

# عوامل تلكؤ تنفيذ المشاريع الاستثمارية من قبل القطاع العام والخاص

د كمال البصري و مضر السباهي


المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي\*


٢٠١٢-٠٥-١٠


\* دكتور كمال البصري رئيس ابحاث المعهد (متطوع) والاستاذ مضر سباهي باحث اقتصادي. نتقدم بالشكر الجزيل الى د. ميادة كاظم مدير عام دائرة البحوث في مجلس النواب لتوفير المعلومات والاحصاءات، والسيد محمد الزبيدي والسبت مروة محمد الباحثان في المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي لمساهمتهما في اعداد التقرير.

## فحوى التقرير

استقطب تلكؤ تنفيذ الموازنة الاستثمارية خلال ٢٠٠٤ - ٢٠١١ اهتمامات واسعة. وللوقوف على عوامل المشكلة اجرى المعهد دراستين أحدهما في عام ٢٠٠٨ والثاني ٢٠١١ . وكان من ابرز العوامل في مسح عام ٢٠٠٨ هي : العامل الامني (وانعكاساته على انتظام العمل وسهولة انسياب متطلبات العمل وعلى دخول الشركات الاجنبية)، عدم الالتزام بضوابط العمل وضعف مهارات العاملين وغياب تخطيط العمل التكاملي داخل المؤسسة وبين المؤسسات المختلفة. في عام ٢٠١١ لم تختلف الصورة كثيرا عن عام ٢٠٠٨ ولكن توفرت تفاصيل اكثر عن سوء التنفيذ تجسدت بما يلي:

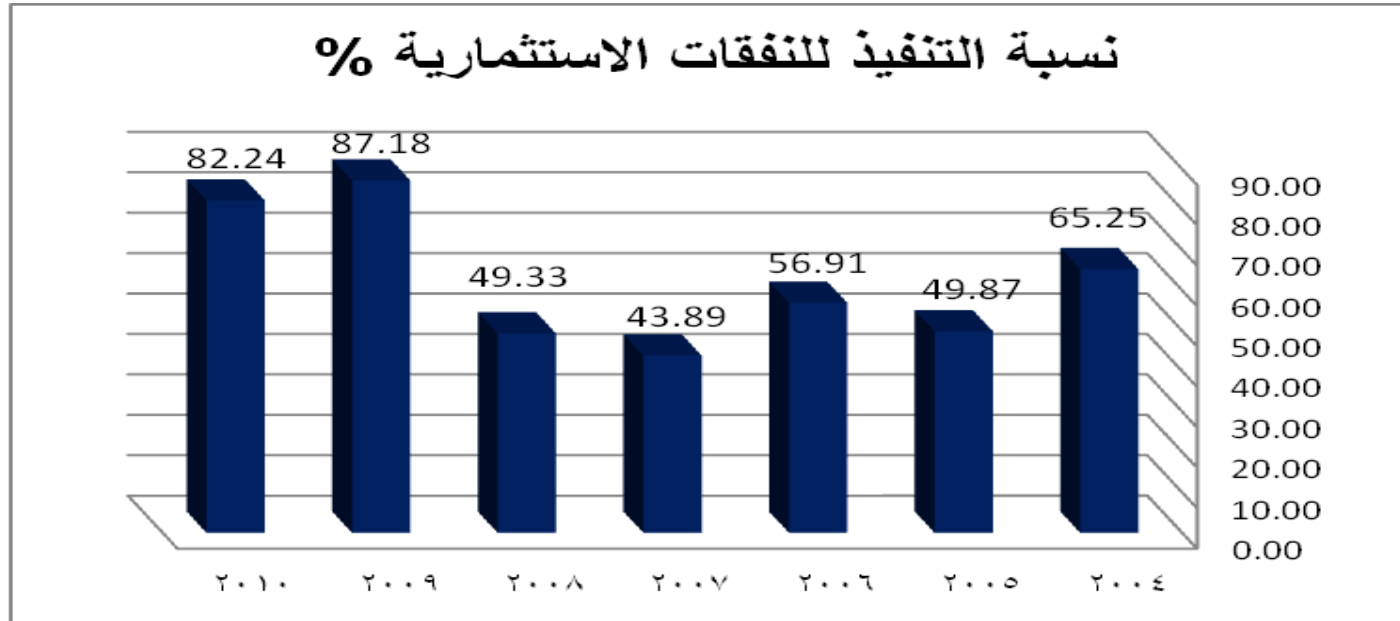
 **عوامل خارجية :** بمعنى خارج قدرة المؤسسة في التأثير عليها، وتتمثل بتأثير الظروف الامنية، وقيود ضوابط مؤسسات الرقابة، وغياب البنى التحتية الضرورية لاداء الاعمال، وتأخر اقرار الموازنات العامة، القوانين والاجراءات غير المرنة، وضعف سيادة القانون بسبب الظروف الاستثنائية التي تمر بها العملية السياسية.

 **عوامل داخلية :** بمعنى خاصة بالمؤسسة المنتجة للخدمات وتتمثل بضعف تطبيق متطلبات الحكم الرشيد ( الشفافية في اتخاذ القرارات، اعتماد الكفاءات، التخطيط بعيد المدى ... الخ) وقد انعكس ضعف الحكم الرشيد على عدم وجود المعرفة الفنية في ادارة المشاريع (لجان فتح وتحليل العطاءات، دائرة المهندس المقيم ، ضعف الامكانيات الفنية من مختبرات واجهزة قياس )، وغياب حوافز الشعور بالمسؤولية ومركزية النظم الادارية وتعقيدها لقد ادت هذه العوامل الى تأخر وعدم الاتقان بالعمل.

 **عوامل ضعف العمل التكاملي بين المؤسسات المختلفة:** تتمثل بالعوامل المتعلقة بالتنسيق بين دوائر الدولة المختلفة، وتشمل على سبيل المثال: ضعف تعاون اجهزة الدولة فيما بينها في موضوع تخصيص الارض، وفي قرارات اطلاق صرف التخصيصات المالية(وزارة التخطيط)، وصرف التخصيصات الحكومية (وزارة المالية)، وفتح الاعتمادات (البنك المركزي والمصرف التجاري العراقي) ... الخ.

## اولا - المقدمة

بعد التغيير في العراق عام ٢٠٠٣ ورثت الحكومات المتعاقبة تركة ثقيلة من دمار وتخلف في البنى التحتية بسبب الحروب والحصار الامر الذي توجب التحرك السريع لإعادة الاعمار والنهوض بكل القطاعات وتحسين الاوضاع المعيشية. تم رصد مبالغ تقدر بـ ( ٩٧١٦١ ) مليار دينار للفترة من ٢٠٠٤ لغاية ٢٠١١ (للوزارات والمحافظات والاقاليم) وتم تخصيص مبلغ (٣٧١٧٧) مليار دينار لعام ٢٠١٢ لهذا الغرض ايضا. وضع العديد من الخطط لتنفيذ اعادة الاعمار على صعيد الوزارات و المحافظات، وتشير نسب تنفيذ هذه المشاريع الى نسب متدنية لاتتناسب مع الوقت والجهد المبذول كما في المخطط التالي .



في الاقسام التالية من التقرير سنتناول في القسم الثاني منهج جمع المعلومات الضرورية، وفي الثالث نتناول تحليل المعلومات ، وفي الرابع نختم بالاستنتاجات والحلول المقترحة.

## ثانيا - منهج جمع المعلومات

في هذا القسم سوف نتناول تصميم الاستبيان وجمع المعلومات:

### ١- تصميم الأستبيان

تم تصميم استبيان رأي من قبل خبراء المعهد العراقي للأصلاح الاقتصادي لكل من الوزارات والمحافظات (الجهة المستفيدة) و اخر الى شركات القطاع الخاص (الجهة المنفذة). وهي مصممة على مراحل حسب طبيعة الجهة (المستفيدة و المنفذة ) وهي متناسقة بحيث يمكن تحليل المعطيات ومقارنتها مع الواقع الفعلي.وكما يلي :

#### مراحل استبيان شركات القطاع الخاص

ويشمل

- ✓ مرحلة الأعلان.
- ✓ مرحلة التنفيذ.
- ✓ مسائل عامة.

#### مراحل استبيان القطاع العام

ويشمل

- ✓ مرحلة التخطيط
- ✓ مرحلة الأعلان.
- ✓ مرحلة التنفيذ.
- ✓ مسائل عامة.

## ٢ - جمع المعلومات

أ – جمع معلومات القطاع العام : تم جمع المعلومات بالتعاون مع مجلس النواب العراقي / دائرة البحوث والمتابعة، فقد تم ارسال الاستبيان الى كافة الوزارات والمحافظات واقليم كردستان والطلب منهم توزيعها على دوائرهم ذات العلاقة ، ولكن كانت الاستجابة ضعيفة ولم تجيب إلا (١٢) وزارة و(٣) محافظة، بمجموع ٢٥ استمارة موزعة كما يلي:

ت	الوزارات	عدد الاستثمارات	ت	الوزارات	عدد الاستثمارات
-1	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	2	-9	وزارة الهجرة والمهجرين	1
-2	وزارة العلوم والتكنولوجيا	1	-10	وزارة حقوق الانسان	1
-3	وزارة الكهرباء	1	-11	وزارة المالية	2
-4	وزارة الثقافة	3	-12	وزارة النقل والمواصلات	1
-5	وزارة البلديات والاشغال	4	-13	بالاضافة الى مجلس محافظة بغداد	1
-6	وزارة الموارد المائية	2	-14	ومجلس محافظة السليمانية	1
-7	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	1	-15	مجلس محافظة صلاح الدين	1
-8	وزارة الشباب والرياضة	1	-16	بدون أسم	2

ب – جمع معلومات القطاع الخاص : افضل طريقة للتعرف على المشاكل والمعوقات هي الذهاب الى المشكلة والتعرف عليها من اصحابها بشكل مباشر لذلك قمنا بارسال الاستبيان عبر البريد الالكتروني اولا الى جميع الشركات المثبتة في دليل العراق التجاري ولكن مع الاسف لم نتلقى اي رد وهذه اول سلبية في عمل الشركات وكما سيتبين لاحقا لذلك قرر فريق العمل، العمل الميداني المباشر والذهاب الى مختلف دوائر الدولة والتابعة الى وزارات مختلفة ومقابلة الشركات المنفذة (وهي كذلك ضمان ان الشركة المشتركة معنا هي على اتصال مباشر مع المعوقات ) وتسليمها استمارة الاستبيان وتحديد موعد استلامه وتم جمع (٤٠) استمارة.

## ثالثا - تحليل المعلومات

في هذا القسم من التقرير سيتم تحليل المعلومات حسب المراحل التي وضعها مصمموا الاستبيان والتي تتضمن مرحلة التخطيط ومرحلة الاعلان ومرحلة التنفيذ والمسائل العامة .

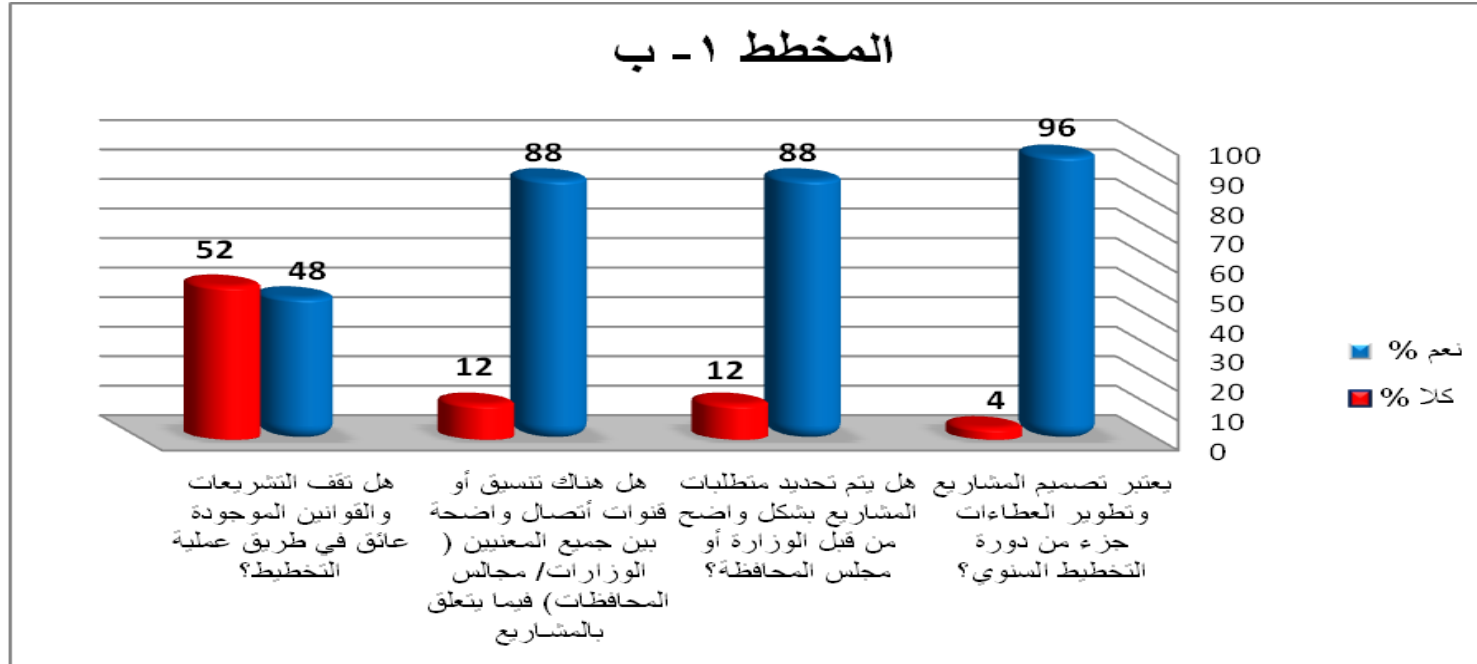
### ١ -مرحلة التخطيط : وهي تخص القطاع العام فقط.

#### جدول (١- أ): مرحلة التخطيط

يتم توزيع التكلفة/ الميزانية على المشاريع:-				ترتيب أولويات المشاريع وتتم:-				عدد الاجابات %
يتم تحديد التكلفة/ الميزانية بطريقة أخرى	يتم تحديد التكلفة/ الميزانية لبعض المشاريع المطلوبة في نفس السنة المالية	تؤخذ قرارات سريعة أستنادا الى المعلومات المتاحة في نفس السنة المالية	قبل بداية السنة المالية وبأجراءات واضحة وشفافة	لايوجد أي ترتيب للأولويات	تأخذ قرارات سريعة أستنادا الى المعلومات المتاحة في نفس السنة المالية	في بداية السنة المالية " يمكن أن تستغرق بضعة أشهر"	قبل بداية السنة المالية وبأجراءات واضحة وشفافة	
0	8%	12%	80%	0	4%	8%	88%	

من خلال الجدول (١- أ) نلاحظ ان الوزارات والمحافظات لديها خطط سنوية للمشاريع بنسبة (٨٨%) وتتضمن توزيع التخصيصات عليها بنسبة (٨٠%)، ومن الملاحظ ايضا ان بعض هذه المشاريع يتم اضافتها في بداية السنة المالية الى الخطط الموضوعية وحسب حاجة الوزارة او المحافظة لها وتشكل هذه المشاريع مانسبته (٨%) من المشاريع ونسبة (١٢%) من التخصيصات ،اما النسبة المتبقية (٤%) فهي تمثل مشاريع اضطرارية تملئها عليها الظروف الغير متوقعة والتي تتطلب اجراءات وقرارات سريعة.

المخطط (١ - ب)



في المخطط ١ - ب نجد الاجابات استكمالاً لما سبق ولكن من الناحية الفنية فنجد في الحقل الاول (٩٦%) من الوزارات والمحافظات تعد التصاميم الفنية والهندسية وتعتبرها جزء من الخطط السنوية وكذلك بالنسبة الى متطلبات المشاريع الحقل الثاني (٨٨%) تكون واضحة ومثبتة حين اعداد الخطط ، اما بالنسبة للحقل الثالث (٨٨%) الذي يمثل مستوى التنسيق بين المعنيين داخل الوزارة او المحافظة فهي نسبة جيدة . وفي الحقل الرابع حول التشريعات والقوانين المطبقة حالياً نجد ان ما نسبته (٤٨%) يصوت بنعم و(٥٢%) بلا، وذلك تشخيص لنقطة مهمة فنحن لانزال نعمل بالكثير من التشريعات والتعليمات الصادرة عن مجلس قيادة الثورة المنحل و التي لاتتناسب مع التغيير الحاصل في العراق من ناحية التوجهات الاقتصادية والادارية.

٢- مرحلة الاعلان

جدول (٢- أ) للقطاع العام

١٢	١١	١٠	٩	٨	٧	٦	٥	٤	٣	٢	١	
هل يحصل المقاول الذي تم اختياره على مجموعة كاملة من الرسومات وجداول الكميات ، والمشروع؟	هل تتم عملية اعلان الفائز بالعطاء بشكل سريع وشفاف؟	هل يتم اختيار أعضاء اللجان المذكورة أعلاه وفق سياقات واضحة وشفافة؟	هل تتخذ اللجان المذكورة أعلاه القرارات الصحيحة وفي الوقت المناسب؟	هل يتأخر تشكيل لجنة تحليل وأحالة العطاءات؟	هل يتأخر تشكيل لجنة فتح العطاءات؟	هل يسبب تقديم عروض كثيرة مشاكل وتأخير؟	هل يتم اعلان عطاءات لمدة كافية وفي المواقع الصحيحة لأجتذاب المقاولين الجيدين؟	هل تعرف دوائر/ أقسام العقود بوضوح تام ، ماهي انواع العقود المعتمدة وتأثيراتها على كل الاطراف؟	هل يقوم المقاولين بتقديم كافة عطاءاتهم أستناداً الى معلومات مشاريع واضحة وكاملة؟	هل هناك مجموعة كاملة من التصاميم والرسومات وشروط العطاء قبل الاعلان عن العطاء؟	هل هناك طريقة واضحة وشفافة لتقييم المقاولين/ الأستشاريين ؟	نعم %
92	96	92	68	88	0	44	100	88	68	88	48	
8	4	8	32	12	100	56	0	12	32	12	52	كلا %

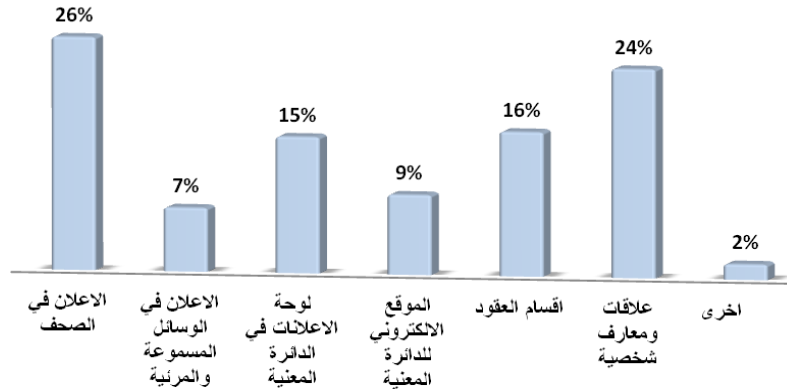
في الحقل رقم (١) نلاحظ ان نسبة (٥٢%) من الوزارات والمحافظات تؤكد عدم وجود طريقة واضحة لتقييم الشركات المنفذة للأعمال ، ان ايجاد آلية للتقييم هي من مطالب المقاولين وشركات القطاع الخاص في الاستبيان الخاص بهم وان التقييم الحالي غير دقيق وكافي مما سبب الكثير من تلكؤ العمل او احالة بعض الاعمال الى شركات وهمية .



في الحقل رقم (٢) اجابت الوزارات والمحافظات وبنسبة (٨٨% نعم) بأن هناك مجموعة كاملة من التصاميم والرسوم وشروط العطاء قبل الاعلان ولكن هذه النسبة انخفضت الى (٦٨% نعم) في الحقل رقم (٣) الذي ينص " هل يقوم المقاولين بتقديم كلفة عطاءاتهم أستناداً الى معلومات مشاريع واضحة وكاملة؟ " ونفس السؤال تم توجيهه الى شركات المقاولات كما في الجدول (٢- ب) الحقل (٣) وكان نسب الاجابة (٥٠% نعم و ٥٠% كلا) وتبين لنا ان التصاميم والرسوم المعتمدة هي قديمة ونمطية ولم يجرى عليها اي تغيير او تطوير وكذلك بسبب ضعف الكفاءة الفنية لدى الكوادر الحالية .

في الحقل رقم (٥) والذي ينص " هل يتم اعلان عطاءات لمدة كافية وفي المواقع الصحيحة لأجتذاب المقاولين الجيدين؟ " ونسبة الاجابة (١٠٠% ) ،بالنسبة الى مدة الاعلان فقد اجابت الشركات وكما هو موضح في الجدول (٢- ب) الحقل (١) (٥٣% كلا و ٤٧% نعم) يبين ان مدة الاعلان غير كافية ،وقد تنبه مصمم الاستبيان الى ذلك مسبقاً وربطها بموقع الاعلان لانه من المؤثرات على فترة الاعلان وقد اجاب المقاولين والشركات على الكيفية التي يتم بها اعلامهم بالعطاءات كما في المخطط التالي:

### يتم اعلامكم بالعطاءات الخاصة بالقطاع العام



ان الطريقة المتبعة لاتزال نفس الطريقة القديمة وهي الاعلان في الصحف (٢٦%) اما الاعلان في الوسائل المسموعة والمرئية فنسبته متدنية (٧%) والمثير للأهتمام هي نسبة معرفة الشركات بالعقود عن طريق العلاقات الشخصية وتصل نسبتها الى (٢٤%) وهي مرتبطة مع نسبة مراجعة الشركات الى اقسام العقود (١٦%) حيث تبين ان اغلب الاستثمارات التي عليها تأشير علاقات ومعارف شخصية لديها تأشير اقسام العقود .اما لوحة الاعلانات في الدائرة المعنية فهي مرتبطة ايضا في العلاقات الشخصية وكذلك مع الشركات المرتبطة بعقود مع نفس الدائرة المعنية اي بعبارة اخرى لاترسل الشركات مندوبيها الى الدوائر لقراءة لوحات الاعلان في جميع الدوائر ولكن اذا كان لمندوب الشركة عمل في تلك الدائرة يقوم بقراءة لوحة الاعلانات ولذلك نجد نسبتها تصل الى (١٥%) والطلب منها تقديم عطاءات لمشروع محدد.

في الحقل (٦) اجابت الوزارات بمايلي (٥٦% كلا و ٤٤% نعم ) وهو يدل على ان ٤٤% من الوزارات ومجالس المحافظات ليس لديها الكادر الفني القادر على التعامل مع مثل هذه الامور.

في الحقل (٧) تشير النتائج الى انه لامشكلة في تشكيل لجنة فتح العطاءات ، ولكن تبرز المشكلة في تشكيل لجنة تحليل العطاءات (الحقل ٨) في اغلب الوزارات والمحافظات حيث اقرت بتأخر تشكيل تلك اللجنة وبنسبة (٨٨%) وهو مايستدعي الى اتخاذ اجراءات لمعالجة المشكلة مثل تشكيل اللجنة لفترة ٦ اشهر تستبدل بعدها وليس تشكيل لجان لكل مناقصة (وهو نظام مستعمل في بعض الوزارات) .

في الحقل رقم (٩) والذي يتعلق بقرارات لجنة فتح العطاءات نجد ان ما نسبته (٣٢%) من القرارات هي غير صحيحة وفي وقت غير مناسب وجزء من هذه المشكلة تتعلق بعدم كفاية المعلومات لدى اللجان عن الشركات المقدمة للعطاءات وبالتالي تتخذ قرارات تكتشف فيما بعد عدم صحتها ، وفي استبيان تنفيذ العقود من قبل القطاع الخاص اشارت الشركات المشاركة في الاستبيان حول معوقات العمل بمايلي :

أ - قبل فتح العطاءات على الجهة المستفيدة و المشرفة الاطلاع على امكانية الشركات المقدمة للعطاء من النواحي الفنية .

ب لاتوجد جهة محددة لتحديد حجم وامكانية الشركات من الناحية الفنية من خبرات ومعدات ( الاعتماد فقط على تصنيف هوية المقاول او الشركة ) .

في الحقل (١١) بينت نتائج الاستبيان وبنسبة (٩٦%) ان عملية الاعلان عن النتائج تتم بشكل سريع وشفاف وهنا نود الاشارة الى ان نفس السؤال وجه الى شركات القطاع الخاص كما في الجدول (٢ - ب ) (الحقل ٨) واجابت وبنسبة (٤٥% كلا) وهنا نجد ان تطبيق السياقات المتبعة حسب كل وزارة او محافظة تعتبرها شفافية في حين ان شركات القطاع الخاص لها رؤيا اخرى حول الشفافية غير رفع النتائج على لوحة الاعلانات او تبليغ الفائز بالعطاء دون الباقي من الشركات .

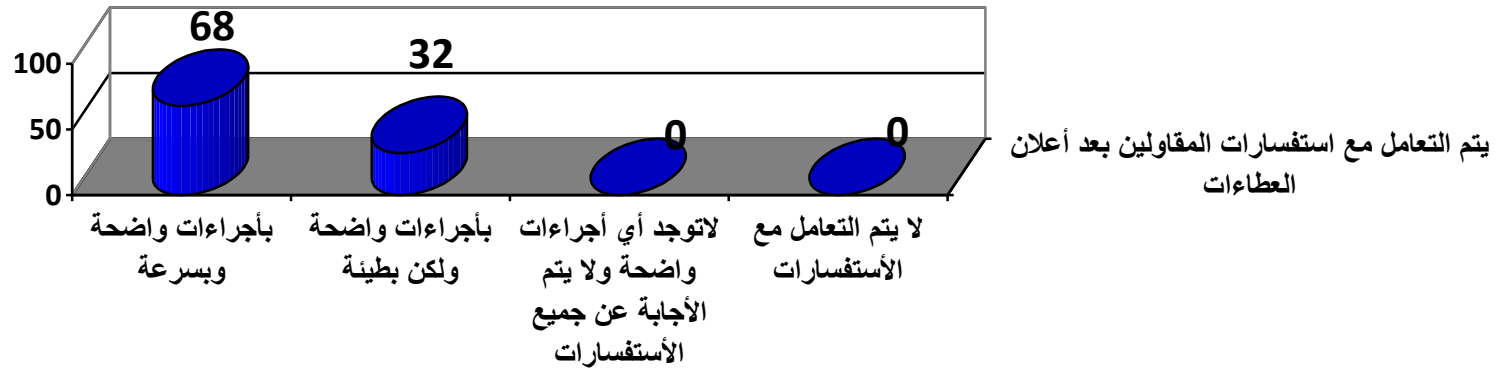
في الحقل (١٢) وهو مشابه لما جاء في اجابات الفقرة (٢).

اما بما يتعلق بالقطاع الخاص، فان وجهة نظره تتجسد كما هو موضح في جدول (٢ - ب)

جدول (٢- ب) للقطاع الخاص

٩	٨	٧	٦	٥	٤			٣	٢	١	
هل يحصل المقاول الذي تم اختياره على مجموعة كاملة من الرسومات ، وجداول الكميات، ومواصفات المشروع؟	هل تتم عملية اعلان الفائز بالعطاء بشكل سريع و شفاف؟	هل يتم دعوة المقاولين في يوم فتح العطاءات؟	هل يقوم المقاولين بتقديم كلفة عطاءاتهم استناداً إلى معلومات كاملة وواضحة مستخلصة من وثائق المناقصة ؟	هل يتم التعامل مع استفسارات المقاوليين قبل شراء وثائق المناقصة؟	يستلم المقاول مجموعة كاملة من وثائق المناقصة عند الاعلان، فهل ؟			هل يتم تحديد متطلبات المشاريع بشكل واضح من قبل الدائرة المعنية؟	هل ان اجراءات شراء شروط العطاء سهلة وواضحة؟	هل المدة بين نشر الاعلان وتاريخ غلق العطاءات تتناسب و حجم المشروع؟	
					جداول الكميات بشكل دقيق	تصاميم المشروع معده من قبل جهه استشارية	المواصفات المطلوب تنفيذها بشكل واضح				
52	55	62	62	30	27	50	62	50	98	47	نعم %
48	45	38	38	70	73	50	38	50	2	53	كلا %

المخطط ( 2 - ج )



نلاحظ في المخطط ( 2 - ج ) من خلال السؤال (كيف يتم التعامل مع استفسارات المقاولين بعد إعلان العطاءات؟) وكانت نسب الاجابات (68%) فيما يخص التعامل مع استفسارات المقاولين كان (بأجراءات واضحة وبسرعة)، اما نسبة الاجابة الاخرى والتي هي (32%) (بأجراءات واضحة ولكن بطيئة)، لا توجد طريقة واضحة في التعامل مع الاستفسارات، وان السياق المتبع لدى بعض الوزارات هو اقامة مؤتمر للاجابة عن استفسارات المقاولين (قانونية وفنية وادارية) خلال فترة اعلان العطاءات (وياحبذا تعميم مثل هذه التجربة على جميع الوزارات والمحافظات) مما يمكن المقاول من تقديم اي استفسار او ملاحظات بخصوص الامور الغير واضحة أو وجود الأخطاء في الشروط والمتطلبات والمستندات الاخرى الخاصة بالمناقصة لضمان ان تكون العروض متكاملة وخالية من النقصات، اما مرحلة تحليل العروض التي تبدأ بعد إجراءات فتح العطاءات فتتم بسرية تامة ولا يسمح للمقاولين بالاستفسار عن اي تفاصيل خلال هذه المرحلة.

وقد كان للقطاع الخاص رأي آخر انظر الجدول (2-ب): (الحقل 5) (هل يتم التعامل مع استفسارات المقاولين قبل شراء وثائق المناقصة؟)، والنسب كانت (30% نعم و 70% كلا)، هنا يوجد تناقض في عمل دوائر الدولة لان الاعلان عن المناقصات هي من صلاحيات الدائرة القانونية (قسم العقود) بينما التصاميم من اختصاص الدائرة الهندسية في الدائرة واغلب استفسارات الشركات والمقاولين هي استفسارات فنية لايمكن للقانوني الاجابة عليها وكذلك وكما نوهنا سابقا ان اغلب التصاميم التي تقدمها الدائرة الهندسية هي معدة مسبقا واقدم من كثير من المهندسين العاملين حاليا لذلك لايمكنهم الاجابة عن كثير من الاسئلة لانهم لايملكون الاجابة او صلاحية تغيير التصاميم حسب الحاجة.

## ٢ - مرحلة التنفيذ (القطاع العام)

سيتم تناول في هذه المرحلة جوانب تنفيذ الاعمال وصرف السلف كما في الجدول التالي:

### جدول (٣- أ): مرحلة التنفيذ للقطاع العام

٩	٨	٧	٦	٥	٤	٣	٢	١	
هل هناك طريقة سريعة وواضحة لحل المشاكل بين الجهة المستفيدة والمقاول؟	هل يتم تسليم الدفعة النهائية للمشروع المنجز في وقتها ضمن سياقات عمل واضحة وشفافة؟	هل تعتقد ان المقاول الذي تم اختياره قادر على اتمام المشروع؟	هل يسبب عدم توفر وتغيير تكلفة مواد البناء تأخير؟	هل يتم إصدار أوامر بتغيير العمل بشكل مستمر؟ اذا كان الجواب نعم فكم تستغرق؟	هل هناك معوقات في عملية دفع مستحقات المتعاقد المالية وحسب شروط العقد؟	هل هناك اجراءات قياسية مطبقة لقياس أداء عمل المقاولين الشهري؟	هل عملية الاشراف على العمل فعالة وواضحة لكل الاطراف	هل يحصل المقاول الذي تم اختياره على الدفعة الاولى بسرعة وبسهولة؟	
80	96	60	56	56	48	88	68	76	نعم %
20	4	40	44	44	52	12	32	24	كلا %

جدول(٣-ب): مرحلة التنفيذ للقطاع العام

كم تستغرق المصادقة على أوامر تغيير العمل؟				يحصل المقاول الذي تم اختياره على موقع عمل؟		عدد الاجابات %
اكثر من ثلاثة أشهر	أكثر من شهر وأقل من ثلاثة أشهر	بحدود شهر	عدة أيام	مستوفي للأوراق القانونية (مثل استملاك الأراضي وعدم ممانعة من قبل الجهة المالكة للأرض " الوزارات الدفاع والداخلية والآثار والكهرباء....."	جاهز لتنفيذ المشروع وحسب مواصفات العقد	
21	43	36	0	23	77	

جدول(٣-ج): (مرحلة التنفيذ للقطاع الخاص)

كم المدة التي تستغرقها أوامر تغيير العمل؟				ما المدة التي تستغرقها إجراءات صرف السلفة؟			عدد الاجابات %
اكثر من ٣ اشهر	اكثر من شهر واقل من ٣ اشهر	بحدود شهر	عدة ايام	اكثر من شهر	اسبوعين الى شهر	اسبوعان	
7	25	50	18	24	43	33	

جدول (٣- د): مرحلة التنفيذ للقطاع الخاص

١١	١٠	٩	٨	٧	٦	٥	٤	٣	٢	١	
هل يتم تسليم الدفعة النهائية للمشروع المنجز في وقتها ضمن سياقات عمل واضحة وشفافة؟	هل يتم تعيين مهندس مقيم/ مدير مشروع يتمتع بكفاءة وقابلية لإدارة المشروع؟	هل هناك طريقة سريعة وواضحة لحل المشاكل بين الجهة المستفيدة والمقاول؟	هل يتم إصدار أوامر بتغيير العمل (أوامر الغيار) بشكل مستمر اذا كان الجواب نعم فكم المدة التي تستغرقها؟	هل تسبب أوامر تغيير العمل (أوامر الغيار) تغيير في تكلفة مواد البناء؟	هل يتم اصدار أوامر بتغيير العمل (أوامر الغيار) بشكل مستمر اذا كان الجواب نعم فكم المدة التي تستغرقها؟	هل هناك اجراءات قياسية مطبقة لقياس اداء عمل المقاولين الشهري	هل يحصل المقاول الذي تم اختياره على موقع عمل جاهز لتنفيذ المشروع وحسب المواصفات؟	هل يحصل المقاول الذي تم اختياره على السلف بسرعة وبسهولة؟	هل يحصل المقاول الذي تم اختياره على السلف بسرعة وبسهولة؟	هل يحصل المقاول الذي تم اختياره على موقع عمل جاهز لتنفيذ المشروع وحسب المواصفات؟	نعم %
98	85	60	30	88	70	18	75	57	20	33	
2	15	40	70	12	30	82	25	43	80	67	كلا %

خلال مرحلة التنفيذ سنجد اختلافات كثيرة بين رأي الوزارات والمحافظات وشركات القطاع الخاص وكما يلي :

الجدول (٣- ب) نجد من خلال اجابات الوزارات والمحافظات ان نسبة ( ٢٣% ) من المشاريع لا يحصل المقاول على موقع عمل جاهز في حين ان المقاولين حدد مانسبته (٦٧% ) من المشاريع التي لا يحصل بها المقاول على موقع عمل جاهز .وهي من المشاكل التي ترفع من قيمة التعاقد وتسبب تأخير في تنفيذ العقود .

الحقل (١) من الجدول (٣ - أ) والذي يتضمن اجابة الوزارات والمحافظات حول سهولة دفع السلفة التشغيلية ( الدفعة الاولى) الى المقاولين وبنسبة (٧٦% نعم ) بينما اجاب القطاع الخاص على نفس السؤال ( ٨٠% كلا) وحدد اسباب التأخير (الروتين الطويل ، كثرة الاجازات والمناسبات ، العلاقات الشخصية مهمة لتسهيل الامور) وكذلك الفترة التي يراجع بها المقاول لغرض الصرف طويلة ( كما في الجدول (٣ - ج)) مما يسبب ارباك في العمل.

الحقل (٣ و٢) من الجدول (٣ - أ) اثار مصمم الاستبيان موضوع مهم وهي طرق او وسائل الاشراف على العمل وكذلك طرق او وسائل قياس اداء المقاولين والشركات وقد اجابت الوزارات والمحافظات وبنسبة (٦٨% نعم على هل عملية الاشراف على العمل فعالة وواضحة لكل الاطراف؟) وبنسبة (٨٨% نعم على هل هناك اجراءات قياسية مطبقة لقياس أداء عمل المقاولين الشهري؟) نؤكد هنا على ان هذه الاجابات تشير الى ان العمل في الوزارات والمحافظات يسير وفق التعليمات الصادرة لهم والتي قد تكون قديمة وغير مجدية قياسا للمواصفات العالمية . في حين كان للقطاع الخاص رأي اخر كما في الحقل (٣) من الجدول (٣ - د) كانت نسب الاجابة (٥٨% نعم ، ٤٢% لا ) لسؤال الاشراف على العمل حيث تدل على اختلاف وجهات النظر في المسائل الفنية بين الشركات ودائرة المهندس المقيم وهذه تعود الى عدة اسباب منها الفارق في الخبرة ، وعدم تكامل افراد واجهزة الفحص والقياس لدى دائرة المهندس المقيم ، واختلاف سياقات العمل من دائرة الى اخرى وهناك اسباب اخرى تدعيها الشركات (بسبب المحسوبية وحسب التنسيق مع دائرة المهندس المقيم ، احيانا يكون الاشراف من غير اختصاص او هناك مشاكل في التوكيل على الاشراف في حالة ان موقع العمل في محافظة اخرى ، تباين طرق العمل تؤدي الى صعوبة التفاهم بين المهندس المقيم و المهندس المسؤول عن العمل). وبنسب (٧٥% نعم ، ٢٥% لا ) لسؤال اجراءات قياسية لقياس اداء عمل المقاولين حيث اجابت الشركات والمقاولين كما يلي " خطة انجاز المشروع يستلمها المقاول او الشركة المنفذة مع المخططات وهي خطة شهرية تحدد فترة انجاز المراحل وعليها يتم قياس اداء الشركات ونسب انجازها للمشروع حسب الخطة وهنا اعتراض بعض الشركات ( ٢٥% لا) على ان قياس اداء العمل هو ما تم انجازه من العمل ولا تدخل نوعية العمل من ضمن القياس وهو التفاضل الذي تبحث عنه الشركات لبيان قدرتها على تنفيذ الاعمال كما ونوعا" .

الحقل (٥ و٦) من الجدول (٣ - أ) حول اصدار أوامر بتغيير العمل بشكل مستمر وكانت الاجابة بنسبة (٥٦% نعم و ٤٤% لا) وهل يؤدي هذا الى تغيير في تكلفة المشروع كانت الاجابة وبنسبة (٥٦% نعم و ٤٤% لا) ايضا. وهذا من الامور المهمة التي تؤدي الى تأخر تنفيذ المشاريع وتغيير تكلفتها وذلك لان المدة اللازمة لتغيير اوامر العمل تتراوح بين بحدود شهر ٣٦% واكثر من شهر و اقل من ٣ اشهر ٤٣% واكثر من ٣ اشهر ٢١%، وذهبت شركات القطاع الخاص اكثر من ذلك حين اشارت بنسبة ٧٠% من المشاريع تصدر فيها تغيير لأوامر العمل وقسمها حسب مدة المصادقة على التغيير (تغيير بسيط ويحتاج الى عدة ايام ١٨% وتغيير متوسط ويحتاج الى شهر ٥٠% وتغييرات تحتاج الى فترة من شهر الى ٣ اشهر ٢٥%) ، وكما اكدت الشركات و بنسبة (٨٨%) على ان التغيير في اوامر العمل يسبب تغيير في التكلفة لان اغلب التغييرات هي اما اضافة فقرة عمل او تغيير في التصميم يؤدي الى هدم القديم وبناء جديد كما ان التغيير يحتاج الى وقت للأقرار وهذا يؤدي الى تغيير اسعار المواد الخام او زيادة مدة تنفيذ التصميم الجديد يؤدي الى زيادة اجور العمل .

الحقل (٧) من الجدول (٣ - أ) "هل تعتقد ان المقاول الذي تم اختياره قادر على اتمام المشروع؟" ان اجابات الوزارات والمحافظات على هذا السؤال وبنسبة (٦٠% نعم و ٤٠% كلا ) ان ٤٠% من المشاركين في الاستبيان لا يعتقدون ان الشركات والمقاولين المحالة لهم المشاريع والعطاءات



غير قادرين على انجاز المشاريع هو خلل كبير يجب ايجاد الحلول المناسبة له وذلك بايجاد آلية لتقييم المشاركين في العطاءات ونقترح انشاء مركز معلومات متخصص ليس فقط لشركات التجهيز والمقاولات بل يشمل معلومات كاملة عن جميع رجال الاعمال ومن جميع اصنافهم الغاية منه التعرف على جدية ومقدرة رجال الاعمال على تنفيذ العقود الموقعة معهم وكذلك يمكن لمركز المعلومات تسهيل عمل رجال الاعمال ايضا من خلال تبادل هذه المعلومات مع المصارف مثلا (تسهيل القروض) او في حالة شراكة رجال الاعمال مع شركات اخرى محلية او عالمية.

الحقل (٨) من الجدول (٣ - أ) " هل يتم تسليم الدفعة النهائية للمشروع المنجز في وقتها ضمن سياقات عمل واضحة وشفافة؟" واجابت الوزارات والمحافظات وبنسبة (٩٦%) نعم في حين اجابت الشركات والمقاولين (٧٠% كلا) ، ان تسليم الدفعة النهائية للمشروع يمر بسلسلة طويلة من الاجراءات تراها الوزارات ضرورية وواضحة وشفافة ولكن يراها المقاول سلسلة اجراءات روتينية طويلة وتسبب تأخر في استلامه الدفعة الاخيرة.

الحقل (٩) من الجدول (٣ - أ) اجابت الوزارات بنسبة (٨٠% نعم) واجاب المقاولين بنسبة (٨٥% نعم) وهو اتفاق الطرفين على انه توجد طرق سهلة وواضحة وسياقات محددة لحل المشاكل بين الطرفين. وكذلك اجابت الشركات والمقاولين وبنسبة (٩٨% نعم) على السؤال " في حالة اكتشاف خطأ في التصاميم اثناء التنفيذ وعند اخبار الجهة المستفيدة، هل يتم تدارس الموضوع؟" ولكنه بالتأكيد يسبب تأخر في تنفيذ المشروع.

٢ - مسائل عامة

جدول (٤- أ): مسائل عامة للقطاع العام

هل يؤثر الوضع الأمني على عملية سير المشروع وانجازه في موعده؟	هل تشكل عدم وفرة السيولة عائق امام تنفيذ المشاريع في وقتها المحدد؟	
96	68	نعم %
4	32	كلا %

جدول (٤ - ب): (مسائل عامة للقطاع الخاص)

هل يؤثر الوضع الأمني على عملية سير المشروع وانجازه في موعده؟	هل هناك تنسيق او قنوات اتصال واضحة بين جميع المعنيين (الوزارات/مجالس المحافظات) فيما يتعلق بالمشاريع؟	هل تقف التشريعات والقوانين الموجودة عائق في طريق عملية التنفيذ؟	
100	23	45	نعم %
0	78	55	كلا %

في السؤال حول تأثير الوضع الأمني على سير الاعمال اكد كل من الوزارات والشركات على تأثر سير الاعمال بسبب الوضع الأمني. وفي السؤال " هل تشكل عدم وفرة السيولة عائق امام تنفيذ المشاريع في وقتها المحدد؟ " اكدت الوزارات والمحافظات بنسبة (٦٨ %) ان عدم وفرة السيولة تؤثر على تنفيذ المشاريع وهنا نود الاشارة الى انها احد الاسباب لتأخر صرف السلف ايضا وهذا يحتاج الى تعاون وتنسيق بين الوزارات والمحافظات وبين وزارة المالية وياحبذا لو تم جدولة الدفعات بخطة سنوية كي تعلم كل وزارة او محافظة وقت استلام الدفعة والعمل على هذا الاساس، وهو ما اشار اليه القطاع الخاص بعدم وجود تنسيق بين المعنيين في الوزارات والمحافظات .

في السؤال " هل تقف التشريعات والقوانين الموجودة عائق في طريق عملية التنفيذ؟ " اكدت الشركات وبنسبة (٤٥ % نعم) بوجود بعض التشريعات والقوانين والتعليمات تسبب في تأخر العمل في بعض المشاريع.

## رابعاً – الاستنتاجات

قبل الدخول الى الاستنتاجات النهائية نود الاشارة الى ان عزوف الشركات العالمية عن المشاركة في اعادة الاعمار ناتج عن كون العراق لايزال تحت طائلة الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة الامر الذي يحد من قدرة عمل هذه الشركات بسبب القائمة الطويلة من الممنوعات والتي يحضر على الشركات ادخالها الى العراق مما يؤثر على القدرة الفنية لهذه الشركات في تنفيذ الاعمال(إلا اننا لانستطيع تأكيد ذلك من خلال الاستبيان )، وكذلك الاوضاع الاستثنائية التي يمر بها العراق وتداعياتها من غياب متطلبات النظم الرشيدة وكذلك الوضع الامني لايزال يؤثر في تواجد مثل هذه الشركات لحد الان ، وهذا ادى الى الاعتماد على الشركات المحلية التي واجهت جملة من المعوقات . ولغرض اعطاء صورة مقتضبة عن اهم ما جاء في التقرير من تحديات وصعوبات في تنفيذ المشاريع سوف نعمل على ترتيبها بجدول يتضمن معوقات العمل الاداري ومعوقات العمل الفني وحسب الخطوات التي تم تبنيها في مراحل التحليل ( مرحلة التخطيط ، مرحلة الاعلان ، مرحلة التنفيذ، مسائل عامة) .

معوقات عمل فنية		معوقات عمل ادارية	
مرحلة التخطيط			
		<p>٤٨% من القطاع العام يعتقدون ان التشريعات والقوانين الحالية هي جزء من مشكلة تلكؤ التنفيذ ويؤيدهم القطاع الخاص بنسبة ٤٥%</p>	التشريعات والقوانين

معلومات عمل فنية		معلومات عمل ادارية	
مرحلة الاعلان			
٥٢% من القطاع العام لا يعتقدون بوجود آلية صحيحة لتقييم الشركات والمقاولين مما يؤثر على قرارات لجان فتح وتحليل العطاءات، وهو ما يطالب به القطاع الخاص ايضا	تقييم الشركات والمقاولين	١٠٠% من القطاع العام يرى ان مدة العطاء وموقع النشر جيدة ولكن ٤٧% من القطاع الخاص يرى ان مدة العطاء كافية اما موقع النشر ٢٦% من الصحف المحلية و ٢٤% علاقات شخصية و ١٦% اقسام العقود و ١٥% لوحة اعلانات الدائرة المعنية و ٩% الموقع الالكتروني للدائرة.	مدة العطاء وموقع النشر
٩٢% من القطاع العام يعتقدون بأن التصميم والرسوم جيدة بينما يرى القطاع الخاص ٦٢% ان التصميم جيدة وان ٥٠% فقط تعرض على جهة استشارية و ٧٣% من جداول الكميات غير دقيقة .	تصاميم ورسومات المشاريع	٤٤% من القطاع العام يعتقدون ان كثرة تقديم العروض تسبب تأخر في اعلان النتائج وهو ما يوجب رفع كفاءة العاملين	كثرة العطاءات تسبب تأخر الاعلان
		تختلف سياقات تشكيل لجنة فتح العطاءات ولجنة تحليل العطاءات ومدة عملها من وزارة الى اخرى	تشكيل لجان فتح العطاءات تشكيل لجان تحليل العطاءات
		٣٢% من القطاع العام يرى ان قرارات لجنة فتح العطاءات غير صحيحة وذلك اما بسبب عدم كفاءة اللجنة او بسبب ضعف المعلومات عن الشركات المقدمة للعطاءات .	قرارات لجان تحليل العطاءات
٧٠% من القطاع الخاص اجاب كلا لا يتم الرد على الاستفسارات بشكل وافي. في بعض الوزارات تقوم الوزارة بعد الاعلان عن المناقصة بتحديد يوم خاص لعمل مؤتمر للرد على اسئلة الشركات، فبا حذا لو تعمم مثل هذه الممارسات.	استفسارات المقاولين	٩٢% من القطاع العام يعتقدون ان الاعلان عن الفائزين يتم بشكل سريع وشفاف وهذا ناتج عن تطبيقهم سياقات العمل المتبعة في دوائرهم وهو ليس بالضرورة يتم عن شفافية ويرى القطاع الخاص ان ٥٥% فقط من الوزارات تتبع طرق شفافة في اعلان الفائزين	شفافية الاعلان عن الفائزين

معوقات عمل فنية		معوقات عمل ادارية	
مرحلة التنفيذ			
٧٧% من القطاع العام يؤيد تسليم موقع جاهز حسب مواصفات العقد و ٢٣% الباقية فقط يقر بأن الموقع غير مستوفي للأوراق القانونية بينما القطاع الخاص ٦٧% منهم يقر بعدم استلام موقع جاهز للعمل.	موقع العمل	٧٦% من القطاع العام يصرف الدفعة الاولى بسرعة بينما ٧٦% من القطاع الخاص يقر بصعوبة صرف الدفعة الاولى لأسباب يعزبها الى الروتين والعلاقات .	استلام الدفعة الاولى
٦٨% من القطاع العام يؤيد وجود طريقة واضحة للإشراف على العمل بينما يؤيد ٥٧% من القطاع الخاص . ان الاشراف على العمل تعتمد على كفاءة اداء المهندس المقيم .	الإشراف على العمل	٤٨% من القطاع العام يؤيد بوجود معوقات لصرف مستحقات الشركات حسب شروط العقد بينما القطاع الخاص وبنسبة ٨٢% يؤكد على ان تأخر صرف المستحقات بسبب الاجراءات الطويلة .	استلام السلف
٨٨% من القطاع العام يقر بوجود اجراءات قياسية مطبقة لقياس اداء عمل المقاولين الشهري وايد ذلك القطاع الخاص وبنسبة ٧٥% . ولكن القطاع الخاص ذكر في ملاحظاته ان الاجراء المطبق للتقييم يعتمد على نسبة الانجاز حسب المخطط الشهري ولا تؤخذ نوعية وجودة التنفيذ بنظر الاعتبار .	قياس اداء الشركات	٩٦% من الوزارات ترى انها تقوم بصرف الدفعة النهائية بسهولة لانها تتبع التعليمات المخصصة للصرف ولكن هذه الاجراءات والتعليمات تتطلب وقت طويل يأخذه بنظر الاعتبار القطاع الخاص لذلك اجاب ٧٠% كلا لان الصرف يعتمد على تقارير من دائرة المهندس المقيم ومن الجهة المستفيدة (المستلمة للمشروع) وهو ما يتطلب موافقات كثيرة .	الدفعة النهائية
ان تغير اوامر العمل اثناء تنفيذ المشاريع هي من المعوقات المهمة التي تؤدي الى تاخر تنفيذ المشاريع لما تحتاجه من وقت لأقرار هذه التغيرات فقد اقرت الوزارات وبنسبة ٥٦% من المشاريع تصدر فيها اوامر تغير عمل ٣٦% منها تحتاج الى شهر للاقرار و ٤٣% تحتاج الى فترة شهر الى ٣ اشهر. بينما كان رأي القطاع الخاص ان ٧٠% من المشاريع يصدر فيها اوامر تغير عمل وان ٦٨% منها يحتاج الى شهر و ٢٥% يحتاج الى فترة اقل من ٣ اشهر للاقرار.	اوامر تغير العمل		
اتفق كل من القطاع العام ٨٠% والقطاع الخاص ٨٥% على ان هناك طريقة سريعة وواضحة لحل المشاكل بين الطرفين.	حل المشاكل		
٦% من الوزارات تعتقد ان المقاول الذي تم اختياره قادر على اتمام المشروع .	قدرة الشركات على انجاز العمل		

## أزاء ماتقدم من الضروري العمل على:

- 👉 لغرض تلافى تخلف ادارة المشاريع من الضروري اجراء مراجعة داخلية بكل مؤسسة وبمشاركة خبراء اداريون، وتحديث طرق ووسائل العمل.
- 👉 لغرض رفع كفاءة اداء العاملون من الضروري ادخلهم الى دورات بادرة وتنفيذ المشاريع، واعتمادها اساسا في ترقية / تكريم الموظفين.
- 👉 توحيد سياقات اختيار اللجان (لجنة فتح العطاءات ولجنة تحليل العطاءات) في كل الوزارات والمحافظات.
- 👉 مراجعة التشريعات والقوانين المعمول بها حاليا والعمل على اصلاحها بما يلائم مع وضع العراق الجديد.
- 👉 ايجاد الية جديدة لتقييم الشركات والمقاولين والشفافية في اختيار الشركات والمقاولين .
- 👉 في الامد القريب من الضروري اعتماد المؤسسات الحكومية وكخيار ستراتيحي " عقود مشاركة القطاع الخاص للعام"
- 👉 في الامد المتوسط والبعيد من الضروري التخطيط للابتعاد المؤسسات الحكومية من تنفيذ المشاريع مباشرة وأعطاء ذلك لشركات القطاع الخاص.

اضف الى ما تقدم ان تأخر استكمال متطلبات العملية السياسية وتداعياتها على ادارة الملفات وعلى اقرار التشريعات الاقتصادية دور في تخلف الممارسات والاجراءات المعمول بها وعدم قدرة العراق على تعشيق اقتصاده بالاقتصاد العالمي. وهناك امثلة على ذلك منها تأخر اقرار قانون النفط والغاز، تاخر عملية الاصلاح الاقتصادي، وتاخر انظام العراق الى منظمة التجارة العالمية... الخ. مع استمرار هذه الحالة تزداد الحاجة لاتخاذ اجراءات سريعة منها على سبيل:

- ١- العمل على تأسيس "مؤسسة للكفاءات العراقية" لتستقطب وترصد مرافق الدولة المختلفة والمتعطشة للخبرات.
- ٢ - العمل على تأسيس "المجلس الاقتصادي الاجتماعي" كمنظمة غير حكومية تجمع ابرز كفاءات العراق لاقتراح الحلول اناجعة للتحديات الاقتصادية والاجتماعية.

ان ابقاء الامور على حالها ينذر بتردي الوضع السياسي بامعان المواطنين بالتخندق الطائفي والقومي والجغرافي ... الخ .