers ,Center for International Development at Harvard University.
48- Badinger & Reuter, Harald, Wolf.H ,2017, **The case for fiscal rules**, journal Economic Modelling (60). DOI: 10.1016 / j.econmod.2016.09.028
49- Berta & Tóth , Dávid & Csaba , 2017, **Fiscal Rules** , Published by the Magyar Nemzeti Bank.
50- Beschel & Ahern, Robert P, Mark,2012, **An Overview Of Regional Experience Public Financial Management Reform In The Middle East And North Africa**, A World Bank Study.
51- Bisogno , Marco ,2018, **Internal Budgetary Auditing, Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Editor Ali Farazmand, Springer International Publishing.
52- Bowlin , William F.,1998, **Measuring Performance: An Introduction to Data Envelopment Analysis (DEA)**, The Journal of Cost Analysis, Vol 15,No 2, Publisher: Taylor & Francis. DOI: 10.1080/08823871.1998.10462318.

53- Branch & Adderley, 2009,**Fiscal Discipline In The Achievement Of Fiscal And Debt Sustainability In The Bahamas,** Journal of Business, Finance & Economics In Emerging Economies, VOL. 4 NO. 2,Caribbean Economic Research Team.

54- Brini & Jemmali , Riadh , Hatem ,2016, **Public spending efficiency, governance, political and economic policies: Is there a substantial causal relation? Evidence from selected MENA countries**, International Journal of Economics and Financial Management ,Vol. 1 No. 1. www.iiardpub.org

55- Campos , J. Edgardo,2001, **What is Public Expenditure Management (PEM)?** , Asian Development Bank.

56- Cottarelli , Carlo & Moghadam , Reza,2011, **Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis**, International Monetary Fund.

57- Croce & Juan -Ramon , Enzo ,V.Hugo ,2003, **Assessing Fiscal Sustainability: A Cross −Country Comparison** , International Monetary Fund, working paper /03/145.

58- de Renzio , Paolo, 2009 , **Taking Stock: What do PEFA Assessments tell us about PFM systems across countries?** , Working Paper 302, Overseas Development Institute (ODI), London.

59- Dutu & Sicari, Richard, Patrizio, 2020, **Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education, and General Administration**, Review of Economic Perspectives, , Vol. 20, Issue 3,

60- Emmerson , Carl & et.al ,2005, **The Government's Fiscal Rules** , Briefing Note No. 16 , The Institute For Fiscal Studies. https://ifs.org.uk/bns/bn161.pdf

61- Eyraud & et.al, 2018, **Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability**, SDN/18 /04, I M F Staff Discussion Note.

62- Fazli & Arabmazar , Hadi Rahmani , Abbas,2018, **A Mathematical Programing Model of Budget Allocation for Development Disparities Reduction among Iran Provinces**, Iranian Economic Review, Vol. 22, No.1.

63- Gaspar & Amaglobeli , Vitor, David ,2019, **Fiscal Rules** ,SUERF Policy Note No 60 , The European Money and Finance Forum.

64- Górski & Parkitna , Arkadiusz , Agnieszka ,2017, **The budget efficiency of entities in public finance sector**,Finanse Journal of Management and Finance Vol. 15, No 1/2017.

65- Grigoli & et.al , Francesco ,2012, **MTEFs and Fiscal Performance Panel Data** , Policy Research Working Paper 6186, the World Bank.

66- Herrera & Ouedraogo , Santiago , Abdoulaye ,2018, **Efficiency of Public Spending in Education, Health, and Infrastructure An International Benchmarking Exercise**, Policy Research Working Paper 8586 , World Bank.

67- Hou & Willoughby , Yilin , Katherine ,2011, **Fiscal Discipline in Subnational Governments: A Capacity Measure of Financial Management in American Governments**, Portland state University ,Hatfield School of Government Center for Public Services.

68- Huguenin, Jean-Marc,2012, **Data Envelopment Analysis (DEA) A pedagogical guide for decision makers in the public secto**r, Institut de hautes études en administration publique (idheap), Switzerland.

69- Khalil & Adelabu, Samihah, Salihu,2012, **Model for Efficient Service Delivery in Public Service**, Journal of Public Administration and Governance, Vol. 2, No. 3.

70- Khan & Murova , Aman, Olga,2015, **Productive Efficiency of Public Expenditures: A Cross-state Study**, journal State and Local Government Review , Vol. 47(3)

71- Kholjigitov , Golib ,2013, **The role of the fiscal discipline in public finance management in developing countries**, Available at SSRN: https://ssrn.com.

72- KO, Hyejin ,2020, **Measuring fiscal sustainability in the welfare state: fiscal space as fiscal sustainability** , International Economics and Economic Policy , Springer-Verlag GmbH Germany,2020(17).

73- Lawson, A. (2015), "**Public Financial Management**". GSDRC Professional Development Reading Retrieved from Birmingham, UK.

74- Lazăr & Andrei ,Cornel , Jean,2006, **The Budget – an Instrument for Forecasting Multiyear Budgeting** , Journal of Economic Insights - Trends and Challenges , No 3, Petroleum-Gas University, Romania.

75- Ljungman, Gösta,2009,**Top-Down Budgeting-A Instrument to Strengthen Budget Management**, Working Paper , IMF.

76- Mandl , Ulrike & et.al ,2008, **The Effectiveness and Efficiency of Public Spending**, European Commission.

77- Marneffe & et.al , 2010 , **The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical Evidence for the Euro Area**, Working Paper No. 3303, Published by CESifo.

78- Martic & et.al ,Milan.N,2009,**Data Envelopment Analysis -Basic Models and their Utilization** , journal of Organizacija (Journal of Management, Information Systems and Human Resources) ,Vol.42. No.2.

79- Masood & Sarwar, Saba,2015, **Relationship between Stock Prices and Exchange Rate: A Bivariate and Multivariate Analysis from Pakistan's Economy**, International Affairs and Global Strategy, Vol.32. www.iiste.org.

80- McDonald , Bruce D,2015, **A "Dirty" Approach to Efficient Revenue Forecasting** , Journal of Public and Nonprofit Affairs ,Vol 1, No 1, Rutgers University ,USA.

81- Medina, Leandro,2016, **The Effects of Commodity Price Shocks on Fiscal Aggregates in Latin America**, IMF Economic Review ,Vol 64.No.3, International Monetary Fund.

82- Milojević & et.al , Ivan ,2018 , **Accounting Aspects of Auditing The Budget System ,** Economics of Agriculture , public knowledge project ،Volume 65, Issue 1**.**

83- Mujasi & et.al , Paschal N.,2016**, How efficient are referral hospitals in Uganda? A data envelopment analysis and tobit regression approach**, BMC Health Services Research.

DOI: 10.1186/s12913-016-1472-9

84- Niwagaba , Felex ,2017 , **Public Financial Management and The Economy**, Corse work 1-public finance management, University St. Augustine International University ,Uganda. On the website

85- Nyamita & et.al , Micah O.,2015,**A Review of Public Sector Financial Management Reforms : An International Perspective** , Journal of Public and Municipal Finance, Volume 4, Issue 2.

86- OECD,2008, **Performance Budgeting: A Users' Guide**, Policy Brief, Organisation For Economic Co-Operation And Development.

87- Ouda , Hssan A.G,2016, **Public Financial Management Reform in Less Developed Countries:An International Perspective** , Springer International Publishing Switzerland.

DOI: 10.1007/978-3-319-31816-5_2296-1

88- Ostry & et.al, Jonathan D ,2015, **When Should Public Debt Be Reduced**? I M F, Staff Discussion Note.SDN/15/10.

89- Ostry Jonathan.D.et.al ,2010,**fiscal space** , IMF Staff position note , SPN/10/11.

90- Ouda, Hassan A.G,2015, **Results-Based Systems Are the Path Towards Results-Oriented Government** ,Journal of Government Information, Vol. XV, No 1.

91- Prakash & Cabezon, Tej , Ezequiel,2008, **Public Financial Management and Fiscal Outcomes in Sub-Saharan African Heavily-Indebted Poor Countries**, IMF Working Paper, WP/08/217.

92- Rattsø & Tovmo , Jørn , Per,2002, **Fiscal Discipline and Asymmetric Adjustment Of Revenues And Expenditures: Local Government Responses To Shocks In Denmark**, Public Finance Review, Vol. 30 ,No. 3,

93- Roy & et.al , Rathin,2007,**Fiscal Space For What ؟Analytical Issues From A Human Development Perspective** ,Paper For The G-20 Workshop On Fiscal Policy,UNDP.

94- Sanchez & Ballesteros, Isabel , Beatriz,2018, **New Public Financial Management**, **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Editor Ali Farazmand, Springer International Publishing.

95- Schaechter , Andrea & et.al , 2012, **Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules**. A New Dataset , IMF Working Paper /12/187.

96- Schick ,Allen , 2007,**Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?** , OECD Journal on Budgeting , Volume 7 – No. 2 , OECD.

97- Schick, Allen ,2003, **Does Budgeting Have a Future?,** OECD Journal On Budgeting , Vol. 2, No. 2, OECD.

98- Scholz , Vera,2020, **Value For Money** , INTRAC for civil society , UK.

99- Selfano & et.al, Odoyo Fredrick ,2014 , **Integrated Financial Management Information System and Its Effect on Cash Management in Eldoret West District Treasury, Kenya** , International Journal of Business and Social Science , Vol. 5, No. 8, Center For Promoting Ideas ,USA.

100- Shuqair & Abdel-Aziz , Hanin & Dania ,2014, **Efficient and Strategic Resource Allocation for SustainableDevelopment in Jordan**, Journal of Environment and Earth Science, Vol.4, No.23.

101- Tandberg & Skerlep , Eivind , Mia,2009, **Advanced Public Financial Management Reforms in South East Europe**, IMF Working Paper, WP/09/102, International Monetary Fund.
102- Tommasi , Daniel,2012, **The Core PFM Functions and PEFA Performance Indicators**, European Commission.
103- Tudor , Adriana Tiron,2018, **Accrual Accounting**, **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, Editor Ali Farazmand, Springer International Publishing.
104- Vela , José Manuel ,2018, **Cash Accounting , Global Encyclopedia of Public Administration**, Public Policy, and Governance, Editor Ali Farazmand, Springer International Publishing.
105- Valentina ,Makogon.D ,2017,**The Budget Forecasting as a Tool for the State Regulation of Economic Processes**, journal of Business Inform ,No 10. Kyiv, Ukraine. http://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2017-10_0-pages-314_318.pdf.
106- Wyplosz, Charles,2012**, Fiscal Rules: Theoretical Issues And Historical Experiences**, Working Paper 17884, National Bureau Of Economic Research, Cambridge.
107- Yang & et.al , Tiantan,2018, **Centralized Resource Allocation and Target Setting Based on Data Envelopment Analysis Model**, journal Mathematical Problems in Engineering, Volume 2018, Hindawi publishing corporation. https://doi.org/10.1155/2018/3826096
108- Zhang & et.al, Hongjun,2014, **Dimension-Specific Efficiency Measurement Using Data Envelopment Analysis**, The Journal Mathematical Problems in Engineering, Volume 2014, Hindawi Publishing Corporation. https://doi.org/10.1155/2014/247248.

C- Thesis

109- Ajam, Tania,2016, **Public Financial Management Reforms-For Value-For-Money In Selected South African Provincial Governments**, Submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree PhD (Public Management), University of Pretoria, South Africa.
110- Amenu , Taye,2016, **Assessment Of Budget Allocation In Public Sectors (In The Case Of Addis Ababa City Administration)**,A Thesis Submitted To The Masters Program, St. Mary's University, In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Award Of Amba In Accounting And Finance, Addis Ababa, Ethiopia.

111- Bekele , Deribe ,2018, **Improving Public Service Delivery And Efficiency The Case Of Addis Ababa City Fire And Emergency Prevention**, A Thesis Submitted In Partial Fulfillment Of The Requirement's For The Degree Of Masters Of Art In Development Management, Addis Ababa University, Ethiopia.

112- Cahyono , Budi,2017, **Non-Compliance in Public Financial Management: A Case Study of a Local Government in Indonesia**, This thesis is presented for the Degree of Doctor of Business Administration , Curtin University.

113- Cheruiyot , Mutai Patrick ,2018, **Effect of Public Financial Management Practices on Performance of County Governments in Kenya**, A thesis submitted in partial Fulfillment for the Degree of Doctor of Philosophy in Business Administration in the Jomo Kenyatta, University of Agriculture and Technology.

114- Ermis , Gökhan,2014, **Sovereign And External Debt Sustainability Dynamics**, Master Thesis ,Bahçeşehir University , Istanbul, Turkey.

115- Julius , Byaruhanga,2011, **Improving Service Delivery in Developing Countries; Approaches, challenges and methodologies Case Studies from Uganda,** Candidate, M.A. Democratic Governance and Civil Society University of Osnabrueck, Germany, http://psddc.blogspot.com.

116- Kemal, ÇELĠK,2009, **The Role Of Fiscal Rules In Ensuring Fiscal Discipline: The Case Of Turkey, 2000 – 2008**, Master Thesis, T.R. Dumlupinar University Institute Of Social Sciences Department Of Public Finance.

117- Kuria , Mwangi Richard ,2011, **The Impact Of The Public Financial Management Reforms On Financial Operations Of The Ministry Of Finance A Case Of Ministry Of Finance**, A Research Project Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for the Degree in Master of Business Administration, School of Business, University of Nairobi.

118- Lan , Nguyen Thi Ngoc , 2012, **Medium - Term Expenditure Frameworks The Application Of Medium-Term Expenditure Framework For Budgeting In Sonla Province Of Vietnam** , Master Programme In Public Finance Management , University Of Tampere,Finland

119- Maina ,Rachael W,2016, **The Role Of Public Financial Management Practices On Service delivery In Selected Counties: Perception Of Members Of County Assembly**, A Dissertation Submitted In Partial Fulfillment Of The Requirements

For The Award Of Master Of Science In Commerce In The School Of Business And Public Management at Kca University.

120- Nillaor , Pichetwut ,2014, **The Management Of Public Expenditure In Local Administrative Organizations In Southern Thailand**, Thesis Submitted in partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, University Utara Malaysia.

121- Njahi, James Thuita,2017, **Effect Of Financial Management Practices On Financial Performance Of County Governments In Kenya**, Research Project Submitted In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Award Of The Degree Of Master Of Business Administration, School Of Business University Of Nairobi.

122- Sanni , Saudah Mohammed ,2017, **The Effectiveness Of Medium-Term Expenditure FrameworkIn Public Budgeting: The Case Of Ghana,** Thesis Submitted To The Institute Of Social Sciences of Ankara,Yildirim Beyazit University

123- Shabalala , Mirriam Phumula,2005, **Budget Allocation And Expenditure Patterns Of Government With Specific Reference To Government Communication And Information System (Gcis) For The Period 1998 – 2001**, Submitted In Part Fulfilment Of The Requirements For The Masters In Public Administratio, University Of South Africa.

124- Sofianu, Nicoleta,2010, **Public Budgeting A Case Study of the Republic of Moldova**, Master Thesis , Faculty Of Social Sciences ,Institute Of Economic Studies.

125- Nazarovets, Natalka,2017, **Fiscal Discipline And Budgetary Institutions In Ukraine,** A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master's degree in Economics, Kyiv-Mohyla Academy.

D- Reports, bulletins and studies from official authorities

126- Blanco & et.al , Fernando , 2020, **Fiscal Rules And Economic Size In Latin America And The Caribbean** , The World Bank.

127- CDI,2015, **Improving the Practice of Value for Money Assessment, Practice Paper**, Centre for Development Impact,UK.

128- CIPFA,2010, **A Whole System Approach**, Chartered Institute Of Public Finance And Accountancy.

129- ECLAC,2015,**Revenue and expenditure forecasting techniques for a PER Spending** ,Annex 3 , Economic Commission for latin America and the Caribbean. https://www.cepal.org.

130- ENCC, 2016, **Public Financial Management as a Means of Improving Transparency and Accountability**, Egyptian National Competitiveness Council.

131- European Union,2015, **Program Budgeting Manual**, European Union.

132- European Union,2020, **Debt Sustainability Monitor2019** , European Economy Institutional Papers.

133- Fernando & Miguel , Alvarez , St. Aubyn,2014, **Government Spending Efficiency In Latin America: A Frontier Approach**,Development Bank Of Latin America , Corporación Andina de Fomento.

134- IFAC & CIPFA ,2018, **International Public Sector Financial Accountability Index: Status Report 2018**, International Federation of Accountants, Chartered Institute Of Public Finance And Accountancy.

135- IFAC , 2020 ,**Is cash stillking? Maximisingthebenefits of Accrual information in the public sector**, International Federation of Accountants.

136- IMF,2013, **Staff Guidance Note For Public Debt Sustainability Analysis In Market-Access Countries**, International Monetary Fund.

137- IMF(a),2019,**Iraq-2019 Article Iv Consultation And Proposal For post-Program Monitoring—Press Release ;Staff Report; And Statement By The Executive director For Iraq**, International Monetary Fund, Report No. 19/248 ,Washington, D.C.

138- IMF(b) ,2019, **A Risk And Rules-Based Approach To Fiscal Policy**, IMF Country Report No.19/249,International Monetary Fund ,Washington, D.C.

139- IMF,2014, **Government Finance Statistics Manual 2014**, International Monetary Fund, Washington, D.C.

140- IMF,2015, **Article Iv Consultation And Request For Purchase Under The Rapid Financing Instrument**—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Iraq, IMF Country Report No. 15/235.

141- IMF,2017, **Iraq Selected Issue** , IMF Country Report No 17/252, International Monetary Fund ,Washington, D.C.

142- IMF,2019(c), **Fourth Review Under The Extended Arrangement Under The Extended Fund Facility**—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For The Arab Republic Of Egypt ،IMF Country Report No. 19/98.

143- IPSASB ,2013, **General Purpose Financial Reports** ,International Public Sector Accounting Standards Board.
144- IPSASB,2014,**The Conceptual Framework For General Purpose Financial Reporting By Public Sector Entities** , International Public Sector Accounting Standards Board.
145- Kose & et.al,2020, **Global Waves of Debt Causes and Consequences**, The World Bank.
146- Ministry of Finance,planning and economic development ,2019, **Uganda Public Financial Management Reform Strategy 2018-2023**, Ministry of Finance,planning and economic development the republic of Uganda. https://www.finance.go.ug/
147- NAZ, (2017), **Public financial management handbook for members of parliament and Staff**, National Assembly of Zambia.
148- NTRK,2016, **The Strategy For Public Financial Management Reforms In Kenya 2013 – 2018**, National Treasury Republic of Kenya.
149- OECD ,2014, **OECD The Principles of Budgetary Governance** , Organisation For Economic Co-Operation And Development ,paris.
150- OECD,2018, **OECD Best Practices for Performance Budgeting**, GOV/PGC/SBO(2018)7, Organisation for Economic Co-operation and Development.
151- PBO,2017, **The PEFA framework** , Parliamentary Budget Office, Republic of Serbia.
152- PEFA ,2018, **The PEFA Assessment Process – Planning, Managing and Using PEFA Volume** I, Secretariat ,Washington, DC.
153- PEFA ,2020(a), **Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management**, Secretariat ,Washington, DC.
154- PEFA(a),2016, **Framework For Assessing Public Financial Management, PEFA Secretariat** ,Washington, USA.
155- PEFA(b) ,2020, **Guidance For SNG PEFA Assessments**, PEFA Secretariat ,Washington, DC.
156- PEFA(b),2016, **PEFA 2016 Handbook Volume II: PEFA Assessment Field guide, PEFA Secretariat** ,Washington, USA.
157- PEFA,2011, **Public Financial Management Performance Measurement Framework**, Secretariat ,Washington, DC.
158- PEFA,2017,**IRAQ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)Performance Assessment Report**, 2016 Framework, PEFA Secretariat.

159- RMI ,2017, **Public Financial Management (PFM)**,Rawanda Management Institute.
160- Schick , Allen,1998, **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management**, International Bank for Reconstruction and Development.
161- World Bank ,2012, **Public Financial Management Reforms In Post -Conflict Countries: Synthesis Report**, World Bank,
162- World Bank ,2013, **Beyond the Annual Budget Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks**, World Bank.
163- World Bank ,2014, **Republic of Iraq Public Expenditure Review Toward More Efficient Spending for Better Service Delivery**, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
164- World Bank ,2019(a), **PEFA, Public Financial Management, and Good Governance**, World Bank.
165- World Bank ,2019(b), **The Reconstruction of Iraq after 2003 Learning from Its Successes and Failures**, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
166- World Bank,2008,**Iraq Public Expenditure and Institutional Assessment**, Volume (2) Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment Public Financial Management Report, Document of the World Bank.
167- World Bank,2020, **Breaking Out ofFragility A Country EconomicMemorandum for Diversification and Growth in Iraq**, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
168- World Bank,2021, **Addressing The Human Capital Crisis A Public Expenditure Review for HumanDevelopmentSectorsinIraq,** World Bank Group.
169- United Nations ,2009,**Compendium On Debt Sustainability And Development**, United Nations, New York and Geneva.

E- Conference

170- Dorotinsky (A) ,Bill , Parmindar,2003, **Budget execution: overview** , conference " Budget Execution and Financial accountability Course" , world Bank.
171- Dorotinsky (B) ,Bill , Parmindar,2003, **Assuring Compliance In Budget Execution** , conference " Budget Execution and Financial Accountability Course" , world Bank.

172- Suharsono & et.al, Agus,2017, **Comparison of Vector Autoregressive (VAR) and Vector Error Correction Models (VECM) for Index of ASEAN Stock Price**, International Conference and Workshop on Mathematical Analysis and its Applications, Published by AIP Publishing. https://doi.org/10.1063/1.5016666

F- Websites

173- البنـــــــــك الـــــــــدولي، مؤشـــــــــرات الحوكمـــــــــة الدوليـــــــــة http://info.worldbank.org/governance/wgi

174- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات http://cosit.gov.iq/ar

175- قاعدة بيانات البنك الدولي: https://data.albankaldawli.org

176- مركز الأبحاث الاقتصادية والاحصائية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية (سيسرك) https://www.sesric.org/ar

Abstract

Governments undertake the task of collecting public resources and then reallocating them towards fields of all kinds in order to achieve their general objectives. This task represents the public financial management, which includes a set of laws, rules and tools in place, to ensure the proper management of these resources, which contribute to achieving the ultimate goals of the government. The course of the study was towards studying public financial management in Iraq and diagnosing the three budget problems in (fiscal discipline and efficiency allocation and operational efficiency) which is the focus of public financial management and the development of reform scenarios for each problem.

The research assumed that the absence of fiscal rules governing fiscal discipline weakens Iraq's ability to bear its debts in times of crisis. The study also assumed that the lack of application of medium-term budget frameworks reduces the allocative efficiency in directing resources towards the goals and priorities of the government .As for the last hypothesis; it was assumed that the application of item-budget weakens operational efficiency and does not achieve value for money, and thus results in wastage of money.

The study concluded that Iraq's debt is sustainable in natural scenarios. However, Iraq's exposure to shocks weakens fiscal discipline and takes Iraq's debts out within the framework of sustainability. The results of the efficiency of resource allocation according to investment spending on sectors also showed that there is inefficiency in allocating resources to these sectors as a result of deviation in the rates of implementation of investment projects from what is allocated to them in the budget. The results of analyzing the data envelope for the operational efficiency of each of the investment spending, spending on education and

spending on health showed that the spending efficiency of the three items in the Iraqi budgets goes towards the lower ratios, which means that the increase in spending for each of the three items does not lead to an improvement in performance indicators.

The Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

University of Basrah - College of Administration and Economics

Department of Financial and Banking Sciences

Public Financial Management and Budget Reform Scenarios in Iraq

A thesis submitted by

Oday Salim Ali Fataah Al-Taee

To

Council of the College of Administration and Economics - University of Basrah, as part of the requirements for obtaining a doctorate degree in philosophy in financial and banking sciences

Supervised by

Prof.

Dr. Ahmed Jassem Mohammad Alabbas

1443 A.H. **2021 A.D.**