كفاءة الانفاق الاستثماري العام واثره على النمو الاقتصادي في العراق للمدة 2003ـ 2013

أ. م. د. سمير سهام داود الخفاجي / كلية الادارة والاقتصاد / جامعة بغداد
الباحث/ وديان وهيب جري

تاريخ التقديم:2016/6/5
تاريخ القبول:2016/8/10

المستخلص

يحتل الانفاق الاستثماري العام ، حيزاً كبيراً من الاهتمام منذ ثلاثينات القرن الماضي، لما يؤديه من دور مهم في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعليه تسعى معظم الدول باختلاف درجة تطورها الاقتصادي الى إنجاز أكبر كمية من الاستثمارات العامة ، ولاسيما في مجال البنى التحتية، التي تعد احد الركائز الاساسية في تحقيق التنمية الاقتصادية، ومن اجل تعظيم الانتفاع من انجاز الاستثمارات العامة يجب التركيز على تحقيق الكفاءة في انجازها .

ان الواقع الحالي للمشاريع العامة في العراق، يدل على غياب عدة خصائص اساسية التي لابد من توفرها إذا ما أريد لهذه المشاريع أن تحقق مستوى مرتفع من كفاءة الاداء. كما إن النتائج التي حققتها تلك المشاريع أقل من الطموحات التي كان بالإمكان تحقيقها، إذا ما أخذنا بالحسبان حجم التخصيصات والفرص المتاحة لهذه المشاريع، ومن ثم انعكست سلبا على تحقيق النمو الحقيقي في الناتج المحلي الاجمالي، اذ يرجع سبب تدني مستويات التنفيذ الى انخفاض مستوى تنفيذ المشروعات عامة من جهة، وضعف الاجهزة الرقابة من جهة اخرى .

ومن اجل قياس كفاءة الانفاق الاستثماري العام في العراق سيتم اختيار مؤشرين، احدهما مؤشر مطبقة في بعض دول العالم المتقدمة، والذي يعتمد في قياسه للكفاءة على الجانب النوعي، وهو مؤشر (الاختبارات التشخيصية)، اما المؤشر الثاني ، فهو مؤشر متبع من قبل وزارة التخطيط العراقية، وهو مؤشر كمي يعتمد على حساب نسب الانجاز المالي للمشاريع العامة ، ونظراً لاتساع الانفاق الاستثماري العام ، فقد تم اختيار قطاع الكهرباء ليكون حالة دراسية ، لبيان مستوى الكفاءة في تنفيذ المشروعات العامة .

بعد اخضاع قطاع الكهرباء لقياس الكفاءة، يلاحظ تدني مستوى كفاءة التنفيذ، اي عجز قطاع الكهرباء في تنفيذ ما وكل اليه نتيجة تدني كفاءة التنفيذ، كما ان الفساد المالي والإداري والتلكؤ في انجاز المشاريع كان له سبب مباشر وكبير في عدم تنفيذ الكثير من المشاريع، وهذا ما توضحه نسب الانجاز المنخفضة في اغلب مشاريع هذا القطاع، اما بالنسبة لاهم توصية تخرج بها الدراسة هي العمل على اعتماد مؤشرات كفاءة جديدة تكمل المؤشرات المتبعة حاليا من اجل قياس الكفاءة من جوانب عدة ، من اجل الوقوف على مستوى تنفيذ المشاريع بصورة اكثر وضوحاً ، ومن ثم التعرف على اهم اسباب التلكؤ الحاصل في عملية التنفيذ بغية الارتقاء في تنفيذ هذه المشاريع الحيوية .

المصطلحات الرئيسة للبحث/ الكفاءة، الانفاق الاستثماري العام، التخصيصات الاستثمارية، النمو الاقتصادي، المشروعات العامة .

* البحث مستل من رسالة ماجستير

مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية
العدد 97 المجلد 23
الصفحات 293ـ 314

المقدمة

يحتل الانفاق الاستثماري العام ، مكانة مهمة ومتميزة ليس في الاقتصاد العراقي فحسب وإنما في جميع اقتصاديات العالم لما له من دور مهم في تحقيق النمو الاقتصادي ، اذ أصبح دور الحكومة في الاقتصاد يمثل احد المرتكزات المهمة ، التي تؤثر وبشكل كبير في مستوى النشاط الاقتصادي . اذ ان ارتفاع مستوى الانفاق الاستثماري، سيؤدي الى زيادة الطاقة الانتاجية للبلد ، ومن ثم انتاج المزيد من السلع الذي سيترتب عليه زيادة في الناتج القومي ومن ثم دفع عجلة التنمية الى الامام .

ومن هنا برز موضوع كفاءة لانفاق الاستثماري العام لما له من دور في بناء اقتصاد ينمو بوتائر متصاعدة ، اذ لا يمكن تحقيق هذا الهدف الا بالاستغلال الامثل للأموال المخصصة لإنجاز المشروعات العامة، والتي تعد من الركائز الاساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية المتوازنة .

منهجية البحث

1- مشكلة البحث :

تدني مستوى كفاءة انجاز المشاريع العامة على الرغم من الانفاق الاستثماري الكبير المخصص لتلك المشاريع مما ادى الى تراجع جهود العراق في تحقيق النمو الاقتصادي .

2-اهمية البحث :

تكمن أهمية البحث في الاهتمام بموضوع كفاءة الإنفاق الاستثماري العام بوصفه يؤدي إلى تطوير القطاعات وزيادة اسهامها في الناتج المحلي الإجمالي ومن ثم تحقيق النمو الاقتصادي، فضلا عن بيان كفاءة الانفاق الاستثماري العام في العراق ، و دراسة اسباب تراجعه من خلال بعض المؤشرات المتبعة عالمياً .

3-اهداف البحث :

يسعى البحث الى تحقيق الاهداف الاتية :

أ- بيان كفاءة الانفاق الاستثماري العام في العراق خلال مدة البحث .

ب- بيان مدى اسهام الإنفاق الاستثماري في تحقيق النمو الاقتصادي .

ت- البحث عن المعوقات والمشاكل وراء تراجع كفاءة الانفاق الاستثماري العام على الرغم من تزايد التخصيصات استثمارية خلال مدة البحث .

4- فرضية البحث :

يسعى البحث إلى فرضية رئيسة مفادها: أن كفاءة الانفاق الاستثماري العام يعد المحرك الاساسي للنمو الاقتصادي الحقيقي من خلال تحقيق الكفاءة في تنفيذ المشاريع العامة .

قسمت الدراسة على اربع مباحث، يوضح المبحث الاول الاطار النظري للأنفاق الاستثماري العام و مؤشرات الكفاءة الاقتصادية ، اما المبحث الثاني فيقوم ببيان مدى تحقق الكفاءة في الانفاق الاستثماري العام، بينما يتجه المبحث الثالث الى بيان اثر الانفاق الاستثماري على النمو الاقتصادي ، اما المبحث الرابع فيوضح اهم الصعوبات و المعوقات الخاصة بتنفيذ المشروعات العامة .

المبحث الاول/ الانفاق الاستثماري العام ، مؤشرات الكفاءة الاقتصادية

مفاهيم عامة

المطلب الاول/ الانفاق الاستثماري العام

الاول : **مفهوم الانفاق الاستثماري العام**

يعّد الانفاق الاستثماري العام احد الادوات المهمة في تحقيق النمو الاقتصادي ، وقد وردت عدة تعاريف توضح مفهوم الانفاق الاستثماري . فقد عُرف الانفاق الاستثماري العام على انه " زيادة في الانفاق الرسمالي مثل شراء الآلات الجديدة وبناء المصانع الكبيرة "(Alexiou,c.,2009: 1)، كما وعُرف الانفاق الاستثماري العام "بأنه الانفاق على خلق رأس مال جديد" (عوض ،2002: 423)، ويعرف الانفاق الاستثماري العام " تلك الاستثمارات الرأسمالية والتي غالباً ما تكون على شكل تهيئة للبنية التحتية المادية وغير مادية (طرق وجسور ومباني وتوفير الطاقة الكهربائية، الصحة والتعليم ودعم الابتكار والبحث والتطوير)، كما يضم المخزون السلعي". (Policies & Live, 2014 :1)

كما عرفه بأنه " الاضافة الى راس المال المادي والذي يشمل بناء الطرق والمدارس والمستشفيات اي تكوين راس المال الثابت " (Anderson et al، 2006:2).

نستنتج من التعاريف السابقة إن الانفاق الاستثماري عبارة عن مبلغ من المال تخصصه الدولة من اجل انشاء اصول رأسمالية (بنية تحتية) تهدف من خلالها الى تحقيق التنمية الاقتصادية، والتي تعّد من الأهداف الاكثر اهمية لدى الحكومات لتحقيق التوازن الاقتصادي و زيادة مستوى الرفاهية لأفراد المجتمع .

الثاني : **الاهداف العامة للإنفاق الاستثماري العام**

هناك عدة أهداف للإنفاق الاستثماري وهي كالآتي:

1-تقديم خدمة عامة للجمهور: ان الانفاق الاستثماري العام مسؤول عن تحقيق نفع عام يتمثل في اشباع رغبات المجتمع، حيث توجد بعض الخدمات الضرورية للمجتمع يعزف القطاع الخاص عن تقديمها، بسبب ارتفاع تكاليفها مع انخفاض وتأخر عوائدها، ونظراً لأهمية هذه الخدمات تقوم الدولة بتهيئتها من أجل تحقيق عوائد اجتماعية واقتصادية للمجتمع .(العلي، 2002 :38)

2- تنمية قطاع معين من القطاعات الاقتصادية: اذ تقوم الدولة توجيه الاستثمارات الى ذلك القطاع، وتقديم كافة التسهيلات التي من شأنها ان تؤمن الاحتياجات الاستثمارية الازمة لعمل ذلك القطاع فيرتفع من جراء ذلك اداؤه وتزداد عوائده ويشهد تطوير في خدماته ومنتجاته كماً ونوعاً. (شموط وكنجو، 2010 : 12)

3-تطوير البنية التحتية البشرية : يسعى الانفاق الاستثماري العام الى تنمية وتطوير العنصر البشري بصفته رأسمال حقيقي وسر تقدم وازدهار الدول ووسيلة لتعزيز الاقتصاد، من خلال تطوير قطاع التعليم . (ROIN ،22: 2011)

4- تطوير التجارة الخارجية: يؤدي الانفاق الاستثماري العام دوراً اساسياً في تسريع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، اذ يؤدي توفر البنية التحتية الى تخفيض تكاليف الانتاج ومن ثم تدني تكلفة الوحدة المنتجة مما يؤدي الى زيادة الصادرات ،التي تؤدي الى تنشيط التجارة الخارجية، اذ تعد التجارة الخارجية القناة الرئيسة التي يجري من خلالها تصدير المنتجات الوطنية، الامر الذي يؤدي الى زيادة موارد الاقتصاد وتنشيط قطاعاته المختلفة. (تقرير الاقتصادي العراقي ،2011 : 58)

5- محاربة الفقر وتوفير فرص عمل: يهدف الانفاق الاستثماري العام الى محاربة الفقر من خلال خلق فرص عمل، اي ان انشاء وتهيئة الجسور والسدود والجامعات والمستشفيات يكون له أثر كبير على مستوى الاستخدام، أذ انه يؤدي الى خلق وظائف جديدة (ROIN ،2011:7) ومن ثم تشغيل اعداد كبيرة من العاطلين مع دفع رواتب وأجور، والذي بدوره يؤدي الى توليد الدخول ورفع المستوى المعاشي للأفراد .
(دائرة السياسات الاقتصادية والمالية ،2014 :7)

6-تطوير الناتج الحقيقي : يؤدي الانفاق الاستثماري العام دور مهماً واساسياً في تسريع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، اذ يتأثر به تأثراً كبيراً، الأمر الذي يغري المشاريع الخاصة على القيام باستثمارات جديدة تكون ربحيتها مشتقة من عمليات الاستثمار الحكومي، سواء جاء ذلك من تجهيز المشاريع الحكومية بالسلع والمواد الإنشائية والخدمات، أم بإنتاج قدر اكبر من سلع وخدمات الاستهلاك لسد الزيادة الحاصلة في الطلب عليها، إذن تنفيذ هذا المنهاج الاستثماري العام يشجع المشاريع المحلية على زيادة عملياتها الانتاجية ومواصلة الاستثمار بسهولة اكبر، ومن ثم حصول زيادة في الناتج الحقيقي .(دائرة السياسات الاقتصادية والمالية ،2014: 7)

المطلب الثاني : الكفاءة الاقتصادية

الاول : مفهوم الكفاءة الاقتصادية

للكفاءة الاقتصادية تعاريف عدة لذلك من الصعوبة اعطاء تعريف موحد للكفاءة يتسم بالدقة والشمول و متفق عليه من قبل الكتاب، وذلك لاختلاف وجهات النظر حول الكفاءة، كذلك تعرف الكفاءة بانها "درجة النجاح التي يبلغها المشروع في تحقيق الاهداف الموضوعة له مسبقاً" (موسى ،2013 :174)، كما وان الكفاءة هي "اداة تستخدم للتعرف على نشاط المشاريع، ومقارنة النتائج المتحققة فعلاً مع الاهداف المرسومة لها مسبقاً، من اجل التعرف على الانحرافات وتشخيص مسبباتها " (النجار، 2006:351) كما يعرف" بأنه اخضاع المدخلات والمخرجات الى معايير من اجل تقييمها او كيفية تحويل المدخلات الى مخرجات مع تقليل الضياعات والهدر". (Henckel & Mckibbin، 2010 : 5)

مما تقدم يمكن تعريف الكفاءة بأنها الرشد في استخدام الموارد المتاحة من أجل تحقيق أكبر عائد ممكن من استخدام الموارد المالية والمادية المتاحة، كما تعد احد الادوات المهمة لقياس أداء المنظمات والكشف عن الانحرافات أن وجدت لحل وتشخيص المشاكل، ويتم ذلك عن طريق مقارنة معدلات الانجاز المتحققة فعلاً مع المؤشرات المحددة مسبقاً ، اي مدى أتفاقها مع الشروط الاقتصادية والفنية المرسومة لها لتقديم اداء افضل .

الثاني : المؤشرات الاقتصادية للكفاءة

1- **مؤشر الاختبارات التشخيصية :**

يعرف مؤشر الاختبارات التشخيصية على انهُ " مجموعة اختبارات من شأنها تشخيص مستوى الكفاءة الاقتصادية من خلال استخدام الاجابة عن اسئلة معينة تخص المراحل الاربعة للاستثمار العام ، كما تعني وسيلة مهمة لترسيخ قرارات الحكومة وتوجيه صناع القرار الى مستوى القطاعات، وهذا التوجيه قد يكون مشتقا من خطة وطنية أو وسيلة أخرى لتوثيق استراتيجية طويلة الأمد تحدد أولويات التنمية الاقتصادية الشاملة".(Dabla–Norris et al, 2012: 1)

كما يلاحظ من التعريف ان المؤشر يركز في قياس الكفاءة على اخضاع الانفاق الاستثماري العام الى عدة اختبارات تكون على شكل اسئلة محددة ، بعد ان يتم التأكد من اخضاع المشروعات الى شرطين اساسيين هما

- **أن هناك حاجة واضحة المعالم لاختيار هذه المشروعات .**
- **التأكد من استحقاق هذه المشاريع للتكاليف المنفقة عليها ، من خلال تحدد أهداف ونتائج هذه المشاريع، مع الاخذ بنظر العناية دراسة جميع الخيارات المتاحة لهذه المشاريع وهذا ما يعرف بدراسة الجدوى، حيث يتم اخضاع المشاريع الى نوعين من دراسة الجدوى ، وكما في الجدول (1) . (Dabla–Norris et al, 2012: 2)**

- الجدول (1)

المكونات الرئيسية لتحليل دراسة الجدوى

دراسة تمهيدية للجدوى	دراسة الجدوى
- جمع البيانات الجغرافية والمناخية والاجتماعية والاقتصادية والفنية . - تحديد بدائل المشروع . - تعيين المخاطر الرئيسية بما في ذلك (المؤسسية والميزانية) . - اجراء المقارنة بين البدائل الهندسية والتكاليف الاجتماعية والاقتصادية والفوائد . - التقديرات الاولية لتكاليف المشروع والفوائد . - توضيح المتطلبات التنظيمية . - تحديد المشاريع التي تفقر الى معلومات .	- تجمع كافة البيانات ذات الصلة . - تحديد البدائل التكنلوجية للمشروع . - تقديرات مفصلة للتكاليف والفوائد والبدائل المختارة. - تقييم الاستدامة المفصلة للتصميم الاولي . - تقييم تفصيلي للمخاطر . - تقييم الاثر البيئي . - تقييم الاثر الاجتماعي .

المصدر (Rajaram et al , A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment : Management, 2014 :4)

وبعد التأكد من انها تلبي الحد الأدنى من المعايير والشروط الواجب توفرها والتي تتفق مع الاهداف الاستراتيجية للحكومة يتم اخضاعها الى تقييم (الاختبارات التشخيصية) كما موضح في الجدول رقم (2) (Dabla –N orris et al ،2012 :6) ، اما في حال رفض المشروع الذي فشل في تلبية الشروط الاساسية لدراسة الجدوى ففي هذه الحالة يصبح من غير الضروري اخضاعه لمزيد من التقييم .

الجدول (2)

أسئلة الاختبارات التشخيصية لتقييم كفاءة الاستثمارات العامة

ت	مرحلة الاستثمار العام	الاسئلة التشخيصية
1	دراسة المشروع	هل حظيت المشروعات العامة بتغطية إعلامية واسعة من اجل توضيح التوجيه الاستراتيجي لقرارات الاستثمار العام على المستويات (المركزي / الوزاري / المحافظات) ؟
2	دراسة المشروع	هل هناك عملية معترف بها للكشف عن مقترحات المشاريع من أجل التناسق بين سياسة الحكومة والتوجيه الاستراتيجي ؟ هل هذه العملية فعالة ؟
3	دراسة المشروع	هل هناك عملية تقييم رسمية لتقييم أكثر تفصيلا لمقترحات مشاريع الاستثمار العام الخاصة بالتكاليف والفوائد؟ وهل التقييم إلزامية لجميع المشاريع أو لمشاريع تفوق قيمتها النقدية حد معينة ؟ وأذ تم تقييم ما هي نسبة مشاريع الاستثمار العام والمقدرة رسميا للتكاليف والفوائد ؟
4	دراسة المشروع	هل تقييم المشروع إجراء رسميا من قبل وزارة الراعية أو عن طريق وكالة خارجية؟ ما هي نوعية هذه التقييمات ؟
5	دراسة المشروع	هل تقييمات الفحص من قبل وكالة خارجية أو إدارة للجودة من اجل التأكد من موضوعية التقييم؟
6	اقرار المشروع	هل اختيار المشاريع النهائي الذي أجري هو جزء من أعداد الموازنة أو تم قبل اعداد الموازنة؟ وهل تحتفظ الحكومة بجرد للمشاريع المقدرة من اجل دراستها لاعداد الموازنة ؟
7	اقرار المشروع	هل المشاريع كلفت الى مقاولين من القطاع الخاص المحلي وإذا كان الأمر كذلك هل العقود الممنوحة على أساس العطاءات التنافسية؟ وما حكم الشركات الدولية المساهمة في تنفيذ الاستثمار العام ؟
8	اقرار المشروع	هل هناك عملية فعالة للسيطرة على بوابات برنامج الاستثمار العام في الموازنة، أي أن مجموعة المشاريع التي تمت الموافقة عليها رسميا لتخصيص من قبل الموازنة تم تنفيذها ؟ وهل هناك عملية استبعاد بعض المشاريع في حالات الطوارئ ؟
9	اقرار المشروع	ما هو معدل الانتهاء من برنامج الاستثمار العام (خلال الخطية الخمسية)، الذي يعرف بأنه المعدل السنوية الاستثمار العام ؟

10	تنفيذ المشروع	هل تتعهد الوزارات بسلامة خطط الشراء تمشيا مع الممارسات الجيدة أو أنها لا تنفذ خطط الشراء بشكل فعال ؟
11	تنفيذ المشروع	هل الحكومة تسعى الى ترشيد برنامج الاستثمارات العامة ؟وهل ترشيد أم ترتيب لأولويات برنامج الاستثمار العام؟ وهل يؤدي هذا إلى إغلاق المشاريع المستمرة ؟ ما نسبة المشاريع التي تم إلغائها ؟ مع بيان ما إذا كان مجرد "تأجيل" اي الغاء مؤقت ام هو إلغاء نهائي ؟
12	تنفيذ المشروع	الوكالات المسؤولة عن إعداد التقارير الدورية للمشاريع المنفذة ؟ وهل هذه التقارير المستخدمة في مناقشات الميزانية اللاحقة مع وزارة المالية أو التخطيط ؟
13	تقييم لاحق	ما معدل التأخير في إنجاز المشاريع الكبرى لقطاعات الرئيسية عن الوقت المقدر لها؟
14	تقييم لاحق	هل تحافظ الحكومة سجل للأصول أو جرد للممتلكات القطاع العام والمعدات والمركبات، وما إلى ذلك؟

المصدر : إعداد الباحث بالاعتماد على :(Dabla –Norris et al , Public Investment Efficiency: Guidance Note on an Indicator-Based, 2012 :8).

وبعد قولبة الاسئلة الموضحة في الجدول رقم (2) داخل استبانة معينة تضم الاسئلة ، يتم توزيعها الى عينة مختارة من اجل الحصول على النتائج ، والتي يتم تحويلها الى ارقام ومن ثم يتم ادخالها في برنامج احصائي (spss)، للحصول على الوسط الحسابي لأجابات العينة، مع الاخذ بالانحراف المعياري للتأكد من تجانس اجابات العينة ، ومن ثم الحكم على كفاءة المشروع .

يمكن توضيح أهمية المؤشرات التشخيصية من خلال النقاط الاتية:

أ- تسمح هذه المؤشرات باكتشاف نقاط الضعف والقوة في اداء المشاريع ، مما يتيح للقائمين على المشروع بتوسيع نقاط القوة واستغلالها في اطار استراتيجية الخطة العامة للدولة ، وفي الوقت نفسه يسمح بكشف نقاط الضعف وتوضيح الاسباب التي ادت الى حدوثها ومن ثم البحث عن الحلول اللازمة لمعالجتها ، من اجل التسيير الفعال لعمل المشروعات. (Rajaram et al،2010 :15)

ب- تساعد المؤشرات التشخيصية في شرح النتائج المتحصل عليها، من خلال اخضاع المشروع الى الاسئلة التشخيصية، وبعد ان تتم الاجابة عنها يمكن الحصول على الوسط الحسابي للاجابات، ومن ثم الوقوف على نتائج كفاءة المشروع عامة لبلد معين بحسب هذا المؤشر. (Dabla –N orris et al , 2012 :6)

ج- تسمح هذه المؤشرات بصياغة استراتيجية ملائمة من خلال تشخيص بعض جوانب الضعف ، والتي يمكن الاحاطة بها من اجل التقليل منها بقدر الامكان وتذليل الصعوبات مستقبلاً مع الحفاظ على الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للمشروعات العامة . (Rajaram et la،2010 :15)

هـ - يبين نظام التشخيص الجوانب الهيكلية لقرار الاستثمار العام والعملية الإدارية التي قد تكون ضعيفة وبحاجة إلى اهتمام . والتي سوف تستكمل من خلال المؤشرات التشخيصية لتحديد مناطق معينة من الضعف التي من المحتمل أن تساهم في انخفاض كفاءة الاستثمار العام. وكما يمنح التشخيص مجالات الإشكالية الى خطوات واضحة المعالم التي يمكن تقييمها بشكل موضوعي والتي تقدم معلومات يمكن استخدامها لتحديد الفجوة ومن ثم تقدم توصيفا أكثر تفصيلا لتطوير الحلول المؤسسية للمشاكل التي تم تحديدها. ومن ثم فإنها يمكن أن تحفز الحكومات على إجراء تقييم ذاتي دورية من اجل تحقيق الكفاءة وتصميم الاصلاحات للاستثمارات العامة لتحسين النظام الحكومي .(Dabla –N orris et al ، 2012 :6).

2- **مؤشر الكفاءة المالية** :

يعد مؤشر الكفاءة المالية من اكثر المؤشرات المستخدمة في قياس كفاءة تنفيذ المشاريع ، اذ يمكن تعريفه "بأنه المؤشر الذي يمثل مدى الالتزام في تنفيذ المشروع بالكلفة المقررة أصلا في دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية والاجتماعية، اي مدى الالتزام بالكلفة المرصودة للمشروع ابتداء في خطة التنمية القومية، وبعبارة اخرى مدى الالتزام بمبلغ المقاولة المقرر مسبقا". (حلبية ،1987: 23)، كما ويعرف "هو ذلك المعيار الذي يوضح مدى الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والاحكام المالية التي تنظم سيرة العمل الاداري والمالي في الدولة ومؤسساتها اي بيان مدى الهدر في المال العام في تنفيذ المشاريع". (الدباج ،2015: 28).

يتم حساب الكفاءة بحسب هذا المؤشر من خلال المعادلة الاتية :

الكفاءة المالية للتنفيذ = المبلغ المحدد اصلا للمشروع / المبلغ الفعلي لتنفيذ المشروع ..... (1)

$$FE = \frac{fe1}{fe2}$$

FE=الكفاءة المالية للتنفيذ (معبرا عنها بنسبة مئوية)
fe_1= تمثل المبلغ المحدد أبتدأ للمشروع.
fe_2= تمثل المبلغ الفعلي لتنفيذ المشروع وانجازه.

استخدمت المعادلة المذكور آنفاً (fe_1) للتعبير عن المبالغ المحددة اصلا، من اجل إضفاء المرونة في استخدام المعادلة المذكورة من اجل حساب الكفاءة المالية قياسا الى الكلفة المحددة للمشروع في دراسة الجدوى الفنية الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك لإمكان حسابها بالمقارنة مع المبلغ المرصد للمشروع في الخطة ابتدأ، كما يمكن حسابها قياسا الى مبلغ المقاولة عند التعويض عن قيمة (fe_1) في كل مرة للتعبير عن الكلف .(حلبية ،1987 :23)

جدول (4)
نموذج للكفاءة المالية مع نسب التنفيذ

ت	اسم المشروع	التنفيذ المخطط	التنفيذ الفعلي	معدل درجة الكفاءة المالية	مستوى التنفيذ
1					
2					
3					

المصدر : الجدول من عمل الباحثة بالاعتماد على : حلبية، ساطع لويس، وثائق المقاولة واثرها في كفاءة تنفيذ المشاريع ،1987، وزارة التخطيط /هيئة تخطيط التشييد والاسكان ، رقم الدراسة (485) .

اهمية المؤشر :

يتيح هذا المؤشر التحقق من الكفاءة المالية للتنفيذ من خلال التركيز على نسب الصرف للمبالغ المخصصة ، اذ يتم في هذه الحالة مقارنة المبالغ المخصصة للمشاريع في الخطة الاستثمارية مع المبالغ التي صرفت فعلاً ، ومن ثم معرفة نسبة الانحراف في المبالغ المصروفة .(حلبية ،1987 ،23)

كما يتيح هذا المؤشر تحليل الانحرافات الحاصلة بين الكفاءات المطلوبة والكفاءات الفعلية في تنفيذ للمشاريع العامة من اجل الوصول الى الاستخدام الامثل للموارد وتجنب الهدر.

المبحث الثاني / قياس كفاءة الانفاق الاستثماري العام في العراق

اولاً : مؤشر الاختبارات التشخيصية

ان قياس كفاءة الانفاق على برامج ومشاريع القطاع العام على وفق هذا المعيار تتم من خلال منظومة من المؤشرات التشخيصية والتي تم عرضها في المبحث الاول من البحث، حيث تعتمد تقييماتها على اربعة مراحل يمر بها انجاز المشروع وهي (دراسة المشروع، اقرار المشروع، تنفيذ المشروع واجراء الرقابة اللاحقة عليه)، وفيما يأتي تشخيص لواقع هذه الممارسات التي تدل على مدى كفاءة الانفاق الاستثماري في العراق ، والجدول رقم (5) يوضح معدل الكفاءة بحسب هذا المعيار، حيث عكس الجدول المذكور وسطاً حسابياً عاماً بلغ (2.77) ، وبانسجام ممتاز للإجابات حددها الانحراف المعياري العام بقيمة (0.99) ، وفيما يأتي تشخيص لواقع اسئلة هذا المعيار .

جدول (5) اسئلة الاختبارات التشخيصية لتقييم كفاءة الاستثمارات العامة (1)

		الاختبارات التشخيصية	مقياس الاجابة										الوسط الحسابي(3)	الانحراف المعياري(4)
			لا يوجد		لا يوجد الى حد ما		يوجد		يوجد الى حد ما		يوجد بأعلى مستوى			
			ت(2)	%	ت	%	ت	%	ت	%	ت	%		
دراسة المشروع	1	هل حظيت المشروعات العامة بتغطية إعلامية واسعة من اجل توضيح التوجيه الاستراتيجي لقرارات الاستثمار العام على المستويات (المركزي / الوزاري / المحافظات) ؟	6	24	8	32	8	32	3	12	0	0	2.32	0.99
	2	هل هناك عملية معترف بها للكشف عن مقترحات المشاريع من أجل التناسق بين سياسة الحكومة والتوجيه الاستراتيجي ؟ هل هذه العملية فعالة ؟	3	12	12	48	6	24	4	16	0	0	2.44	0.92
	3	هل هناك عملية تقييم رسمية لتقييم أكثر تفصيلا لمقترحات مشاريع الاستثمار العام الخاصة بالتكاليف والفوائد ؟	6	24	11	44	2	8	6	24	0	0	2.32	1.11
	4	هل تقييم المشروع إجراء رسميا من قبل الوزارة الراعية ؟ وهل تقوم بإجراء تقييم سابق ولاحق ؟	4	16	7	28	7	28	7	28	0	0	2.68	1.11
	5	هل تقييمات الفحص من قبل وكالة خارجية أو إدارة للجودة من اجل التأكد من موضوعية التقييم؟	6	24	7	28	6	24	6	24	0	0	2.48	1.12
	6	هل عملية تخطيط التخصيصات للمشاريع على مستوى عالي من الدقة والموضوعية ؟	1	4	10	40	10	40	3	12	1	4	2.72	0.89
		الوسط الحسابي والانحراف المعياري العام											2.55	1.01
اقرار المشروع	7	هل اختيار المشاريع النهائي هو جزء من أعداد الموازنة ؟ وهل تحتفظ الحكومة بجرد للمشاريع المقدرة من اجل دراستها في حال اعداد الموازنة ؟	1	4	3	12	4	16	17	68	0	0	3.48	0.87
	8	هل المشاريع كلفت الى مقاولين من القطاع الخاص المحلي وإذا كان الأمر كذلك هل العقود الممنوحة على أساس العطاءات التنافسية؟	1	4	2	8	7	28	15	60	0	0	3.44	0.81
	9	هل هناك عملية فعالة للسيطرة على بوابات برنامج الاستثمار العام في الموازنة، أي أن مجموعة المشاريع التي تمت الموافقة عليها رسميا لتخصيص من قبل الموازنة تم تنفيذها ؟ وهل هناك عملية استبعاد بعض المشاريع في حالات الطوارئ ؟	2	8	7	28	5	20	10	40	1	4	3	1.10
	10	هل ان معدل الانتهاء من برنامج الاستثمار العام المتوسط الاجل استكمل خلال السنوات الخمس الماضية (المعدل السنوية الاستثمار العام مقسوما على التكلفة التقديرية) ؟	4	16	12	48	7	28	2	8	0	0	2.3	0.84
		الوسط الحسابي والانحراف المعياري العام											3.06	0.88
تنفيذ المشروع	11	هل تتعهد الوزارات بسلامة خطط الشراء (المواد الداخلة في المشروع) مع تنفذ خطط الشراء بشكل فعال ؟	2	8	15	60	5	20	3	12	0	0	2.36	0.81
	12	هل الحكومة تسعى الى ترشيد برنامج الاستثمارات العامة خلال (2003-2013) ؟وهل هو ترشيد أم ترتيب ولأولويات ؟	8	32	8	32	4	16	5	20	0	0	2.24	1.12

	13	هل توجد وكالات مسؤولة عن إعداد التقارير الدورية للمشاريع المنفذة ؟ وهل هذه التقارير مستخدمة في مناقشات الميزانية اللاحقة مع وزارة المالية أو التخطيط ؟	0	0	7	28	6	24	12	48	0	0	3.20	0.86
	14	هل الكفاءة النوعية (المادية) احد الشروط المهمة التي تؤكد عليها عند قياس الكفاءة ؟	4	16	8	32	7	28	5	20	1	4	2.64	1.11
	15	هل اجراءات العقوبة بحق اصحاب المشاريع المتأخرة صارمة ودقيقة ؟	2	8	10	40	10	40	2	8	1	4	2.60	0.91
		الوسط الحسابي والانحراف المعياري العام											2.61	0.96
الرقابة الاحقة للمشروع	16	ما هو التأخير في إنجاز المشروع قريب المبدئي الوقت المقدر على المشاريع الكبرى في القطاعات الرئيسية؟	1	4	7	28	6	24	8	32	3	12	3.20	1.11
	17	هل تحتفظ الحكومة سجل للأصول أو جرد للممتلكات القطاع العام والمعدات والمركبات، وما إلى ذلك؟	1	4	4	16	3	12	16	64	1	4	3.48	0.96
	18	هل عملية تسليم الاصول المنشأة على ارض الوطن لها صيانة بعد الانجاز وخروج الشركة خارج البلاد ؟	0	0	14	56	6	24	5	20	0	0	2.64	0.81
	19	هل التقييم الاحق اجراء رسمي لكل المشاريع وعلى مستوى عالي من الدقة ؟	7	28	9	36	6	24	2	8	1	4	2.24	1.10
	20	هل ساهمة المشاريع العامة المنجزة في تحقيق الاهداف التنموية ؟	4	16	7	28	6	24	8	32	0	0	2.72	1.10
		الوسط الحسابي والانحراف المعياري العام											2.86	1.11
		الوسط الحسابي والانحراف المعياري العام لإجمالي للأسئلة التشخيصية											2.77	0.99

(1)الاستبانة : أعدت الاستبانة الخاصة بمؤشر الاختبارات التشخيصية ، من خلال تقسيم فقرات هذا المؤشر على اربعة اجزاء وبحسب مراحل تنفيذ المشروع ،حيث حظيت المرحلة الاولى بست فقرات اما المرحلة الثانية فكانت اربع فقرات اما المرحلتان الاخيرتان فقد تضمنتا خمس فقرات لكل مرحلة باستخدام مدرج Likert الخماسي وهي موضحة في الجدول اعلاه.

اما طريقة الحصول على الاجابات ، فكانت عن طريق المقابلات الشخصية ، والتي تعد افضل وسيلة للإطلاع الفعلي على طبيعة العمل والوصول الى نتائج دقيقة وموضوعية للجانب العملي ،حيث تتيح للباحث الاستفسار على مجريات العمل والتفاعل مع افراد العينة وتبادل الإراء حول فقرات الاستبانة ، لذا قامت الباحثة بإجراء مقابلات عدة مع مديري الاقسام ورؤساء شعب وعدد من الموظفين الاكفاء في العديد من دوائر وزارة التخطيط.

لقد استخدم البرنامج الاحصائي (spss) وبرنامج (Excel) في ادخال البيانات البحث من اجل الوصول الى تحليلها ، اما الادوات الاحصائية فقد تم الاقتصار على عدد منها وهي :

(2) التوزيع التكراري : من اجل وصف اجابات العينة محط البحث .

(3) الوسط الحسابي :تستخدم هذه الاداة الاحصائية من اجل معرفة متوسط الاجابات لعينة البحث.

(4) الانحراف المعياري : بغية الوصول الى مستوى التشتت المطلق عن الوسط الحسابي في الاجابات للعينة مدار البحث .

يلاحظ من خلال نتائج الجدول رقم (5) ما يلي :

1- مرحلة دراسة المشروع : يتضح من خلال جدول رقم (5) ان مرحلة دراسة المشروع قد تم اختبارها من خلال ست فقرات ، اذ بلغت قيمة الوسط الحسابي لهذه الممارسات (2.55) وهي نسبة غير جيدة لأنها اقل من قيمة الوسط الحسابي الفرضي والبالغ (3)*، كما بلغت قيمة الانحراف المعياري لهذه الممارسات (1.01) وهذه نتيجة تعكس وبدلالة واضحة عدم الانسجام الى حد ما في اجابات افراد العينة حول فقرات دراسة المشروع .

وكانت الاجابات عن هذه المرحلة قد توزعت بين اعلى معدل وسط حسابي والبالغ (2.72) وهي ايضا دون المستوى عن السؤال (هل اختبار المشاريع هو جزء من اعداد الموازنة)، اما ادنى متوسط فقد بالغ (2.32) عن سؤال (هل حظيت المشروعات العامة بتغطية إعلامية واسعة من اجل توضيح التوجيه الاستراتيجي) مما يدل على ان المشاريع العامة لم تحظ بهذه التغطية ومن ثم ان هذه المرحلة تعاني من ضعف واضح يؤكده لنا درجة الانحراف المعياري والبالغة (0.98) وهي درجة تدل على مدى انسجام واتفاق بين الاجابات حول عدم وجود هذه التغطية .

2- مرحلة اقرار المشروع : و يتضح من خلال جدول رقم (5) ان مرحلة اقرار المشروع قد تم اختبارها من خلال اربع اسئلة ، اذ بلغت قيمة الوسط الحسابي لهذه الممارسة (3.06) وهي نسبة تدور حول قيمة الوسط الحسابي الفرضي والبالغ (3) وهي جيدة قياساً بالإجابات بصورة عامة عن السؤال (، كما بلغت قيمة الانحراف المعياري لهذه الممارسات (0.88) وهذه نتيجة تعكس وبدلالة واضحة مدى انسجام اجابات افراد العينة حول فقرة اقرار المشروع .

وكانت الاجابات عن هذه الفقرة قد توزعت بين اعلى معدل وسط حسابي والبالغ(3.48) وهي نسبة جيدة عن السؤال (هل المشاريع كلفت الى مقاولين من القطاع الخاص المحلي وهل العقود الممنوحة على أساس العطاءات التنافسية) وهذا يدل على اتفاق العينة بتكليف المقاولين المحليين لأداء و تنفيذ المشاريع وتتم وفق طريق العطاءات التنافسية، اما ادنى متوسط فقد بلغ (2.3) عن السؤال (هل ان معدل الانتهاء من برنامج الاستثمار العام المتوسط الاجل استكمل خلال السنوات الخمس الماضية، اما الانحراف المعياري فقد سجله (0.84) وهي نسبة تعكس الانسجام والتوافق في الاجابة عن هذا السؤال . اذ تراوحت اغلب الاجابات حول لا يوجد ويوجد الى حد ما دلالة على ان البرنامج الاستثمار العام الخماسي لم يكتمل خلال المدة المحددة .

3- مرحلة تنفيذ المشروع: يتضح من خلال جدول رقم (5) ان مرحلة تنفيذ المشروع قد تم اختبارها من خلال خمس فقرات، اذ بلغت قيمة الوسط الحسابي لهذه الممارسة وهي قيمة (2.61) وهي قيمة متدنية قياساً بقيمة الوسط الحسابي الفرضي والبالغة (3)، كما بلغت قيمة الانحراف المعياري لهذه الممارسات (0.96) وهذه نتيجة تعكس وبدلالة واضحة مدى انسجام اجابات افراد العينة حول فقرات تنفيذ المشروع .

وكانت الاجابات عن هذه الفقرة قد توزعت بين اعلى معدل وسط حسابي والبالغ (3.20) وهي نتيجة جيدة جاءت عن السؤال (هل توجد وكالات مسؤولة عن إعداد التقارير الدورية للمشاريع المنفذة ؟ وهل هذه التقارير تستخدم في مناقشات الميزانية اللاحقة مع وزارة المالية أو التخطيط) وبالانحراف المعياري جيد جداً مقداره (0.84) مما يدل على توافق افراد العينة في التأكيد على وجود تقارير للمشاريع المنفذة وارفاقها بمناقشة الميزانية الاحقه .

اما ادنى المتوسطات فقد استقرت عند السؤال (تسعى الى ترشيد برنامج الاستثمارات العامة خلال (2003-2013)؟ وهل هو ترشيد أم ترتيب ولأولويات؟) دلالة على عدم توجه الحكومة الى ترشيد برنامج الاستثمارات العامة خلال مدة البحث بل كانت الدولة تسعى الى زيادة الاستثمارات من اجل محاولة النهوض بواقع الاقتصاد المتردي بعد خروجه من حروب متكررة .

(*) بما ان المدرج خماسي، ستكون القيمة (3) هي المرتبة الفاصلة، اي الارقام اقل من القيمة (3) هي كفاءة منخفضة، اما ما زاد عن القيمة (3) فهذا يدل على كفاءة الاجابة وصولاً الى الرقم (5) .

4- مرحلة التقييم الاحق للمشروع : يتضح من خلال جدول رقم (5) ان عملية التقييم اللاحق للمشروع قد تم اختبارها من خلال خمس فقرات، اذ بلغت قيمة الوسط الحسابي لهذه الممارسة وهي قيمة (2.86) وهي اقل من قيمة الوسط الحسابي الفرضي والبالغ (3)، كما بلغت قيمة الانحراف المعياري لهذه الممارسات (1.11) وهذه نتيجة تعكس الانسجام الى حد ما في الاجابات لأفراد العينة حول فقرة التقييم الاحق للمشروع .
وكانت الاجابات عن هذه الفقرة قد توزعت بين اعلى معدل وسط حسابي والبالغ(3.48) وهي نتيجة جيد جدا عن السؤال (هل تحتفظ الحكومة سجل للأصول أو جرد للممتلكات القطاع العام والمعدات والمركبات) وبانحراف معياري (0.96) جيد جدا يدل على الاتفاق والانسجام في احتفاظ الدولة بسجل للممتلكات والاصول كافة. اما ادنى متوسط فقد بلغ (2.24) عن سؤال (هل التقييم الاحق اجراء رسمي لكل المشاريع وعلى مستوى عالي من الدقة؟) وهو يوضح ضعف التقييم الاحق للمشاريع بصورة عامة والخدمية بصورة خاصة مما يؤدي الى فقدان احد التقييمات الاربعة وان وجدت فهي ضعيفة جدا وبالانحراف المعياري مقداره (1.10).
بعد التعرف على الوسط الحسابي للمراحل الاربعة ، يمكن استخراج الوسط الحسابي للمؤشر ككل ، وبحسب هذا المؤشر بلغ (2.77%) وهي نسبة غير جيدة توضح عدم كفاءة الانفاق الاستثماري العام في العراق وبانحراف معياري بلغ (0.99) دلالة على اتفاق العينة في تحديد الاجابة .
كما يمكن توضيح المراحل التي تعاني ضعفاً ضمن مراحل تنفيذ المشروع وكما يأتي:

جدول (6) ترتيب المراحل بحسب مستوى الضعف

المراحل	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	مستوى الضعف
دراسة المشروع	2.55	1.01	4
تنفيذ المشروع	2.61	0.96	3
التقييم الاحق للمشروع	2.86	1.11	2
اقرار للمشروع	3.6	0.88	1

يلاحظ من الجدول رقم (6) احتلال مرحلة دراسة الجدوى للمشاريع المرتبة الاولى في مستوى الضعف دلالة على ضعف دراسات الجدوى وان وجدت فهي ضعيفة وهذا سبب رئيسي في انخفاض كفاءة تنفيذ المشاريع ، اما المرتبة الثانية فكانت من نصيب مرحلة التنفيذ حيث تعاني هي الاخرى من تدني في مستوى اداءها ، اما المرتبة الثالثة فقد احتلتها مرحلة التقييم الاحق حيث يلاحظ من انخفاض نسبتها دليل على ضعف التقييم الاحق او انعدامه ، اما المرحلة الاخيرة فقد كانت من نصيب اقرار المشروع ومدى توافقه مع الموازنة العامة حيث كانت النتيجة (3.06) وهذا يدل على ان هذه المرحلة متوفر تطبيقها وافضل مرحلة مقارنة بالمراحل الثلاث والتي تعاني من تراجع واضح .
بعد اختبار المشاريع المذكورة آنفاً في الاستمارة التشخيصية و تعرفنا على مستوى الكفاءة ، نوضح من خلال الجدول التالي موقع المشاريع العامة في العراق في اي خلية يستقر وفقاً لمعيارين هما تنفيذ المشاريع واختيارها .

جدول (7)
تقييم المشاريع العامة

البيان	تنفيذ المشاريع	تنفيذ جيد	تنفيذ متوسط الكفاءة	تنفيذ رديء
اختيار المشاريع	مشاريع جيدة	* A	D	G
	مشاريع متوسطة	B	E	H
	مشاريع رديئة	C	F	I

المصدر: من عمل الباحثة بالاعتماد على (Rajaram et al , A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, 2014 :15)

استناداً الى الاختبار السابق يلاحظ استقرار المشاريع العامة في العراق في الخلية (E) وهذا يوضح التنفيذ المتواضع للمشاريع العامة من ناحيتين الاولى تتمثل بافتقار بعض المشاريع العامة الى دراسات تفصيلية معمقة تتناول جميع نواحي المشروع مما اثر سلبا على ترتيب الاولويات والاختيار المشاريع بصورة صحيحة .

اما الناحية الثانية فتتمثل في رداءة التنفيذ والتي يكون سببها (عدم دقة التخمينات لاحتياجات المشاريع ، تدني نسب تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية قياساً بأجمالي التخصيصات المعتمدة ، تدني الكفاءة الزمنية اي اكمال تنفيذ المشاريع في الاوقات المحددة).

ومن الجدير بالذكر ان هذا المؤشر يعد دليلاً للمستخدمين لقياس أداء الاستثمارات العامة حتى وإن لم تكن هذه الاسئلة واضحة لكافة شرائح المجتمع ، ولكنها تعكس واقع حال المشاريع العامة من خلال فقرات ذات طبيعة معيارية (مثل الشفافية، والنزاهة ، والمشاركة والمساءلة....الخ) ، وهذا خلافاً لأغلب المؤشرات التي تميل الى قياس أداء الاستثمارات العامة من خلال التركيز على الممارسات(نسب التنفيذ) وليس المبادئ لأنها كثيراً ما تخفى أية أحكام وصفية عن التقييم الموضوعية والتي يُنصح المستخدمون باستخدام هذه الأدوات التقييمية والاستفادة منها والتي غالباً ما تفتقر لها مؤشرات التقييم الاخرى . (هاونان كو ،2014 : 3)

2-مؤشر الكفاءة المالية :

يعد احد المؤشرات المهمة لتقييم الاداء لأنه يعكس ما يحققه المشروع من قدر الانجاز مقارنة مع القدرة المخططة له من ناحية الصرف اي تقييم مالي ، وكلما ارتفعت النسبة كلما دل ذلك على ارتفاع مستوى الاستغلال الطاقة الانتاجية ومن ثم زيادة كفاءة الاداء تنفيذي للمشروع .

يمكن تطبيق هذا المؤشر على مشاريع وزارة الكهرباء لأربع سنوات على التوالي من عام (2010 -2013) من اجل التوصل الى معرفة نسبة تنفيذ الوزارة لمشاريع الطاقة الكهربائية ، وكما موضح بالجدول الاتي :

الجدول (8)

نسب تنفيذ مشاريع وزارة الكهرباء للمدة (2010-2013)

السنة / عدد المشاريع	2010	2011	2012	2013	المعدل خلال سنوات العينة %
عدد المشاريع التي نسب تنفيذها تبلغ (0)	10	2	5	14	8
عدد المشاريع التي نسب تنفيذها ما بين (1-25%)	8	14	5	8	9
عدد المشاريع التي نسب تنفيذها ما بين (26-50 %)	5	20	12	9	11
عدد المشاريع التي نسب تنفيذها ما بين (51-75%)	14	20	6	17	14
عدد المشاريع التي نسب تنفيذها ما بين(76-100%)	44	22	41	33	35
عدد المشاريع التي نسب تنفيذها اعلى من 100 %	2	1	12	-	4
معدل الانجاز%	29.9	34.6	63	57.4	46.3

- المصدر : من عمل الباحثة بالاعتماد على البيانات – وزارة التخطيط ، دائرة تخطيط القطاعات قسم المتابعة ، المجموعة الاحصائية السنوية لسنوات متعددة .

(*) يبدأ الجدول بالخلية (A) وينتهي بالخلية (I) ،كل خلية تجمع بين جودة التنفيذ وجودة الاختيار ، لذلك تمثل الخلية (A)التنفيذ الجيد للمشاريع مع الاختيار الموفق لها ،اما الخلية فتمثل التنفيذ الرديء مع الاختيار الرديء .

من الجدول رقم (8) اعلاه يتضح :

1-استناداً الى الجدول (8) والمتضمن جداول مشاريع وزارة الكهرباء للسنوات (2010 -2013) تم تقسيم انجاز المشاريع الى ستة مستويات هي :

- **المستوى الاول (عدد المشاريع التي نسب تنفيذها تبلغ (الصفر): يتضمن هذا المستوى المشاريع التي تنحصر نسبة تنفيذها عند المستوى (الصفر) وجاءت نتائج معدل عدد المشاريع للسنوات الاربعة (8) وهي نسبة كبيرة مقارنة بعدد المشاريع المنجزة خلال الأعوام من (2010- 2013)، والتي تدل على الاخفاق في دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروع من جهة وسوء تنفيذ المشروعات من جهة اخرى .**
- **المستوى الثاني (عدد المشاريع التي نسب تنفيذها ما بين (1-25%)): يتضمن هذا المستوى المشاريع التي تنحصر نسبة تنفيذها بين (1- 25) وجاءت النتائج حول هذا المستوى للسنوات الاربعة (9) وهي نسبة ليست بالقليلة حيث تفسر هذه النسب اسباب التراجع في تنفيذ هذا القطاع .**
- **المستوى الثالث (عدد المشاريع التي نسب تنفيذها ما بين (25-50 %)) : يتضمن هذا المستوى المشاريع التي تنحصر نسبة تنفيذها بين (26-50) حيث بلغ عددها (11) ، وبذلك يلاحظ وجود نسبة ليست بالقليلة من المشاريع ذات المستوى دون50 % مما تؤثر سلباً في تحقيق النمو والرفاهية للبلاد .**
- **المستوى الرابع (عدد المشاريع التي نسب تنفيذها ما بين (50-75%)) : يشمل المستوى المشاريع التي تنحصر نسبة تنفيذها (50-75) وجاءت النتائج حول هذا المستوى للسنوات الاربعة (14)، وهذا دليل على التدني في نسب انجاز المشاريع لهذا القطاع، اذ يشتمل هذا المستوى على المشاريع ذات الانجاز غير المكتمل والتي غالبا ما تتصف به نسب الانجاز لعموم المشاريع العامة .**
- **المستوى الخامس(عدد المشاريع التي نسب تنفيذها ما بين(75-100%) يتضمن هذا المستوى المشاريع الجيد التي تفوق نسب انجازها اكثر من (75%) وجاءت النتائج حول هذا المستوى للسنوات الاربعة (35%) وهي نسبة منخفضة اذا ما قورنت بحجم الاعمار والتطوير الازم لهذا القطاع نتيجة التخريب والسلب الذي تعرض له هذا من جهة، ومن جهة اخرى ارتفاع حجم الطلب المتزايد على الطاقة الكهربائية .**
- **المستوى السادس(عدد المشاريع التي نسب تنفيذها اعلى من 100 %): اما المستوى الاخير فيتضمن المشاريع التي تفوق نسبة تنفيذها (100 %) وجاءت النتائج حول هذا المستوى للسنوات الاربعة (4) وهي نسبة لا تدل الى الا على المستوى المتدني لكفاءة انجاز المشاريع العامة .**

2- انخفاض معدلات تنفيذ المشاريع بشكل عام للسنوات المذكورة ، حيث اتت السنوات العينة بمعدل انجاز قدره (46.3 %) وهي نسبة متدنية اذا ما قورنت بتأثير هذا القطاع على حياة المواطنين .

3- انخفاض نسب التنفيذ الفعلي ولاسيما في السنتين الاولى والثانية لمحطات إنتاج الطاقة الكهربائية بأنواعها المختلفة، اذ بلغت (29.9) و(34.6) على التوالي بسبب سوء الادارة والتخطيط لهذا القطاع .

4- اما السنتين (2012 و2013) فقد شهدتا تحسناً بسيطا في نسب الانجاز، ولكن على الرغم من التخصيصات المعتمدة والجهود المبذولة للنهوض بهذا القطاع الان التنفيذ في احسن الاحوال لم يتجاوز اعلى نسبة انجاز (65%) ، وهذا يوضح انخفاض كفاءة انجاز مشاريع الطاقة الكهربائية

مما تقدم يلاحظ ان نسب المشاريع المنجزة (100 %) كانت هي الاقل ويرجع ذلك الى عدة اسباب نذكر منها ما يأتي :

أ- انخفاض نسب التنفيذ لفقرات الموازنة الاستثمارية مقارنة بالتخصيصات المرصدة ولأغلب المشاريع مما يشير إلى المبالغة في وضع التخصيصات السنوية من جهة وانتشار الفساد المالي والاداري من جهة اخرى. الأمر الذي يتطلب الوضوح والاجادة والاتقان عند تقدير تلك التخصيصات. (هيئة النزاهة ،2009 :144)

ب- القيام بصرف مبالغ من تخصيصات الموازنة الاستثمارية (الرأسمالية) لأغراض الإنفاق التشغيلي دون استحصال موافقة وزارة التخطيط مما يؤدي الى نقص في المبالغ المخصصة لأنشاء المشاريع الاستثمارية ومن ثم انخفاض نسبة الانجاز السنوي .(ديوان الرقابة المالية التقرير السنوي،2004 : 4)

ت- عدم مراعاة الدقة والوضوح عند وضع التقديرات السنوية لمشاريع العامة ، ففي الوقت الذي بلغت فيه نتائج تنفيذ الموازنة الاستثمارية في بعض ادارات المشاريع الى ما يقرب (١٠٠ %) والتي لم تصل هذه النسبة الى (١١ %) فقط من مجمل المشاريع ناهيك عن بعض الادارات التي بلغت نسبة تنفيذها (صفر) وذلك بسبب عدم استغلال الموارد المالية المخصصة لمشاريعها الاستثمارية اصلاً او عدم توفر الاعتماد المالي اللازم لها. (ديوان الرقابة المالية التقرير السنوي ،2011 : 4)

ث- نتيجة لعدم وجود دراسات جدوى اقتصادية أو عدم دقته وتكامل المخططات الاولية ، ادى الى تدني واضح في التنفيذ والانجاز لمجمل المشاريع العامة .

ج- ضعف التعاون والتكامل بين الوزارات ذات الصلة ، اضافة الى اعمال التخريب والارهاب والتفجير التي طالت مشاريع هذا القطاع .(هيئة النزاهة ،2009 :144)

ان عدم كفاءة بعض الشركات الناتجة من ضعف الامكانيات التنفيذية من الناحية المالية والادارية والفنية وافتقارها الى الخبرة والمهارة وتقاعسها في تنفيذ الاعمال المحالة اليها، يرجع سببه الى منح تصنيف غير مناسب لتلك الشركات لا يتناسب مع قدرتها التنفيذية ووضعها المالي مما يؤثر سلباً على تنفيذ بعض المشاريع ومن ثم توقفها. (دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية /قسم متابعة تنفيذ المشاريع ،2012 :89)

ثانياً : تقييم كفاءة الاستثمار العام وفق مؤشر مقترح :

(مؤشر قياس حجم الفجوة)

قبل التعرف على هذ المؤشر يجب تعريف حجم الفجوة والتي تعني " وجود تفاوت بين كمية المنتج او المعروضة والطلب عليها" ، وغالبا ما تحدث الفجوة نتيجة قصور العرض عن مواجهة الزيادة في الطلب.

يعد هذا المؤشر من المؤشرات البسيطة والواضحة، اذ يقيس مقدار كفاءة المشاريع استناداً الى مقدرة مشاريع القطاع على تغطية الطلب الحاصل على الخدمات التي يؤديها ، ويمكن التعرف عليه بشكل واضح من خلال المعادلة الاتية :

حجم فجوة الطلب = الكمية المعروضة من الطاقة - الكمية المطلوبة منها

ولأجل توضح هذا المؤشر سيتم تطبيق معادلة فجوة الطلب على مشاريع قطاع الكهرباء للمدة من 2003 - 2013 ، وكما في الجدول الاتي :

جدول (9)
حجم الفجوة بين الكمية المعروضة والكمية المطلوبة من الطاقة

السنة	الكمية المعروضة من الطاقة الكهربائية (م . و) (1)	الكمية المطلوبة (2)	حجم الفجوة (3)	نسبة الكمية المطلوبة % الى الكمية المعروضة (4)
2003	3201	4919	-1718	65
2004	3320	5852	-2532	56
2005	3737	6097	-2360	61
2006	3941	7324	-3383	53
2007	4089.9	7836.2	-3746.6	52
2008	4548.8	8376.3	-3827.5	54
2009	5913.2	8864.3	-2951.1	66
2010	6347.6	10080.4	-3732.8	62
2011	7006.3	11945	-4938.7	58
2012	6858.9	11232	-4373.1	61
2013	8194.2	11411	-3216.8	71

المصدر : جمهورية العراق ،وزارة الكهرباء ، دائرة توزيع الطاقة الكهرباء، بيانات غير منشورة

- العمود رقم (3) و (4) من اعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات الجدول اعلاه .

1-ظهور نتائج معادلة حجم الفجوة سالبة مما يدل وبشكل واضح قصور عرض قطاع الكهرباء على تغطية الطلب المتزايد .
2-تزايد حجم الفجوة خلال سنوات العينة وهذا يدل استمرار عجز هذا القطاع في تقليص الفجوة من خلال زيادة المعروض من الطاقة الكهربائية .
3-على الرغم من زيادة معدل الانتاج الذي شهده قطاع الكهرباء خلال السنوات (2013،2012،2011) قياساً بالأعوام السابقة الا ان كمية الانتاج ما تزال متدنية ودون مستوى الطلب المحلي المتزايد مما يخلق حالة عدم توازن بين الطلب على الطاقة وسد الحاجة من هذا القطاع الحيوي .
4-ان احد اسباب فجوة الطلب هو انخفاض نسب استغلال الطاقات الإنتاجية في محطات إنتاج الطاقة الكهربائية بصورة عامة ، حيث لم تتجاوز الطاقات المنتجة خلال مدة البحث عن (8194.2) (م. و) في عام 2013 بينما كان بالمقابل تزايد الطلب على الطاقة الكهربائية بمقدار (11411) وبذلك ظهر عجز بمقدار (3216.8-) وهذه النتيجة تعكس وبدلالة واضحة مدى عجز الوزارة في سد حاجة المواطن منها .
5-ان من اهم اسباب ظهور الفجوة بين المعروض والمطلوب من الطاقة الكهربائية تقادم المحطات الكهربائية بصورة عامة نتيجة ما شهده هذا القطاع من تراجع كبير منذ التسعينات من القرن الماضي
6-لم تتمكن وزارة الكهرباء من سد احتياج العراق الى الطاقة الكهربائية خلال مدة البحث، حيث لم يتجاوز الانتاج الفعلي للطاقة الكهربائية نسبة (70%) من الاحتياج الفعلي اليها خلال المدة المذكورة اعلاه. بعد استعراض مؤشرا الكفاءة يلاحظ تدني الكفاءة بصورة عامة ، اي عجز قطاع الكهرباء في تنفيذ ما وكل اليهم نتيجة تدني كفاءة التنفيذ، ناهيك عن قدم المحطات المشار إليها وإهمال صيانتها وعدم تجديدها منذ سنوات عديدة والشحة في الوقود اللازم لتشغيلها إضافة إلى تعرض البعض منها إلى أضرار مختلفة جراء الأعمال العسكرية التي شهِدها القطر .

المبحث الثالث / اثر الانفاق الاستثماري على النمو الاقتصادي

اولاً : تطور الانفاق الاستثماري والتخصيصات السنوية لمشاريع الموازنة الاستثمارية للمدة 2003 – 2013

إذا ما تتبعنا التطور في الانفاق الاستثماري وإجمالي التخصيصات السنوية لمدة الدراسة، وكما هو في الجدول (10)، يلاحظ وجود اختلاف واضح وكبير في أقيام الانفاق الاستثماري والتخصيصات الاجمالية السنوية بعد عام 2003، نتيجة للمشاكل الأمنية والسياسية والاقتصادية وهو ما نراه واضحاً في الجدول الاتي:

جدول(10)

الانفاق الاستثماري والتخصيصات السنوية لمشاريع الموازنة الاستثمارية للفترة (2003-2013) مليون دينار

السنة	التخصيصات السنوية (1)	معدل التغير في التخصيصات السنوية(2)	الانفاق الاستثماري	معدل التغير في الانفاق الاستثماري %	الصرف % (1-2)
2003	3105450	125.2	-	-	-
2004	5752212	85	3014733	-	52.4
2005	6131500	6.6	4572018	51.7	74.6
2006	12177645	98.6	6027680	31.8	49.5
2007	12723770.3	4.5	7723043.7	28	60.7
2008	30780050	142	22873474.6	196	74.5
2009	15083111.5	49	13369508.7	41.8-	88.6
2010	25683414	68.4	19895190	48.8	75.8
2011	38212789	49.2	28809059.6	44.8	75.4
2012	48672050	27.4	37178050	29	76.4
2013	69373186	42.5	52072517	40.1	57.1

المصدر : إعداد الباحثة اعتماداً على بيانات وزارة التخطيط دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية
*** مصروفات عام 2007 تمثل إجمالي مصروفات القطاعات الاقتصادية فضلا عن مصروفات إقليم كوردستان وتنمية الاقاليم وقد تم إحتسابها عن طريق طرح المبالغ المدورة لعام 2007 من التخصيصات السنوية لعام 2011 .**

يلاحظ من الجدول رقم (10) ما يلي :

1- تحليل التخصيصات الاستثمارية :

أ- شهد عام 2003 طفرة كبيرة في التخصيصات الاستثمارية بلغت (3105450) مليون دينار وبنسبة زيادة كبيرة تقدر (125.2 %) قياساً بما سبقها من التخصيصات الاستثمارية .

ب- اما الاعوام (2004 ، 2005 ،2006 ،2007) فقد استمرت الزيادات في التخصيصات ولكن بنسبة اقل من عام 2003 .

ت- اما اجمالي التخصيصات الاستثمارية عام 2008 فقد شهدت ارتفاعاً كبيراً، حيث بلغ (30780000) مليون دينار وبنسبة زيادة (142%) وكان هذا اكبر نمو حققته التخصيصات الاستثمارية بسبب تحسن اسعار النفط العلمية .

ث- حدث تراجع في عام 2009 لتصل التخصيصات الى (15083111.5) مليون دينار وبنسبة انخفاض مقدارها (50.9%)عن تخصيصات عام 2008 والبالغة (30780000) مليون دينار ويكمن السبب في ذلك الى انعكاسات الازمة المالية العالمية واثرها على حجم التخصيصات الاستثمارية في الموازنة العامة للدولة والتي تعتمد بشكل كبير على العوائد النفطية، فانخفاض اسعار النفط الخام العالمي ادى الى خفض حصة الموازنة الاستثمارية من التخصيصات، ومن ثم تم توجيه معظم ايرادات الموازنة الى المجالات ذات الطبيعة الاستهلاكية بما في ذلك زيادة الرواتب والاجور والمستلزمات السلعية والخدمية وتقديم انواع الدعم والاعانات في الموازنة التشغيلية للدولة .

ج- وجود تذبذب في التخصيصات الاستثمارية بين عام واخر للمدة 2003 – 2013 ، ويرجع هذا التذبذب الى اعتماد تمويل تخصيصات الانفاق الاستثماري بدرجة كبيرة على ايرادات النفط الخام المصدرة ،وبالتالي فان الاستثمار الحكومي سوف يتأثر بدرجة كبيرة بالتغيرات الحاصلة في اسعار النفط في السوق العالمية .

ح- لقد شهد عامي 2010 و2011 تحسن في ايرادات الموازنة العامة نتيجة ارتفاع اسعار النفط الخام بعدما شارفت الازمة العالمية على الانتهاء في النصف الثاني من عام 2009 ، مما اثر ايجابا على زيادة التخصيصات الاستثمارية للمشاريع على مستوى الاقتصاد العراقي وبذلك ارتفعت نسبة التخصيصات لتبلغ (25683414) دينار عام 2010 وبنسبة زيادة بحدود (68.4%) قياساً بعام 2009، ولتستمر بالارتفاع لتصل الى (38212789) مليون دينار عام 2011 وبنسبة زيادة بلغت (49.2 %) عن تخصيصات البرامج الاستثمارية الحكومية لعام 2010 .

خ- اما في عامي (2012 ، 2013) فقد اسهم استمرار تحسن اسعار النفط العالمية وارتفاع الطلب العالمي على السلع الاولية والمواد الخام الى جانب ارتفاع حجم الانتاج المحلي وزيادة الكميات المصدرة من النفط الخام العراقي الى الخارج ، ادى الى زيادة حجم التخصيصات الاستثمارية في الموازنة العامة الاتحادية للدولة لتصل الى (48672000) و (69373186) مليون دينار على التوالي وبنسبة زيادة كانت بحدود (27.4%) و(24.5 %) على التوالي ايضا للعامين المذكورين .

2- تحليل الانفاق الاستثماري :

أ- اما فيما يتعلق بالانفاق الاستثماري الحكومي لعام 2006 فقد شهد انخفاضاً في معدل الانفاق بنسبة (31.8 %) والتي تقل عن النسبة التي حققها الانفاق عام 2005 والبالغة (51.7 %)، واستمر هذا الانفاق بالانخفاض حتى وصل (7723043.7) مليون دينار وبنسبة انخفاض تقدر بـ (28%) عام 2007 ، ليعاود الانفاق الحكومي ويحقق ارتفاعاً كبيراً عام 2008 متأثراً بالارتفاع الحاصل في اسعار النفط العالمية ، اما عام 2010 فقد حصل توسع كبير فيها ليصل الى (19895190) مليون دينار وبنسبة زيادة سنوية بحدود (48.8 %) عن عام 2009 الذي شهد نمواً سالباً قدر بـ(41.5 %) ، وبعد الزيادة الحاصلة في اسعار النفط الخام عالميا في الربع الاخير من عام 2009 وعام 2010 وارتفاع اجمالي الايرادات النفطية والذي انعكس على زيادة الانفاق الموجه نحو مشاريع البناء واعادة اعمار الانشطة الفعلية الاقتصادية وتأهيل البنى التحتية من اجل تقليل نسب الحرمان وخلق فرص عمل جديدة ضمن نشاط الاقتصاد العراقي .

ب- وفي سنة 2011 استمر الارتفاع الحاصل في القيمة المطلقة للانفاق الاستثماري الحكومي ليصل الى (28809059.6) مليون دينار وبنسبة زيادة سنوية كانت بحدود(44.8%) وهذا ما سعى الية المخطط المالي لرفع النفقات الاستثمارية من اجل تحقيق الاهداف التنموية التي تسعى الحكومة الى تحقيقها .

ت- شهد عام 2012 انخفاض في حجم التغير في معدل المصروفات الفعلية للموازنة الاستثمارية ، حيث بلغت (37178000) مليون دينار وبنسبة بلغت (29%) عن سنة 2011 ، وهذا يدل على الجهد المتواضع لقدرة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة على تنفيذ المشاريع الاستثمارية وانها لاتزال تحاول تحقيق مستوى متقدم لبلوغ الاهداف المرسومة لها ضمن الخطط التنموية على مستوى الاقتصاد العراقي ، وعلى الرغم من عودة حجم المصروفات الفعلية للموازنة الاستثمارية للارتفاع عام 2013 ليبلغ (52072517) مليون و بنسبة زيادة قدرها (40.1%) .

اما بالنسبة لنسب كفاءة التنفيذ المالي للانفاق الاستثماري الى التخصيصات فقد كانت نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية بقدر ما كانت متذبذبة فهي متباينة ايضاً من سنة لاخرى، ففي الوقت الذي شهد عام 2005 تحسن بلغ (74.6%) قياسا بعام 2004، عاد لينخفض مرة اخرى عام 2006 ليصل الى (49.5 %) بسبب الظروف الامنية والطائفية التي سادت تلك الفترة، ومن ثم ارتفعت نسب التنفيذ لتتراوح بمعدل (75 %) في السنوات اللاحقة .

الثاني : اثر الانفاق الاستثماري على نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة :

يعد الناتج المحلي الاجمالي احد اهم المؤشرات الاقتصادية المستخدمة في التحليل الاقتصادي، اذ يساعد متخذي القرارات الاقتصادية على توزيع الموارد المتاحة بشكل يحقق التوازن الاقتصادي (تقرير الاقتصاد العراقي، 2007: 33)، حيث يشمل كافة الانشطة الاقتصادية ضمن الحدود السياسية للدولة حتى اذا كانت عائدية هذه النشطة كلا او جزء الى دولة اخرى (حسين ومثنى ، 2014 :30)

كما يعد تقييم اثر المشاريع الاستثمارية على نمو الناتج المحلي الاجمالي مؤشرا مهماً لتوضيح مدى التطور الحاصل في الهيكل الاقتصادي للبلد ، لكون مستقبل الدولة الاقتصادي يتحدد بمدى زيادة الناتج المحلي الاجمالي المتأتي من نجاح المؤشرات الاستثمارية، والتي تعبر عن مدى التطور الايجابي في قيمة الاستثمار، والتي تعكس حالة الانتعاش الاقتصادي التي يمر بها البلد، اذ تشير النظرية الاقتصادية الى ان معدلات الاستثمار المتحققة في الاقتصاد تعد الشرط الاساسي لتحقيق المعدلات المستهدفة، وهي التي توضح مدى الترابط بين معدلات الزيادة في الانتاج المتأتية من الزيادة في الانفاق الاستثماري المتحقق ، ومن ثم فان تكوين الاستثمارات الجديدة يعد عامل مهم جدا في تحديد معدل النمو الاقتصادي. (جعفر ،2014 :5)

جدول رقم (11) جدول اجمالي الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الثابتة لمدة(2003- 2013)

السنة	الانفاق الاستثماري	معدل التغير في الانفاق الاستثماري%	الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الثابتة (مليون دينار)	معدل التغير في الناتج المحلي الاجمالي %
2003	-	-	26990.4	-
2004	3014733	-	41607.8	54
2005	4572018	51.7	43438.8	4
2006	6027680	31.8	47851.4	10
2007	7723043.7	28	48510.6	1
2008	22873474.6	196	51716.6	6.6
2009	13369508.7	41.5	54721.2	11.5-
2010	19895190	48.8	57751.6	1.1
2011	28809059.7	44.8	63650.4	10.2
2012	37178050	29	71680.8	12.6
2013	52072517	40.1	75685.8	5.58

المصدر : وزارة التخطيط / دائرة الحسابات القومية

من خلال الجدول يلاحظ :

1- عدم تناسب معدلات التغير في ارقام الموازنة الاستثمارية مع معدلات التغيير في قيم الناتج المحلي الاجمالي في العراق خلال المدة المذكورة .

2- على مستوى تحليل الانتاج المحلي الاجمالي بالأسعار الثابتة فقد سجلت معدلات التغير نسبة تراوحت بين (1- 54 %) خلال مدة البحث وكانت اعلى نسبة من نصيب عام 2004، ويرجع هذا الارتفاع الى قرارات رفع الحظر الاقتصادي الذي كان مفروضاً على العراق بعد 2003 ، مما ادى الى تنامي الاستثمارات الحكومية بمجمل مكوناتها والتي تدفقت الى عموم الاقتصاد مدفوعة بتعاظم الايرادات النفطية.

3- التذبذب الواضح لنسب التغير في الانتاج المحلي الاجمالي بعد عام 2004 هو ما يشير الى ارتباط انشطة القطاعات كافة بالمتغيرات الخارجية المحيطة بالعراق لاسيما اسعار وكمية النفط المصدر.

4- شهد عام 2005 ارتفاع كبير في الانفاق الاستثماري العام بلغ (51.7%) قياساً بعام 2004 ، الا ان نسبة التغير في الناتج المحلي الاجمالي لم تتجاوز (4%) قياساً بعام 2004 ، وهذا يدل على ضعف كفاءة أداء الاقتصاد العراقي في تحقيق النمو الاقتصادي .

5- اما عام 2007 فقد شهد اقل نسبة تغير في الناتج المحلي بلغت (1%) ، بينما كانت نسبة التغير في الانفاق الاستثماري (28 %) مما يتوضح الفارق بين النسبتين والذي يرجع سببه الى حالة عدم الاستقرار السياسي والامني السائد خلال تلك الفترة .

6- اما عام 2008 فقد شهد الانفاق الاستثماري ارتفاعاً لا نظير له ، اذ بلغت نسبة التغير (169%) وهي نسبة لم يشهدها الاقتصاد العراقي طيلة مدة البحث ، الا ان التغيير في الناتج المحلي الاجمالي ما زال عند الحدود الدنيا حيث بلغت نسبة التغير (6.6%)، وهذا لا يتناسب مع الاموال الطائلة المخصصة لتنمية القطاعات .

7-ارتفاع مؤشر نمو الناتج المحلي الاجمالي في عام 2012 الى (12.6%) نتيجة ارتفاع قيمة الناتج مقارنة بعام 2011 اي بفارق (8030.4) مليون دينار، كما يلاحظ تسجيل الموازنة الاستثمارية ارتفاعاً ملحوظاً في التخصيصات على الرغم من حالة عدم الاستقرار السياسي التي يعيشها العراق، ويعود السبب الرئيسي الى ارتفاع اسعار النفط العالمية التي انعكست بشكل ايجابي على ارتفاع كمية النفط المنتج والمصدر.

8-استمرار الزيادة السنوية في الانفاق الاستثماري حتى عام 2008 ، ولكنها ما لبثت ان شهدت انخفاضاً في الانفاق لعام 2009 ،اذ بلغت (13369508.7) مليون دينار، وكانت نتيجة الازمة الاقتصادية العالمية التي ادت الى انخفاض التخصيصات الاستثمارية وبالتالي انعكس سلبا على نمو الناتج المحلي الاجمالي .

9- ولكن على الرغم من الزيادة الملحوظة في الانفاق الاستثماري نتيجة تحسن اسعار النفط في الاسواق العالمية خلال مدة البحث فضلا عن ارتفاع حجم الانتاج النفطي، الا ان تأثيرها على معدل التغيير في الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الثابتة لم تكن متناسبة مع هذه الزيادات بل بقي في مستويات متدنية ، ويعود السبب الى ضعف القطاعات والانشطة المكونة للناتج المحلي الاجمالي عدا قطاع النفط .

المبحث الرابع / الصعوبات و المعوقات في تنفيذ المشروعات العامة [*] :

تواجه عملية تنفيذ المشاريع الاستثمارية العامة العديد من الصعوبات ، يمكن ايجازها بالاتي:

1- التأخر في مصادقة الموازنة الاتحادية للدولة مما ينعكس سلبا على التأخر في اطلاق التخصيصات المالية من قبل وزارة المالية ، فضلا عن طول اجراءات اطلاق الدفعات واستلامها من قبل الوزارات ومن ثم طلب الوزارة من الجهات المنفذة استلام هذه الدفعات على شكل صكوك وهذا الامر يستغرق مدة ليس بالقصير تنعكس سلبا على سير العمل للمشاريع ومدد انجازها .(الحافظ ،2013 : 137)

2- ضعف ومحدودية القدرة التنفيذية لدى بعض الجهات القائمة بتنفيذ المشاريع والتي تؤدي الى عدم استثمار التخصيصات بصورة كفؤة، مع افتقارها للمعرفة بالقوانين والتعليمات الخاصة بتنفيذ المشاريع. (تقرير متابعة السنوي للمشاريع الاستثمارية، 2013 :89)

[*]معوقات التنفيذ : وتشمل كافة المشاكل والصعوبات التي تعترض عملية سير تنفيذ المشاريع خلال الفترة المشمولة بالمتابعة . (دليل اعداد ومتابعة تنفيذ خطط التنمية القومية ، 1984 :38)

3-ضعف إمكانية اغلب المكاتب الاستشارية المصممة للمشاريع مما يؤدي إلى حدوث تغيرات إثناء العمل تترتب عليها زيادة الكلف والمطالبة بمدد اضافية لإتمام التنفيذ. (دائرة تخطيط القطاعات/ قسم التنسيق والمتابعة، 2014 :1)

4-عدم مطابقة اغلب المواد الانشائية الداخلة في عملية تشييد الخدمات العامة للمواصفات فضلا عن تباين النتائج المتحصلة من الفحوصات المختبرية مما يؤدي الى التأخر في الانجاز .(تقرير متابعة السنوي للمشاريع الاستثمارية ،2013 :101)

5-ضعف مستوى الاعمال المنفذة من قبل الشركات المحلية مع تقادم وسائل العمل والتقنية المستخدمة، والتي لا تلائم حجم المشاريع المنفذة .(دائرة تخطيط القطاعات /قسم التنسيق والمتابعة ،2014 :1)

6-احالة معظم المشاريع على اساس اقل العطاءات دون الاخذ بنظر العناية الخبرة والامكانيات الفنية والمالية، ومن ثم سيكون معيار احالة العطاء استنادا الى انخفاض التكاليف على حساب الجودة والنوعية وهذا ما ادى الى انجاز العديد من المشاريع دون مستوى المواصفات المطلوبة. (حلبية ،1987 : 87)

7-ان عدم توفير الدقة والتكامل في اعداد وثائق المقاولة، قد يؤدي الى حدوث اشكالات اثناء مدة التنفيذ مما ينعكس سلباً على انجاز المشاريع في المدة المحددة .(حلبية ،1987 :88)

8-قيام المقاولين ببيع المقاولات في الخفاء الى مقاولين ثانويين من اجل الحصول على بعض الاموال ومن ثم يؤدي ذلك الى خلق مشاكل خلال استلام الاعمال والمتابعة ، ناهيك عن قيام بعض شركات المقولة باستلام اكثر من مقاولة خلال المدة نفسها، مما يؤثر سلبا في كفاءة التنفيذ بسبب كثرة المهام الملقاة على عاتقهم . (تقرير متابعة السنوي للمشاريع الاستثمارية ،2013 :101)

9-ضعف التنسيق المسبق بين مجالس المحافظات والوزارات في وضع خططها وبرامجها التنموية ، اضافة الى ضعف التنسيق بين الدوائر الخدمية من اجل تجنب التعارض في مسارات تنفيذ المشاريع ومن ثم التأخر في انجاز المشاريع الموكلة اليهم .(دائرة البرامج الاستثمارية قسم الدراسات الاستشارية ،2013 :7)

10- غياب دراسات الجدوى في اغلب المشاريع وان وجدت فهي دراسات ضعيفة ودون المستوى المطلوب ، ناهيك عن قلة الملاكات المتخصصة في هذا المجال .

الاستنتاجات والتوصيات

من اجل الوقوف على اهم ما توصل اليه البحث ، لابد من تخصيص جزء لعرض الاستنتاجات والتوصيات، وكما يلي :

أ- الاستنتاجات

سيتناول هذا الجزء الاستنتاجات الخاصة بالدراسة وكما يأتي :

1- اتسم الإنفاق الاستثماري العام في العراق بحالة من التذبذب بين الانخفاض تارة والارتفاع تارة اخرى خلال مدة البحث ، نتيجة التغير في أسعار النفط عالمياً مما اثر سلباً في حجم التخصيصات السنوية.

2- ضعف اتجاه سياسة الإنفاق الاستثماري العام نحو تحقيق النمو الاقتصادي عبر القنوات المخطط لها بالشكل الصحيح مما أدى الى تراجع الناتج المحلي الاجمالي .

3- عدم استثمار التخصيصات المرصودة لإنجاز المشاريع بصورة كفوءة نتيجة ضعف القدرة التنفيذية لدى بعض المنفذين للمشاريع العامة .

4- عدم كفاءة بعض الشركات الناتجة عن ضعف الامكانيات التنفيذية من الناحية المالية والادارية والفنية وافتقارها الى الخبرة والمهارة وتقاعسها في تنفيذ الاعمال المحالة اليها ، يرجع سببه الى منح تصنيف غير مناسب لتلك الشركات لا يتناسب مع قدرتها التنفيذية ووضعها المالي مما يؤثر سلباً على تنفيذ بعض المشاريع ومن ثم توقفها .

5- من اهم اسباب انخفاض كفاءة التنفيذ هو الافتقار الى وجود ملاكات متخصصة ذات مؤهلات عالية قادرة على اعداد دراسات جدوى رصينة وفق اسس علمية صحيحة ومن ثم افتقار معظم المشاريع الى دراسات جدوى شاملة تغطي جميع جوانب المشروع مما ادى الى وجود خلل في كفاءة التنفيذ منذ ولادة المشروع .

6- افتقار المشاريع العامة الى الرقابة والتقييم اللاحق ومن ثم افتقاد جزء مهم من مراحل التحقق من مدى دقة تنفيذ الخطط الاقتصادية وصحتها .

ب - التوصيات :

سيتناول هذا الجزء توضيح اهم توصيات البحث ، وكما يلي :

1- وضع برنامج لتحديث الادارة للاستثمارات العامة واصلاحها، من اجل رفع مستوى تنفيذ الانفاق الاستثماري.

2- مراقبة المسار المالي وكيفية تنفيذ الانفاق الحكومي باتخاذ الاجراءات المراقبة والمتابعة ، هذا ما يسمح بزيادة الشفافية .

3- ضرورة وضع الية محددة ومناقشة المشاريع المقترحة بين مختلف الجهات ذات العلاقة المشروعة قبل تقديمه الى وزارة التخطيط لمناقشته وادراجه في المنهاج الاستثماري للدولة .

4- ضرورة دعم الملاك المتخصص في عملية متابعة المشاريع من حيث توفير مناهج تدريبية متطورة في هذا المجال او تهيئة الظروف الملائمة لتسهيل عمل المتابعة المناسبة .

5- ضرورة متابعة المشاريع اثناء التنفيذ و بعد الانتهاء من انجازها، للتأكد من مدى تحقق الاهداف التنموية.

المصادر :

أولا: الكتب

1-حلبية، ساطع لويس، وثائق المقاولة واثرها في كفاءة تنفيذ المشاريع ، وزارة التخطيط /هيئة تخطيط التشييد والاسكان ، رقم الدراسة (485) ،1987 .

2-الدباج، زين العابدين محمد، الفساد الاقتصادي واشكالية التنمية الاقتصادية دراسة تحليلية ،دار ل دكتور للعلوم الادارية والاقتصادية ،ط1 ، بغداد ، 2015.

3-شموط وكنجو ، مروان، عبد كنجو، اسس الاستثمار، الشركة العربية المتحدة ، ط2،2010 .

4-العلي، عادل فليح، المالية العامة والتشريع المالي ، الجامعة للطباعة والنشر،2002.

5-كداوي، طلال ، تقييم القرارات الاستثمارية، اليازوردي، عمان الاردن، الطبعة العربية ،2008.

6-الكواري، علي خليفة، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، عالم المعرفة، 1981 ، الكويت .

7-موسى، محمود عبد اللطيف، قياس العائد من الاستثمار في التدريب الاداري في ضوء معايير الجودة الشاملة ، طيبة، ط1 ،2013 .

ثانياً : التقارير الرسمية

1-وزارة التخطيط ،دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ،قسم متابعة تنفيذ المشاريع ، تقرير المتابعة السنوي الموحد لمتابعة وتنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية لسنة 2012 ،2013 .

2-وزارة التخطيط ،دائرة تخطيط القطاعات ، التقرير السنوي لمتابعة مشاريع الخطة الاستثمارية لعام 2014 .

3-وزارة التخطيط ، دائرة السياسات الاقتصادية والمالية ، تقرير الاقتصادي العراقي لعام 2011 .

4-وزارة التخطيط ، دائرة السياسات الاقتصادية والمالية ، تقرير الاقتصادي العراقي لعام 2014.

5-وزارة التخطيط ، هيئة تخطيط التشييد والاسكان دراسة رقم (569)، كفاءة تنفيذ المشاريع التنموية ، فهمي أيار ، أنصاف نعمة محمود ، نيران حسن محمود ،1988 .

وزارة التخطيط ، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ، قسم متابعة تنفيذ المشاريع ، التقرير السنوي الموحد لمتابعة تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية لسنة 2012 حسب الجهات المنفذة ،2013 .

6-ديوان الرقابة المالية ، التقرير السنوي لعام2004 ، نيسان 2006 .

ثالثاً : المصادر الأجنبية

1- Alexiou,c.,2009, Government Spending and Economic Growth: Econometric Evidence from the South Eastern Europe (SEE), Journal of Economic and Social Research .

2- Henkl, T., Mckibbin, W.(2010) The economics of Infrastructure in a Globalized World: Issues, Lessons and Future Challenges. Investigation of Sub-Saharan Africa .

3- Norris, E.D., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, z., Papageorgiou, Ch.(2012) Journal of Economic Growth. Investing in Public Investment: an Index of Public Investment Efficiency, Issue 3, PP 235-266.

4- Rajaram, A. (2014) Improving Public Investment Efficiency, Kinshasa Conference

5- ROIN ,A. ,2011, Infrastructure and Capital Investment 2012-16:Medium Term Exchequer Framework .

Efficiency of public investment spending and its impact on economic growth in Iraq For the period 2003- 2013

Abstract :

Occupy public investment spending, a great deal of attention since the thirties of the last century, to play important role in economic and social development process and therefore most of the countries are trying different degree of economic development to the completion of the largest amount of public investment, especially in infrastructure, which is one of the pillars essential to economic development, and in order to maximize utilization of the completion of public investment should focus on achieving efficiency in completion.

The current reality of public projects in Iraq, indicating the absence of several key characteristics that must be provided if these projects to achieve high efficiency performance. The results achieved by these projects less than ambitions that could have been achieved, if we take into account the size of allocations and opportunities for these projects, and thus had a negative impact on achieving real growth in the gross domestic product, as it is because the reason for the low levels of implementation to the low level of implementation of public projects on the one hand, and the weakness of oversight bodies on the other.

In order to measure the efficiency of public investment spending in Iraq will be selected two indicators, one applicable index in some developed countries in the world, which depends on measurement of the efficiency of the qualitative side, an indicator (diagnostic tests), while the second indicator, it is practice Index by the Iraqi Ministry of Planning , a quantitative index depends on the achievement of financial ratios public projects account, due to the breadth of public investment spending, it has been chosen the electricity sector to be a case study, to demonstrate the level of efficiency in the implementation of public projects.

After subjecting the electricity sector to measure efficiency, notes the low level of efficiency of implementation, the electricity sector deficit in the implementation of all of them as a result of the low efficiency of the implementation, and the financial and administrative corruption and the lag in the completion of projects had a direct and significant reason for the lack of implementation of many projects and this is illustrated low percentage of completion in most projects of this sector, but for the most important recommendation graduated by the study is the work on the adoption of new efficiency indicators complement indicators currently used to measure efficiency in many ways, in order to stand on the level of implementation of projects more clearly, and thus to identify the most important the reasons for winning the lag in the implementation process in order to improve the implementation of these vital projects.

Key word/ Efficiency, public investment spending, allocations of investment, economic growth, public projects.