

تعزيز كفاءة تخصيص موارد الموازنة باتجاه تحقيق التنمية في العراق

د. اشرف بدرالدين محمد

وزارة المالية / الدائرة الاقتصادية

المشارك في كتاب وقائع المؤتمر العلمي (الاصلاح برؤية علمية أكاديمية) المجلد (1) العدد الاول/ 2023

يهدف البحث الى تسليط الضوء على كيفية توزيع إيرادات الموازنة العامة باتجاه الوظائف الاقتصادية فضلاً عن قياس كفاءة تخصيص موارد الموازنة العامة نحو هذه القطاعات ، اذ انه نتيجة ممارسة التأثيرات السياسية في مخصصات الوزارات والقطاعات التي تشكل جانباً مهماً في توزيع مخصصات الإنفاق، فإن ذلك لا يعكس تخصيص الموارد في العراق الأولويات الاستراتيجية للحكومة بالشكل الكافي .

ولغرض قياس الكفاءة التخصيصية اعتمد البحث أسلوب تحليل مغلف البيانات (Data -DEA Envelopment Analysis) وهو أحد الأساليب التي تقيس كفاءة تخصيص الموارد، وتمت الاستعانة بهذا الأسلوب لقياس كفاءة التخصيص بحسب الإنفاق الوظيفي في العراق للمدة 2005-2019 كمدخل مع افتراض مجموعة مخرجات لكل وظيفة.

الكلمات المفتاحية : كفاءة التخصيص – الموازنة – التنمية

Enhancing the Efficiency of Allocating Budget Resources Towards Achieving Development in Iraq

Dr. Ashraf Baderaddin mohammed

Ministry of Finance Economic Department

Abstract

The research aims to shed light on how the general budget revenues are distributed towards economic functions as well as measuring the efficiency of the allocation of general budget resources towards these sectors, as it is a result of the exercise of political influences in the allocations of ministries and sectors that constitute an important aspect in the distribution of spending allocations, which does not reflect the allocation Resources in Iraq strategic priorities of the government adequately.

For the purpose of measuring allocative efficiency, the research adopted the data envelope analysis method (DEA- Data Envelopment Analysis), which is one of the methods that measure the efficiency of resource allocation.

Keywords: Efficient Allocation - Budget - Development

المقدمة

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 هدرًا للأموال ولا يحقق أهداف التنمية المنشودة.

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.

مشكلة البحث

تبرز مشكلة البحث في أنه نتيجةً لممارسة التأثيرات السياسية في مخصصات الوزارات والقطاعات التي تشكل جانباً مهماً في توزيع مخصصات الإنفاق، فضلاً 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 وبما يحقق أهداف التنمية الاقتصادية في العراق على المدى الطويل.

فرضية البحث

يفترض البحث وجود كفاءة في تخصيص الموارد في العراق وبما يحقق أهداف التنمية.

أهمية البحث

يسعى البحث إلى تسليط الضوء على أسلوب تخصيص موارد الموازنة العامة باتجاه القطاعات الوظيفية، وهل يعد هذا الأسلوب هو الأسلوب الأمثل لتحقيق التنمية في العراق على المدى الطويل من خلال قياس كفاءة تخصيص الموارد وسعي الحكومة لرفع المؤشرات الأداء للاقتصاد العراقي.

هدف البحث

يهدف البحث إلى:

- 1- تسليط الضوء على كيفية توزيع إيرادات الموازنة العامة نحو الوظائف الاقتصادية.
- 2- قياس كفاءة تخصيص موارد الموازنة العامة نحو قطاعات الإنفاق الوظيفي.

منهج البحث

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

المبحث الأول

مفاهيم في كفاءة تخصيص الموارد العامة

غالباً 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 سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، وعليه يجب أن تتغير مخصصات الموازنة مع تغير التوقعات والاحتياجات والصدّات 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 التخصيصية¹.

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 إنتاجية 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.

وتخصيص الموارد هي عملية تقسيم وتوزيع الموارد المتاحة والمحدودة على الاستعمالات المتنافسة البديلة التي تلبي رغبات واحتياجات غير محدودة، وبالنظر إلى أن العالم تنفّش 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 الموارد².

في حين ينبغي أن يكون الإنفاق الإنتاجي على البنى التحتية، والخدمات الصحية والتعليمية، وأنشطة أخرى تحقق تنمية أفضل، وعليه تتطلب الكفاءة التخصيصية أن تضع الحكومة الأهداف وترتب أولوياتها، وأن تقيّم الاسهامات الفعلية أو المتوقعة للإنفاق العام في تحقيق هذه الأهداف³، وينبغي أن يكون هذا الإنفاق كافياً بأن يسهم في تعظيم الناتج بالنسبة إلى مجموعة محددة من المدخلات، وأن يكون فعالاً بمعنى أن يدعم تحقيق أهداف الحكومة بنجاح، فضلاً عن ذلك على الإنفاق أن يكون شفافاً، أي أن يتم على وفق للقوانين والأنظمة ذات الصلة وأن يراعي الضوابط المالية⁴.

وتوضح الكفاءة التخصيصية كيف يمكن تخصيص الموارد النادرة للمجالات ذات الأولوية لتلبية احتياجات الأفراد في الدولة على النحو الأمثل، وهو اعلان حول الاستعمال المثالي من الناحية الأخلاقية

¹ ENCC, 2016, Public Financial Management as a Means of Improving Transparency and Accountability, Egyptian National Competitiveness Council.p24

² Shuqair & Abdel-Aziz , Hanin & Dania ,2014, Efficient and Strategic Resource Allocation for Sustainable Development in Jordan, Journal of Environment and Earth Science, Vol.4, No.23.p18

³ World Bank ,2013, Beyond the Annual Budget Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks, World Bank.p36

⁴ 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.p12.

للأموال ، إذ إن آخر دولار ينفق على كل برنامج يحقق الفائدة الصافية نفسها للمجتمع، وبعبارة أخرى يعني أن الحكومة يجب أن تنفق الأموال على الأشياء الصحيحة والتي تعتمد على⁵:
أ - أولويات المجتمع. ب - كلفة البرامج. ج - الأنشطة اللازمة للوفاء بتلك الأولويات.

ولتخصيص الموارد على وفق ما مذكور آنفا تضع الحكومات عنصرين أساسيين رئيسيين بنظرها أولاً: معايير وآليات التوفيق بين الاختلافات النسبية في مرافق الأفراد لمجموعات مختلفة من السلع، فضلاً عن تحديد القواسم المشتركة للمنفعة كأساس للمقارنة بين الاستعمالات البديلة للأموال العامة، ثانياً: اعتماد تقنيات حديثة في تحليل التكلفة والعائد⁶.

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 ينبغي للحكومة أن تنفق مواردها المحدودة على البرامج التي تحقق أكبر عائد اجتماعي واقتصادي⁷.

ولكون موارد الدول يتم جمعها من الأفراد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، عليه فإن استعمال هذه الأموال يجب أن يعكس تفضيلات الأفراد في الدولة⁸ 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 الحقيقية⁹.

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 أن 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 لتمويلها¹⁰.

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

⁵ Campos , J. Edgardo, 2001, What is Public Expenditure Management (PEM)? , Asian Development Bank.p2.

⁶ 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.p56

⁷ Schick , Allen, 1998, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, International Bank for Reconstruction and Development.p9.

⁸ Allen & Tommasi , Richard , Daniel, 2001, Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD.p19.

⁹ Campos , J. Edgardo, 2001, p2.

¹⁰ Górski & Parkitna , Arkadiusz , Agnieszka , 2017, p56

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 المعالم¹¹.

وعلى الرغم من أن الموازنة هي عملية تخصيص الأموال بين الاستخدامات البديلة، إلا أنه بمرور الوقت قد تضاعفت القدرة على اتخاذ قرارات الموازنة بسبب المتطلبات القانونية، والمعاهدات والالتزامات الدولية، وتغيير العلاقات المالية ما بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو المقاطعات فضلاً عن ضغط الفئات السياسية كان الأثر التراكمي لهذه التطورات¹² 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 أيضاً 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، فضلاً عن ذلك، فإن المشكلة المتعلقة بعدم القدرة على التنبؤ بغلاف الموارد من عام إلى آخرى 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 الموازنة¹³.

ونتيجة لتلك العوامل يعد تخصيص الأموال الحكومية للقطاعات أو البرامج مصدر قلق دائم لأن الموازنة هي في جوهرها عملية تخصيص، سواء كان هذا التخصيص لبند الإنفاق أو الحسابات أو الوزارات أو الأنشطة أو غيرها 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 المختلفة¹⁴.

ويذهب (Allen & Tommasi, 2001) 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 والمجتمع¹⁵.

وتمثل أطر الموازنة متوسطة الأجل (Medium-Term Budget Frameworks-MTBF) الابتكار الرئيس لمواجهة الضغوط السياسية، إذ تسعى هذه الأطر إلى حماية الحيز المالي المستقبلي من الضغوط المتزايدة ومنح السياسيين ومديري البرامج حوافز لإعادة تخصيص الموارد ضمن أهداف الموازنة

¹¹ 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.p2.

¹² Schick, Allen ,2003, Does Budgeting Have a Future?, OECD Journal On Budgeting , Vol. 2, No. 2, OECD.

¹³ Sanni , Saudah Mohammed ,2017, p19.

¹⁴ Schick, Allen ,2003, p25.

¹⁵ Allen & Tommasi , Richard , Daniel,2001, p21.

المقيدة¹⁶ ، وتعد أطر الموازنة هذه إحدى أكثر الإجراءات فعالية، وتوفر ارتباطاً قيمياً وحيوياً بين تخصيص الموازنة الكفوءة وأولويات السياسة التي تفترضها عوامل القرار السياسي¹⁷.

وتشير الدراسات إلى أن أطر الموازنة متوسطة الأجل عبارة عن مجموعة من الترتيبات المؤسسية لتحديد الأولويات وعرض وإدارة الإيرادات والنفقات في منظور متعدد الأعوام، يُمكن 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 أطر 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 أعوام¹⁸.

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 للموارد¹⁹ ، 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 والتعليم²⁰.

المبحث الثاني

قياس كفاءة تخصيص الموارد في العراق نحو مجالات التنمية

أولاً: 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 مفصلاً 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 الوقت²¹ ، 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-حمائية البيئة، 6-

¹⁶ Cangiano , Marco & et.al,2013, Public Financial Management and Its Emerging Architecture, International Monetary Fund.p34.

¹⁷ Sofianu, Nicoleta,2010, Public Budgeting A Case Study of the Republic of Moldova, Master Thesis , Faculty Of Social Sciences ,Institute Of Economic Studies.p22.

¹⁸ Cangiano , Marco & et.al,2013, p134.

¹⁹ Schick , Allen,1998, p98.

²⁰ Niwagaba , Felex ,2017 , Public Financial Management and The Economy, Corse work 1-public finance management, University St. Augustine International University ,Uganda. On the website.p14.

²¹ IMF,2014, Government Finance Statistics Manual 2014, International Monetary Fund, Washington, D.C.p142-143.

الإسكان ومرافق المجتمع، 7-الصحة، 8-الأنشطة الترفيهية والثقافة والدينية، 9 -التعليم، 10-الحماية الاجتماعية.

الجدول (1ملحق) يوضح نسب الإنفاق حسب وظائف الحكومة في العراق للمدة 2005-2019 باستثناء مخصصات إقليم كردستان، إذ حازت الخدمات العمومية العامة على أعلى 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، الرئاسة 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 متوسطاً 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 قيمة 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 نظراً 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 مسوفاً نظراً لأولوية تحقيق الاستقرار الأمني نتيجة خطر الإرهاب الذي يتعرض له العراق، كما جاء التخصيص على الشؤون الاقتصادية متمثلاً بالإنفاق على وزارة التجارة والنقل والنفط والكهرباء والاتصالات والصناعة والمعادن والزراعة متقبلاً 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. أما أدنى قيمة فكانت 2.99% عام 2005.

كما يُظهر الجدول (1 ملحق) أن هناك استقراراً في قطاع حماية البيئة متمثلاً بالإنفاق على وزارة الموارد المائية، ووظيفة الأنشطة الترفيهية والثقافية والدينية متمثلاً بالإنفاق على كل من وزارة الثقافة والسياحة والآثار 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 كلاوظيفتين 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 متمثلاً 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 (1 ملحق) 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 الوظيفة 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.

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. وتم اعتماد المؤشرات في الجدول (2 ملحق).

ثانياً : قياس 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 الأخرى المشاركة بالتحليل²²، ويتبنى هذا التحليل نهجاً عملياً قوياً للسماح لصناع القرار بإجراء تحليل الكفاءة الخاص بهم وتفسير النتائج بسهولة²³.

²² 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.p37.

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 يساعد تحليل مغلف البيانات متخذي القرار على ²⁴ :

- 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 تقديراً لإمكانات ترشيد الموارد وتحسين مستوى المخرجات عند مؤسسات الأعمال ذات الكفاءة المنخفضة، وذلك لمساندة متخذ القرار في تخصيص الموارد بين مؤسسات الأعمال.

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 كفاءتها²⁵

يتم حساب درجة كفاءة كل كيان بالنسبة إلى حد الكفاءة. ومن ثم فإن 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 قوية²⁶.

ثالثاً: بناء مكونات المعادلة

من أجل قياس كفاءة التخصيص لمكونات الإنفاق في العراق فقد تم اعتماد مكونات الإنفاق الوظيفي في العراق للمدة 2005-2019 كمداخلات، 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.

²³ Huguenin, Jean-Marc, 2012, Data Envelopment Analysis (DEA) A pedagogical guide for decision makers in the public sector, Institut de hautes études en administration publique (idheap), Switzerland.p5.

²⁴ بتال وآخرون، احمد، 2017، تحليل مغلف البيانات: النظرية والتطبيقات، نور للنشر، ألمانيا. ص 16-17.

²⁵ 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.p4.

²⁶ Huguenin, Jean-Marc, 2012, p6.

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 وكالاتي:

1- يحتسب معدل المدخلات والمخرجات لكل قطاع (j) وبالنسبة لعدد الأعوام $A = 15$ وبحسب الصيغة

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

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

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

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

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

s. t

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

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

وتحسب كفاءة التخصيص بحسب الوظيفة وكفاءة التخصيص الاستثماري بحسب القطاع (j) على انه معدل كفاءة كل وظيفة وكل قطاع للسنوات $A=15$ ، إذ إن²⁷ :

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

رابعاً: تفسير النتائج

من خلال تطبيق أسلوب مغلف البيانات على البيانات في الجدول (ملحق 1) كمدخلات والبيانات في الجدول (ملحق 2) كمخرجات اظهر الجدول (1) 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 تحسناً أمنياً، 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

²⁷ 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>.p4-5

الشؤون الاقتصادية بالإتفاق على وزارة التجارة والنقل والنفط والكهرباء والاتصالات ووزارة الصناعة والمعادن ووزارة الزراعة، ويؤكد البنك الدولي أنه على الرغم من حجم الأموال المنفقة التي تم إنفاقها على هذه القطاعات إلا أن الانتعاش في هذه القطاعات كان بطيئاً ومحدوداً²⁸.

إن التخصيصات الموجهة إلى وزارة التجارة لتمويل نظام التوزيع العام فانه ما يزال هذا البرنامج يعاني من أوجه القصور متمثلاً 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 الأسعار الحرارية، وبالمثل فإن نوعية السلة ومكوناتها لا تتوافق مع احتياجات الأسر المستفيدة²⁹.

وفي مجال النفط فإن العراق لا يزال يعاني من تدني كميات النفط الخام المكرر محلياً، مما يؤدي إلى حدوث عجز كبير في سد حاجة الاستهلاك المحلي المتزايد لكل من البنزين والنفط الأبيض وغيرها من المشتقات النفطية مما اضطر العراق إلى الاستيراد هذه المشتقات من دول الجوار وتحمل الموازنة في مقابل ذلك تخصيصات كبيرة³⁰.

أما بالنسبة لقطاع الكهرباء فيذكر البنك الدولي أنه لا يزال هناك نقص مزمن في إنتاج 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 الرأسمالية³¹.

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)، فضلاً عن ذلك لم يكن هذا القطاع قادراً على تأسيس صناعات حديثة واستثمار الموارد من ثروات معدنية وطاقات بشرية³².

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 غالباً ما يلقي ظلاله على نقص التمويل للمزارعين والشركات الزراعية في المقابل توجد خيارات محدودة للتمويل خارج البرامج التي تمولها الحكومة³³، إن عدم كفاءة التخصيص نحو هذه الوزارة يرجع إلى انخفاض كفاءة الإنتاج الزراعي ومن ثم عدم قدرته على تأمين متطلبات الأمن الغذائي، فضلاً عن انخفاض البيئة

²⁸ World Bank ,2019, The Reconstruction of Iraq after 2003 Learning from Its Successes and Failures, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.p7.

²⁹ IMF,2017, Iraq Selected Issue , IMF Country Report No 17/252, International Monetary Fund ,Washington, D.C.p6-7

³⁰ وزارة التخطيط، 2013، خطة التنمية الوطنية 2013-2017، جمهورية العراق.ص13.

³¹ World Bank ,2019, 57-58.

³² وزارة التخطيط، 2018، خطة التنمية الوطنية 2018-2022، جمهورية العراق.ص157-158.

³³ World Bank,2020, Breaking Out of Fragility A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.p137

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 الإنتاج³⁴.

ويبين الجدول (1) 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 سنوياً، ويؤكد البنك الدولي أن هناك تقادماً في المشروعات الخدمية وأن وصول الأفراد للخدمات غير كافٍ³⁵.

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 الأسر الفقيرة وتقديم المزيد من المنافع الكافية وذلك للحد من تسريب منافع هذه المساعدات النقدية وشبه النقدية إلى الفئات الأعلى دخلاً³⁶.

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 الأمطار والثلوج التي تتساقط في أحواض الأنهر الرئيسية (دجلة والفرات)، وعدم قدرة الحكومة على إنشاء سدود، فإن هذا يولد نقصاً 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 المدينة³⁷.

كما أن تخصيصات الموازنة للإنفاق الصحي منخفضة في العراق مقارنة بالدول الأخرى، على الرغم من ارتفاع الإنفاق الإداري، فضلاً 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 المناطق³⁸.

الجدول (1) نتائج تحليل متوسط كفاءة التخصيص بحسب الوظيفة خلال المدة 2005-2019 مع مؤشرات الأداء باستخدام مغلف البيانات

³⁴ وزارة التخطيط، 2018، خطة التنمية الوطنية 2018-2022، جمهورية العراق. ص143-144.

³⁵ 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.p48-49

³⁶ IMF, 2017, p5.

³⁷ وزارة التخطيط، 2013. ص60

³⁸ 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.p60

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.

خامسا: خطة التنمية للقطاعات الاقتصادية من خلال تخصيص الموارد

بناءً على ما سبق عرضه من نتائج الكفاءة التخصيصية في العراق أظهرت قيم معاملات الكفاءة في الجدول (1) أن تخصيص الموارد وتوزيعها بحسب وظيفة الإنفاق لم يحقق الكفاءة المطلوبة (أي لم يتم اثبات فرضية البحث)، 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 سيما 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 (2) الأولويات الحكومية للتنمية بحسب أهميتها

مستوى الأهمية	الوظيفة
المستوى الأول	الصحة – التعليم – حماية البيئة
المستوى الثاني	الشؤون الاقتصادية – الإسكان ومرافق المجتمع – الحماية الاجتماعية – الأنشطة الترفيهية والثقافية والدينية
المستوى الثالث	الخدمات العمومية العامة – الدفاع – النظام العام وشؤون السلامة العامة

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

الاستنتاجات

- 1- افتتار خطط التنمية الوطنية الموضوعة من قبل الحكومة إلى التخصيص الكافي مما أسهم في عدم تحقيق أهداف التنمية المخططة.
- 2- أظهرت نتائج كفاءة تخصيص الموارد بحسب الإنفاق الوظيفي ان هناك عدم كفاءة في تخصيص الموارد لهذه الوظائف.
- 3- أثبتت 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.
- 4- ان قطاعات الصحة والتعليم والشؤون الاقتصادية اثبتت حاجتها الى التخصيص الكافي لتحقيق تنمية على المدى البعيد.
- 5- افتتار الحكومة العراقية الى اطر موازنة متوسطة الاجل ساهم في تخفيض كفاءة تخصيص الموارد.

التوصيات

- 1- 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.
- 2- التأكيد على تنفيذ التخصيصات الاستثمارية المقررة في الموازنة على مستوى الوزارات وعلى مستوى المحافظات من خلال تقارير سنوية عن الأداء.
- 3- تكامل خطط التنمية الوطنية مع اطر الموازنة متوسطة الأجل التي تعد المصدر الرئيس لتمويل هذه الخطط.
- 4- 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.
- 5- تحسين أولويات الإنفاق داخل القطاعات نفسها الممولة من قبل الحكومة من أجل تعزيز كفاءة التخصيص للقطاع بصورة اشم.
- 6- الربط بين تحديد الأولويات الوطنية الاستراتيجية وتخصيص الموارد لها ضمن اطر الموازنة متوسطة الأجل.

ملحق (1) ترتيب نسبة الإنفاق بحسب وظائف الحكومة إلى إجمالي الإنفاق في العراق للمدة 2005-2019 والتوصيف الإحصائي

العام/ الوظيفة العامة	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	437.5	17.85	710.5	89.3	6.39	803.	41.7	1.38	70.8	0.49
الانحراف لمعياري	111.3	9.06	42.9	3.53	21.1	1.38	600.	70.9	0.29	0.28
أعلى قيمة	57.63	28.41	15.95	14.51	8.75	5.59	2.6	3.04	1.35	0.99
أدنى 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 الباحثان استناداً إلى تصنيف صندوق النقد الدولي وباعتماد على:

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

الملحق (2) 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 المخدمين 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 الباحثان بالاعتماد على:

- 1- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، 2011، مؤشرات البيئة المستدامة ذات الأولوية في العراق، قسم إحصاء البيئة.
- 2- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، 2018، مؤشرات الإنذار المبكر للربع الأول لعام 2020، مديرية الحسابات القومية.
- 3- وزارة الصحة، التقرير الإحصائي السنوي، تقارير مختلفة.
- 4- البنك الدولي، مؤشرات الحوكمة الدولية <http://info.worldbank.org/governance/wgi>
- 5- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات <http://cosit.gov.iq/ar>
- 6- مركز الأبحاث الاقتصادية والإحصائية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية (سيسرك) <https://www.sesric.org/ar>