

2007

هيئة المستشارين في مكتب رئيس الوزراء

2008/03/03

### اولاً: اداء الوزارات والمحافظات

تؤكد الدراسة على تحسن اداء الوزارات والاقاليم والمحافظات في المنهاج الاستثماري للموازنة الفدرالية 2007 مقارنة بالاعوام السابقة. وبذلك تؤسس على تحسن الوضع الاقتصادي وتعهد اعلان دولة رئيس الوزراء بان عام 2008 هو عام الاعمار. ان التحسن في الاداء الحكومي جاء نتيجة لجملة من الامور ولعل ابرزها حملة فرض سيادة القانون، التي كان من ثمارها ايضا انخفاض معدل التضخم وزيادة القوة الشرائية (لتحسن عملية انتقال الاشخاص والسلع وانتظام حركة الاسواق وعودة التفاؤل). باعتماد بيانات وزارة المالية نستنتج ان معدل التنفيذ للمشاريع الاستثمارية في الوزارات (بضمنها اقليم كردستان) 68%، كما ان معدل التنفيذ للمشاريع الاستثمارية في المحافظات الى 74%. وبتوجيهات من دولة رئيس الوزراء تبذل جهود لتسريع الاستفادة من التخصيصات المالية لخلق فرص عمل جديدة وتحسين البنى التحتية للاقتصاد ومن ثم رفع مستوى معيشة المواطن. وان الجهود الحالية تنصب على تبسيط اجراءات التعاقد وفتح الاعتمادات المصرفية ومنح الجهات المتعاقدة درجة عالية من الصلاحيات.

لغرض دراسة المشكلة والتعرف على جميع مفاصلها تقرر اعداد استبيان للوزارات ويشمل تحليل مقاولات التنفيذ ومقاولات التجهيز المحلي والخارجي. وشملت استمارة الاستبيان العمليات المتعلقة بالاعلان والاحالة والتعاقد وصولاً الى التنفيذ. تم توزيع الاستمارات على مفتشي الوزارات، باعتبارهم جهة ملمة ولديها صورة اجمالية ورقابية على اداء الوزارات (نأمل في المستقبل الاعتماد على عينة اوسع شمولاً). وبعد استلام الاجابات تم تحليلها وجانت النتائج بالشكل التالي.

### ثانياً:

كشفت الدراسة ان هناك مجموعة من العوامل التي يمكن تصنيفها الى:  
المجموعة الاولى: وهي عوامل خارجية تتمثل بتأثيرات الظروف الامنية، وغياب البنى التحتية الاستثمارية.

المجموعة الثانية: وهي عوامل داخلية خاصة بتنظيم العمل داخل الوزارة وتتمثل بدراسة الجدوى الاقتصادية وادارة متطلبات العقد الكامل والاشراف.

المجموعة الثالثة: وهي عوامل داخلية خاصة بعمل الحكومة كقرارات اطلاق الصرف (وزارة التخطيط)، وصرف التخصيصات الحكومية (وزارة المالية) وفتح الاعتمادات (البنك المركزي والمصرف التجاري العراقي) والاجهزة الرقابية (ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة) واللجنة الاقتصادية.

فيما يلي النتائج التي توصلت اليها الدراسة والنسب المئوية (التي تمثل نسبة الوزارات التي تعتقد بذلك العامل كعامل مؤثر سلبي بالتنفيذ)، وانها يجب ان تقرأ كمؤشرات لا اكثر من ذلك (انظر الى جدول 3).

المجموعة الاولى: شكلت العوامل التالية: غياب الامن وسيادة القانون وغياب المناخ الاستثماري جميعها عانقا عن حركة نقل مستلزمات العمل والقوى العاملة وعلى التعاقد مع المقاولين من ذوي المواصفات الجيدة.

المجموعة الثانية: وتشمل هذه المجموعة العوامل التالية: وهي عوامل تتعلق بكفاءة العمل داخل المؤسسات المنفذة، وقد شخّصت الدراسة العوامل التالية: (عدم تهيئة الموقع في الوقت المناسب، عدم تحديد مدة للفتح وتحليل العطاءات واحالة العقود ، غياب كشف متكامل بالعمل، والتأخر في قرارات البت في اوامر التغيير ومدة الاحالة، التخوف من اتخاذ قرار الاحالة، وكفاءة الاشراف على المشاريع، وعدم استكمال اعداد الخرائط. وفي مقاولات التجهيز والاستيراد تبين ان غياب وجود وضوح بالمواصفات الفنية، وتأخر لجان الفحص) جميعها عوامل معرّقة للتنفيذ انظر الى جدول (4).

المجموعة الثالثة: ضمن هذه المجموعة شكلت اجراءات الروتين والمركزية عوائق وهي في الوقت الحالي لا تظاهي فوائدها الكلفة والخسائر الاجتماعية والاقتصادية التي تنجم منها. ان اصلاحها يتطلب تقليص المركزية واعطاء جهات التنفيذ صلاحيات اكبر، وتبسيط اجراءات التعاقد (تعاقداً مباشراً او شراءً مباشراً) وانهاء احتكار المصرف التجاري العراقي لفتح الاعتمادات. فعلى سبيل المثال وبالحسابات النظرية لهذه الجهات فان اجراءات فتح الاعتماد تستغرق (اسبوعين) ولكن الواقع يؤكد انها تستغرق بين (2-3) أشهر. وباستخدام بيانات 2007 يلاحظ ان 72% من الاعتمادات المفتوحة هي ذات قيمة 2 مليون دولار او اقل، في حين ان قيمة هذه الاعتمادات تعادل 8% من اجمالي قيمة الاعتمادات المفتوحة. لاشك ان تحويل العقود الصغيرة الى مصارف خاصة سوف يخفف من اعباء العمل ويزيد من سرعة اداء المصارف التجاري و يعطي فرصة للقطاع المصرف الخاصة. هذا اذا لم تكن هناك مشكلة فنية في اصل الطلب، المدة سوف تكون اكبر. لقد اشارت نتائج الاستبيان الى ان تأخر حصول موافقات اللجنة الاقتصادية وتعليمات العقود واجراءات وزارتي التخطيط والمالية عانقا دون سرعة التنفيذ.

( )

( )

- ضرورة الاعتماد على جهة مستقلة في تقييم الاداء (غير الجهة المستفيدة).
- ضرورة عدم الاكتفاء بالصراف في تحديد نسب التنفيذ، بل عوامل فنية حقيقية.
- ضرورة العمل على خلق الظروف المناسبة والمشجعة لاستقطاب المقاولين الكفاء، وهذا ما يجب ان تعمل عليه هيئة الاستثمار.
- منح الصلاحيات للوزارات او ما شابهها للتعاقد والشراء المباشر للمستلزمات بعيد عن استحصال موافقات من دوائر اخرى (خاصة بالنسبة للعقود الصغيرة). وهذا يعقّب ضمن توجيهات الحالية لدولة رئيس الوزراء في معالجة "مشكلة عنق الزجاجة"
- وضع ضوابط التي من شأنها عدم استلام طلبات التخصيصات المالية غير المتكاملة (للحد من تأخر المعاملات). وضع سقف زمني للمعاملات الصراف من قبل وزارة المالية. وهذه اجراءات يجب ان تقوم به بعض الدوائر مثل المالية والتخطيط.
- تسهيل فتح الاعتمادات المصرفية (حاليا يمارس المصرف التجاري دورا احتكاريا لفتح الاعتمادات)

- ان دور اجهزة الرقابة كان ولا يزال لاغراض سليمة، لكن النتائج تشير الى انها كانت عقبة في تأخير كثير من الاعمال وهو امر يحتاج الى معالجة.
- مستقبلا هناك ضرورة لوجود استبيان يشمل المحافظات وان تكون نسب التنفيذ معتمدة على نسب التنفيذ الفنية الحقيقية

## رابعاً: تفاصيل التقرير

### أ. الأداء الاستثماري للوزارات والمحافظات

في الاعوام السابقة وعلى الرغم من توفر التخصيصات المالية للاستثمار في المشاريع الحكومية نجد ان هناك ضعف في قدرات استخدام تلك التخصيصات. ان استمرار هذه الحالة يؤدي الى استمرار معانات المواطن (بسبب غياب البنى التحتية الضرورية)، وعدم توفر الفرص الضرورية للعمل، واستمرار اتساع فجوة تخلف العراق عن الدول الاخرى. وتبذل جهود استثنائية لدراسة المشكلة وتشخيص العوامل المؤثرة وصياغة الحلول المناسبة. لقد كانت هذه الحالة واضحة في عام 2006 وبذلت جهود مكثفة من قبل وزارة المالية بشكل خاص في عام 2007 برغبة زيادة نسبة التنفيذ.

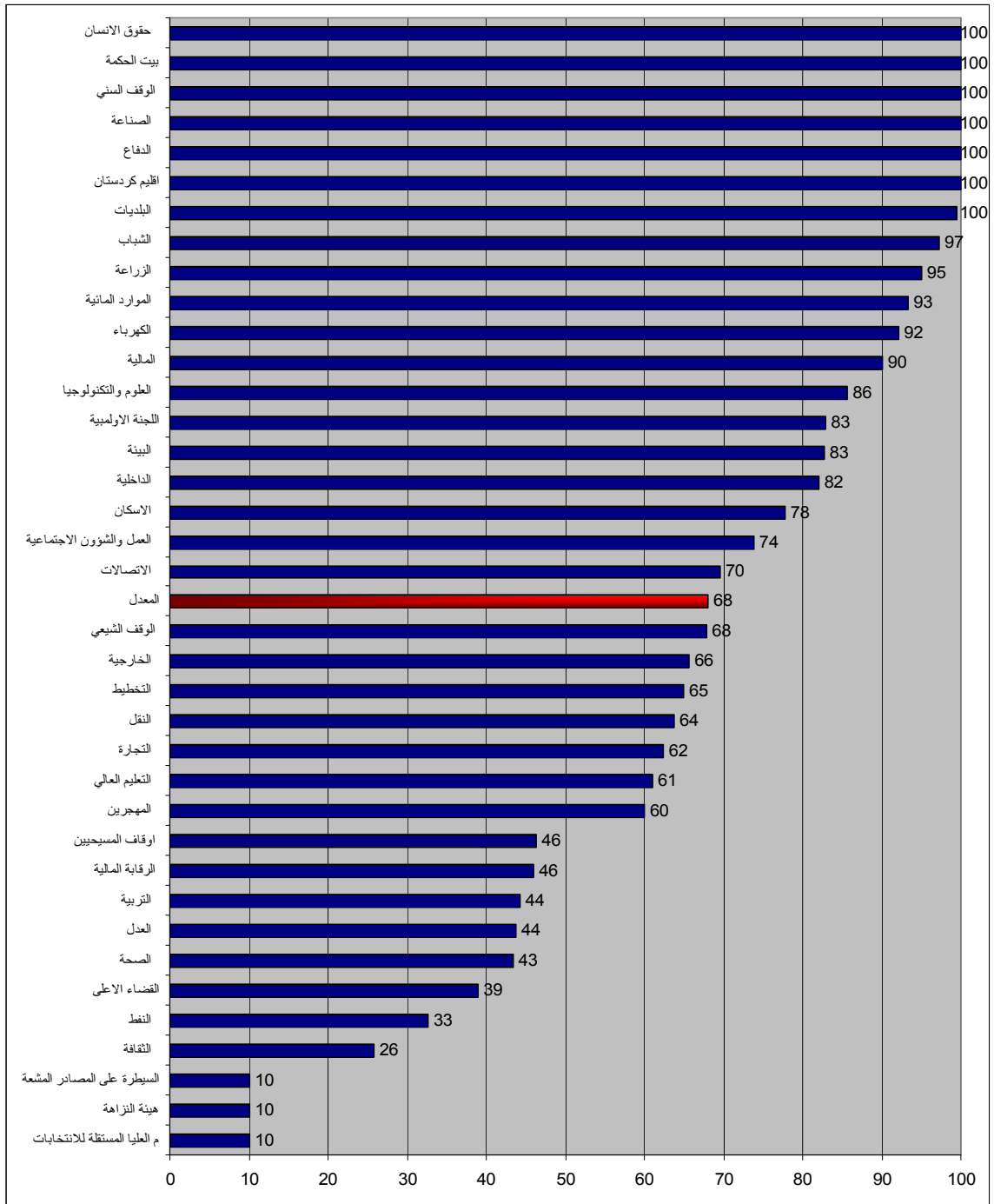
ففي عام 2007 تم تخصيص 12 ترليون دينار للمشاريع الاستثمارية التي يجب ان تنفذ من قبل الوزارات ، كما خصصت الموازنة مبلغ 3000 مليار دينار لتنمية الاقاليم والمحافظات. ويشمل هذا المبلغ مشاريع أعمار وتنمية المحافظات، يقوم بالتخطيط لها وتنفيذها من قبل المحافظة ذاتها. ان الية الصرف تتم وفق التنسيق بين وزارتي التخطيط والمالية والذي تم تحديده في مادة 14 من قانون الموازنة لعام 2007. حيث تقوم وزارة التخطيط بإرسال كتاب مصادقة على إطلاق صرف المبالغ المخصصة حسب طلب الجهات المعنية إلى وزارة المالية التي تقوم بإيداع المبالغ المطلقة في الحساب المصرفي الاستثماري لتلك الجهات لذلك فان النسبة المئوية لمبالغ الصرف تعبر عن متابعة وزارة التخطيط لانجاز الوزارات والمحافظات بينما تعبر النسبة المئوية للمبالغ المودعة عن عمل وزارة المالية وقد لا تكون هذه النسب متطابقة بالضرورة وذلك لأسباب تتعلق بمتابعة الكتب الرسمية من قبل الجهات المنفذة والفترة الزمنية ما بين إطلاق الصرف وإيداع المبالغ في حساب الجهات المنفذة ولأسباب اخرى تتصل بوجود رصيد من عام سابق.

في عام 2007 تم إطلاق الدفعة الأولى 10% من تخصيصات الموازنة الاستثمارية للوزارات وتنمية الاقاليم في المحافظات في مطلع العام، بعد أن تم فتح حسابات مصرفية لمشاريع الوزارات والمحافظات . وتوالت دفعات إطلاق الصرف بناءً على طلب الوزارة أو المحافظة وبناءً على تنفيذ تلك المشاريع والحاجة للمبالغ المخصصة وهذا يعبر بشكل أو بآخر عن قدرة التنفيذ لتلك الجهة . من خلال البيانات المقدمة تقوم الوزارات بصرف المبالغ فعلياً وترسل بذلك تقريراً شهرياً إلى وزارة التخطيط ويعد هذا أقراراً من تلك الوزارة أو المحافظة بحجم تنفيذها للمشاريع الاستثمارية ولذلك تم التعبير عنه بالنسبة المئوية للتنفيذ وهو ليس بالضرورة متماشياً مع نسبة المبالغ المودعة في حسابات تلك الجهات . ان نسب التنفيذ مستقبلاً يجب ان تعتمد على معايير ميدانية حقيقية تقوم بها اجهزة فنية مستقلة عن الجهة المنفذة. فيما يلي جدول (1) الذي يوضح التخصيصات ونسب التنفيذ للوزارات وما شابهها من دواوين واقليم كركستان.

جدول (1) التخصيصات الاستثمارية ونسبة المبالغ المطلقة والممولة ونسبة تنفيذ المشاريع في الوزارات

المؤسسات	التخصيصات الاستثمارية	المبالغ المطلقة من قبل التخطيط	المبلغ الممولة من المالية	نسبة التنفيذ
النفط	2,875,000	900,000	938,028	33
اقلية كردستان	2,056,000	1,866,000	2,056,000	100
الكهرباء	1,745,055	1,257,781	1,607,896	92
البلديات والاشغال العامة	626,890	422,970	624,020	100
الاسكان والاعمار	429,160	243,331	334,091	78
التربية	366,000	137,220	162,270	44
الموارد المائية	364,315	241,298	340,145	93
التعليم العالي والبحث العلمي	236,716	145,534	144,526	61
الاتصالات	192,800	191,997	134,239	70
الصحة	175,680	75,439	76,373	43
النقل	133,200	118,871	84,894	64
التخطيط والتعاون الانماني	100,220	99,618	65,101	65
الخارجية	75,264	14,364	49,341	66
الزراعة	62,816	22,420	59,710	95
الدفاع	60,000	46,000	60,000	100
الداخلية	59,446	23,796	48,733	82
الصناعة والمعادن	41,735	39,190	41,735	100
الشباب والرياضة	37,500	37,500	36,450	97
الثقافة	25,775	6,965	6,647	26
مجلس القضاء الاعلى	25,000	8,777	9,752	39
التجارة	16,500	10,405	10,300	62
العلوم والتكنولوجيا	16,434	18,617	14,086	86
العمل والشؤون الاجتماعية	15,270	7,850	11,270	74
ديوان الوقف الشيعي	11,250	7,635	7,635	68
العدل	10,750	9,091	4,705	44
ديوان الوقف السني/دائرة الشؤون الهندسية	9,000	9,000	9,000	100
ديوان اوقاف المسيحيين والطوائف الاخرى	6,000	2,875	2,775	46
البيئة	6,000	2,432	4,963	83
اللجنة الاولمبية العراقية	5,250	1,650	4,350	83
المفوضية العليا المستقلة للانتخابات	5,000	500	500	10
ديوان الرقابة المالية	3,750	1,723	1,723	46
هيئة النزاهة العامة	3,500	350	350	10
بيت الحكمة	3,300	1,300	3,300	100
حقوق الانسان	2,000	1,750	2,000	100
مركز تاهيل المالية	1,000	1,000	900	90
الهيئة العراقية للسيطرة على المصادر المشعة	1,000	100	100	10
المهجرين والمهاجرين	1,000	500	600	60

المصدر: وزارة المالية



(2) تخصيصات والمبالغ المودعة في حساب المحافظات من قبل وزارة المالية

نسبة التنفيذ	نسبة التنفيذ	المبلغ الممولة	المبالغ المطلقة	الاقليم/ المحافظة
100	96000	76800	96000	في ميسان
91	146241	84600	160000	في بابل
86	155100	88800	180300	في النجف
80	84000	63000	105000	في واسط
80	91200	68400	114000	في كركوك
80	139200	104400	174000	في ذي قار
80	72000	54000	90000	في كربلاء
80	52800	39600	66000	في المثنى
71	85199	79504	120236	امانة بغداد
61	433000	423000	705000	في بغداد
60	171000	171000	285000	في نينوى
60	70200	70200	117000	في صلاح الدين
60	48600	48600	81000	في الديوانية
60	147600	147600	246000	في البصرة
60	82800	82800	138000	في ديالى
60	81000	81000	135000	في الانبار

المصدر: وزارة المالية

نستنتج ان معدل التنفيذ للمشاريع الاستثمارية في الوزارات (بضمنها اقليم كردستان) قد بلغ 68% ، كما ان معدل التنفيذ للمشاريع الاستثمارية في المحافظات قد بلغ 74%. وان هناك تفاوت في الاداء على مستوى الوزارات والمحافظات الامر الذي يتطلب بحث المشكلة.

ب. دراسة مشكلة ضعف اداء المؤسسات الحكومية

لغرض دراسة المشكلة والتعرف على جميع مفاصلها تقرر اعداد استبيان للوزارات ويشمل تحليل مقاولات التنفيذ ومقاولات التجهيز المحلي والخارجي. وشملت استمارة الاستبيان العمليات المتعلقة بالاعلان والاحالة والتعاقد وصولاً الى التنفيذ، وقد تم اعتماد الأرقام التالية للتأشير على قوة تأثير العامل (على حالة ضعف الاداء): في حالة عدم وجود تأثير للعامل (0)، في حالة وجود تأثير محدود (1)، في حالة وجود تأثير قوي على الحالة (2)، أما اذا كان العامل او السبب المذكور لاينطبق من قريب او بعيد فيستخدم (-).

تم توزيع الاستمارات على مفتشي الوزارات، باعتبارهم جهة ملمة ولديها صورة اجمالية ورقابية على اداء الوزارات (نأمل في المستقبل الاعتماد على عينة اوسع شمولاً). وبعد استلام الاجابات تم تحليلها وجانت النتائج بالشكل التالي. فيما يخص استبيان عقود التنفيذ: فقد وجدنا النسب المنوية التالية (والتي تمثل نسبة رأي ممثلي الوزارات بالعامل المؤثر سلبي في الاداء):

(3)

العامل	%
عدم تهيئة الموقع للبدأ بالعمل	91.30%
غياب الأمن	86.96%
عدم تحديد مدة الفتح والتحليل والاحالة	76.19%
غياب كفاءة المقاول المنفذ	76.19%
عدم وجود كشف متكامل بالعمل	73.91%

تأخر تحويل التخصيصات المالية	69.57%
تأخر اتخاذ القرار للبت في اوامر التغيير او قرار الاحالة	68.18%
تأخر صرف السلف للمقاول	52.38%
عدم كفاءة الاشراف	40.91%
تأخر استلام الموقع من المقاول	38.10%
التأخير بسبب عدم توفر المحروقات والقيير والمواد الاخرى	36.84%

:

(4)

عدم وجود وضوح الموصفات الفنية او النقص فيها	%78
تأخر استلام التخصيصات المالية	%67
تأخر اتخاذ القرار بالاحالة	%61
تأثير دور لجان الفحص والقبول والاستلام	%61
كفاءة المقاول وتأثير ذلك على التجهيز	%56
تأخر عملية فتح الاعتماد المصرفي	%50
مدة الفتح والتحليل	%50
تأخر الحصول على الموافقات من اللجنة الاقتصادية	%40



(1)

( )  
( )

-:

0

1

2

.( )

.1

.

.

.

.

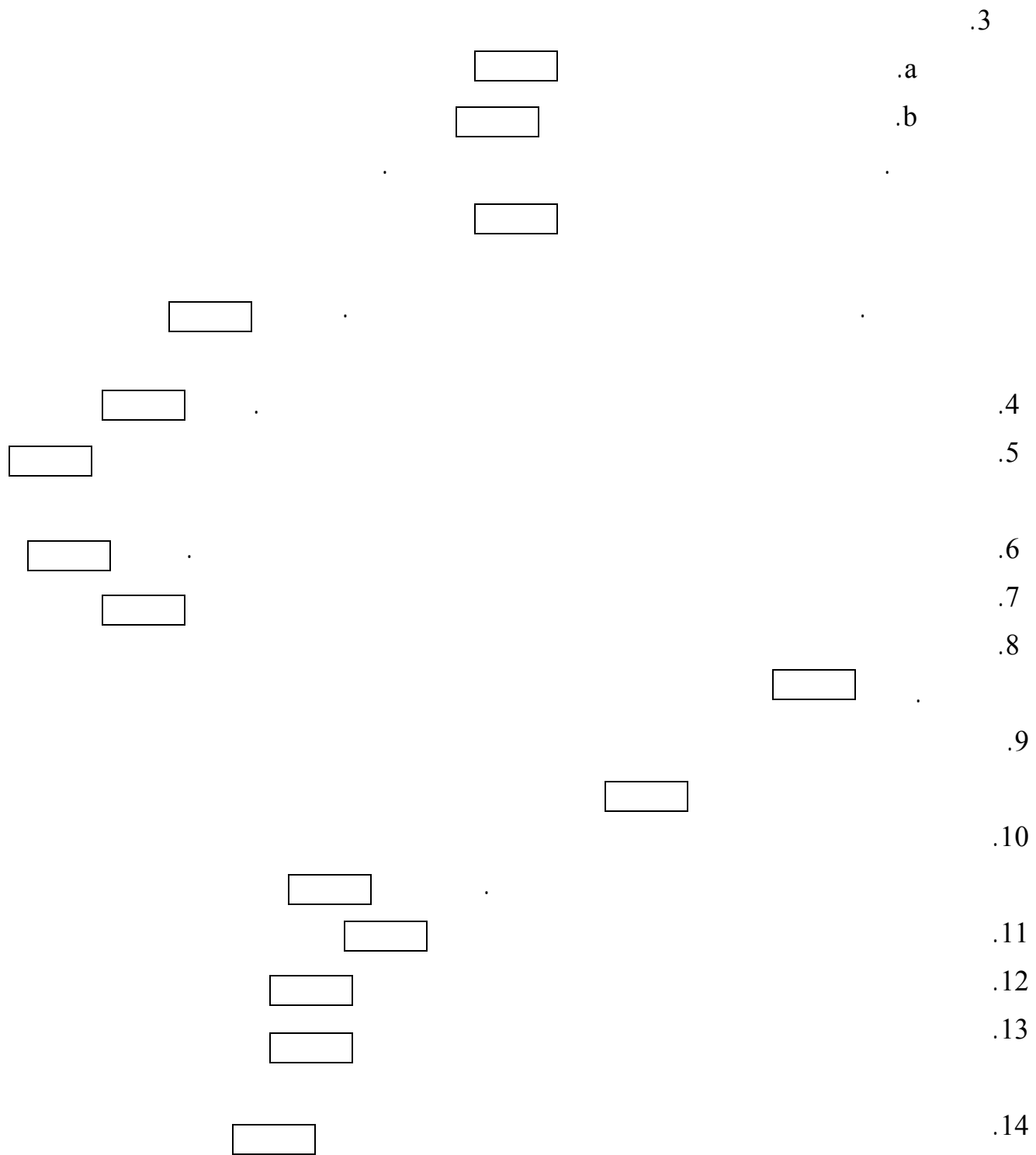
.2

.

.

.

.



(2)

( )

( )

.1

.

.

.

.

.

.2

.

.

.

.3

.

.

.4

.5

( )

.6

.7

.8

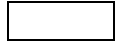
.9

.10

.

.11

.12



.13



— .