Journal of Accounting and Financial Studies (JAFS) مجلة دراسات محاسبية ومالية
VOL.19, ISS.68, YEAR.2024 P-ISSN: 1818-9431, E-ISSN: 2617-9849

Auditing infrastructure projects and its impact on the performance of the local administration

Kareem Hatem Mohsen Odeh
Federal Board of Supreme Audit
Kareem.hatem1001a@pgiafs.uobaghdad.edu.iq

Prof.Dr.Amer Mohammed Salman
Higher Institute for Accounting and Financial Studies
amer.m@pgiafs.uobaghdad.edu.iq

Received:25/3/2024 Accepted: 7/5/2024 Published:30/9/2024

Abstract:

The local administration must direct most of its attention to planning and implementing projects that serve the community now and in the future and have a material economic return that contributes to supporting the governorate's treasury, and contributes to creating job opportunities that reduce the unemployment rate and absorb excess labor, without focusing only on implementing typical service projects that ministries can implement. Through its central departments in the governorate through the investment plan of each ministry. It is necessary to diversify development plans in terms of their inclusion of advanced sectors of projects, such as electric power projects, water supply, and sewage treatment, and advanced transportation projects, such as establishing a private airport in the governorate, and not to focus on repeatedly including service projects of a traditional nature in annual plans. Some governorates and ministries suffer from administrative and technical weakness. In the procedures for implementing some projects, as well as the administrative routine, bureaucracy, and centralization that characterize ministries and local government institutions in the governorates, not to mention quotas, the absence of proper planning, and the overlapping of powers, in addition to the widespread phenomenon of administrative and financial corruption, given the importance of infrastructure projects, the process of planning and implementing them, and the amount spent on them. Huge money and the impact of these projects on society, especially service ones, and the responsibility of the local administration towards them. It was necessary for the higher regulatory authorities to take their role in monitoring and auditing those projects that are implemented by these departments by examining the annual plans drawn up for infrastructure projects and their proportionality with reality. services, the mechanism for implementing them, and the amount of annual allocations allocated to them, which is therefore reflected in the possibility of evaluating the performance of those departments according to the results of auditing and measuring the effectiveness and efficiency of the local administration in achieving the goals contained in its strategic plan drawn up regarding infrastructure projects.

Key words: local administration, infrastructure projects, performance evaluation.

تدقيق مشاريع البنية التحتية وانعكاسها على تقويم أداء الإدارة المحلية

كريم حاتم محسن
ديوان الرقابة المالية

ا.د. عامر محمد سلمان
جامعة بغداد–المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية

المستخلص

على الادارة المحلية ان توجه جل اهتمامها على تخطيط وتنفيذ مشاريع تخدم المجتمع حاضراً ومستقبلاً وذات مردود اقتصادي مادي يسهم في دعم خزينة المحافظة , ويساهم في خلق فرص عمل تقلل نسبة البطالة وتمتص العمالة الزائدة , دون التركيز فقط على تنفيذ المشاريع الخدمية النمطية التي تستطيع الوزارات ان تنفذها من خلال دوائرها المركزية في المحافظة عبر الخطة الاستثمارية لكل وزارة. وضرورة تنوع الخطط التنموية لناحية شمولها لقطاعات متقدمة من المشاريع مثل مشاريع الطاقة الكهربائية وامدادات المياه ومعالجة الصرف الصحي, ومشاريع النقل المتقدمة كأنشاء مطار خاص بالمحافظة , وعدم التركيز على تكرار ادراج المشاريع الخدمية ذات الصبغة التقليدية في الخطط السنوية, بعض المحافظات والوزارات تعاني من ضعف اداري وفني

في اجراءات تنفيذ بعض المشاريع, فضلا عن الروتين الاداري والبيروقراطية والمركزية التي تتميز بها الوزارات ومؤسسات الحكم المحلي في المحافظات ناهيك عن المحاصصة وغياب التخطيط السليم وتداخل الصلاحيات اضافة الى تفشي ظاهرة الفساد الاداري والمالي, نظرا لأهمية مشاريع البنية التحتية وعملية التخطيط لها وتنفيذها وما ينفق عليها من اموال ضخمة واثر تلك المشاريع على المجتمع لا سيما الخدمية منها ومسؤولية الادارة المحلية اتجاهها كان لا بد على الجهات الرقابية العليا اخذ دورها في رقابة وتدقيق تلك المشاريع التي يتم تنفيذها من قبل هذه الادارات من خلال فحص الخطط السنوية الموضوعة الخاصة بمشاريع البنية التحتية ومدى تناسبها مع الواقع الخدمي والية تنفيذها ومقدار التخصيصات السنوية المرصدة لها الامر الذي ينعكس بالتالي على امكانية تقويم اداء تلك الادارات وفق ما تم التوصل اليه من نتائج تدقيق وقياس فاعلية وكفاءة الادارة المحلية في تحقيق الاهداف الواردة في خطتها الاستراتيجية الموضوعة بخصوص مشاريع البنية التحتية.

الكلمات الافتتاحية:– الادارة المحلية, مشاريع البنية التحتية, تقويم الأداء.

المقدمة

سوف نستعرض تدقيق مشاريع البنية التحتية المنفذة من قبل الادارة المحلية والتي تمثل المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة واشراف الحكومة المركزية. تمارس سلطاتها واعمالها باعتبارها نائبة عن الحكومة المركزية ، وليس باعتبارها كيانات تنظيمية وادارية مستقلة .. اي ان الادارة المحلية هي لامركزية ذات طابع اداري , تهدف الى تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة في ارجائها. ان عملية التقويم للإدارة المحلية بالنسبة لمشاريعها المنجزة تتم في نهاية المشروع لمعرفة مدى قيامها بترجمة الاهداف الواردة في الخطة الاستراتيجية لمشاريعها ومعرفة مستوى انجازها لهذه المشاريع , اما بالنسبة للمشاريع قيد الانجاز فان عملية التقويم تتم من خلال معرفة نسب الانجاز المالي والمادي لهذه المشاريع وما اذا كانت عملية تنفيذها مستمرة وفق الجداول الزمنية الموضوعة والمحددة من قبل الادارة المحلية. وتستخدم المعايير والمؤشرات لتحديد حجم ومستوى الأداء الحكومي وتقويمه من خلال مدى تطابق نتائج التنفيذ مع الخطط الموضوعة , وتشخيص نقاط الخلل في مراكز المسؤولية , ومن خلالها يمكن الوصول إلى مستوى التنفيذ الحقيقي للخطط والبرامج ومدى توافقها وتطابقها مع الاهداف المرجوة منها لتقديم الخدمات وتحقيق التنمية الاقتصادية , والتحقق من عدم الهدر والتبذير للموارد المخصصة في الموازنة الاستثمارية. وعلى هذا الأساس فأن عمل أجهزة الرقابة العليا يجب أن ينصب على إجراء عملية تقويم لتنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية المتضمنة مشاريع البنية التحتية الى جانب أنواع الرقابة الأخرى التي تقوم بها تلك الأجهزة كرقابة المشروعية التي تبدأ من مرحلة إعداد الموازنة إلى تدقيق عملية التعاقد مع الشركات ومن ثم تدقيق عملية التنفيذ لتلك المشاريع, وفقاً للمسؤوليات والمهام المحددة لتلك الأجهزة بموجب قوانينها التي تعمل بموجبها أو التعليمات والقوانين والأخرى التي تصدر عن السلطة التشريعية أو الحكومة المركزية والتي تكون واجبة التطبيق من قبل الحكومات المحلية.

المبحث الاول: منهجية البحث ودراسات سابقة

اولا– منهجية البحث

1–**مشكلة البحث:**–تعد مشاريع البنية التحتية التي تكلف بتنفيذها الادارات المحلية المتمثلة بدواوين المحافظات من اهم المشاريع التي تقدم خدمات اساسية للمواطنين في المحافظات والتي من خلالها يمكن قياس كفاءة وفاعلية اداء تلك الادارات.

ان الواقع الحالي يتمثل بعدم القيام بتقويم اداء الادارة المحلية عند تنفيذها لمشاريع البنية التحتية الامر الذي يتطلب تقويم اداء هذه الادارات المكلفة بتنفيذ تلك المشاريع بعد تدقيقها من قبل الأجهزة الرقابية العليا المتمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي.

2– اهداف البحث:– تتمثل اهداف البحث بما يأتي:

2–1 التعرف على مفهوم الادارة المحلية ومشاريع البنية التحتية واساليب تنفيذها.

2–2 التعرف على تقويم الاداء ومؤشرات تقويم الاداء للمشاريع الاستثمارية المعتمدة من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

2-3 تطبيق بعض مؤشرات تقويم مشاريع البنية التحتية المعتمدة من قبل الديوان.

3- اهمية البحث:- يستمد البحث اهميته من اهمية دور مشاريع البنية التحتية وتزايد حجم الاموال المصروفة على تنفيذ تلك المشاريع والتي تشكل نسبة عالية من تخصيصات الموازنة العامة للدولة واثر تلك المشاريع في الاقتصاد الوطني عن طريق تنفيذها وتحقيق المنفعة العامة للمجتمع والتي تتطلب رقابة فاعلة وشاملة على تنفيذ هذه المشاريع لتقويم مدى الالتزام من قبل الادارة المحلية بتنفيذ تلك المشاريع بعد القيام بتدقيقها وفق برامج التدقيق المعتمدة من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي باعتبار ان الادارة المحلية هي الادارة التنفيذية الاولى في المحافظة ويقع على عاتقها مصادقة المشاريع الاستثمارية في المحافظة وتتحمل مسؤولية كبيرة في تحديد واختيار المشاريع ذات الاولوية بشكل يتناسب مع التخصيصات المالية السنوية للمحافظة وبالتالي يمكن قياس وتقويم اداء تلك الادارات فيما يخص ما تم تنفيذه من مشاريع البنية التحتية وفق مؤشرات ومعايير تقويم الاداء المعتمدة من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

4- فرضية البحث:-ان تدقيق مشاريع البنية التحتية ينعكس على تقويم اداء الادارة المحلية المكلفة بتنفيذ تلك المشاريع.

5- حدود البحث

5-1 الحدود المكانية: ديوان محافظة الديوانية.

5-2 الحدود الزمانية: الفترة الزمنية من 2018 ولغاية 2022.

ثانيا- دراسات سابقة

1-2011: المخزومي: (اطار مقترح للرقابة المالية على مشروعات الموازنة الاستثمارية/بحث تطبيقي في وزارة العلوم والتكنولوجيا) : قياس مواطن الخلل والضعف التي تحيط بأعمال المشروع الاستثماري خلال تخطيطه وتنفيذه من خلال اطار رقابي شامل لمراحل العمل كافة ويكمن في قياس تلك المواطن ومعالجة المشاكل كافة مما يؤدي الى تقويم وتحسين عمل المشروع, وتبين من خلالها تدني نسب التنفيذ والصرف قياسا بحجم التخصيصات الموضوعة ، ضعف القدرات و الامكانيات التنفيذية للجهات المستفيدة التي تقوم بمهمة تخمين حجم الانفاق للمشروعات المقترحة.

2-2014: الطائي: (تفعيل دور الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية): بيان دور ومسؤولية جهات الرقابة الخارجية في الرقابة على تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية وبما يؤمن التنفيذ السليم لتلك المشاريع , وتسليط الضوء على حالة الإرباك والقصور في تنفيذ الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية وتقويم اجراءات الرقابة الخارجية على عملية تنفيذ تلك الموازنة , ودراسة إمكانية تطبيق بعض الآليات مثل تطبيق برامج تدقيقية ورفع التقارير الدورية التي تؤدي إلى رفع مستوى العمل الرقابي للحد من حالات القصور والارباك في عمل الحكومات المحلية والحد من الهدر في الاموال العامة, وتبين من خلالها إن وجود خطة مالية إستثمارية مبنية على أسس علمية ستسهم بصورة جيدة في تحقيق الأهداف وتوظيف الأموال لغرض تحقيق البرامج الموضوعة, مع ضرورة توافر عدد من المؤشرات اللازمة لقياس كفاءة عمل هذه البرامج. وإن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة في العراق لم يشهد أي تطور أو تحديث على الرغم من كل المتغيرات الاقتصادية الهائلة التي مر بها العراق لاسيما إن تطبيق موازنة البنود لا يتفق مع متطلبات الإدارات الحكومية الحديثة والتأثير السلبي لعدم الاهتمام بالتقارير التي تعدها الجهات الرقابية وضعف المسائلة تجاه الحكومة المحلية أدى إلى التهاون على تقديم الإجابات والتوضيحات والإجراءات اللازمة لتلك التقارير الرقابية, وبالتالي انعكاسها على أداء الحكومة المحلية.

3- 2017: ساجد: (دور التدقيق في الحد من سوء التخطيط الفني والمالي في المشاريع): تتمثل ببيان المفاهيم العامة للتدقيق بصورة عامة وتحديد واجبات كل جهة من جهات التدقيق التي تعمل حاليا في العراق وبيان المفاهيم العامة للتخطيط الفني والمالي للمشاريع وأساليب الاستفادة منها في الرقابة على المشاريع واستعراض أوجه القصور في تنفيذ المشاريع الاستثمارية ووضع آلية للحد من منح المدد والمبالغ الإضافية من خلال إخضاع الخطط الفنية والمالية للرقابة والتدقيق واقتراح برنامج تدقيق الخطط الفنية والمالية للمشاريع الاستثمارية كذلك تقديم توصيات لأجل النهوض بواقع التدقيق وإعطاؤه الاستقلال والدعم الكافيين من أجل الرقابة الفاعلة

على إجراءات التعاقد ابتداءً من الإعلان مرورا بمرحلتي فتح وتحليل العطاءات وانتهاءً بالإحالة وتوافر الكفاءات البشرية ومن جميع الاختصاصات للقيام بتلك المهام ضمان جودة التنفيذ. وتبين من خلالها عدم دقة التقدير المالي للمشاريع المقترحة والذي اتضح جليا من خلال وجود تفاوت واضح بين تقديرات رب العمل وشركات التنفيذ وضعف دور وزارة التخطيط في متابعة المشاريع ودراسة الجداول من قبل الوزارات مما أدى الى عدم إرسال المشاريع المقترحة الى وزارة التخطيط في الوقت المثالي ليتسنى للوزارة تقييمها من الناحيتين الفنية والمالية. وعدم تدعيم ملاكات التدقيق الداخلي في الوزارات بالملاكات الفنية المؤهلة والمدربة من غير اختصاصات المحاسبة والتدقيق.

4-2012: Ndou Dzivhuluwani Norman: (التحقيق في أسباب فشل المشاريع العامة لمدينة ليمبوبو في جنوب إفريقيا) : تحديد أسباب فشل المشاريع العامة وتقديم دليل استرشادي ومعايير عامة يسترشد بها عند تنفيذ تلك المشاريع وتقديم خطط استراتيجية بعيدة المدى تهدف الى تحسين الخدمات المقدمة مستقبلا. وتبين من خلالها الافتقار الى إدارة وتمويل المشاريع وانخفاض مستوى التعليم لفريق عمل المشروع والافتقار الى الرقابة والتغذية العكسية بالمعلومات في المشاريع العامة وعدم تحديد العقبات والتحديات التي من الممكن أن تواجه المشاريع في أثناء التنفيذ . واوصت الدراسة بالمشاركة الجيدة بين المجتمع والحكومة في وضع الخطط وإثناء التنفيذ يسهم بشكل كبير في نجاح المشروعات العامة.

المبحث الثاني: التأطير النظري (الادارة المحلية ومشاريع البنية التحتية وتقويم الاداء ومؤشراته)

اولا- الادارة المحلية:-هناك تعاريف للإدارة المحلية:

- في الفقه الإنجليزي: يعبر عن الإدارة المحلية بمصطلح " الحكم المحلي" اذ تعرف على أنها حكومة محلية, تتولى هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية و تنفيذية تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد. و لها الحق في إصدار القرارات و اللوائح المحلية.

- في الفقه الفرنسي: يعبر عن الإدارة المحلية بمصطلح اللامركزية المحلية و عرفت بأنها : هيئات محلية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي .

- في الفقه العربي : تتعدد تعاريف الادارة المحلية فهناك من يعرفها على أنها : أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل هيئة إدارة عامة على أن تستقل كل هيئة بمواردها المالية و ترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون.

- وعرفت بأنها:" توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية. (Al-Qadimi: 2011:14-15)

- ويتفق الباحثان مع تعريف الشيخلي لأنه يعبر عن الواقع العراقي حيث ان الإدارة المحلية هي : أسلوب من أساليب التنظيم المحلي, تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و هيئات محلية منتخبة و مستقلة تمارس ما يناط لها من مهام و اختصاصات تحت إشراف و رقابة الإدارة المركزية. (Al-Sheikhli:2017)

- وتخضع الحكومات المحلية الى رقابة ممثلي السلطة التشريعية المحلية او البرلمانية والتحقق من مدى تنفيذها للسياسة العامة للدولة ورفع تقارير عن التنفيذ الى السلطة التشريعية لتقييم اداء تلك الحكومات لمعرفة قدرتها على ممارسة صلاحيتها وقدرتها على تحقيق الاهداف والخطط المرسومة. (Journal of Accounting and Financial Studies: Volume 11: Issue 32: 2016)

ثانيا- مشاريع البنية التحتية

1-**مفهوم البنية التحتية** :-مجموعة الخدمات التي تتولى الحكومة تقديمها والمنشآت التي تتولى تشيدها وتشغيلها ، فضلاً عن الخدمات التي تعتمد على العمالة الكثيفة كجمع النفايات وتقديم خدمة النقل العامة وتشكل البنية الأساس من الطرق والمطارات

والموانئ والسكك الحديدية ومحطات مياه الشرب وشبكاتها ، وشبكات الغاز الطبيعي والصرف الصحي والاتصالات فضلاً عن الخدمات الصحية والإسكان والتعليم. (Dagher,. Ali :2010: 115)

ويمكن تعريف المرافق العامة أو البنى التحتية أيضاً بأنها "أي مرافق تملكها وتديرها الدولة وهي تشمل على سبيل المثال البنى التحتية للنقل والطرق والبنى الأساسية للطاقة ومنها (نقل وتخزين الوقود الاحفوري والمصادر المتجددة) والتخلص من النفايات ورأس المال العام والبنى التحتية للمياه وتحتاج البنى التحتية العامة إلى الحفاظ على الإدارة، والاستبدال، وإعادة التأهيل، والدولة هي الضامن للصيانة. (Abdel Wahab:2019:5)

وتختلف المشاريع الاستثمارية للبنية التحتية عن المشاريع العادية من حيث :

1-1 **الجهات المستفيدة** : هناك نوعان من الاستثمار في البنى التحتية النوع الاول هي الاستثمار في البنية التحتية للمشاريع التي تستهدف الربح مثل بناء المصانع، الجهة المستفيدة هي الجهة المستثمرة سواءً أكانت الحكومة (شركات القطاع العام والمختلط) ام القطاع الخاص، النوع الثاني هي مشاريع النفع العام و يعود نفع هذه المشاريع على جميع افراد المجتمع مثل بناء السدود والطرق والجسور وشبكات الماء والاتصالات .

2-1 **الجهات المنفذة** : بشكل عام تنفذ من الدولة و بالأخص في الدول النامية فـ (الدولة ملزمة بأن تلج ميدان القيام بالمشروعات الاستثمارية العامة وتحقيق معدلات نمو اقتصادية واجتماعية سداً للفراغ الذي يتركه انخفاض مستوى الدخل القومي والادخار القومي وعدم امكانية الاعتماد عليهما لتوفير وسائل تمويل التنمية الاقتصادية في تلك الدول). (Board of Financial Supervision, 1995: 134)

3-1 **الجهات الممولة** : تمول المشاريع العامة وبالأخص مشاريع البنية التحتية بشكل اساس من الخزينة العامة للدولة ، او عن طريق المنح التي تقدمها بعض الدول المانحة , او عن طريق القروض التي تقدمها المؤسسات المالية الدولية على وفق الاتفاقيات الاقتصادية المعقودة معها (Abdel Reda: 2009: 20) او عن طريق اصدار سندات القروض المطروحة للجمهور(القطاع الخاص).

وتقسم مشاريع البنية التحتية الى ثلاثة انواع : (Previous source: Volume 13: Issue 44: 2018)

- المشاريع الهيكلية: مثل مشاريع الطرق, الجسور , السدود,..... الخ.
- المشاريع الانتاجية: مثل مشاريع مصافي النفط محطات توليد الطاقة الكهربائية والمصانع..... الخ.
- المشاريع الخدمية: مدارس , مستشفيات, نوادي اجتماعية.....الخ.

2-**اساليب تنفيذ مشاريع البنية التحتية:**-توجد اساليب متعددة لتنفيذ مشاريع البنية التحتية منها ما تحال بشكل مباشر او عن طريق مقاولين وكما يلي:

2-1 **التنفيذ المباشر** : حيث تقوم دوائر الدولة المعنية باستغلال ملاكها بأعداد التصاميم الاساسية ودراسات الجدوى مع التصاميم التفصيلية من خلال القيام بأعمال تشييد ونصب وشراء وتوفير المعدات والملاكات اللازمة لتنفيذ المشروع.

2-2 الاحالة الى المقاولين : يتم تنفيذ المشاريع بهذا الاسلوب عن طريق أحال تنفيذ المشروع الى شركات المقاولات العامة او الخاصة بأسلوب المناقصة العامة او الدعوات المباشرة. (Al-Husseini, 2005: 7)

2-3 اسلوب تنفيذ (BOT) : هو اختصارا لـ (BUILD OPERATE TRANSFER) والتي تعني بالعربيّة البناء والتشغيل والتحويل، وهو عبارة عن نظام التشغيل والبناء والتحويل فضلا عن نقل الملكيّة أو التشييد، اذ يتم قيام مستثمر من القطاع الخاص بعد إعطائه ترخيص من جهة حكوميّة مختصّة من أجل تشييد أو بناء مشروع بنيّة أساسيّة مثل إنشاء محطة لتوليد الكهرباء أو إنشاء مطار وذلك على أن يقوم بتشغيلّه وإدارته بعد عمليّة الانتهاء منه وذلك بامتياز معيّن قد يكون مدتّه من (30-40) سنة، وخلال هذه المدّة يقوم بتشغيل المشروع ويحصل على التكاليف والأرباح من خلال الرسوم والعوائد التي يقوم بدفعها مستخدمي المشروع،

وبعد الانتهاء من مدّة الامتياز ينقل المشروع بكل عناصرّه إلى الجهة الحكومية أو الدولّة، ممّا يعني أن نظام (BOT) هو آليّة التمويل من أجل إنشاء البنيّة التحتيّة والأساسيّة في مجال معيّن بعيداً عن موارد الحكومة. https://mawdoo.com

2-4 الدعوة المباشرة : يتم تنفيذ هذا الاسلوب بتوجيه الدعوة المباشرة مجانا الى ما يقل عن (3) ثلاثة من المقاولين أو المجهزين او الاستشاريين المعتمدين لرصانتهم وقدرتهم وكفاءتهم الفنية والمالية لتنفيذ مشاريع او تعاقدات الجهات الرسمية وعند توفر واحد أو أكثر من المبررات الاتية :

(1) اذا تطلب العقد السرية في إجراءات التعاقد والتنفيذ.

(2) أن تكون هناك أسباب أمنية تستوجب ذلك.

(3) حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية.

(4) تجهيز الادوية والاجهزة والمستلزمات الطبية التخصصية المنقذة للحياة.

(5) عزوف مقدمي العطاءات عن الاشتراك في المناقصات العامة المعلن عنها للمرة الثانية أو في حالة تسلم عطاءات غير مستوفية للشروط والمواصفات وللمرة الثانية .

(6) العقود التخصصية التي تصدر ضوابطها دائرة العقود الحكومية العامة وبالتنسيق مع اللجنة القطاعية المختصة في مجلس الوزراء

(7) المشاريع الستراتيجية والكبيرة التي تتطلب خبرات أجنبية والتي تحدد من اللجنة القطاعية المختصة في مجلس الوزراء وبالتنسيق مع وزارة التخطيط والمنفذة من شركات عالمية رصينة ذات خبرة في هذا التخصص مدة لا تقل عن (5) خمس سنوات واعمال مماثلة لا تقل عن (3) ثلاث مشاريع في هذا المجال.

2-5 العطاء الواحد (العرض الوحيد) : ويتم بتوجيه الدعوة مجانا الى جهة مختصة واحدة مجهز او مقاول او استشاري لتنفيذ العقد وبموافقة اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة على الاحالة عند توفر احدى الحالتين الآتيين:

اولا- عندما تكون السلع أو الخدمات الاستشارية أو المقاولات ذات طبيعة احتكارية أو متوفرة لدى جهة معينة محتكرة تمتلك براءة الاختراع أو الاجازة أو الحقوق الحصرية لها.

ثانيا- اذا كانت السلع أو المقاولات المطلوبة لأغراض الصيانة أو لتجهيز أدوات احتياطية لعقود سابقة.

2-6 التعاقد المباشر: ويتم بتوجيه الدعوة مجاناً للتعاقد مباشرة إلى جهة واحدة لتنفيذ هذا الأسلوب بموافقة اللجنة القطاعية المختصة في مجلس الوزراء وبتوصية من اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة على الإحالة للعقود الاستيرادية او المحلية لتجهيز السلع أو الخدمات ذات الطابع التخصصي غير المحتكرة على أن تتوفر الشروط الاتية: (Instructions for Implementing Government Contracts No. 2 of 2014: pp. 5, 6, and 7)

2-6-1 أن تكون العقود متعلقة بأمن وسيادة الدولة التي تقتضيها ظروف الضرورة القصوى.

2-6-2 أن تتسم تلك العقود بمواصفات فنية ذات تقنية عالية أو متطورة , ويجوز قبول مواصفات فنية أو قياسية اكثر تطوراً والمعروضة من الجهة المطلوب التعاقد معها بعد تأييدها من جهة فنية مختصة في جهة التعاقد.

2-6-3 ان تكون الجهة المطلوب التعاقد معها جهة رصينة ومعتمدة ومصنعة معروفة للمواد أو الخدمات المطلوب تجهيزها.

2-6-4 وجود تقرير فني بالاحتياجات والمواصفات معد من جهة فنية مختصة مصادق عليه من اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة على الإحالة .

2-6-5 وجود جهة فاحصة رصينة تم استحصال الموافقة عليها للتأكد من دقة المواصفات المطلوبة ومدى مطابقتها للشروط المطلوب التعاقد عليها.

2-6-6 تصدر اللجنة القطاعية المختصة قرارها خلال (١٤) أربعة عشر يوما من تاريخ تسجيل الطلب لديها وبعكسه تعد الموافقة حاصلة ضمناً.

ثالثا- تقويم الأداء (اطار معرفي)

1-**المفهوم والتعريف:**-لابد من عرض مفهوم الاداء اهمها هي :-

- يتمثل الاداء بالأنشطة المنجزة من الافراد الذين لهم الخبرة والمهارة التي اكتسبوها من خلال تركيز الإدارة على محور التعلم والنمو للمنظمة ابتغاء المطابقة مع المعايير . (Hilton, 2008 : 441).

مفهوم التقويم : المفهوم في اللغة العربية يعني الاستقامة واعتدال الشيء واسْتواؤه.

ورد معنى تقويم الاداء في قاموس اكسفورد بأنه" تكوين وجهة نظر للحكم على القيمة المادية والنوعية للشيء"(Oxford, :32).

اما تعريف تقويم الاداء فقد وردت عدة تعاريف ندرج اهمها في الجدول الاتي :

الجدول رقم (1) تعاريف تقويم الاداء

ت	المصدر	التعريف
1	GAO, 2007: 13	عبارة عن فحص موضوعي ، بهدف إعطاء تقويم مستقل لأداء الوحدة الحكومية او برامجها او انشطتها او عملها ، من أجل تقديم معلومات لتحسين المساءلة العامة ، وتسهيل عملية اتخاذ القرار من قبل المسؤولين.
2	Ittihad: : 2014:28	يمثل دراسة وتحليل لمدى وصول الوحدة الاقتصادية الى استعمال مواردها المتاحة الاستعمال الامثل المطلوب وثم تحقيق اهداف الوحدة الاقتصادية ضمن التخطيط القصير الامد وانجاح استراتيجيتها ضمن التخطيط الطويل الامد لمعرفة الانحرافات او الفجوات عند التنفيذ وبيان مسبباته والمسؤول عنها لمعالجتها وتلافيها مستقبلا.
3	Financial Supervision Bureau: Performance Evaluation Guide updated: 2019: 3	فحصا موضوعيا تشخص من خلاله السياسات والنظم وادارة العمليات ونتائج النشاط في الجهات الخاضعة للرقابة ، ويقارن من خلاله الانجاز بالخطط والنتائج بالقواعد, والممارسة بالسياسة، بغية كشف الانحرافات (السلبية والايجابية) وبيان اسبابها، والتأكد من ادارة الموارد الاقتصادية بكفاءة، وتحديد اسباب التبذير والاسراف وسوء الاستعمال والاستغلال، ووضع المقترحات التي تعالج اوجه الانحراف والاسراف ، وذلك في سبيل توجيه الاداء نحو تحقيق فاعلية وكفاءة واقتصادية او توفير اكبر.
4	INTOSAI: Standard No. 3000	فحص مستقل وموضوعي وموثوق به لما اذ كانت تعهدات الحكومة او انظمتها او عملياتها او برامجها او انشطتها او مؤسساتها تعمل وفقا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية وما اذا كان هناك مجال للتحسين.

وفي اطار الدراسة الحالية يمكن تعريف تقويم الأداء على أنه عملية قياس موضوعية للإدارة وللمشاريع التي هي قيد الانجاز والمنجزة التي تكون مسؤولة عن تنفيذها تلك الادارة ومعرفة ما إذا كان التخطيط والتنفيذ لهذه المشاريع قد تم وفقا للأهداف المرسومة ، وتعد أحد المؤشرات الرئيسة لقياس اداء تلك الادارات من خلال مقارنة الاداء الفعلي بالمخطط وفق البرنامج الاستثماري, وامكانية تلافي الخلل والمعوقات والمشاكل في أداء تلك الوحدات وفقاً للقوانين والتعليمات المعمول بها .

2-أهداف تقويم الأداء: (Federal board of Supreme audit: Performance Evaluation Guide updated: 2019:5)

اهم الاهداف التي يمكن تحقيقها من عملية تقويم الأداء:

أولاً: الوقوف على مستوى إنجاز الوحدة ومقارنته بالأهداف المدرجة في خطتها.

ثانياً: الكشف عن استمرار الخلل والضعف في نشاط الوحدة وإجراء تحليل شامل لها وبيان مسبباتها وذلك بهدف وضع الحلول اللازمة لها وتصحيحها وإرشاد المعنيين إلى وسائل تلافيها مستقبلاً.

ثالثاً: تحديد مسؤولية كل مركز أو قسم في الوحدة الاقتصادية عن مواطن الخلل والضعف في النشاط الذي يضطلع به وذلك من خلال قياس إنتاجية كل قسم من أقسام العملية الإنتاجية وتحديد إنجازاته سلباً أو ايجاباً الأمر الذي من شأنه خلق منافسة بين الأقسام باتجاه رفع مستوى أداء الوحدة.

رابعاً: الوقوف على مدى كفاءة استخدام الموارد المتاحة بطريقة رشيدة تحقق عائداً أكبر بتكاليف أقل بنوعية جيدة.

خامساً: مساعدة الأجهزة الرقابية في أداء عملها فعن طريق المعلومات التي يقدمها تدقيق الأداء يكون بمقدور تلك الأجهزة التحقق من قيام الوحدة بنشاطها بكفاءة عالية وإنجازها لأهدافها المرسومة كما هو مطلوب اذ تقدم تقارير الأداء أفضل المعلومات التي يمكن أن تستخدم في متابعة و تطوير المتطلبات الإدارية والاقتصادية والمالية لمختلف الوحدات الاقتصادية في البلاد.

3-عناصر تقويم الاداء

3-1الاقتصاد: (Federal board of Supreme audit: Performance Evaluation Guide updated: 2019:6)

يعني الحصول على السلع والخدمات من حيث الكم والنوع في الوقت المناسب وبأفضل الأسعار الممكنة، يعني ذلك الحصول على الموارد بأقل تكلفة مع الأخذ بعين الاعتبار أهداف الوحدة.

كما يعرف الاقتصاد بأنه تقويم يتم فيه فحص الكيفية التي يتم بها استخدام الموارد للتأكد من تقليل تكلفتها إلى أدنى مستوى ممكن مع الأخذ في الاعتبار الجودة المناسبة.

أما منظمة الإنتوساي فقد عرفت الاقتصاد بأنه (الحد من تكاليف الموارد. ويجب ان تكون الموارد المستخدمة متوفرة في الوقت اللازم وبالكمية والنوعية المناسبتين وبأفضل الاسعار. (Standard 300: Principles of performance control: p. 7)

3-2 الكفاءة: (Previous source: 2019: 7) :- عرفت الكفاءة بأنها : العلاقة بين المدخلات والمخرجات أي أنها تهتم بكيفية استخدام الموارد أو أنها العلاقة بين المخرجات من السلع والخدمات (أو غيرها من النتائج) والموارد التي استخدمت من أجل إنتاجها وترتبط بتحديد الحد الأدنى من المخرجات بالنسبة لكمية مدخل معين. فالكفاءة تعني أفضل استعمال ممكن للمواد والأموال والأشخاص، وقد عرفتها منظمة الإنتوساي بما يلي: استغلال الموارد المتاحة الى اقصى حد ممكن .وهو يعني بالعلاقة بين الموارد المستخدمة والمخرجات الناتجة من حيث الكمية والنوعية والوقت.) (Standard 300: Principles of performance control: p. 7)

وتشمل الرقابة على الكفاءة جوانب مثل: (Previous source: 2019: 7-8)

3-2-1 مدى استعمال الموارد البشرية والمالية وغيرها بكفاءة.

3-2-2 مدى إدارة البرامج والهيئات والنشاطات الحكومية وضبطها وتنظيمها وتنفيذها ومتابعتها وتقويمها بكفاءة.

3-2-3 مدى اتساق النشاطات في الهيئات الحكومية مع الأهداف والشروط المعلنة.

3-2-4 مدى جودة الخدمات العمومية واستجابتها لحاجات العملاء وتسليمها في الوقت المناسب.

3-2-5 مدى تحقيق أهداف البرامج الحكومية مع مراعاة فعالية التكلفة.

3-3 الفاعلية (تحقيق الغايات أو الأهداف المعلنة): (Previous source: 2019:8)

الفاعلية هي مفهوم يهتم بالنتائج، وتختص بالإطار الذي يتم فيه تحقيق الأهداف والغايات المقررة لأي نشاط أو برنامج فهي تعني الى أي مدى بلغت البرامج النتائج المرتقبة ، وتتعلق الفحوصات التي يقوم بها المراقب في هذا المجال بالبيانات المالية وغيرها والتي تقدمها الإدارة المتعلقة بالنتائج المسجلة، أو ما هو مدى تحقيق البرنامج للنتائج المطلوبة.

أما منظمة الأنتوساي فقد عرفت الفاعلية بما يلي: هي مدى تحقيق الأهداف والنتائج المرجوة. (Standard 300: Principles of performance control: p. 7)

وتعكس الفاعلية (القدرة والقابلية على تنفيذ الاهداف) (Previous source: Volume 14: Issue 47: 2019)

4-معايير ومؤشرات تقويم الأداء: (Previous source: 2019: 23) :-ان معايير تقويم الأداء هي مقاييس تستخدم لتحديد ما اذا كان برنامج ما يفي بالتوقعات أو يفوقها، وان عملية اختيار تلك المعايير مفتوحة نسبياً، اذ يقوم فريق التقويم باختيارها وتتعلق بالمفاهيم العامة للاقتصادية والكفاءة والفاعلية ذات الصلة بموضوع التقويم اذ أن المعايير الرقابية تختلف من عملية رقابية الى أخرى ولدى تحديده للمعايير يجب أن يتأكد المدقق من أنها مناسبة ومعقولة ويمكن تحقيقها. تعكس المعايير النموذج القياسي بالنسبة للموضوع الخاضع للفحص عندما تقارن بما هو موجود فعلاً وبذلك فإننا نحصل على نتائج رقابية جيدة.

ومن أهم معايير ومؤشرات تقويم المشاريع الاستثمارية المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية السنوية فيتم متابعتها وفق مؤشرات خطة التنمية والتي تتمثل : (Al Ali, 2002:371)

4-1 **الانجاز المادي:** ويمثل نسبة العمل المنجز منذ بداية المباشرة بالعمل وحتى نهاية المدة المشمولة بالمتابعة او خلال السنة موضوعة المتابعة .

4-2 **الانجاز المالي:** ويمثل مقدار المبالغ المنفقة على تنفيذ المشاريع تراكمياً من الكلفة الكلية الواردة في الخطة وخلال السنة موضوعة المتابعة من التخصيصات السنوية الواردة في الخطة .

4-3 **نسبة المدة المنقضية:** وتعني عدد الايام المنقضية في تنفيذ المقاولة أو المشروع مقسوماً على عدد الايام المحددة للتنفيذ بموجب العقد.

4-4 **مدة التأخير:** وتشير الى الفرق بين عدد أيام المدة المنقضية على التنفيذ وعدد ايام المدة المحددة للتنفيذ بموجب العقد.

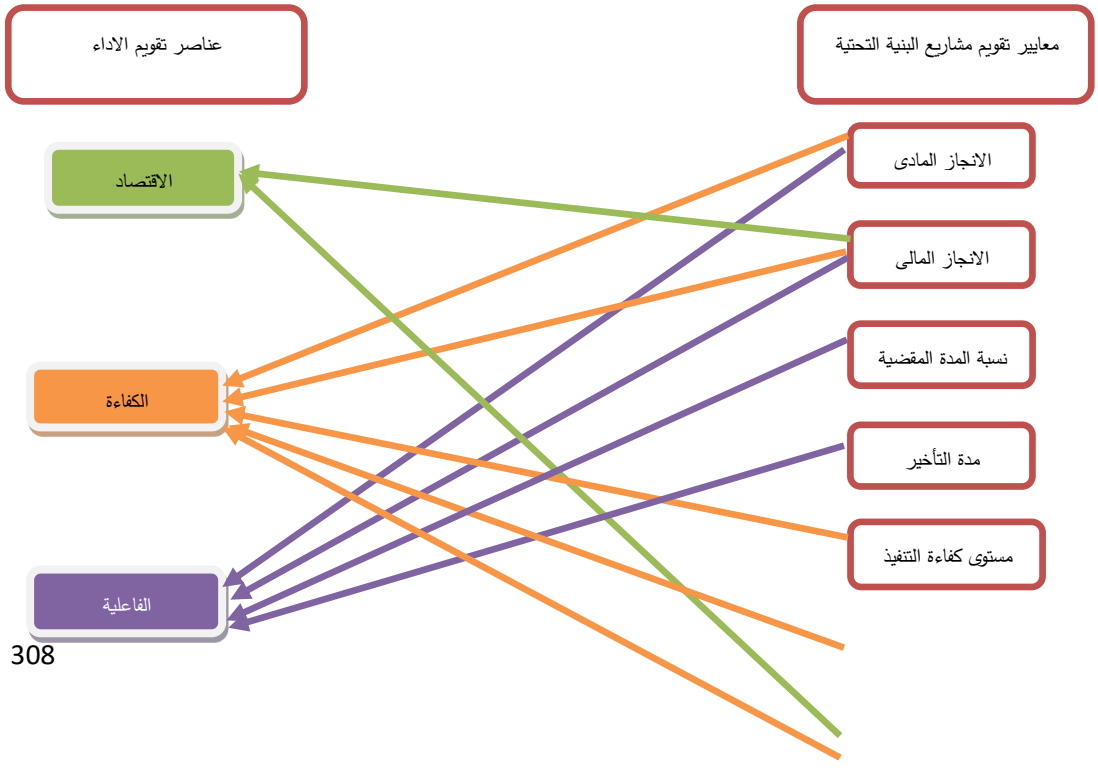
4-5 **مستوى كفاءة التنفيذ:** ويتحدد بالعلاقة بين المدة على التنفيذ ونسبة الانجاز المادي التراكمي من العقد ، حيث يقسم الإنجاز المادي على نسبة المدة المنقضية .

4-6 **المواد الانشائية:** وتشمل حجم ونوع المواد الانشائية المجهزة والمستخدمة فعلياً في أعمال التنفيذ المشمولة بالمتابعة ومدى مطابقتها للمواصفات القياسية.

4-7 **الموازنة:** إن للموازنة دوراً مهماً في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأنها تمثل في الواقع خطة لبرنامج عمل سنة مقبلة وعليه تعّد الموازنة أداة فعالة لقياس الكفاءة وتقويم الأداء للوصول إلى الأهداف المقررة بأقل التكاليف الممكنة، وباعتماد الموازنات الحديثة وسيتم التركيز على المشروعات والبرامج التي تهدف الحكومة إلى تحقيقها والتخطيط لإنجازها خلال مدة زمنية مقبلة فتكون في العادة سنة مالية. (Shikara, 2010: 111)

مما جاء اعلاه وبالنظر ما لهذه المشاريع من خصوصية عليه يرى الباحثان ضرورة مراعاة الاسس المعتمدة في تقويم المشاريع الاستثمارية مع متابعة مؤشرات تقويمها ليتسنى تحديد انحرافاتها ومدى تقدم العمل وتحقيق الاهداف التي وضعت في الخطط الاستراتيجية والنهوض بواقع البنى التحتية ومتابعة تنفيذ الخطط والاستغلال الامثل للموارد المالية والامكانيات الفنية , فضلا عن تحديد مستوى التنفيذ المالي والفني للمشاريع والمشاريع المتلكئة او المتوقفة واجراءات الادارة المحلية بهذا الصدد وفق عناصر تقويم الاداء المعمول بها (الاقتصاد , الكفاءة , الفاعلية) وعليه من الاهمية الربط بين معايير تقويم مشاريع البنية التحتية مع مؤشرات تقويم الاداء وفق المخطط الاتي:

الشكل (1) يوضح الربط بين معايير تقويم المشاريع مع عناصر تقويم الاداء



المصدر: من اعداد الباحثان بالاعتماد على المصادر (Federal board of Supreme audit , Shikara , Al Ali)

وتستخدم هذه المعايير والمؤشرات لتحديد حجم ومستوى الأداء الحكومي وتقويمه من خلال مدى تطابق نتائج التنفيذ مع الخطط الموضوعة , وتساعد على تشخيص وتحديد نقاط الخلل في مراكز المسؤولية , ومن خلالها يمكن الوصول إلى مستوى التنفيذ الحقيقي للخطط والبرامج ومدى توافقها وتطابقها مع الاهداف المرجوة منها لتقديم الخدمات وتحقيق التنمية الاقتصادية , والتحقق من عدم الهدر والتبذير للموارد المخصصة في الموازنة الاستثمارية.

المبحث الثالث: (الجانب العملي)

(تطبيق مؤشرات تقويم الاداء للمحافظة والمشاريع الاستثمارية):-سيتم تطبيق مؤشرات ومعايير تقويم اداء المحافظة ومؤشرات تقويم الاداء للمشاريع الاستثمارية لخطة السنوات (2019 , 2020, 2021) لمعرفة مدى كفاءة وفاعلية اداء المحافظة في اعداد الخطة السنوية لمشاريعها ومدى فاعليتها بتنفيذها وانجازها لهذه المشاريع وفق الجداول الزمنية المحددة من خلال الاستغلال الامثل للتخصيصات المرصدة في الموازنة العامة للدولة باعتبارها الجهة المسؤولة عن تنفيذ تلك المشاريع وفيما يلي هذه المؤشرات:

اولا- محددات وضع وتنفيذ الخطة:-ادناه جدول خاص يتعلق بإجراءات وضع الخطة للمشاريع الاستثمارية ومحددات تنفيذها:

الجدول رقم (2) محددات وضع وتنفيذ الخطة

ت	اجراءات الخطة	المحددات
1	مدى قيام المحافظة بترجمة الاهداف الواردة في الخطة الاستراتيجية للمشاريع الاستثمارية ومدى ادراج المشاريع التي تمت دراستها من ضمن تلك الخطة	لا توجد خطط استراتيجية طويلة الأمد للمشاريع المزمع إنشائها في المحافظة
2	مدى التزام المحافظة بتقديم خطة اعمارها السنوية ضمن المدة المحددة لغرض ادخالها في البرنامج الحكومي العام خلال سنوات التقويم	تأخر المصادقة من قبل وزارة التخطيط على المشاريع الاستثمارية للمحافظة للسنوات محل التقويم الى الربع الاخير من السنة المعنية بسبب تأخر المحافظة برفع خططها السنوية الى وزارة التخطيط الامر الذي ادى الى تأخر المحافظة بإجراءات الاعلان عن تلك المشاريع والاحالة والتعاقد مع الشركات وبالتالي تأخر المباشرة بالعمل فيها.
3	مدى قيام المحافظة بتنفيذ وانجاز المشاريع الاستثمارية التي تم ادراجها في الخطة والمشاكل والمعوقات التي تواجه المحافظة في تنفيذ تلك المشاريع خلال سنوات التقويم والاجراءات المتخذة لمعالجتها	لم تقم المحافظة بتنفيذ وانجاز جميع المشاريع المدرجة في خططها للسنوات محل التقويم بسبب عدم احالة جميع هذه المشاريع الى الشركات لغرض التنفيذ ، او عدم جدية بعض الشركات بتنفيذ العمل وتأخرها او تلكؤها بإنجاز المشاريع التي تم احالتها ، وتواجه المحافظة العديد من المشاكل والمعوقات اهمها عدم دقة اعداد دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية للمشاريع والتي من المفترض ان تتضمن جميع الاهداف الاستراتيجية والنوعية لأي مشروع ومقدار الاستفادة منه فضلا عن عدم جاهزية الموقع لإقامة المشروع والتعارضات التي قد تحصل اثناء تسليم الموقع او في بداية العمل وازالة المشاكل المادية والقانونية والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وذلك بأخذ الموافقات اللازمة والضرورية قبل الشروع بالتنفيذ , وعدم صرف المستحقات المالية , كثرة منح توقفات اثناء العمل الى الشركات المنفذة, وكذلك عدم دقة اعداد الكشوفات التخمينية المعدة من قبل الدوائر المستفيدة من المشاريع الاستثمارية مما يؤدي الى تنظيم اوامر غيار (حذف واستحداث) بصورة كثيرة.
4	مدى قيام المحافظة بإحالة جميع المشاريع الاستثمارية المدرجة في خططها للشركات المقاولة لغرض التنفيذ للسنوات محل التقويم والية اختيار الشركات المنفذة لتلك المشاريع ومدى دقة وصحة الاختيار.	لم تقم المحافظة بإحالة جميع مشاريعها المدرجة في الخطط السنوية بسبب عدم تقدم أي شركة للتعاقد معها بالرغم من اعادة الاعلان عنها لأكثر من مرة بسبب الكلف المتعلقة بهذه المشاريع كونها قليلة ولا توجد رغبة لأي شركة بالتنفيذ بسبب هذه الكلف وقد تم مخاطبة وزارة التخطيط لغرض زيادة الكلف المتعلقة بها ولم يتم حسم موضوعها واحالتها والاستفادة من خدماتها لغاية نهاية السنة 2023 . ويتم اختيار الشركات المنفذة للمشاريع وفق التعليمات الصادرة من الجهات العليا بهذا الخصوص (تعليمات تنفيذ العقود والوثائق القياسية المعتمدة لإحالة الاعمال) ولاحظنا وجود عدد من المشاريع المتوقفة والمتلكئة لم يتم انجازها لفترة طويلة لعدم احالة الاعمال الى شركات ذات كفاءة فنية وقدرة مالية لإنجاز تلك المشاريع اذ ان المحافظة لم تكن موفقة في الاحالة الى شركات رصينة وتمتلك من الكوادر والاليات والمعدات الكافية والمناسبة لإكمال عملية انجاز المشاريع وفق التوقيتات الزمنية

		المحددة بجداول تقدم العمل وضعف اجراءات الاشراف والمتابعة للمحافظة من خلال حث الشركات على سرعة الانجاز لتلك المشاريع
5	التحقق من استلام المحافظة حصتها المتناسبة مع عدد السكان من اجمالي التخصيصات المرصدة لها في قانون الموازنة ومدى كفاءتها باستغلال جميع هذه التخصيصات خلال سنوات التقويم	قامت المحافظة بإدراج مشاريعها للسنوات محل التقويم استنادا الى التخصيصات المرصدة لها في الموازنة العامة للدولة للسنوات المذكورة الا انها لم تقم باستغلال كامل هذه التخصيصات لعدم احالة بعض المشاريع لتلك السنوات او ضعف اجراءات المحافظة بشان استحصال كامل التخصيصات المالية للمشاريع المستمرة والمقرة لها بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية.
6	مدى شمول المناطق الاكثر تضررا داخل المحافظة بالخطة خلال سنوات التقويم ومدى تناسب الخطط الموضوعة للمشاريع مع الواقع الخدمي في المحافظة ومدى تخصيص جزء من المبالغ المخصصة للموازنة الاستثمارية لتقديم الخدمات البلدية للأحياء المحاذية للتصميم الاساسي للمدينة.	تركزت اغلب مشاريع المحافظة للسنوات محل التقويم على قطاع النقل والمواصلات وتشكل نسبة (40%) من اجمالي المشاريع للسنوات محل التقويم دون مراعاة المناطق الاكثر تضررا داخل المحافظة اذ لم تتضمن خطط المحافظة على مشاريع الصرف الصحي ومشاريع لتهيئة أماكن الطمر الصحي اذ يتم أعداد الخطة اعتمادا على الخطط الموضوعة من قبل رؤساء الوحدات الادارية ويتم تدقيقها من قبل اللجنة المالية وترفع الى وزارة التخطيط للمصادقة عليها لتدخل فيما بعد حيز التنفيذ. عدم وجود تطور ملحوظ في تحسن نوع الخدمة لمقدمة إلى المواطنين بسبب التأخر في انجاز تلك المشاريع ولم يتم تخصيص بعض المبالغ للأحياء المحاذية للتصميم الاساسي للمدينة.
7	مدى مراعاة تطبيق الاهمية النسبية للمشروع واعطاء الاولوية في ادراجه ضمن الخطة من خلال حجم المشاريع ونوعها اثناء رصد التخصيصات المالية لها وعلى مستوى سنوات التقويم	عدم قيام المحافظة بتطبيق الاهمية النسبية لمشاريع البنية التحتية وعدم مراعاة خصوصية هذه المشاريع واعطائها الاولوية في الادراج بالخطة للسنوات المذكورة كونها من مشاريع البنية التحتية المهمة والتي تفتقر المحافظة الى وجودها ناهيك عن عدم رصد التخصيصات المالية الكافية لهذه المشاريع اذ يتم أعداد الخطة اعتمادا على الخطط الموضوعة من قبل رؤساء الوحدات الادارية دون القيام بتعديل او الغاء مشاريع ليست ذات جدوى اقتصادية وفنية بعيدة المدى واعطاء الاولوية لمشاريع ذات تماس مباشر بالمواطن.

المصدر: من اعداد الباحثان اعتمادا على مؤشرات تقويم اداء المشاريع والمحافظات المعممة من الديوان

ونتيجة لما جاء في الجدول اعلاه نوضح في ادناه بعض مؤشرات تقويم اداء وضع وتنفيذ الخطة من قبل المحافظة:

1- (المشاريع المخططة والمنفذة) فاعلية المحافظة في تحقيق مشاريع الخطة المقرة خلال سنوات التقويم

الجدول رقم (3) المشاريع المخططة والمنفذة

القطاع	السنة	المخطط	المنفذ	نسبة التنفيذ %
مشاريع الماء	2019	14	5	36
	2020	-	-	-
	2021	34	10	29
مشاريع الصرف الصحي	2019	4	2	50
	2020	-	-	-
	2021	4	3	75
مشاريع الطاقة الكهربائية	2019	14	10	71
	2020	-	-	-
	2021	8	3	38

المصدر: من اعداد الباحثان اعتمادا على مؤشرات تقويم اداء المشاريع والمحافظات المعممة من الديوان

من الجدول اعلاه نوضح اسباب عدم تنفيذ وانجاز المشاريع المدرجة في الخطة:

1-1 مشاريع الماء:- بلغت نسبة التنفيذ (36%) من اجمالي مشاريع الماء المدرجة ضمن خطة المحافظة للسنة (2019) , في حين بلغت نسبة التنفيذ (29%) من اجمالي مشاريع الماء المدرجة ضمن خطة المحافظة للسنة (2021), الامر الذي يؤشر عدم فاعلية المحافظة بتنفيذ وانجاز جميع المشاريع المدرجة في خططها للسنوات محل التقويم وتعود اسباب عدم تنفيذ الخطة الى ما ذكر في الفقرة (3) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (عدم احالة جميع المشاريع المدرجة في خططها للسنوات محل التقويم الى الشركات لغرض تنفيذها فضلا عن التأخر في تنفيذ وانجاز بعض المشاريع المحالة من تلك الخطط بسبب عدم استلام الموقع من الجهة المستفيدة او التأخر في استلام الموقع بسبب وجود تجاوزات على الموقع او عدم جاهزيته، عدم جدية بعض الشركات بتنفيذ

العمل وتأخرها او تلكؤها بإنجاز المشاريع ، عدم صرف المستحقات المالية ، وجود تعارضات مع دوائر اخرى , كثرة منح التوقفات اثناء العمل الى الشركات المنفذة).

1-2 مشاريع الصرف الصحي:- بلغت نسبة التنفيذ (50%) من اجمالي مشاريع الصرف الصحي المدرجة ضمن خطة المحافظة للسنة (2019) , في حين بلغت نسبة التنفيذ (75%) من اجمالي مشاريع الصرف الصحي المدرجة ضمن خطة المحافظة للسنة (2021), ورغم انجاز تلك المشاريع الا انها لم تقدم اي اضافة لواقع الخدمة المقدمة عن طريق الصرف الصحي كون اغلب هذه المشاريع هي اعمال تجهيز مواد لمديرية المجاري وليس تنفيذ بنية تحتية, الامر الذي يؤشر عدم فاعلية المحافظة من خلال عدم ادراج مشاريع للصرف الصحي ضمن خططها للسنوات محل التقويم قياسا مع حجم المشاريع ضمن خطة المحافظة للسنوات ذاتها وتعود اسباب ذلك الى ما ذكر في الفقرة (3) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (عدم احالة جميع المشاريع المدرجة في خططها للسنوات محل التقويم الى الشركات لغرض تنفيذها فضلا عن التأخر في تنفيذ وانجاز بعض المشاريع المحالة من تلك الخطط والسنوات السابقة) وكذلك الى ما جاء بالفقرة (6 و 7) من المحددات (عدم مراعاة خصوصية هذه المشاريع من قبل المحافظة واعطائها الاولوية في الادراج بالخطة كونها من مشاريع البنية التحتية المهمة والتي تفتقر المحافظة الى وجودها حيث تركزت اغلب مشاريع المحافظة للسنة/2021 على قطاع النقل والمواصلات دون باقي القطاعات ولم تتضمن الخطة مشاريع الصرف الصحي ومشاريع لتهيئة أماكن الطمر الصحي ومشاريع البيئة والحد من التلوث البيئي التي تكون من مسؤوليات المحافظة اعداد خطة اعمار المحافظة على ان تراعي المناطق الاكثر تضررا داخل المحافظة وفق المعايير والفجوات التنموية المثبتة لدى وزارة التخطيط وفقا لقانون الموازنة وبالتالي لم يتم رصد التخصيصات المالية الكافية لهذه المشاريع او القيام بتعديل او الغاء مشاريع ليست ذات جدوى اقتصادية وفنية بعيدة المدى واعطاء الاولوية لمشاريع ذات تماس مباشر بالمواطن).

1-3 مشاريع الطاقة الكهربائية:-بلغت نسبة التنفيذ (71%) من اجمالي مشاريع الكهرباء المدرجة ضمن خطة المحافظة للسنة (2019) , في حين بلغت نسبة التنفيذ (38%) من اجمالي مشاريع الكهرباء المدرجة ضمن خطة المحافظة للسنة (2021), ولاحظنا وجود تحسن نسبي لمشاريع الطاقة الكهربائية المنفذة ورغم ذلك ما زالت هناك فجوة بمقدار الخدمة المقدمة من الطاقة الكهربائية, الامر الذي يؤشر ضعف فاعلية المحافظة بتنفيذ وانجاز جميع المشاريع المدرجة في خطط السنوات محل التقويم وتعود اسباب عدم تنفيذ الخطة الى ما ذكر في الفقرة (3) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (عدم احالة جميع المشاريع المدرجة في خطة المحافظة للسنة/ 2019 الى الشركات لغرض تنفيذها, فضلا عن التأخر في تنفيذ وانجاز اغلب المشاريع المحالة من خطة السنة/ 2021 بسبب عدم استلام الموقع من الجهة المستفيدة او التأخر في استلام الموقع بسبب وجود تجاوزات على الموقع او عدم جاهزيته، عدم جدية بعض الشركات بتنفيذ العمل وتأخرها او تلكؤها بإنجاز المشاريع ، عدم صرف المستحقات المالية ، وجود تعارضات مع دوائر اخرى , كثرة منح التوقفات اثناء العمل الى الشركات المنفذة).

2-مقارنة بين التخصيصات السنوية للمشاريع المدرجة في الخطة والمحالة وغير المحالة خلال سنوات التقويم

الجدول رقم (4) التخصيصات المالية للمشاريع

القطاع	السنة	تخصيصات المشاريع المدرجة في الخطة/ دينار	تخصيصات المشاريع المحالة/ دينار	تخصيصات المشاريع غير المحالة/ دينار	نسبة المحالة الى المخططة %	نسبة غير المحالة الى المخططة %
مشاريع الماء	2019	3,981,000,000	3,071,000,000	910,000,000	77	23
	2020	-	-	-	-	-
	2021	12,337,705,191	9,202,294,991	3,135,410,200	75	25
مشاريع الصرف الصحي	2019	1,800,000,000	1,150,000,000	650,000,000	64	36
	2020	-	-	-	-	-
	2021	1,028,500,000	850,000,000	178,500,000	83	17
مشاريع الطاقة الكهربائية	2019	6,726,199,000	5,345,990,000	1,380,209,000	79	21
	2020	-	-	-	-	-
	2021	5,169,020,799	5,169,020,799	-	100	صفر

المصدر : من اعداد الباحثان اعتمادا على مؤشرات تقويم اداء المشاريع والمحافظات المعممة من الديوان

من الجدول السابق نوضح اسباب عدم استغلال كافة التخصيصات المرصدة للمشاريع المدرجة في الخطة:

2-1 مشاريع الماء:- بلغت نسبة التخصيصات للمشاريع المحالة لخطة السنة (2019) (77%) من اجمالي التخصيصات للمشاريع المدرجة في خطة المحافظة , في حين بلغت نسبة التخصيصات للمشاريع غير المحالة (23%) من اجمالي تخصيصات الخطة.وبلغت نسبة التخصيصات للمشاريع المحالة لخطة السنة (2021) (75%) من اجمالي التخصيصات السنوية للمشاريع المدرجة في خطة المحافظة , في حين بلغت نسبة التخصيصات للمشاريع غير المحالة (25%) من اجمالي تخصيصات الخطة.

الامر الذي يشير الى ضعف كفاءة المحافظة وضعف مبدا الاقتصاد لديها وذلك باستغلال (مواردها) المبالغ المخصصة للمشاريع الاستثمارية المدرجة في خططها للسنوات محل التقويم والمقرة بموجب قانون الموازنة العامة للدولة ويعود سبب ذلك الى ما ذكر في الفقرة (5) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (بالرغم من قيام المحافظة بإدراج مشاريع ضمن خططها للسنوات محل التقويم الا انها لم تقم باستغلال كامل التخصيصات المرصدة في الموازنة لعدم احالة بعض تلك المشاريع).

2-2 مشاريع الصرف الصحي_ بلغت نسبة التخصيصات للمشاريع المحالة لخطة السنة (2019) (64%) من اجمالي التخصيصات للمشاريع المدرجة في خطة المحافظة , في حين بلغت نسبة التخصيصات للمشاريع غير المحالة (36%) من اجمالي تخصيصات الخطة.وبلغت نسبة التخصيصات للمشاريع المحالة لخطة السنة 2021 (83%) من اجمالي التخصيصات للمشاريع المدرجة في خطة المحافظة , في حين بلغت نسبة التخصيصات للمشاريع غير المحالة (17%) من اجمالي تخصيصات الخطة.

الامر الذي يشير الى ضعف كفاءة المحافظة وضعف مبدا الاقتصاد لديها وذلك باستغلال (مواردها) المبالغ المخصصة للمشاريع الاستثمارية المدرجة في خططها للسنوات محل التقويم والمقرة بموجب قانون الموازنة العامة للدولة ويعود السبب في ذلك الى ما ذكر في الفقرة (5) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (بالرغم من قيام المحافظة بإدراج مشاريع ضمن خططها للسنوات محل التقويم الا انها لم تقم باستغلال كامل التخصيصات المرصدة في الموازنة لعدم احالة بعض المشاريع).

2-3 مشاريع الطاقة الكهربائية:-بلغت نسبة التخصيصات للمشاريع المحالة لخطة السنة (2019) (79%) من اجمالي التخصيصات للمشاريع المدرجة في خطة المحافظة , في حين بلغت نسبة التخصيصات للمشاريع غير المحالة (21%) من اجمالي تخصيصات الخطة.وبلغت نسبة التخصيصات للمشاريع المحالة لخطة السنة (2021) (100%) من اجمالي التخصيصات للمشاريع المدرجة في خطة المحافظة , في حين بلغت نسبة التخصيصات للمشاريع غير المحالة (21%) من اجمالي تخصيصات الخطة.

الامر الذي يشير الى ضعف كفاءة المحافظة وضعف مبدا الاقتصاد لديها وذلك باستغلال (مواردها) المبالغ المخصصة للمشاريع الاستثمارية المدرجة في خطتها للسنة/ 2019 والمقرة بموجب قانون الموازنة العامة للدولة ويعود السبب في ذلك الى ما ذكر في الفقرة (5) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (بالرغم من قيام المحافظة بإدراج مشاريع ضمن خططها للسنوات محل التقويم الا انها لم تقم باستغلال كامل التخصيصات المرصدة في الموازنة لعدم احالة بعض المشاريع)

وبالتالي لم يتم تحقيق اقصى استفادة من هذه المبالغ تصب في مصلحة المجتمع من خلال الخدمات التي تقدمها تلك المشاريع في حالة احالتها وتنفيذها وانجازها.

3-(المشاريع المستمرة والمتلكئة والمتوقفة) مدى كفاءة المحافظة في المقاولات المتعاقد على تنفيذها المستمرة والمتلكئة والمتوقفة خلال سنوات التقويم

الجدول رقم (5) المشاريع المستمرة والمتلكئة والمتوقفة

القطاع	السنة	عدد العقود (المحالة)	عدد العقود المنفذة	عدد العقود المستمرة	عدد العقود المتلكئة	عدد العقود المتوقفة	نسبة التنفيذ الى اجمالي العقود %	نسبة المستمرة الى اجمالي العقود %	نسبة المتلكئة الى اجمالي العقود %	نسبة المتوقفة الى اجمالي العقود %
	2019	9	5	2	1	1	56	22	11	11

مشاريع	2020	–	–	–	–	–	–	–	–	–
الماء	2021	22	10	10	لا يوجد	2	45	45	صفر	10
مشاريع	2019	2	2	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	صفر	100	–	–
الصرف	2020	–	–	–	–	–	–	–	–	–
الصحي	2021	3	3	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	صفر	100	صفر	صفر
مشاريع	2019	10	10	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	صفر	100	صفر	صفر
الطاقة	2020	–	–	–	–	–	–	–	–	–
الكهربائية	2021	8	3	5	لا يوجد	لا يوجد	62	38	صفر	صفر

المصدر : من اعداد الباحثان اعتمادا على مؤشرات تقويم اداء المشاريع والمحافظات المعممة من الديوان

من الجدول اعلاه نوضح اسباب عدم انجاز جميع المشاريع المحالة:

3-1 مشاريع الماء

3-1-1 بلغت نسبة المشاريع المنجزة (56%) من اجمالي المشاريع المحالة للشركات من خطة السنة (2019), في حين بلغت نسبة المشاريع غير المنجزة(44%) من اجمالي المشاريع المحالة للسنة ذاتها ولغاية نهاية السنة 2022.

بلغت نسبة المشاريع المنجزة (45%) من اجمالي المشاريع المحالة للشركات من خطة السنة (2021), في حين بلغت نسبة المشاريع غير المنجزة (55%) من اجمالي المشاريع المحالة للسنة ذاتها ولغاية نهاية السنة 2022.

الامر الذي يؤشر عدم كفاءة المحافظة بتنفيذ وانجاز جميع المشاريع المحالة على الشركات للسنوات محل التقويم وتعود اسباب ذلك الى ما ذكر في الفقرة (2) من محددات وضع تنفيذ الخطة (تأخر مصادقة وزارة التخطيط على خطة المشاريع الاستثمارية الى الربع الاخير من السنة المعنية بسبب تأخر المحافظة برفع تلك الخطط الى وزارة التخطيط الامر الذي ادى الى تأخر المحافظة بإجراءات الاعلان عن تلك المشاريع والاحالة والتعاقد مع الشركات وبالتالي تأخر المباشرة بالعمل في المشاريع) وكذلك ما ذكر في الفقرة (3) من المحددات المشار اليها سابقا.

3-1-2 بلغ عدد المشاريع المتوقفة ضمن خطة المحافظة للسنة 2019 مشروع واحد, وبلغ عدد المشاريع المتوقفة ضمن خطة المحافظة للسنة 2021 (2) مشروع لم يتم حسم موضوعها وتنفيذها وادخالها للخدمة لغاية نهاية السنة 2022 الامر الذي يؤشر ضعف كفاءة المحافظة بتنفيذ وانجاز جميع المشاريع المحالة على الشركات للسنوات محل التقويم وتعود اسباب ذلك الى ما ذكر في الفقرات اعلاه (3 و 5) وكذلك ما ذكر في الفقرة (4) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (لم يتم انجاز المشاريع المتوقفة لعدم احالة الاعمال الى شركات ذات كفاءة فنية وقدرة مالية لإنجاز تلك المشاريع اذ ان المحافظة لم تكن موفقة في الاحالة الى شركات رصينة تمتلك من الكوادر والاليات والمعدات الكافية والمناسبة لإكمال عملية انجاز المشاريع وفق التوقيتات الزمنية المحددة بجداول تقدم العمل وضعف اجراءات الاشراف والمتابعة للمحافظة من خلال حث الشركات على سرعة الانجاز لتلك المشاريع).

3-1-3 بلغ عدد المشاريع المتلكئة ضمن خطة المحافظة للسنة 2019 مشروع واحد لم يتم حسم المشكلة مع الشركة المنفذة وانجاز العمل وفق التوقيتات المحددة بسبب تلكؤ الشركة في تنفيذ اعمال المقاولة والالتزامات التعاقدية, الامر الذي ادى الى اصدار امر سحب العمل من الشركة ولم يتم تنفيذ وانجاز المشروع والاستفادة من خدماته لغاية نهاية السنة 2022 مما يؤشر ضعف كفاءة المحافظة في ذلك وتعود الاسباب الى ما ذكر في الفقرة (4) من المحددات المشار اليها سابقا.

3-2 مشاريع الصرف الصحي

3-2-1 بلغت نسبة المشاريع المنجزة (100%) من اجمالي المشاريع المحالة للشركات من خطة السنة (2019 و 2021) ورغم انجاز تلك المشاريع الا انها لم تقدم اي اضافة لواقع الخدمة المقدمة عن طريق الصرف الصحي كون اغلب هذه المشاريع هي مشاريع اعمال تجهيز مواد لمديرية المجاري وليس تنفيذ اعمال بنية تحتية, الامر الذي يؤشر كفاءة المحافظة بإنجاز جميع المشاريع المحالة خلال السنوات محل التقويم وعدم كفاءتها من جانب اخر بعدم إدراج مشاريع للصرف الصحي والتلوث البيئي ضمن خططها للسنوات محل التقويم وتعود اسباب ذلك الى ما ذكر في الفقرات (6 و 7) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (عدم مراعاة خصوصية

هذه المشاريع من قبل المحافظة واعطائها الاولوية في الادراج بالخطة كونها من مشاريع البنية التحتية المهمة والتي تفتقر المحافظة الى وجودها ولم تتضمن الخطة مشاريع الصرف الصحي ومشاريع لتهيئة أماكن الطمر الصحي وبالتالي لم يتم رصد التخصيصات المالية الكافية لهذه المشاريع).

3-2-2 بلغ عدد مشاريع الصرف الصحي المتوقفة من سنوات سابقة مشروع واحد بسبب قرار مجلس الوزراء المتضمن ايقاف العمل بكافة المشاريع وانهاء العقد مع الشركة المنفذة وقد تم استئناف العمل في المشروع في السنة 2018 ولم يتم انجازه لغاية نهاية السنة 2022 بسبب عدم استحصال التخصيص المالي المطلوب لإكمال المشروع, الامر الذي يشير الى ضعف كفاءة المحافظة وضعف مبدا الاقتصاد لديها وذلك باستغلال (مواردها) المبالغ المخصصة للمشاريع الاستثمارية في الموازنة الاتحادية ويعود السبب في ذلك الى ما ذكر في الفقرة (5) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (رغم قيام المحافظة بإحالة المشروع الا انه لاحظنا ضعف اجراءاتها بشان استغلال كامل التخصيصات المرصدة في الموازنة لعدم استحصال التخصيصات المالية المطلوبة لإكمال بعض المشاريع).

3-2-3 بلغ عدد مشاريع الصرف الصحي المتلكئة من سنوات سابقة (8) مشروع لم يتم حسم المشكلة المتمثلة بتوجيهات الجهات العليا بشان عدم الاعتماد على الدراسات والتصاميم المعدة من قبل الجهات المتعاقد معها (مكاتب استشارية عراقية) او عدم المطابقة للمواصفات الفنية, الامر الذي ادى الى اصدار امر سحب العمل من الشركات المنفذة ولم يتم تنفيذ وانجاز تلك المشاريع والاستفادة من خدماتها لغاية نهاية السنة 2022 مما يؤشر ضعف كفاءة المحافظة في ذلك وتعود الاسباب ما ذكر في الفقرة (4) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (ان المحافظة لم تكن موفقة في الاحالة الى شركات رصينة تمتلك من الكوادر والاليات والمعدات الكافية والمناسبة لإكمال عملية انجاز المشاريع وفق التوقيتات الزمنية المحددة بجداول تقدم العمل وضعف اجراءات الاشراف والمتابعة للمحافظة من خلال حث الشركات على سرعة الانجاز لتلك المشاريع).

3-3 مشاريع الطاقة الكهربائية

3-3-1 بلغت نسبة المشاريع المنجزة (100%) من اجمالي المشاريع المحالة للشركات من خطة السنة (2019), وبلغت نسبة المشاريع المنجزة (38%) من اجمالي المشاريع المحالة للشركات من خطة السنة (2021), في حين بلغت نسبة المشاريع غير المنجزة (62%) من اجمالي المشاريع المحالة للسنة ذاتها ولغاية نهاية السنة 2022, الامر الذي يؤشر عدم كفاءة المحافظة بتنفيذ وانجاز جميع المشاريع المحالة على الشركات للسنة/ 2021 وتعود اسباب ذلك الى ما ذكر في الفقرة (2) من محددات وضع تنفيذ الخطة (تأخر المصادقة من قبل وزارة التخطيط على المشاريع الاستثمارية للمحافظة للسنة/ 2021 الى الربع الاخير من السنة المعنية بسبب تأخر المحافظة برفع خططها السنوية الى وزارة التخطيط الامر الذي ادى الى تأخر المحافظة بإجراءات الاعلان عن تلك المشاريع والاحالة والتعاقد مع الشركات وبالتالي تأخر المباشرة بالعمل في المشاريع) وكذلك ما ذكر في الفقرة (3) من المحددات (التأخر في تنفيذ وانجاز اغلب المشاريع المحالة للسنة/ 2021 بسبب عدم استلام الموقع من الجهة المستفيدة او التأخر في استلامه بسبب وجود تجاوزات على الموقع او عدم جاهزيته، ، عدم صرف المستحقات المالية ، وجود تعارضات مع دوائر اخرى , كثرة منح التوقفات اثناء العمل الى الشركات المنفذة).

3-3-2 بلغ عدد المشاريع المتلكئة من سنوات سابقة مشروع واحد لم يتم حسم المشكلة مع الشركة المنفذة وانجاز العمل وفق التوقيتات المحددة بسبب تلكؤ الشركة في تنفيذ اعمال المقاولة والالتزامات التعاقدية. الامر الذي ادى الى اصدار امر سحب العمل من الشركة المنفذة ولم يتم تنفيذ وانجاز المشروع والاستفادة من خدماته لغاية نهاية السنة 2022 مما يؤشر ضعف كفاءة المحافظة في ذلك وتعود اسباب ذلك ما ذكر في الفقرة (4) من محددات وضع وتنفيذ الخطة (ان المحافظة لم تكن موفقة في الاحالة الى شركات رصينة وتمتلك من الكوادر والاليات والمعدات الكافية والمناسبة لإكمال عملية انجاز المشاريع وفق التوقيتات الزمنية المحددة بجداول تقدم العمل وضعف اجراءات الاشراف والمتابعة للمحافظة من خلال حث الشركات على سرعة الانجاز لتلك المشاريع).

المبحث الرابع

الاستنتاجات والتوصيات

اولا- الاستنتاجات

1- لا توجد خطة استراتيجية طويلة الامد لمشاريع البنية التحتية المزمع تنفيذها حيث لاحظ الباحثان ان وضع واعداد الخطة للمشاريع الاستثمارية يتم سنويا الا انها لم تعطي الاولوية لمشاريع البنية التحتية (مشاريع الصرف الصحي) وشمول المناطق الاكثر تضررا وتقديم الخدمات البلدية للأحياء المحاذية للتصميم الاساسي لتتناسب مع الواقع الخدمي في المحافظة حيث ان اغلب المشاريع المدرجة في خطط المحافظة السنوية لم تكن استنادا للحاجة الفعلية من مشاريع البنية التحتية اذ تم التركيز على مشاريع النقل والمواصلات رغم ان مركز المحافظة يفتقر لبعض مشاريع البنية التحتية الاساسية كمشاريع الصرف الصحي.

2- لا توجد متابعة من قبل وزارة التخطيط على المحافظة فيما يخص مشاريع البنية التحتية وتنفيذها داخل المدينة باعتبارها الجهة القطاعية المسؤولة عن التنمية الوطنية والاجتماعية والاقتصادية.

3-تأخر المحافظة بتقديم الخطط السنوية للمشاريع الاستثمارية ضمن المدة المناسبة وبالتالي تأخر المصادقة عليها من قبل وزارة التخطيط الامر الذي ادى الى تأخر المحافظة بإجراءات الاعلان عن تلك المشاريع والاحالة والتعاقد والتنفيذ والاستفادة من خدماتها عن انجازها.

4-تأخر المحافظة في احالة وتنفيذ وانجاز بعض مشاريع البنية التحتية المدرجة في خططها السنوية لأسباب ومشاكل منها (عزوف الشركات عن التقديم بسبب الكلف التخمينية او الية اختيار الشركات للتنفيذ لم تكن دقيقة او عدم جدية الشركات باكمال الاعمال او تلكؤها لعدم رصانتها او عدم دقة دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية او المعوقات الخاصة بمواقع العمل والحصول على الموافقات اللازمة من الدوائر ذات العلاقة وغيرها من المشاكل).

5-لم تستغل المحافظة كامل التخصيصات المالية المرصدة للمشاريع الاستثمارية في الموازنة العامة للدولة رغم تحديد حصتها المتناسبة مع عدد السكان بسبب عدم احالة جميع المشاريع المدرجة في خططها السنوية او ضعف اجراءاتها في استحصال تلك التخصيصات لبعض المشاريع.

6-رغم قيام وزارة التخطيط بالزام المحافظات عند اعداد دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع الاستثمارية اعتماد استمارة ثابتة معممة من قبلها الا ان المحافظة لم تراعي وتأخذ بعين الاعتبار ما تتضمنه تلك الاستمارات من معلومات مهمة وتحديد الاهداف الاستراتيجية والفرعية من تنفيذ مشاريع البنية التحتية ومقدار المنفعة المتحققة للمجتمع في حالة تنفيذها.

7-لم يبادر ديوان الرقابة المالية الاتحادي الى تفعيل المادة (10) من قانونه رقم (31) لسنة/ 2011 المعدل والتي تتعلق بفحص وتدقيق خطة المشاريع الاستثمارية وما تتضمن من مشاريع بنية تحتية وابداء الراي فيها قبل رفعها الى وزارة التخطيط لغرض المصادقة.

8-لم يتم تفعيل دور قسم التدقيق الداخلي في المحافظة من خلال اشراكه بجميع مراحل تدقيق المشاريع الاستثمارية بدء" من فحص وتدقيق الخطة السنوية لتلك المشاريع وتدقيق وضع واعداد دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية لها واجراءات الاعلان والاحالة (اختيار الشركات المنفذة) والتعاقد وكيفية تنفيذ الاعمال ومطابقتها للمواصفات لغاية انجاز المشروع بهدف تحديد وتشخيص المشاكل والمعوقات اول بأول لمعالجتها.

9-بالرغم من وجود قسم تقويم الاداء داخل المحافظة الا انه لم يبادر القسم الى اجراء تقويم اداء شامل للمحافظة وللمشاريع الاستثمارية المدرجة ضمن خطط المحافظة للسنوات محل البحث.

10- لم يبادر ديوان الرقابة المالية الاتحادي الى اجراء تقويم اداء لفاعلية وكفاءة مشاريع البنية التحتية خلال السنوات محل البحث سواء كانت المنجزة والتي دخلت الخدمة او غير المنجزة (المستمرة) او المتوقفة والمتلكئة بغرض التأكد من مدى تحقق الجدوى الفنية

والاقتصادية من تنفيذ المشاريع المنجزة ومعرفة نسب الانجاز المالي والمادي للمشاريع المستمرة وفق الجداول الزمنية المحددة لها والوقوف على اهم الاسباب والمشاكل التي ادت الى توقف او تلكؤ بعض تلك المشاريع.

ثانيا- التوصيات

1-ضرورة قيام المحافظة اعداد خطة استراتيجية ذات اهداف محددة لمشاريع البنية التحتية المزمع تنفيذها على ان تعطي الاولوية لمشاريع (الصرف الصحي) عند اعداد خطة المحافظة السنوية لمشاريعها الاستثمارية كونها من مشاريع البنية التحتية المهمة وذات تماس مباشر بالمجتمع وشمول المناطق الاكثر تضررا والأحياء ضمن التصميم الاساسي لتحسين الواقع الخدمي في المحافظة بناء" على الحاجة الفعلية من مشاريع البنية التحتية.

2-ضرورة قيام وزارة التخطيط باعتبارها الجهة القطاعية المسؤولة عن التنمية الوطنية والاجتماعية والاقتصادية بمتابعة وحث المحافظة على ادراج وتنفيذ مشاريع البنية التحتية.

3-على المحافظة الاسراع بتقديم خطتها السنوية للمشاريع الاستثمارية بالوقت المناسب وضمن المدة المحددة ورفعها الى وزارة التخطيط لمراجعتها والمصادقة عليها ليتسنى لها احالتها وتنفيذها والاستفادة منها عند دخولها الخدمة.

4-ينبغي على المحافظة بذل الجهود اللازمة لإحالة وتنفيذ وانجاز جميع مشاريع البنية التحتية المدرجة ضمن خطة المحافظة السنوية من خلال التأكد من دقة وصحة وضع واعداد دراسات الجدوى لتلك المشاريع والكلف التخمينية المتعلقة بها وامكانية تعديلها بما يتناسب مع الاسعار السائدة في السوق واختيار الشركات الرصينة التي تمتلك كفاءة فنية ومالية مناسبة وحجم المشروع فضلا عن ازالة جميع المشاكل والتعارضات واخذ الموافقات الضرورية من الدوائر ذات العلاقة قبل الشروع بإدراج المشروع ضمن خطط المحافظة.

5-يجب على المحافظة استغلال كامل التخصيصات المالية المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية المرصدة لها والمقرة بموجب قانون الموازنة العامة للدولة من خلال احالة جميع المشاريع المدرجة في الخطة السنوية على الشركات لتنفيذها وبذل الجهود اللازمة لاستحصال التخصيصات المناسبة للمشاريع المستمرة.

6-يجب على المحافظة عند اعداد دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية لمشاريع البنية التحتية مراعاة الالتزام بالاستمارات المعممة من قبل وزارة التخطيط لأعداد الدراسات واستكمال جميع البيانات والمعلومات الضرورية لغرض الادراج في الخطة وتحديد الاهداف الاستراتيجية والفرعية من تنفيذ مشاريع البنية التحتية.

7-ينبغي على ديوان الرقابة المالية الاتحادي فحص وتدقيق خطة المحافظة للمشاريع الاستثمارية وما تتضمن من مشاريع بنية تحتية وابداء الراي فيها قبل رفعها الى وزارة التخطيط لغرض المصادقة استنادا الى المادة (10) من قانونه رقم (31) لسنة/ 2011 المعدل.

8-يجب على قسم التدقيق الداخلي في المحافظة اخذ دوره في تدقيق المشاريع الاستثمارية من مرحلة وضع واعداد الخطة السنوية وصولا الى انجاز المشروع وادخاله الخدمة وانتهاء دور المحافظة فيه.

9-ضرورة قيام قسم تقويم الاداء في المحافظة تقويم شامل لأداء المحافظة وكذلك ما يخص مشاريع البنية التحتية استنادا الى نظام للتقويم وبموجب معايير ومؤشرات ذات علاقة بالتنمية المستدامة واهدافها.

10- ينبغي على ديوان الرقابة المالية الاتحادي اجراء تقويم اداء لفاعلية وكفاءة مشاريع البنية التحتية لمعرفة مدى تحقيق الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع المنجزة ومدى مساهمتها في تحقيق اهداف التنمية المستدامة ومعرفة نسب الانجاز المالي والمادي للمشاريع قيد الانجاز (المستمرة) وتشخيص اسباب ومشاكل التوقف والتلكؤ للمشاريع المتوقفة والمتلكئة.

References

First: Documents

1- Financial Supervision Bureau: Performance Evaluation Guide updated: 2019.

2- Ministry of Planning/Government Contracts Department/Government Contracts Implementation Instructions No. 2 of 2014.

3- (Oxford, :32).
4- United States Government Accountability Office (GAO), Comptroller General of the United States' Standards for Public Sector Oversight, 2007.
5- INTOSAI: Standard No. 3000.
6- Standard 300: Principles of performance control: p. 7)
7- Journal of Accounting and Financial Studies: Volume 11: Issue 32: 2016.
8- Journal of Accounting and Financial Studies: Volume 13: Issue 44: 2018.
9- Journal of Accounting and Financial Studies: Volume 14: Issue 47: 2019.

Second: Books

1- Al-Qadimi, Hammoud Muhammad Diwan (2011 AD) Foundations and principles of the administrative judiciary (a comparative study) in the principle of legality - the emergence of the administrative judiciary - abolition judiciary, first edition.
2- Al-Sheikhli, Abdul Razzaq (2017) (Local Administration, Comparative Study), second edition, Baghdad.
3- Ahmed Abdel Wahab: Spending on infrastructure between the current situation and what is hoped for, Economic Freedom Program, Egyptian Center for Public Policy Studies, Issue 4, 2019, p. 5.
4- Al-Husseini, Prof. Dr. Ahmed bin Hassan bin Ahmed, an economic legitimacy study for the privatization of infrastructure projects using the build-operate-then-return (B.O.T) method, the Third World Conference on Islamic Economics / Umm Al-Qura University - introductory edition, 2005.
5- Hilton ,Ronald , " Managerial Accounting:creating value in A Dynamic , Business Enviroment". 17Th Ed, The mc Graw-Hill companies, Inc.USA 2008.
6- Al Ali, Reda Sahib Abu Ahmed, Public Finance, University of Kufa, 2002.

Third : Theses

1- Dr. Mahmoud Muhammad Dagher, Dr. Ali Muhammad Ali: Public spending on infrastructure projects and its impact on economic growth in Libya, Arab Economic Research Journal, No. 51, 2010, p. 115.
2- Ittihad, Shaker Mahmoud, evaluating performance in service economic units using the responsibility accounting system, Arab Institute of Certified Public Accountants, 2014.
3- The Fifth Regular Session of the General Assembly of the Arab Group of Supreme Audit Institutions / Evaluation of the Performance of Public Investment Projects / Country Paper Prepared by the Office of Financial Supervision in the Republic of Iraq / 23 to 29/6/1995
4- Abdel Redha, Khalil Ibrahim, Control of investment project expenditures under the federal budget in Iraq / An analytical study of the information structure of the general budget and the Federal Accounts Manual, Arab Institute of Certified Public Accountants, 2009.
5- Shakara, Muwafaq Abbas, Strategy for Preparing the Contractual Budget for the Baghdad Local Government, Doctorate of Philosophy Dissertation in Accounting, College of Administration and Economics, University of Baghdad, 2010.

Fourth : Internet

1- https://mawdoo.com