

حتمية اتجاهات الموازنة الحديثة: إعادة هيكلة المالية العامة في العراق

The Imperative of Modern Budgeting Trends Restructuring Iraq's Public Finances

الباحثين

أ.د. علي نعيم جاسم م. علي حسين خضير م.م. حيدر حسن كاظم

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

alinaemjasim@gmail.com

ali.h.kh13@gmail.com

Hayderali1979@gmail.com

رقم التصنيف الدولي ISSN 2709-2852

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٣/١١/٩ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٣/١٢/١٣

المستخلص

يهدف هذا البحث إلى دراسة إطار الموازنة الحالية في العراق، واستكشاف التحديات الكامنة فيه مع التأكيد على الحاجة الملحة لأساليب الموازنة الحديثة. ومن خلال تحليل البيانات المالية للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٣، تسلط الدراسة الضوء على التناقضات بين النفقات المتوقعة والفعلية، مع التركيز على الاعتماد المفرط على عائدات النفط والانحرافات المتكررة في الموازنة. تدعو الدراسة إلى اعتماد الموازنة على أساس الأنشطة (ABB) كحل محتمل لمعالجة هذه المشكلات. تمت مناقشة أهمية ABB في إعادة تخصيص الموارد بناءً على الأنشطة الفعلية، وتنويع مصادر الإيرادات، وتحسين التخصيص الخاص بالقطاع. وتقدم الورقة أيضاً خارطة طريق استراتيجية



مجلّة العلوم المالية والمحاسبية

العدد الرابع عشر/ حزيران ٢٠٢٤

الصفحات ٢٢١ - ٢٤٤

لتكامل ABB في العراق، مع التركيز على تجربة المنهجية في وزارات مختارة، والبحث عن الخبرات الدولية، ومواءمة القوانين المالية مع ممارسات ABB. يساهم هذا المقال في الحديث عن الإصلاح المالي في العراق ويقدم مخططاً تفصيلياً للدول التي تنتقل إلى الانتقال إلى أنظمة الموازنة الحديثة.

الكلمات المفتاحية : الموازنة الحديثة ، المالية العامة .

Abstract:

This research aims to examine Iraq's current budgetary framework, exploring its inherent challenges while underscoring the imperative need for modern budgeting methods. By analyzing fiscal data from 2009-2013, the study highlights the discrepancies between projected and actual expenditures, emphasizing an over-reliance on oil revenues and frequent budgetary deviations. The article advocates for the adoption of Activity-Based Budgeting (ABB) as a potential solution to address these issues. ABB's relevance in reallocating resources based on actual activities, diversifying revenue streams, and improving sector-specific allocation is discussed. The paper further offers a strategic roadmap for ABB integration in Iraq, emphasizing piloting the methodology in select ministries, seeking international expertise, and aligning fiscal laws with ABB practices. This article contributes to the discourse on fiscal reform in Iraq and offers a blueprint for countries looking to transition to modern budgeting systems.

Keywords: modern budge , public finance.

١. المقدمة: الموازنة العامة في العراق

تعد الموازنة العامة الفيدرالية أداة أساسية لأي حكومة لتنفيذ السياسات وتخصيص الموارد والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي (Maritan & Lee, 2017). في العراق، عملية إعداد الموازنة العامة الاتحادية محفوفة بالتحديات، لا سيما بسبب تقلب عائدات النفط، والاضطرابات الاجتماعية، والعقبات البيروقراطية. بالنظر إلى هذه

الديناميكيات، هناك حاجة فورية للعراق للنظر في فوائد تقنيات الموازنة الحديثة، وتحديدًا الموازنة على أساس الأنشطة (ABB)، لتعزيز فعالية الإنفاق العام (Al-Ghelaiqah et al., 2015; Maher et al., 2022). سوف تتعمق هذه الورقة في جدوى تطبيق الموازنة على أساس الأنشطة وآثاره في السياق العراقي. ومن خلال تحليل الأدبيات الموجودة والبيانات الحالية، يسعى هذا البحث إلى إلقاء الضوء على الفوائد والتحديات المحتملة للانتقال إلى ABB، وبالتالي تقديم منظور قيم لصانعي السياسات وأصحاب المصلحة.

١- المبحث الاول/ منهجية البحث

١.١ - مشكلة البحث

على الرغم من موارده الطبيعية الهائلة، يواجه العراق تحديات متكررة في الموازنة، والتي تتجلى في الاختلالات المالية، وسوء تخصيص الموارد، وعدم كفاية الخدمات العامة، وعدم الكفاءة الشاملة. وتظل عملية إعداد الموازنة جامدة، وكثيرًا ما تتجاهل المتطلبات التنموية الفعلية للبلاد. وبالنظر إلى تجارب الأمة - التداعيات الاقتصادية لتقلب أسعار النفط في عام ٢٠١٤ والاحتجاجات الاجتماعية والسياسية في ٢٠١٩-٢٠٢٠ - تبرز ضرورة حاسمة لإعادة تقييم وتحديث ممارسات الموازنة في العراق.

٢.١ - أسئلة البحث

١. ما هي التحديات الكامنة في إطار الموازنة الحالية في العراق، كما يتضح من

البيانات التاريخية؟

٢. كيف يمكن للموازنة على أساس الأنشطة أن تعالج هذه التحديات وتعزز

الاستقرار المالي؟

٣. ما هي العوائق المحتملة التي قد يواجهها العراق في التحول إلى نظام

موازنة حديث مثل ABB؟

٣.١- أهداف البحث

١. إجراء تحليل نقدي للمشهد المالي في العراق للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٣، مع التركيز على مصادر الإيرادات وأنماط الإنفاق والانحرافات في الموازنة.
٢. توضيح مبادئ الموازنة على أساس الأنشطة وتقييم إمكانية تطبيقها في السياق العراقي.
٣. تقديم توصيات للتنفيذ المرحلي ل الموازنة على أساس الأنشطة في العراق، مع الأخذ في الاعتبار التحديات والفوائد المحتملة.

٤.١- فرضيات البحث:

١. إن اعتماد العراق التاريخي على عائدات النفط وما تلا ذلك من انحرافات في الإيرادات يدل على نقاط الضعف المنهجية في الموازنة.
٢. إن اعتماد تقنيات الموازنة الحديثة مثل الموازنة على أساس الأنشطة يمكن أن يحسن بشكل كبير التخطيط المالي وتخصيص الموارد وكفاءة الإنفاق في العراق.
٣. إن التحول إلى نهج الموازنة على أساس الأنشطة في العراق سوف يستلزم بذل جهود متضافرة في بناء القدرات، وإشراك أصحاب المصلحة، وإحداث نقلة نوعية في التخطيط المالي.

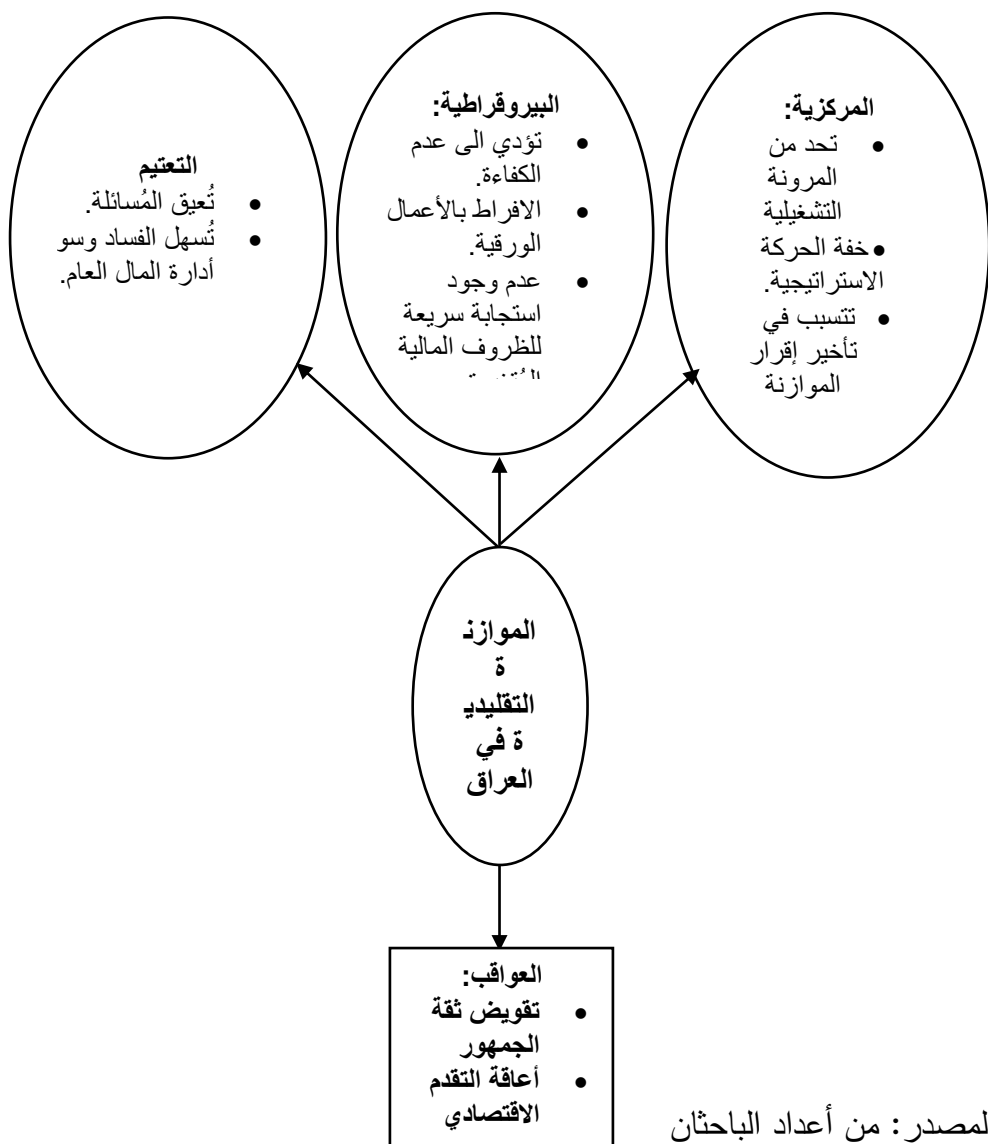
٢- المبحث الثاني/ الجانب النظري

١.٢- الموازنة التقليدية في العراق

يتميز نظام الموازنة التقليدي في العراق بالمركزية والبيروقراطية والغموض. يحد هذا النظام من المرونة التشغيلية وخفة الحركة الاستراتيجية لمختلف القطاعات الحكومية، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تأخير وعدم كفاءة في الموافقة على الموازنة وتنفيذها (Salman et al., 2023). وعلاوة على ذلك، يفتقر النظام التقليدي إلى الشفافية، الأمر الذي يجعل من الصعب مساءلة المسؤولين العموميين عن مسؤولياتهم وأدائهم المالي. وقد أدى هذا الافتقار إلى المساءلة أيضاً إلى تسهيل الفساد وسوء

إدارة الأموال العامة، مما أدى إلى تقويض ثقة الجمهور وإعاقة التقدم الاقتصادي في البلاد (fazil, 2021). ونظرًا لتعقيدات نظام الموازنة هذا، يقدم الشكل (١) نظرة ثاقبة لعواقب نظام الموازنة التقليدي في العراق.

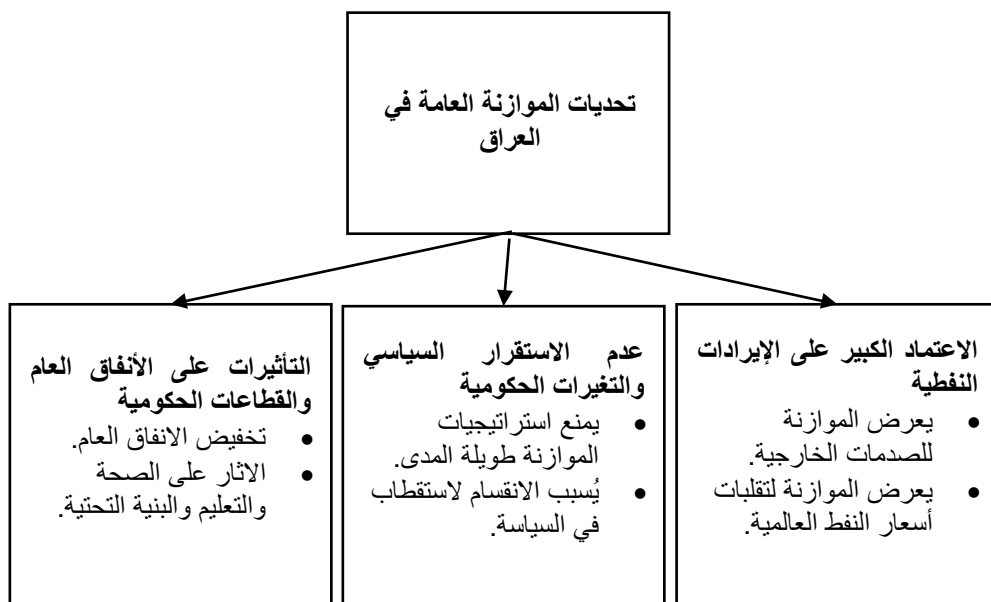
الشكل (١): عواقب نظام الموازنة التقليدي في العراق



١.١.٢- تحديات الموازنة العامة في العراق

أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها الموازنة العامة في العراق هو اعتمادها الكبير على عائدات النفط، والتي تمثل ٨٩% من إجمالي إيراداته العامة (Mansour et al., 2021). وهذا الاعتماد على النفط يعرض الموازنة العامة للعراق للصدمات والشكوك الخارجية، مثل تقلب أسعار النفط العالمية. على سبيل المثال، في عام ٢٠٢٠، واجه العراق أزمة مالية بسبب انهيار أسعار النفط وسط جائحة كوفيد-١٩. واضطرت الحكومة إلى خفض الإنفاق العام بنسبة ٩%، مما أثر على القطاعات الحيوية مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية (Mansour et al., 2021). ويتمثل التحدي الآخر في عدم الاستقرار السياسي والتغييرات المتكررة في الحكومة التي حالت دون تطوير استراتيجيات الموازنة طويلة المدى ((Khaghaany, 2022)). وقد ساهمت هذه العوامل أيضًا في تفتت النظام السياسي واستقطابه، مما يجعل من الصعب التوصل إلى توافق في الآراء والتنسيق بشأن قضايا الموازنة (Khaghaany, 2022). ويوضح الشكل (٢) التحديات التي تواجه الموازنة العامة العراقية.

الشكل (٢). التحديات التي تواجه الموازنة العامة العراقية



المصدر: من أعداد الباحثان

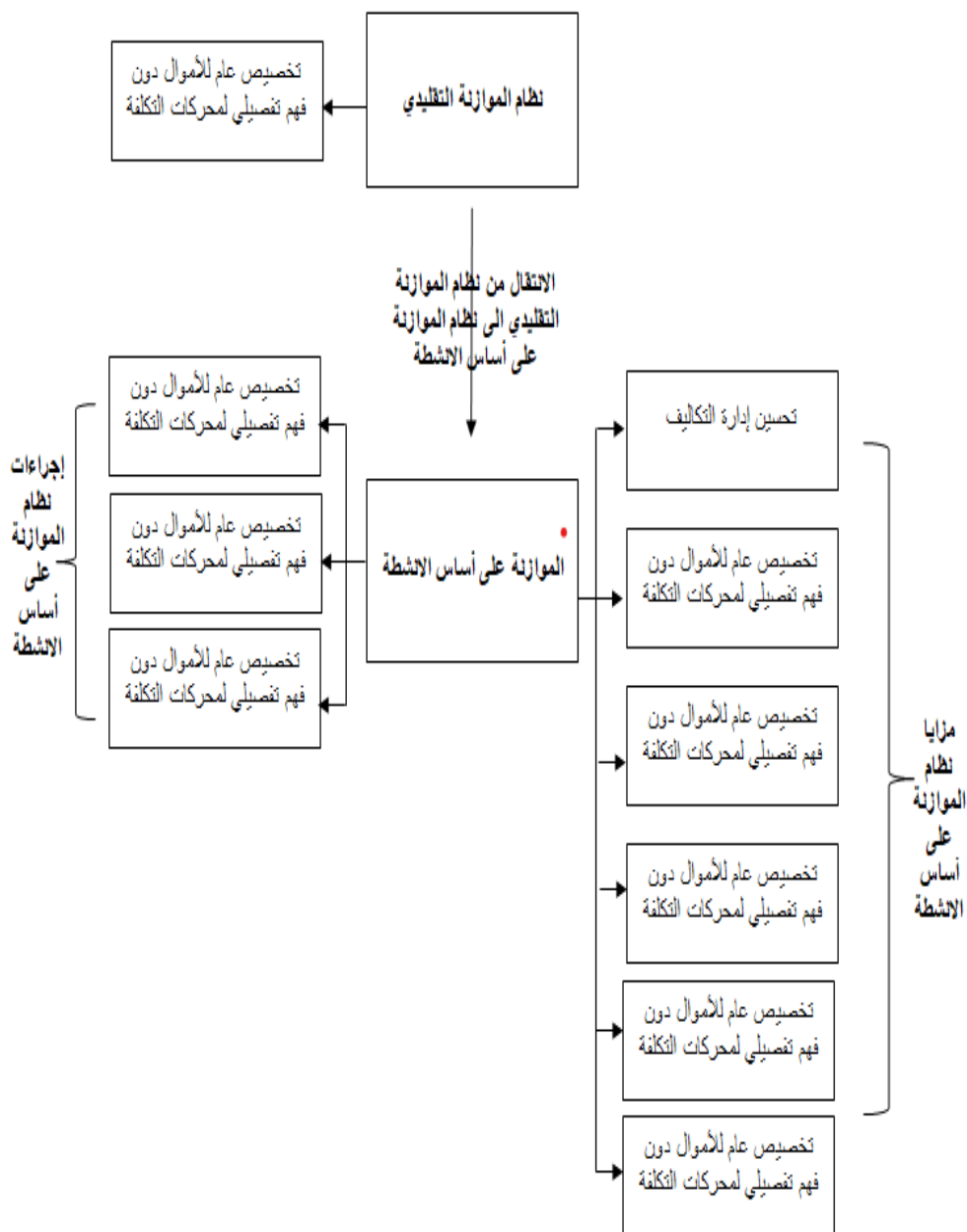
٢.١.٢-الموازنة على أساس النشاط (ABB):

ظهرت الموازنة على أساس النشاط (ABB) في أواخر القرن العشرين عندما كانت المنظمات تبحث عن طريقة أكثر دقة ودقة لتخصيص التكاليف على المنتجات والخدمات (Maritan & Lee, 2017). في البداية، أخذت الفكرة من نظام التكلفة على أساس النشاط (ABC)، وهي منهجية مصممة لفهم التكلفة الحقيقية والربحية للمنتجات والخدمات الفردية. تم تطبيق الموازنة على أساس الأنشطة لأول مرة بشكل بارز في الصناعات التحويلية، حيث كان فهم تكلفة الأنشطة والعمليات أمرًا بالغ الأهمية للتسعير التنافسي والكفاءة (Innes et al., 2000).

تهدف الموازنة على أساس النشاط إلى توفير المزيد من الشفافية والكفاءة في تخصيص الموارد.

تتضمن تحديد الأنشطة التي تتكبد تكاليف داخل المنظمة وتخصيص موارد الموازنة لهذه الأنشطة على وجه التحديد. يتناقض هذا الأسلوب مع أساليب إعداد الموازنة التقليدية، التي تخصص الأموال بشكل أكثر عمومية وفي كثير من الأحيان دون فهم تفصيلي لما يولد التكاليف. تكمن قوة هذا النوع في النهج الموجه نحو التفاصيل، والذي يعمل على تحسين إدارة التكاليف وتعزيز فهم كيفية استخدام الموارد. ومن خلال ربط الموارد ومخصصات الموازنة مباشرة بالأنشطة، يمكن للمؤسسات تحديد فرص توفير التكاليف وتحسين الأداء بشكل أفضل. وتساعد الموازنة على أساس النشاط أيضًا المؤسسات على مواءمة تخصيص مواردها مع أهدافها الإستراتيجية وأنشطتها التي تولد القيمة، بالإضافة إلى قياس كفاءة وفعالية كل نشاط. تعتبر الموازنة على أساس النشاط مفيدة بشكل خاص للبيئات المعقدة والديناميكية، حيث قد تفشل طرق إعداد الموازنة التقليدية في تحديد التكلفة والقيمة الحقيقية للأنشطة (Hansen et al., 2003; Innes et al., 2000; Maritan & Lee, 2017).

الشكل (٣). عمليات إعداد الموازنة على أساس النشاط مقابل الموازنة التقليدية



٣- المبحث الثالث/ الجانب العملي

١.٣- منهجية البحث

تستخدم هذه الدراسة نهجا كميا لتقييم الكفاءات والفوائد المحتملة لتنفيذ الموازنة على أساس الأنشطة (ABB) داخل وزارة التعليم العالي العراقية (MOHE) من ٢٠٠٩-٢٠١٣. تركز البيانات المستمدة من المستودعات الحكومية ومنشورات وزارة التعليم العالي على مخصصات الإيرادات والنفقات التفصيلية ومقاييس الكفاءة للفترة المحددة. باستخدام برامج النمذجة المالية، ستطبق المحاكاة مبادئ الموازنة على أساس الأنشطة على موازنة وزارة التعليم العالي، مما يؤدي إلى إنشاء سيناريوهات تتراوح من تطبيق الموازنة على أساس الأنشطة الجزئي إلى التطبيق الكامل. سيقوم التحليل الإحصائي بعد ذلك بمقارنة نسب الكفاءة المالية ومعدلات تنفيذ الموازنة وفعالية الإنفاق بين الأنظمة التقليدية والأنظمة القائمة على ABB. سيتم استخدام تحليلات الانحدار واختبارات t لتحديد العلاقات والاختلافات في كفاءة الموازنة. وتتوج الدراسة بتطوير نموذج تنبؤي، يتنبأ بالفوائد المالية المحتملة لوزارة التعليم العالي من اعتماد نهج موازنة الـ ABB، ويتم تنقيحه بناءً على سياقات وزارة التعليم العالي المحددة والعوامل الاقتصادية الأوسع.

٢.٣- المشهد المالي للعراق (٢٠٠٩-٢٠١٣)

يعتبر العراق أحد أكبر منتجي ومصدري النفط في العالم، لكن اقتصاده والتمويل العام يعتمدان بشكل كبير على تقلبات أسعار النفط والإنتاج. في هذه المقالة، سندرس المشهد المالي للعراق من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٣، وهي فترة شهدت تغييرات كبيرة في أسواق النفط العالمية والإقليمية، وكذلك التحديات السياسية والأمنية المحلية. سنستخدم بيانات من البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي (IMF)، وإدارة معلومات الطاقة الأمريكية (EIA) لتحليل إيرادات حكومة العراق، وإيرادات النفط، وانحراف الإيرادات خلال هذه الفترة.

يقدم الجدول ١ تحليلاً لإيرادات الحكومة والنفط في العراق من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٣. ويوضح إجمالي إيرادات الحكومة المركزية، هي إجمالي الاموال المُتحصلة من مصادر مختلفة، مثل الضرائب والتعريفات والرسوم والمنح وصادرات النفط. ويوضح الجدول أيضاً الإيرادات المتولدة تحديداً من صادرات النفط، مما يسلط الضوء على اعتماد العراق المالي على هذا القطاع. أذ يعكس عمود "الإيرادات غير النفطية" مدى مساهمة عائدات النفط في إجمالي الإيرادات الحكومية أو هيمنتها، مما يوفر نظرة ثاقبة حول الاعتماد الاقتصادي على قطاع النفط.

الجدول ١: تحليل إيرادات الحكومة والنفط في العراق (٢٠٠٩-٢٠١٣). ترليون دينار عراقي

السنة	اجمالي الإيرادات الحكومية	الإيرادات بيع النفط الخام	الإيرادات غير النفطية
2009	55,243,526	48,871,708	6,371,818
2010	70,178,223	66,819,670	3,358,553
2011	108,807,392	98,090,214	10,717,178
2012	119,817,224	116,597,076	3,220,148
2013	113,767,395	110,677,542	3,089,853

المصدر: (الدعمي، ٢٠١٨) بتصرف من الباحثين

يُظهر الجدول ١ تحليلاً لإيرادات الحكومة العراقية وإيرادات النفط من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٣. تُعرض الإيرادات الحكومية الإجمالية التي تم جمعها من مصادر متعددة بما في ذلك الضرائب، الرسوم، الإيرادات من النفط وغيرها. وقد ارتفعت هذه الإيرادات من ٥٥,٢٤٣,٥٢٦ مليون دينار عراقي في عام ٢٠٠٩ إلى ١١٣,٧٦٧,٣٩٥ مليون دينار عراقي في عام ٢٠١٣، وهو ما يعكس تأثير ارتفاع أسعار النفط وزيادة الإنتاج خلال هذه الفترة. من ناحية أخرى، تُظهر إيرادات بيع النفط الخام ارتفاعاً من ٤٨,٨٧١,٧٠٨ مليون دينار عراقي في عام ٢٠٠٩ إلى ١١٠,٦٧٧,٥٤٢ مليون دينار عراقي في عام ٢٠١٣، مما يدل على اعتماد العراق الكبير على قطاع النفط. ومع ذلك، فإن الإيرادات غير النفطية كانت منخفضة، حيث بلغت ٦,٣٧١,٨١٨

مليون دينار عراقي في عام ٢٠٠٩ و ٣,٠٨٩,٨٥٣ مليون دينار عراقي في عام ٢٠١٣، مما يؤكد على الحاجة الملحة لتنويع مصادر الإيرادات وتعزيز الاستقرار الاقتصادي للبلاد. هذا الوضع يجعل الاقتصاد العراقي عرضة للتقلبات في سوق النفط العالمي ويبرز الحاجة الماسة لتطوير استراتيجيات لتنويع الاقتصاد وتحسين الإدارة المالية.

٣.٣- تحليل الإنفاق

جانب آخر من المشهد المالي للعراق هو إنفاقه، والذي يعكس أولويات الإنفاق وكفاءته. في هذا القسم، سنبحث إجمالي الإنفاق في العراق والنفقات التشغيلية والاستثمارية من عام ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٣، باستخدام بيانات من الهيئات الدولية إضافة إلى بيانات وزارة المالية العراقية.

يوضح الجدول ٢ إجمالي النفقات والنفقات التشغيلية والاستثمارية للعراق من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٣. إجمالي الإنفاق هو مبلغ الأموال التي تنفقها الحكومة المركزية على العناصر المختلفة، مثل الرواتب والمعاشات التقاعدية والإعانات والسلع والخدمات وخدمة الديون والمشاريع الرأسمالية والتي هي جزء من النفقات التشغيلية والتي يمكن أن تُعرف بأنها النفقات المتكررة الضرورية للحفاظ على الأداء الطبيعي للحكومة. أما النفقات الاستثمارية فهي النفقات الرأسمالية التي تهدف إلى زيادة القدرة الإنتاجية للاقتصاد، مثل البنية التحتية، والتعليم، والصحة، والأمن.

الجدول ٢: إجمالي الإنفاق والنفقات الحالية والاستثمار (تريليون دينار عراقي)

السنة	إجمالي الإنفاق الحكومي	النفقات التشغيلية	الانفاق الاستثماري
2009	10.51	52.57	42.05
2010	19.47	64.35	44.88
2011	13.62	69.64	56.02
2012	20.76	90.37	6.92
2013	34.65	106.87	72.23

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة المالية العراقية، (USA E.I.A., 2023) بتصرف من الباحثين

كما نرى من الجدول ٢، زاد إجمالي الإنفاق في العراق بشكل ملحوظ من ١٠.٥١ تريليون IQD في عام ٢٠٠٩ إلى ٣٤.٦٥ تريليون في عام ٢٠١٣، ويرجع ذلك أساساً إلى التوسع في توظيف القطاع العام والأجور، وكذلك الزيادة في الإنفاق الأمني. ومع ذلك، ارتفعت النفقات التشغيلية للعراق بشكل كبير من ٥٢.٥٧ تريليون IQD في عام ٢٠٠٩ إلى ١٠٦.٨٧ تريليون في عام ٢٠١٣، وهو ما يمثل متوسط ٨٠.٤ ٪ من إجمالي الإنفاق خلال هذه الفترة. هذا يعني أن استثمارات العراق كانت منخفضة للغاية وغير كافية لتلبية احتياجاتها التنموية، مثل إعادة بناء بنيتها التحتية التي مزقتها الحرب، وتحسين خدماتها العامة، وتنويع اقتصادها. ونتيجة لذلك، كان استثمار العراق ٦.٩٢ تريليون فقط في عام ٢٠١٢ و ٧٢.٢٣ تريليون في عام ٢٠١٣، وهو ما يمثل متوسط ١٩.٦ ٪ من إجمالي الإنفاق خلال هذه الفترة. هذا يدل على أن السياسة المالية للعراق كانت جامدة للغاية وغير فعالة، وأنها كانت بحاجة إلى ترشيد نفقاتها التشغيلية وزيادة استثماراتها.

٥.٣-تحليل موازنة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق

أحد القطاعات الحاسمة لتنمية العراق هو قطاع التعليم العالي، وهو المسؤول عن إنتاج رأس المال البشري المؤهل وتعزيز البحث والابتكار. سنتناول في هذا القسم تحليل موازنة وزارة التعليم العالي للأعوام ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٣، باستخدام بيانات من البنك الدولي ووزارة المالية.

يوضح الجدول ٣ نفقات وزارة التعليم العالي السنوية للعراق من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٣. وتنقسم نفقات وزارة التعليم العالي إلى خمس فئات: تعويضات الموظفين، واللوازم السلعية، ولوازم الخدمات، وصيانة الأصول، والنفقات الرأسمالية. تعويضات الموظفين هي المبالغ المالية المدفوعة لموظفي الوزارة، مثل الرواتب والبدلات والمكافآت. اللوازم السلعية هي السلع والمواد التي تشتريها الوزارة، مثل الكتب

والقرطاسية والمعدات. لوازم الخدمات هي الخدمات التي تتعاقد عليها الوزارة مثل النقل والاتصالات والمرافق. صيانة الأصول هي تكلفة صيانة وإصلاح أصول وزارة التعليم العالي، مثل المباني والمركبات وأجهزة الحاسوب. النفقات الرأسمالية هي الاستثمار في الأصول الجديدة أو القائمة من قبل وزارة التعليم العالي، مثل البناء والتجديد والاستحواذ.

الجدول ٣: نفقات وزارة التعليم العالي السنوية (تريليون دينار)

السنة	تعويضات الموظفين	المستلزمات السلعية	المستلزمات الخدمية	صيانة الموجودات	النفقات الرأسمالية	معدل تنفيذ الموازنة
2009	1.36	0.03	0.02	0.03	0.03	80%
2010	1.4	0.06	0.04	0.06	0.15	69%
2011	1.46	0.05	0.05	0.04	0.08	68%
2012	1.63	0.07	0.06	0.05	0.14	67%
2013	1.77	0.07	0.06	0.06	0.14	63%

(المصدر: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي) بتصرف من الباحثين

يوضح الجدول ٣، أن نفقات وزارة التعليم العالي زادت بشكل طفيف من ١.٤٧ تريليون دينار عراقي في عام ٢٠٠٩ إلى ٢.١ تريليون دينار عراقي في عام ٢٠١٣، ويرجع ذلك أساساً إلى الزيادة في تعويضات الموظفين. ومع ذلك، انخفض إنفاق وزارة التعليم العالي أيضاً كنسبة من إجمالي الإنفاق الحكومي من ١٤% في عام ٢٠٠٩ إلى ٦% في عام ٢٠١٣، مما يشير إلى انخفاض نسبي في الأولوية التي توليها الحكومة للتعليم العالي. علاوة على ذلك، تركزت نفقات وزارة التعليم العالي في الغالب على النفقات الجارية، مثل تعويضات الموظفين واللوازم السلعية، والتي شكلت في المتوسط ٨٦.٨% من إجمالي نفقات وزارة التعليم العالي خلال هذه الفترة. وهذا يعني أن نفقات وزارة التعليم العالي كانت منخفضة للغاية وغير كافية لتلبية احتياجاتها الاستثمارية، مثل تحسين جودة مؤسسات التعليم العالي وإمكانية الوصول إليها، وتعزيز القدرة على البحث والابتكار، وتنويع البرامج والتخصصات الأكاديمية.

ونتيجة لذلك، بلغت النفقات الرأسمالية لوزارة التعليم العالي ٠.١٤ تريليون دينار عراقي فقط في عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣، وهو ما يمثل متوسط ٧.٦% من إجمالي نفقات وزارة التعليم العالي خلال هذه الفترة. علاوة على ذلك، كان معدل تنفيذ موازنة وزارة التعليم العالي منخفضاً أيضاً، حيث انخفض من ٨٠% في عام ٢٠٠٩ إلى ٦٣% في عام ٢٠١٣، مما يشير إلى ضعف الأداء في إنفاق الأموال المخصصة بكفاءة وفعالية. وهذا يدل على أن السياسة المالية لوزارة التعليم العالي كانت مقيدة للغاية وغير كافية، وأنها بحاجة إلى زيادة مخصصاتها واستخدامها من الأموال لتطوير التعليم العالي.

٥.٣ - الانحراف في النفقات

أحد مؤشرات الإدارة والأداء المالي هو الانحراف في النفقات، والذي يقيس الفرق بين النفقات المتوقعة والفعلية من قبل الحكومة ووزاراتها. سنتناول في هذا القسم انحراف نفقات الموازنة العامة وموازنة وزارة التعليم العالي من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٣، باستخدام بيانات وزارة المالية.

يوضح الجدول ٤ النفقات المتوقعة مقابل النفقات الفعلية للموازنة العامة وموازنة وزارة التعليم العالي للعراق من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٣. انحراف الموازنة العامة هو الفرق بين إجمالي النفقات المخطط لها من قبل الحكومة المركزية وإجمالي النفقات التي تنفذها الحكومة المركزية. إن انحراف موازنة وزارة التعليم العالي هو الفرق بين إجمالي النفقات المخطط لها من قبل الوزارة وإجمالي النفقات التي تنفذها الوزارة.

الجدول ٤: النفقات المتوقعة مقابل النفقات الفعلية (تريليون دينار عراقي)

السنة	انحراف الموازنة العامة	انحراف موازنة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
2009	58.65	0.3
2010	65.19	0.68
2011	83.04	0.68
2012	96.37	0.85

1.16	103.78	2013
------	--------	------

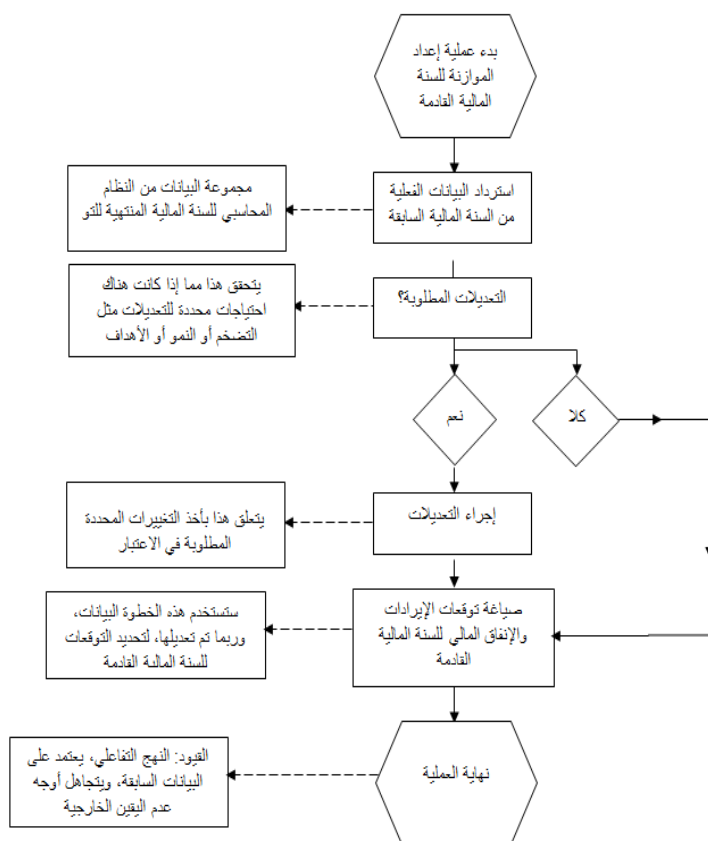
المصدر: (وزارة المالية العراقية) بتصرف من الباحثين

وكما يتبين من الجدول ٤، فإن انحراف الموازنة العامة وموازنة وزارة التعليم العالي كانا إيجابيين في كل عام من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٣، مما يشير إلى أن الحكومة المركزية ووزارة التعليم العالي أنفقتا أقل مما خططا له. لكن انحراف الموازنة العامة كان أكبر بكثير من انحراف موازنة وزارة التعليم العالي، إذ تراوح من ٥٨.٦٥ تريليون دينار عام ٢٠٠٩ إلى ١٠٣.٧٨ تريليون دينار عام ٢٠١٣، في حين تراوح انحراف موازنة وزارة التعليم العالي من ٠.٣ تريليون دينار عام ٢٠٠٩ إلى ١.١٦ تريليون دينار عام ٢٠١٣. وهذا يعني أن كلا من الحكومة المركزية ووزارة التعليم العالي يواجهان صعوبات في تنفيذ موازنتهما بفعالية وكفاءة، لكن الحكومة المركزية تواجه تحديات أكثر من وزارة التعليم العالي. وتشمل بعض الأسباب المحتملة لهذا الانحراف عدم الاستقرار السياسي، والتهديدات الأمنية، وضعف المؤسسات، والفساد، والقيود على القدرات، والصدمات الخارجية. وهذا يدل على أن السياسة المالية لكل من الحكومة المركزية ووزارة التعليم العالي كانت غير مؤكدة إلى حد كبير ولا يمكن التنبؤ بها، وأنها بحاجة إلى تحسين تخطيط ميزانيتها وتنفيذها.

٦.٣- منهجية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في تخصيص التكاليف

تعتمد منهجية توزيع التكاليف في وزارة التعليم العالي على طريقة إعداد الموازنة التاريخية، والتي تستخدم البيانات الفعلية من العام السابق، المستمدة من نظامها المحاسبي، لتوقع الإيرادات والنفقات للسنة المالية القادمة. ويرتكز هذا النهج التقليدي على الأداء الفعلي، مع إجراء التعديلات على أساس احتياجات محددة، مثل التضخم، والنمو، والأهداف الاستراتيجية. ومع ذلك، فإن هذه الطريقة لها أيضاً بعض القيود، مثل كونها تفاعلية وليست استباقية، والاعتماد على الافتراضات السابقة بدلاً من السيناريوهات المستقبلية، وتجاهل العوامل الخارجية والشكوك (Al-Mahaini & Salloum, 2007).

شكل (٤). مخطط انسيابي لمنهجية تخصيص التكاليف في وزارة التعليم العالي



ويوضح الشكل ٤ الخطوات التي تتبعها وزارة التعليم العالي لتخصيص تكاليفها للسنة المالية التقديرية. أذ تبدأ باسترجاع البيانات الفعلية من العام السابق مثل الإيرادات والمصروفات من النظام المحاسبي. ثم يتحقق مما إذا كانت هناك أي تعديلات مطلوبة، مثل التضخم أو النمو أو الأهداف الاستراتيجية. إذا كانت الإجابة بنعم، فيتم إجراء التعديلات اللازمة على البيانات. إذا كانت الإجابة لا، فيتم الانتقال إلى الخطوة

التالية. الخطوة الأخيرة هي توقع الإيرادات والنفقات للسنة التقديرية بناءً على البيانات، سواء تم تعديلها أم لا. ينتهي المخطط الانسيابي بعقدة نهاية.

أن المخطط الانسيابي يُشير أيضاً إلى القيود المفروضة على هذه المنهجية. إذ إن هذا النهج هو رد الفعل، أي أنه لا يتوقع التغيرات أو التحديات المستقبلية. كما أنه يعتمد على البيانات السابقة، والتي قد لا تعكس الوضع الحالي أو المستقبلي. وأخيراً، فهو يتجاهل أوجه عدم اليقين الخارجية، مثل تقلبات السوق، أو عدم الاستقرار السياسي، أو العوامل البيئية، التي قد تؤثر على أداء وزارة التعليم العالي وميزانياتها.

٧.٣- كيف يمكن للموازنة على أساس الأنشطة أن تعالج تحديات الموازنة في

العراق

١.٧.٣- إعادة تخصيص الموارد بناءً على الأنشطة الفعلية:

في ظل الموازنة التقليدية، غالباً ما يظل تخصيص الموارد جامداً، مدفوعاً بالمخصصات التاريخية بدلاً من الاحتياجات الحالية أو الأهمية الاستراتيجية. ومن ناحية أخرى، يربط نهج موازنة الـ الموازنة على أساس الأنشطة التكاليف بالأنشطة، مما يضمن تخصيص الموارد بناءً على العمليات الفعلية والضرورات الاستراتيجية (Kaplan & Andrrson, 2007). بالنسبة للعراق، يمكن أن يترجم ذلك إلى تخصيص أكثر كفاءة لموارده، ومعالجة أوجه القصور المزمنة، والحد من الهدر.

٢.٧.٣- تنويع مصادر الإيرادات:

وبينما يعتمد العراق تقليدياً بشكل كبير على عائدات النفط، يمكن لنهج موازنة الـ الموازنة على أساس الأنشطة أن تساعد في تنويع مصادر إيراداتها. ومن خلال تحديد وفهم التكاليف والإيرادات المرتبطة بأنشطة محددة، يمكن لواضعي السياسات استكشاف مصادر بديلة للإيرادات والحد من تعرض البلاد لتقلبات أسعار النفط. وكما أشار (2009)، فإن التفاصيل التي يُقدمها نهج الموازنة على أساس الأنشطة يمكن أن تؤدي إلى تعزيز تنويع الإيرادات.

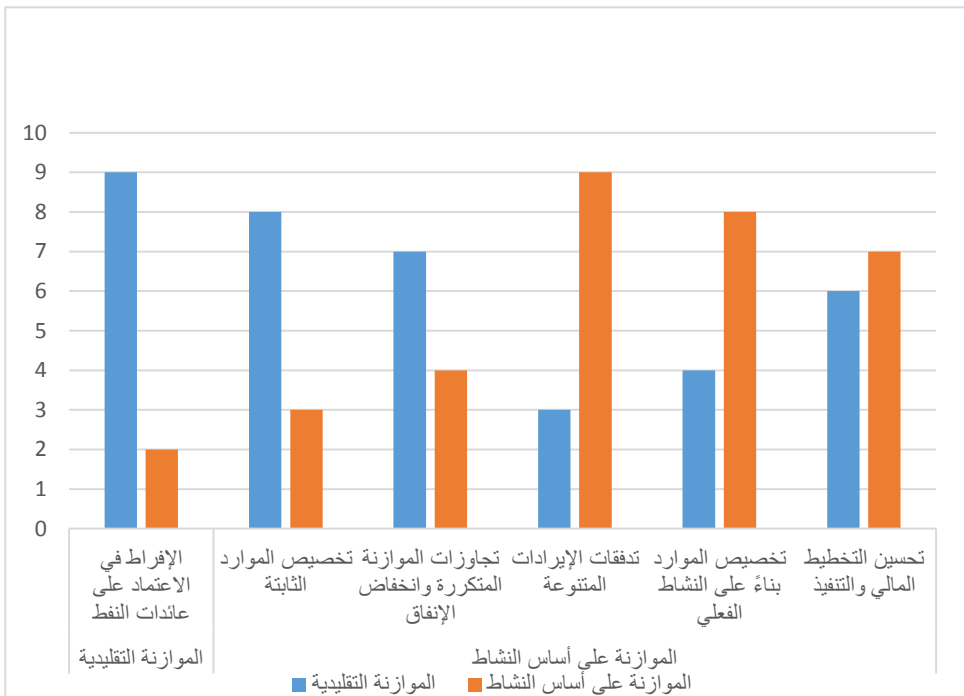
٨.٣- التخصيص على أساس القطاع:

من خلال توفير فهم أوضح للتكاليف المرتبطة بقطاعات محددة، تسمح موازنة ألد الموازنة على أساس الأنشطة بتخصيص موارد أكثر إستراتيجية خاصة بقطاعات محددة. يمكن لهذا التخصيص المستهدف أن يعزز النمو القطاعي، كما أبرزه (Schoute 2009)، مما يضمن حصول القطاعات الحيوية لمستقبل العراق - مثل التعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية - على التمويل المطلوب.

٩.٣- تحسين التخطيط والتنفيذ المالي:

يمكن أن يساعد نهج موازنة الموازنة على أساس الأنشطة القائم على النشاط في تحسين الدقة في التخطيط المالي. من خلال إعداد الموازنات بناءً على تحديد الأنشطة والتكاليف المرتبطة بها، يمكن تقليل احتمالية حدوث انحرافات موازنة سلبية أو إيجابية، وهي مشكلة شائعة في البيانات التاريخية للعراق. هذه الفائدة مدعومة بالأدلة التي توصل إليها كل من Eldenburg (2008) & Krishnan، اللذان وجدا أن الكيانات التي اعتمدت نهج الموازنة على أساس الأنشطة حققت أداءً موازنةً وتنفيذاً أفضل من الكيانات التي لم تفعل ذلك. ويبين الشكل (٥) مقارنة بين الموازنة التقليدية والموازنة على أساس النشاط في سياق العراق.

شكل (٥). تحليل مقارن: الموازنة التقليدية مقابل الموازنة على أساس الأنشطة في العراق



الشكل: 'من أعداد الباحثان

أذ يقارن هذا الشكل نتائج الموازنة التقليدية والموازنة على أساس الأنشطة في العراق من حيث مصادر الإيرادات وتخصيص الموارد وأداء الموازنة. يوضح الشكل أن الإعداد وفق الموازنة التقليدية يؤدي إلى الإفراط في الاعتماد على عائدات النفط، وتخصيص الموارد بشكل ثابت، وتجاوز الموازنة بشكل متكرر وتقليص في الإنفاق. ومن ناحية أخرى، تؤدي الموازنة على أساس الأنشطة إلى تدفقات إيرادات متنوعة، وتخصيص ديناميكي للموارد بناءً على الأنشطة الفعلية، وتحسين التخطيط المالي والتنفيذ. أذ يوضح الشكل الفوائد المحتملة عند اعتماد الموازنة على أساس الأنشطة في الإدارة المالية في العراق.

٤- المبحث الرابع/ الاستنتاجات والتوصيات

١.٤- الاستنتاجات

١. يقدم تحليل المشهد المالي في العراق بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٣ رؤى مهمة حول التحديات الكامنة في إطار الموازنة الحالي للدولة. من الواضح أن اعتماد العراق الكبير على عائدات النفط، كما هو موضح في الجدول ١، يتوافق مع النتائج التي توصل إليها (٢٠١٤) Mahdavy، الذي قال إن الدول التي تعتمد على عائدات النفط غالباً ما تواجه ظاهرة "لعنة النفط"، مما يؤدي إلى اختلالات مالية وتنوع محدود للاقتصاد. وتؤكد الانحرافات بين النفقات المتوقعة والنفقات الفعلية (الجدول ٤) على عدم الكفاءة في نموذج الموازنة التقليدي في العراق.

٢. إن التحديات العامة التي تواجه موازنة العراق، والمبينة في الشكل ٢، ليست فريدة من نوعها بالنسبة للبلد، ولكنها تعكس التحديات التي تواجهها العديد من الدول التي تمر بمرحلة انتقالية من الصراع أو إعادة بناء الأزمات ما بعد الاقتصادية. وفقاً لـ (٢٠١٤) Sangre ، فإن هذه التحديات تتمثل في استمرار عجز الموازنة،

^١ تعتمد النتائج المذكورة أعلاه على رؤى مُعتمدة على البيانات من الجداول (١-٤). قد يتطلب التقييم الفعلي تحليلاً أعمق وربما بيانات أخرى غير متوفرة هنا. النهج المذكور هو مثال على كيفية استخلاص الأفكار من جداول البيانات.

وعدم كفاءة توزيع الموارد، وضعف الشفافية، وهي تتبع من مشاكل في الحوكمة والمؤسسات.

٣. كما تم شرحه في الأقسام السابقة، فإن مبادئ الموازنة على أساس الأنشطة تقدم حلاً محتملاً للتغلب على التحديات التي تعاني منها الموازنة التقليدية في العراق. وبالمقارنة مع التخصيصات العامة للإدارات، فإن الموازنة على أساس الأنشطة تسمح بتوزيع الموارد بناءً على الأنشطة والنتائج الحقيقية،

٤. مما يزيد من الكفاءة والفعالية من حيث التكلفة. وهذا يتماشى مع النتائج التي حصل عليها Kaplan & Andrerson (2007)، اللذان أكدوا أن نهج الموازنة على أساس الأنشطة يوفر رؤية أفضل لمحركات التكلفة وتخصيص الموارد، وبالتالي يعزز الانضباط المالي.

٥. يقدم تحليل موازنة وزارة التعليم العالي نموذجاً مصغراً لقضايا الإدارة المالية العامة الأوسع في العراق. ويحدد المخطط الانسيابي في الشكل ٤ عملية معقدة ومتعددة الأوجه، مما يشير إلى أوجه القصور المحتملة في تخصيص التكلفة. وهذا يدعم ما أشارت إليه (٢٠١٩) IMF في أن العديد من القطاعات العامة في العراق تعاني من العمليات المالية البيروقراطية التي تعيق التخطيط المالي الفعال.

٦. وفي ضوء ما سبق، تصبح قدرة نهج الموازنة على أساس الأنشطة على تجديد المالية العامة في العراق واضحة. يتوافق التخصيص على أساس قطاعات محددة، وتنويع مصادر الإيرادات، وتحسين التخطيط المالي مع أفضل الممارسات الدولية كما أبرزته الدراسات حول إصلاحات الموازنة الحديثة في الدول النامية التي أجراها (Alesina et al., 1999).

٧. ومع ذلك، في حين أن مزايا الموازنة على أساس الأنشطة واضحة، فإن التحول إلى مثل هذا النظام في العراق، نظراً لسياقه الاجتماعي والسياسي الفريد، يستحق دراسة متأنية. وكما هو الحال مع أي إصلاح مالي كبير، فإن تنفيذ نهج الموازنة على أساس الأنشطة سوف يستلزم اتخاذ تدابير مؤسسية كبيرة وبناء القدرات.

٢.٤ - التوصيات

١. اعتماد الموازنة على أساس الأنشطة على مراحل: نظراً لتعقيد مشهد الموازنة في العراق، فمن الضروري أن يتم اعتماد الموازنة على أساس الأنشطة على مراحل. ويتمشى هذا مع النتائج التي توصل إليها Naranjo-Gil & Hartmann (2007)، اللذان أكدوا على أهمية التبنّي المرحلي من أجل التنفيذ الفعال للموازنة على أساس الأنشطة.
٢. تعزيز الشفافية المالية: لتعزيز الثقة وبناء المصداقية، يجب على الحكومة العراقية التركيز على تعزيز الشفافية في عملياتها المالية، كما اقترح Andrews (2015)، الذي يسلط الضوء على دور الشفافية في أنظمة الموازنة الحديثة.
٣. الاستثمار في بناء القدرات: يتطلب التحول الناجح إلى الموازنة على أساس الأنشطة استثماراً كبيراً في بناء القدرات، والتدريب، والموارد، وخاصة في مجال التكنولوجيا. وهذا يعكس النتائج التي توصل إليها Robinson (2013)، الذي يؤكد على أهمية القدرات البشرية في الإصلاحات المالية.
٤. تطوير آليات قوية للتعليقات والتعليقات: تعد المراجعات الدورية وآليات التعليقات أمراً حيوياً. يمكن لردود الفعل من الوزارات المختلفة، وخاصة تلك المهمة مثل وزارة التعليم العالي، أن توجه عملية تحسين عملية الموازنة على أساس الأنشطة، كما اقترحت Rejc (2004).
٥. إشراك الخبراء الدوليين: التعاون مع المؤسسات المالية الدولية والخبراء لتوجيه عملية الانتقال إلى الموازنة على أساس الأنشطة، وضمان التوافق مع أفضل الممارسات.
٦. الوعي العام وإشراك أصحاب المصلحة: تثقيف الجمهور وأصحاب المصلحة الرئيسيين حول مزايا الموازنة على أساس الأنشطة. إن تحشيد الدعم الشعبي أمر بالغ الأهمية للتنفيذ الناجح لأي إصلاح رئيسي.

٧. مراجعة وتنقيح القوانين المالية الحالية: موازنة الأنظمة الضريبية والمالية في البلاد مع نظام الموازنة على أساس الأنشطة الجديد

المصادر

المصادر العراقية

الدعيمي، زينب جبار عبد الحسين، إنتاجية الانفاق العام في العراق وإشكالية التفاوت الزمني خلال السنة المالية، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠١٨.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، قسم الموازنات وشؤون الجامعات، الخلاصات المالية للسنوات المالية ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣.

وزارة المالية، الموازنة العامة، أرشيف الموازنة للسنوات المالية للسنوات ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣.

المصادر الاجنبية

- 1-Al-Daami, Z. J. (2018). The productivity of public spending in Iraq and the problem of time discrepancy during the fiscal year. College of Administration and Economics at the University of Karbala.
- 2-Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. Journal of Development Economics, 59, 253–273.
- 3-Al-Ghelaiqah, A., Al-Kadi, D., Bernasconi, J.-L., Lopez Calix, J., Chauffour, J.-P., Engelke, W., & Zaki, C. (2015). Towards a new social contract. Middle East and North Africa Economic Monitor.
- 4-Al-Mahaini, M. K., & Salloum, H. A. K. (2007). Implementing the public budget and its relationship with the government accounting system. Journal of Management and Economics, 65.
- 5-Andrews, M. (2015). Explaining Positive Deviance in Public Sector Reforms in Development. World Development, 74, 197–208. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.04.017>
- 6-Eldenbug, L. G., & Krishnan, R. (2008). The Influence of Ownership on Accounting Information Expenditures. Contemporary Accounting Research, 25(3), 739–772. <https://doi.org/10.1506/car.25.3.4>

- 7-Fazil, shivan. (2021). Fixing The Economy and Public Service Provision in Iraq.
- 8-Hansen, S. C., Otley, D. T., & Van der Stede, W. A. (2003). Practice Developments in Budgeting: An Overview and Research Perspective. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.410544>
- 9-Innes, J., Mitchell, F., & Sinclair, D. (2000). Activity-based costing in the U.K.'s largest companies: A comparison of 1994 and 1999 survey results. *Management Accounting Research*, 11(3), 349–362. <https://doi.org/10.1006/mare.2000.0135>
- 10-International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Dept. (2019). Iraq: Selected Issues. In International Monetary Fund (Vol. 19, Issue 249). <https://doi.org/10.5089/9781513508917.002>
- 11-Kaplan, R. S., & Andrrson, S. R. (2007). Time-driven activity-based costing. Harvard Business School Press.
- 12-Khaghaany, L. M. (2022). Role of public budgeting approaches in improving the effectiveness of public sector units in iraq. *Akkad Journal of Contemporary Accounting Studies*, 1(2), 94–111. <https://doi.org/10.55202/ajcas.v1i2.11>
- 13-Mahdavy, H. (2014). The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran. In M. A. Cook (Ed.), *Studies in Economic History of the Middle East* (2nd ed., pp. 255–267). Routledge.
- 14-Maher, A., Ali, M., & Jabir, S. M. (2022). Using attribute-based costing and theory of constraints for product-mix decisions: An empirical study in Iraq. *Journal of Management Information and Decision Sciences*, 25(S2), 1–10. <https://www.abacademies.org/articles/using-attributebased-costing-and-theory-of-constraints-for-productmix-decisions-an-empirical-study-in-iraq-14040.html>
- 15-Mansour, W., Kazemi, M. N. A., & Maseeh, A. N. (2021). Iraq Economic Monitor: Seizing the Opportunity for Reforms and Managing Volatility (English). <http://documents.worldbank.org/curated/en/552761621369308685/Iraq-Economic-Monitor-Seizing-the-Opportunity-for-Reforms-and-Managing-Volatility>

- 16-Maritan, C. A., & Lee, G. K. (2017). Bringing a Resource and Capability Lens to Resource Allocation. In *Journal of Management* (Vol. 43, Issue 8, pp. 2609–2619). SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.1177/0149206317727585>
- 17-Naranjo-Gil, D., & Hartmann, F. (2007). Management accounting systems, top management team heterogeneity and strategic change. *Accounting, Organizations and Society*, 32(7–8), 735–756. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2006.08.003>
- 18-Rejc, A. (2004). Toward Contingency theory of performance measurement. *Journal of East European Management Studies*, 9(3), 243–264. <https://doi.org/10.5771/0949-6181-2004-3-243>
- 19-Robinson, M. (2013). Performance Budgeting. In R. Allen, R. Hemming, & B. H. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (1st ed., Vol. 1, pp. 1–883). Palgrave Macmillan.
- 20-Salman, F., Hashemi, S. A., & Foroghi, D. (2023). Feasibility of Establishing Operational Budgeting in Iraqi Public Universities. *Risks*, 11(2), 44. <https://doi.org/10.3390/risks11020044>
- 21-SANGREY, P. (2014). Public Financial Management Reforms in Post-Conflict Countries. Preventing and managing conflict in an unstable world.
- 22-Schoute, M. (2009). The relationship between cost system complexity, purposes of use, and cost system effectiveness. *The British Accounting Review*, 41(4), 208–226. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2009.10.001>
- 23-USA E.I.A. (2023). Government Revenues in Iraq. *TRADING ECONOMICS*. <https://tradingeconomics.com/iraq/government-revenues>
- 24-Yereli, A. N. (2009). Activity- Based Costing and Its Application in a Turkish University Hospital. *AORN Journal*, 89(3), 573–591. <https://doi.org/10.1016/j.aorn.2008.09.002>