تقويم إجراءات الرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية*
"بحث تطبيقي في حكومة محافظة ذي قار المحلية"

Evaluation of Proceedings External Oversight on Investment Budget Projects for local Governments
"Applied Research in The government of The Province of Dhi Qar local"

أسعد خليل لازم الطائي
ديوان الرقابة المالية الإتحادي

أ.م.د. محمد حلو داوّد الخرسان
الكلية التقنية الادارية- ذي قار

المستخلص

تمثل الموازنة الإستثمارية مرحلة من مراحل اتخاذ القرار الاستثماري في الوحدات الخدمية، وان إعدادها وتنفيذها لابد إن يكون جزءً مكملاً من التخطيط 2ذاته، لان التخطيط لا ينتهي بوضع الخطة وإنما يتضمن متابعة تنفيذها، لذلك لابد من الرقابة الفاعلة والكفوءة على تقديرات واجراءات صرف المبالغ المعتمدة للمشاريع الاستثمارية. وتكمن مشكلة البحث في إن الحكومات المحلية تعاني من وجود التلكؤات والمشاكل التي تواجه تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية بسبب أعتماد موازنة البنود والتي لايمكن من خلالها قياس كفاءة أداء تلك الوحدات الحكومية من جانب, والقصور في اجراءات الرقابة على المشاريع الاستثمارية من جانب اخر, فضلاً عن عدم معالجة الحكومات المحلية للمخالفات المثبتة في تقارير الجهات الرقابية. وتأتي أهمية هذا البحث من اهمية الدور الذي تقوم به الحكومات المحلية وتزايد حجم الأموال والمشاريع التي تدار من قبل تلك الحكومات ضمن تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية الذي تشكل نسبة عالية من تخصيصات الموازنة العامة للدولة وأثر تلك المشاريع في الاقتصاد الوطني. وقد سعى الباحث إلى 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 تدقيقة 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 . وأستند البحث على فرضيات تكامل عمل أجهزة الرقابة الخارجية واستخدام الرقابة الفاعلة والكفوءة على تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية, والتزام الحكومات المحلية بمعالجة الملاحظات والمخالفات المثبتة في تقارير الجهات الرقابية يساعد على تحسين أداء تلك الحكومات والحد من الهدر في الأموال العامة ويساهم في التنفيذ السليم لتلك المشاريع وضمان الاستخدام الامثل للموارد المتاحة وتحقيق أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية. وقد توصل الباحث إلى مجموعة من الإستنتاجات اهمها, إن وجود

خطة مالية إستثمارية مبنية على أسس علمية ستسهم بصورة جيدة في تحقيق الأهداف وتوضيف الأموال لغرض تحقيق البرامج الموضوعة, مع ضرورة توافر عدد من المؤشرات اللازمة لقياس كفاءة عمل هذه البرامج, والتأثير السلبي

* بحث مستل من بحث تطبيقي معادل للدكتورا محاسب قانوني

لعدم الاهتمام بالتقارير التي تعدها الجهات الرقابية وضعف المسائلة تجاه الحكومة المحلية أدى إلى التهاون على تقديم الإجابات والتوضيحات التوصيات , ضرورة إعتماد أسس علمية مدروسة في وضع الخطة الإستثمارية وتحديد البرامج والأهداف التي تسعى الوحدة الحكومية إلى والإجراءات اللازمة لتلك التقارير الرقابية, وبالتالي انعكاسها على أداء الحكومة المحلية, وكانت أبرز تحقيقها , مع ضرورة وضع المؤشرات اللازمة لقياس كفاءة الأداء في تنفيذ المشاريع والبرامج الإستثمارية, وضرورة وجود متابعة فاعلة لتقارير الجهات الرقابية وإتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة بشأنها وبما يضمن عدم تكرار تلك المخالفات في المشاريع الأخرى.

Abstract

The investment budget represents a stage of the investment decision in service units, and the preparation and implementation needs to be a complement of the same planning part, because the planning does not end with the development of the plan, but includes a follow-up implementation, so it has to be effective and efficient oversight of the estimates and procedures for disbursement of funds approved for investment projects ,The problem with research in that local governments suffer from the presence of Allkaat and problems facing the implementation of the investment budget projects due to the adoption budget items which can not be measured the efficiency of the performance of these units of government by, and shortcomings in the control procedures for investment projects from the other side, as well as the lack of treatment Local governments offenses installed in regulatory reports. The importance of this research of the importance of the role played by local governments and increasing the funds and projects managed by those governments in the implementation of the investment budget, which constitute a high proportion of the state budget allocations and the impact of such projects in the national economy the size of projects .The researcher sought to indicate the role and responsibility of external oversight bodies in monitoring the implementation of the investment budget for local governments projects so as to ensure the proper implementation of these projects, and to shed light on the state of confusion and lack of implementation of the investment budget for local governments and evaluate external oversight procedures on the process of implementation of those budget, and to study the possibility of the application of some mechanisms such as the application of auditing programs and submit periodic reports that lead to the lifting of the regulatory action to reduce the level of confusion and deficiencies in the work of local governments and reduce waste in public funds .Was based on research on assumptions integration of the work of foreign equipment and the use of effective monitoring and efficient in the implementation of the investment budget projects, and the commitment of local governments to address the observations and irregularities installed in regulatory reports help to improve the performance of those governments and reduce waste in public funds and contribute to the proper implementation of these projects and ensure usage Optimization of available resources and achieve economic and social development goals .The researcher reached a set of conclusions most important, the presence of investment financial plan based on scientific grounds will contribute well in achieving the goals and Todev funds for the purpose of the programs established, with the need for the availability of a number of necessary to measure the efficiency of the work of these programs are indicators, and the negative impact of the lack of attention to the reports prepared by regulators and weak accountability to the local

government has led to complacency to provide answers and explanations necessary for those regulatory reporting procedures, and thus impacts on local government performance, and was the key recommendations, the need to adopt scientific bases studied in the development of the investment plan and determine the programs and objectives that a government unit seeks to achieve , with the need to develop the necessary performance measurement efficiency in the implementation of projects and programs of investment indicators, and the need for effective follow-up reports to regulators and take appropriate corrective action and to ensure non-recurrence of such violations in other projects.

المقدمـــة

لقد ازداد اهتمام دول العالم بالاعتماد على الحكومات المحلية بعدّها مؤسسات أكثر فاعلية في التنمية المستدامة لمجتمعاتها وأنها ألأساس والمصدر الرئيس لتنفيذ مبدأ اللامركزية ومنهجية الإدارة الحكومية في إعداد الموازنات الاستثمارية وأسلوب تمويلها ، وبهذا نقلت مسؤولية التخطيط والإنفاق من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية بهدف المبادرة بتخطيط وتنفيذ المشروعات. وكان لتطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي ألزم فيها تدخل الدولة من اجل تحقيق التنمية السريعة التي كان من ابرز سماتها هو الطفرة النوعية في عملية التخطيط التي تبلور عنها إعداد الموازنة الاستثمارية ضمن الموازنة العامة للدولة، وفي العراق فان وزارة التخطيط تخصصت في مهمة اعداد هذه الموازنات بعد توحيدها للمشاريع المقترحة والواردة اليها من الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة ودراستها واقراراها من قبل الاجهزة التخطيطية فيها وتحديد الامكانيات المادية والبشرية بما يحقق الاهداف المركزية للدولة , وقد القت وزارة التخطيط باعباء تنفيذ مشاريع الموازنة على دوائر الدولة والوزارات المعنية، وترك جانب التمويل على تنفيذ المشاريع إلى وزارة المالية. وبما ان الموازنة الاستثمارية تمثل مرحلة من مراحل اتخاذ القرار الاستثماري في الوحدات الخدمية، وان إعدادها وتنفيذها لابد إن يكون جزءً مكملاً من التخطيط ذاته، لان التخطيط لا ينتهي بوضع الخطة وإنما يتضمن متابعة تنفيذها، لذلك لابد من الرقابة الفاعلة والكفوءة على تقديرات واجراءات صرف المبالغ المعتمدة للمشاريع الاستثمارية، والتحقق من أن المبالغ المعتمدة قد صرفت على وفق الأهداف المقررة وفي المدة الزمنية المحددة وبموجب الصلاحيات والتعليمات النافذة, ومن هنا يأتي دور جهات الرقابة الخارجية في الرقابة على تنفيذ الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية سواء كانت رقابة ديوان الرقابة المالية بوصفها اعلى سلطة رقابية في البلد ويمثل عين السلطة التشريعية في الرقابة على التصرف بالمال العام والحد من حالات الفساد الاداري والمالي على وفق ماخوله به القانون أو رقابة مجلس المحافظة على اعمال السلطة التنفيذية بأعتباره السلطة التشريعية في الحكومة المحلية فضلاً عن رقابة وزارة المالية ووزارة التخطيط , وفي هذا الإطار جاء البحث الحالي يعنى بالرقابة الخارجية على مشاريع الموازنة الإستثمارية.

1- منهجية البحث

1-1 مشكلة البحث

تعاني الحكومات المحلية من وجود التلكؤات والمشاكل التي تواجه تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية بسبب أعتماد موازنة البنود والتي لايمكن من خلالها قياس كفاءة أداء تلك الوحدات الحكومية من جانب, والقصور في اجراءات الرقابة الخارجية على المشاريع الاستثمارية من جانب اخر, فضلاً عن عدم معالجة الحكومات المحلية للمخالفات المثبتة في تقارير الجهات الرقابية وعدم وجود آلية لمتابعة تلك التقارير ومعالجة المخالفات المثبتة فيها, والتي يترتب عليها عجز تلك الحكومات في تقديم الخدمات الاساسية لمجتمعها المحلي بالحجم والنوعية المطلوبة مما يشكل عبئاً على الموازنة العامة للدولة وتعيق تنفيذ خطط التنمية وتشكل كذلك هدراً في الموارد والزمن.

1- 2أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث من اهمية الدور الذي تقوم به الحكومات المحلية ومن تزايد حجم الأموال والمشاريع التي تدار من قبل تلك الحكومات ضمن تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية التي تشكل نسبة عالية من تخصيصات الموازنة العامة للدولة وأثر تلك المشاريع في الاقتصاد الوطني, والتي تتطلب رقابة فاعلة وشاملة على تنفيذ هذه الموازنات وبشكل مباشر إلزام التطبيق الكفوء والفعال للقوانين والانظمة والتعليمات، وكذلك بيان دور الجهات الرقابية في متابعة تنفيذ الموازنات الاستثمارية للحكومات المحلية المتمثلة برقابة ديوان الرقابة المالية الإتحادي ومجلس المحافظة ووزارتي التخطيط والمالية .

1- 3هدف البحث

يهدف البحث الى تحقيق الآتي :-

1- تقويم إجراءات جهات الخارجية المتمثلة برقابة ديوان الرقابة المالية الإتحادي ومجلس المحافظة ووزارتي التخطيط والمالية في الرقابة على تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية بما يؤمن التنفيذ السليم لتلك المشاريع.

2- تسليط الضوء على حالة الإرباك والقصور في تنفيذ الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية وتقويم اجراءات الرقابة الخارجية على عملية تنفيذ تلك الموازنة.

3- دراسة امكان تطبيق بعض الآليات مثل رفع التقارير الدورية التي تؤدي إلى رفع مستوى العمل الرقابي للحد من حالات القصور والارباك في عمل الحكومات المحلية والحد من الهدر في الاموال العامة وإعتماد ألية تضمن إستجابة الحكومة المحلية لتلك الملاحظات الواردة في التقارير الرقابية.

1- 4فرضية البحث

ينطلق البحث لإثبات الفرضيات الآتية:-

1-إن إستخدام الرقابة الفاعلة والكفوءة على تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية يساهم في التنفيذ السليم لتلك المشاريع وضمان الاستخدام الامثل للموارد المتاحة.

2- التأثير الإيجابي لإلتزام الحكومات المحلية بمعالجة الملاحظات والمخالفات المثبتة في تقارير الجهات الرقابية ودوره في تحسين أداء تلك الحكومات والحد من الهدر في الأموال العامة .

3-إن وجود نظام لمتابعة تقارير الإجهزة الرقابية يساعد على معالجة المخالفات المثبتة في تلك التقارير وضمان عدم تكرارها في المشاريع الأخرى ويعمل على رفع العائد من عملية الانفاق على المشاريع الاستثمارية.

1-5 الحدود المكانية والزمانية للبحث

يتناول البحث الأساليب والإجراءات المعتمدة من قبل اجهزة الرقابة الخارجية المتمثلة برقابة ديوان الرقابة المالية الإتحادي ومجلس المحافظة ووزارتي التخطيط والمالية في متابعة تنفيذ الموازنة الاستثمارية للحكومات المحلية وكانت عينة البحث الحكومة المحلية في ذي قار كأحدى الحكومات المحلية في العراق التي تقوم بتنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية المخصصة لها ضمن الموازنة العامة للدولة.

اما الحدود الزمانية للبحث فتتمثل في اجراء البحث على عملية تنفيذ الموازنة الاستثمارية للحكومة المحلية في محافظة ذي قار خلال السنوات 2010-2011-2012-2013.

1-6 أساليب جمع البيانات

لغرض انجاز البحث بجانبيه النظري والعملي تم اعتماد المصادر الآتية:

1- الكتب والدوريات والرسائل الاكاديمية والمهنية.

2- القوانين والانظمة والتشريعات ذات الصلة.

3- المقابلات المباشرة مع بعض المسؤولين عن تنفيذ وتدقيق الموازنات في الحكومة المحلية .

4- تقارير ديوان الرقابة المالية وتقارير اللجان الاشرافية في مجلس محافظة ذي قار.

5- البيانات المالية للسنوات (2010-2011- 2012-2013) .

6- الانترنت.

2- الجانب النظري للبحث

1-الإطار النظري للموازنة

تكتسب الموازنة أهمية خاصة في أقتصاديات الدول النامية بوصفها من أهم أدوات التخطيط المالي التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها وتعد الموازنة العامة فيما يتعلق بالسلطة التشريعية أداة التوجيه والرقابة على السلطة التنفيذية للتحقق من أن الإعتمادات المخصصة قد إستخدمت في الأغراض المحددة لها.

أ- مفهوم الموازنة

تعّد الموازنة العامة أداة الحكومة في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية كما تمثل الركيزة الأساس لنظام المحاسبة الحكومية وترتبط الموازنة العامة للدولة ارتباطاً وثيقاً بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية إذ يتم تقسيم الخطة العامة للتنمية إلى خطط سنوية وتفصيلية يتم ترجمتها في شكل موازنة سنوية تمثل برنامج العمل للقطاعات المختلفة وتحدد مسؤوليتها عن تنفيذ خطة التنمية, وأن تطور مفهوم الموازنة جعل من الموازنة العامة المرآة التي تعكس مختلف السياسات التي تتبعها الدولة، وذلك لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

ب- تعريف الموازنة

عرفت الموازنة تعاريف مختلفة ، إذ ارتبطت تلك التعاريفات إلى حد كبير بطبيعة الدور والوظيفة التي يراد للموازنة أن تؤديها وتبعاً للتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي يمر به المجتمع. حيث عرفت الموازنة بأنها اداة اساسية للإدارة المالية والمراقبة وعنصر هام في العملية والتي توفر الاشراف الحكومي والبرلماني (او المماثل) على الابعاد المالية للعمليات(الإتحاد الدولي للمحاسبين، 2008: 749). وعرفت الموازنة من قبل Freeman (&Shoulders) بأنها عملية منظمة لتخصيص وتوزيع الموارد المالية المحددة على احتياجات ومتطلبات غير محدودة ، أو إنها عبارة عن خطة عمل مفصلة بالمبالغ لمدة زمنية محددة، وان تلك الخطة يجب أن تتضمن على اقل تقدير معلومات بشان أنواع المبالغ والنفقات المقترحة ، وللإغراض والأهداف المطلوب تحقيقها من وراء تخصيص تلك النفقات ، وكذلك الوسائل والأدوات المقترحة للقيام بتمويل تلك النفقات). (Freeman &Shoulders,2003 :70)

ج- موازنة المشاريع الاستثمارية

تتكون خطة التنمية الاقتصادية من مجموعة مترابطة ومتكاملة من المشاريع الاستثمارية التي يتم اختيارها بعد اجراء المفاضلات بين البدائل على وفق منظور استراتيجي, ويتم تمويل تنفيذها من خلال التخصيصات المعتمدة لها في الموازنة العامة للدولة، ويتم تمويل تشغيل وصيانة المنجز منها من خلال التخصيصات المعتمدة للمصاريف الجارية. وتعرف التنمية الاقتصادية بأنها الزيادة المستمرة في دخل الفرد التي تصاحب وتكون نتيجة لتصحيح الاختلالات الهيكلية ومن ثم تقدم أساليب الانتاج المستخدمة. (عبد الرضا، 2009: 14) وعرفت التنمية بأنها عملية مخططة تستهدف استحضار وتهيئة الامكانيات المادية والبشرية المتوفرة في المجتمع، ثم وضع الخطط الملائمة وتنفيذها من أجل رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لابناء ذلك المجتمع مع التأكيد على ضرورة مشاركة الاهالي في تلك العملية من بدايتها إلى نهايتها.(جمال، 2005: 210)

د- مفهوم المشروع الاستثماري

يعد المشروع اصغر وحدة اقتصادية يمكن تخطيطها وتحليلها وتشغيلها والانتفاع بها بطريقة مستقلة عن الوحدات (المشاريع) الاخرى ويتمتع بخصائص فنية، وادارية محددة ويؤدي عملا أو منافع خاصة به، ويمكن تقسيمه على عدد من الفعاليات أو الاجزاء يتميز كل منها بتجانس العمل أو المنافع التي يقوم بها.

ويمكن تقسيم المشاريع على أنواع ثلاثة وعلى النحو الاتي: (جمال، مصدر سابق: 212)

1-المشاريع البنى التحتية مثل مشاريع الطرق، الجسور، السدود، الترع وغيرها.

2- المشاريع الانتاجية مثل مشاريع مصافي النفط ومحطات توليد الطاقة والمصانع وغيرها.

3- المشاريع الخدمية مثل المدارس والمستشفيات ومحطات تعبئة الوقود وغيرها.

اما الاستثمار هو أي مبلغ يقوم الشخص أو الوحدة الاقتصادية بتشغيله في أصول قد تعود عليه بالمنفعة المالية والربح مقابل تشغيله أو شرائه هذه الأصول, واكتساب الموجودات (الأصول) المادية والمالية. وقد أصبح موضوع الاستثمار من الموضوعات التي تحتل مكانة مهمة وأساسية في أولويات الدراسات الإقتصادية والمالية والمصرفية والإدارية وغيرها من التخصصات التي تهتم بالتطورات الهيكلية التي شهدتها المجتمعات المتقدمة , وتظهر أهمية الاستثمار في البلدان النامية من خلال تحسين كفاءة هذه الاستثمارات بقصد تعظيم العوائد المحققة بإتباع طرق تضمن زيادة الادخار لدى المواطنين ومن ثم توجيه المدخرات نحو مجالات الاستثمارات المختلفة واختيار الأدوات التي تساهم في خلق قيمة مضافة حقيقية للاقتصاد الوطني. (حمروش واحمدي ,2004: 3) وعرف الاستثمار بموجب المادة (1) من قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006(المعدل) بأنه توضيف المال في اي نشاط اقتصادي يعود بالمنفعة المشروعة على البلد . (قانون الاستثمار رقم 13 ,2006: 2) وعرف المشروع الاستثماري بانه جزء من برنامج استثماري يسعى إلى إضافة طاقة إنتاجية جديدة تصب في التكوين الرأسمالي للبلاد، وتتميز مصروفاته بعدم الدورية إذ تنتهي حينما يكتمل المشروع وتبدأ مرحلة التشغيل والانتفاع.(مربيط، 2011: 12) ويعرف أيضا بأنه مشروع الوحدة الاستثماري يسعى إلى زيادة إنتاج السلع أو الخدمات في مكان ما في مدة زمنية، ويعد المشروع خلية في بنية الاقتصاد الوطني ولهذا لا يمكن معالجته بمعزل عن البيئة التي ينشأ فيها فهو يتغذى منها ويغذيها. (عبد الرضا، 2009: 17)

هـ- الموازنة الإستثمارية:-

وردت تعاريف عديدة للموازنة الاستثمارية من قبل الكتاب والباحثين نذكر البعض منها :-

فقد عرفت بأنها تعبير كمي للبرامج الإستثمارية لفترة مستقبلية طويلة الأجل يوافق عليها ويرتبط بها المسؤولين ويتخذونها هدفاً وأساساً للرقابة وصولاً لأفضل استثمار للموارد المتاحة .(الفضل ونور,2002: 211) وعرفها (Besler& brigham) بأنها عملية تحليل المشاريع والاقرار على مدى قبولها كاستثمارات والتي ينبغي الاستثمار بها فعلاً. (Besler& brigham, 2000:335) وأما جاريسون ونورين فيعرفها بأنها موازنة تستعمل لوصف الاجراءات المتعلقة بتخطيط وتمويل النفقات الاستثمارية.(جاريسون ونورين, ,736:2006)

و- خصائص الموازنة الإستثمارية

نظراً لما للموازنة الاستثمارية من اهمية كبرى في انشاء المشاريع الاقتصادية والتنموية والبنى التحتية وضخامة رأس المال المخصص لتلك الموازنة فأنه تتميز بخصائص عديدة نذكر منها مايلي:-

1- ان المشروعات الاستثمارية تتطلب تعهدات أو إرتباطات بقيم كبيرة نسبياً.

2- ان معظم قرارات الانفاق الاستثماري تتمثل في تعهدات او ارتباطات طويلة الاجل , اي إن المشروعات تبقى ويستفاد منها اكثر من سنة واحدة, فمعظمها يدوم لعدد من السنوات.

3- ان قرارات اعداد الموازنة الاستثمارية تتصل او تعد في ضوء قرارات السياسة طويلة الاجل للوحدة والمتعلقة بالنمو والتسويق والمسؤولية الاجتماعية. (هيتجر وماتولتش,498:1999)

4- تعد الموازنة أداة لاتخاذ القرارات المتعلقة بتحديد الاهداف العامة, ووسائل تحقيقها (البرامج), فهي الأداة التي تنفذ بواسطتها البرامج الحكومية خلال السنة المقبلة.

5- تعد الموازنة ذات الارتباط بالستراتيجية المتعلقة بأهداف المشروع . (يوسف,118:1999)

ز- وظائف الموازنة الإستثمارية

تعد الموازنة الاستثمارية أداة تساعد الوحدات في اداء وتحقيق وظائف مختلفة وكما يأتي:-

-الموازنةالاستثمارية أداة للتخطيط .

-الموازنة الاستثمارية أداة للرقابة .

-الموازنة الإستثمارية أداة للتقويم.

-الموازنة الإستثمارية أداة للتنبؤ بالمشاكل قبل حدوثها.

- الموازنة الإستثمارية أداة إرشادية.
- الموازنة الاستثمارية أداة للدافعية .

ح- مراحل إعداد الموازنة الإستثمارية:-

ان عملية اعداد الموازنة الاستثمارية وتنفيذها تمر بالعديد من المراحل , وهي مراحل متعاقبة تكمل الواحدة الاخرى وتأخذ ذات الاهمية , ويتم اعداد تلك الموازنة في ضوء ستراتيجية وأهداف الحكومة المرسومة للسنة (السنوات) القادمة التي يتم تنفيذها عن طريق الوحدات الحكومية المختلفة لغرض الوصول الى الهدف المنشود من عملية الإنفاق.

ويمكن إيجاز المراحل التي تمر بها عملية إعداد الموازنة وعلى النحو الأتي :- (جاسم,2010 : 39)

- مرحلة تحديد واقتراح المشروعات.
- مرحلة جمع البيانات والمعلومات عن كل مقترح .
- مرحلة تحليل وتقويم المشروعات .
- مرحلة إعادة تقويم المشاريع المقبولة.

– مرحلة الإعداد لإتخاذ قرار استثماري وتمويله .

– مرحلة التنفيذ والمتابعة.

– مرحلة الرقابة.

الإطار النظري للرقابة

ان تحقيق التكامل بين العمليات الإدارية والحكومية والرقابة عليها ينبع من الاقتناع بأن نجاح العمل التنموي مرتبط إرتباطاً وثيقاً بحسن تصرف الإدارة الحكومية وبضرورة وجود آليات مراقبة تواكب مايشهده التصرف الإداري والمالي في الوحدات الحكومية من تطور.ولابدَّ من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فاعلة في تطوير النشاط الإداري وتوجيهه' بكياناته المختلفة, ومن المعلوم أن الهدف من إنشاء الأجهزة الحكومية هو تقديم الخدمات للمواطنين, ويأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمات بأسرع وقت وبأقل جهد وتكلفة ممكنة وبالشكل المطلوب قانوناً, والتأكد من تحقيق الأهداف المرسومة بكفاءة وفاعلية وإقتصادية لضمان التوظيف الأمثل للموارد العامة للدولة عن طريق التغذية المرتجعة التي توفرها الجهات الرقابية لصانعوا ومتخذوا القرارات الحكومية من اجل تحديد نواحي الضعف والخلل الموجودة في عمل تلك الأجهزة وإيجاد الحلول اللازمة لمعالجتها

أ– مفهوم وتعريف الرقابة

كلمة الرقابة مشتقة من التعبير الفرنسي (Contre–Role) أي (الدور المضاد) وهو الذي يتأكد من صحة وصدق الدور الأصلي ومطابقته للواقع الذي آل إليه.(سبيل ,2009 : 2) وتعني كلمة الرقابة في اللغة معاني عدة, فهي تعني قوة أو سلطة التوجيه أو الأمر, وهي تعني المراجعة أو التفتيش أو الاختبار، كما تأتي بمعنى السهر والملاحظة أو الحراسة و المحافظة أو الانتظار أو الرصد, وجعل قاموس Harraps Standard لكلمة الرقابة معنى السلطة والسيادة والإشراف. (الموسوي,2005: 15) وتطلق كلمة الرقابة على مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ الخطة وتسجيل الأرقام التي تتحقق وتحليلها للتعرف على مدلولاتها ثم اتخاذ مايلزم من الإجراءات لتنمية أي اتجاه يساعد على تحقيق الأهداف أو معالجة أي قصور. (الذهبي والعزاوي ,2005 :269)

ب– اهمية وأهداف الرقابة

1– اهمية الرقابة

إن الوقاية من سوء الاستخدام للأموال العامة والتحقق من التنفيذ السليم للخطط والبرامج الحكومية يتطلب نطاقاً واسعاً من النشاطات, تتمثل احدى هذه النشاطات بالرقابة, إذ إن الهدف منها هو التحقق من تطبيق القوانين والتعليمات داخل الوحدات الحكومية , لذا فأن المتطلبات الأساسية لإنجاح نظام الرقابة عن طريق الموازنات, تبني اعتماد التخطيط الذي يتطلب تحديداً دقيقاً للوظائف الإداريةالمختلفة داخل الوحدة الحكومية.(حماد,2008: 140) وتبرز أهمية الرقابة من صلتها الوثيقة بباقي مكونات العملية الإدارية فالرقابة لها صلة وثيقة بالتخطيط فهي التي تسمح للإدارة بالكشف عن المشاكل والعوائق التي تقف أزاء تنفيذ الخطط.

والرقابة لها صلة بالتنظيم فهي التي تكشف للإدارة عن أي خلل يسود بناء الهيكل التنظيمي للمنشأة وفي مجال التفويض لايستطيع المدير أن يفوض صلاحياته إلا أذا توفرت لدية وسائل رقابية فعالة. أما عن علاقة الرقابة باتخاذ القرار فأنه في ضوء ما تسفر عنه تقارير الرقابة تتخذ الإدارة القرارات اللازمة لتصويب الأمر ,فإذا ثبت من خلال الرقابة أن هناك خللاً بالأهداف الموضوعة كأن تكون غير واقعية فأن ذلك يستلزم اتخاذ قرار بإعادة النظر في الأهداف أما أذا كانت الأهداف الموضوعة واقعية وضمن ما يمكن تنفيذه وكان القصور راجعاً إلى أداء العاملين فأن ذلك يلزم اتخاذ إجراءات عقابية بحقهم.(القريوني,2009: 330)

2- أهداف الرقابة:-

تهدف الرقابة الى إكتشاف الإختلافات بين المخطط والمنفذ فعلاً, لكي يتسنى للمسؤولين على إدارة الوحدات التوقف على نقاط الضعف وإكتشاف الانحرافات.

وقد تطورت أهداف الرقابة للإيرادات والنفقات, إذ لم تعد أهدافها تنحصر في إكتشاف الأخطاء والغش والإختلاس , وإنما هناك أهداف اخرى أساسية لعملية الرقابة من خلال التأكد من إن الوحدة تعمل بإتجاه تحقيق الأهداف, كما تساعد الرقابة على إجراء التعديلات الضرورية على مدخلات النظام ومعالجته لضمان إنه ينتج المخرجات المطلوبة. (أحمرو,2003: 57)

ويمكن تقسيم أهداف الرقابة الى مجموعتين رئيسيتين وكما يلي:- (الحجاوي,2004: 234)

1- **الأهداف التقليدية للرقابة المالية :-**

أ- كشف الانحراف عن المعايير القياسيه .

ب- كشف مخالفة قواعد المشروعيه والكفاءة والفاعلية والتوفير في إدارة الأموال ألعامه وذلك بسرعة كافيه تجعل من الممكن اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الحالات الفردية.

ج- جعل الإفراد محل المسؤولية قابلين بالمسؤولية الملقاة على كواهلهم.

د- الحصول على التعويض أو اتخاذ خطوات تحول دون إعادة ارتكاب أمثال هذه المخالفات أو على الأقل جعل تلك الاعاده أكثر صعوبة في المستقبل .

2- **الأهداف الحديثة للرقابة:-**

أ- مراقبة الخطط المالية ومتابعة تنفيذها, والتعرف على ماتم تحقيقه من الأهداف , ودراسة الأسباب التي حالت دون تحقيقها.

ب- تقييم نتائج أعمال الوحدات الإدارية من خلال مقارنة مستوى الأداء الفعلي بمستوى الأداء المخطط له, وحصر الإنحرافات وأسباب وقوعها وإمكانية معالجتها أو تعزيزها.

جـ- تحقيق الكفاءة والفاعلية في إنجاز الوحدات الإدارية لإنشطتها.

د- المساهمة في تحقيق الإهداف الإقتصادية والإجتماعية للدولة.

ج- الرقابة الخارجية على أداء الحكومات المحلية

بما إن الحكومات المحلية تتمتع في ممارسة صلاحياتها وإختصاصاتها بقدر كبير من الأستقلالية وتحت رقابة وأشراف أجهزة الحكومة المركزية, ومما لاشك إن الاهداف والخطط والبرامج التي يتم وضعها لتحقيق أهداف التنمية الإقتصادية والأجتماعية تحتاج إلى رصد الموارد المالية والفنية والبشرية اللازمة لتنفيذ تلك السياسات والاهداف , ولذلك لابد من متابعة التنفيذ وتقييم النتائج لما يتم تنفيذه ومقارنته مع ما مخطط له, فضلاً عن التأكد من قدرة القائمين على التنفيذ من إستخدام الموارد المتاحة وإدارتها بكفاءة وفاعلية, وفي هذا الإطار لابد من التأكيد على أنه قد تظهر أثناء التنفيذ مشكلات وأخطاء لابد من إكتشافها وتصحيحها. (جعدان,2009: 2)

وتعتبر الرقابة على الحكومات التنفيذية المحلية ركناً من أركان الادارة المحلية , وقد اشار الفقه الفرنسي على إستخدام مصطلح الوصاية للدلالة على خضوع الإدارات اللامركزية للرقابة والإشراف والمتابعة والتقييم لإعمالها وذلك لتحقيق عدة أهداف أهمها :- (البطاني,2004: 15)

1- تحقيق وحدة كيان الدولة والمحافظة عليها.

2- إحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

3- حماية المصلحة العامة ومصلحة السكان المحليين على مستوى وحدات الحكومات المحلية.

4- الإستخدام الأمثل للموارد المتاحة وبما يلبي إحتياجات السكان وتحقيق التنمية.

5- تقييم أداء الحكومات المحلية لمعرفة قدرتها على ممارسة صلاحياتها وقدرتها على تحقيق الأهداف والخطط المرسومة أمامها , وغير ذلك من الأهداف المتعلقة بالتحقق من مشروعية ممارسة تلك الوحدات الحكومية لأعمالها الإدارية والمالية والتنموية , وتحديد الإنحرافات والأخطاء وتصحيحها.

حيث تخضع الحكومات المحلية ألى رقابة ممثلي السلطة التشريعية المحلية أو البرلمانية, والتحقق من مدى تنفيذها للسياسة العامة للدولة ورفع تقارير عن التنفيذ الى السلطة التشريعية, فضلاً عن خضوعها إلى رقابة وزارات الحكومة المركزية, وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من حسن قيام هذه الأجهزة بمهامها وإختصاصاتها طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة وللسياسة العامة للدولة والقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية المحلية.(جعدان,2009: 3) وتتمتع الحكومات المحلية بحرية تنفيذ الموازنة الإستثمارية والخطط المعتمدة من قبل الحكومة المركزية, بحيث يحق لها إتخاذ قرارات التصرف بالموازنات دون الرجوع لأجهزة الحكومة المركزية وبما لايتعارض مع القواعد والنظم النافذة.(القدوة,2004: 3)

ويجب ان تتم مساءلة الحكومة عن التصرف بالأموال العامة , والتي تعني هنا حق المواطن في مساءلة الحكومة عن السياسات والقرارات والإجراءات التي تتخذها.

ولاتقتصر المساءلة على الأمور القانونية أو الإدارية بمعناها الضيق وهو إتخاذ إجراءات قانونية محددة بحق مخالفي النظام وإنما هي المساءلة بموجب تقارير رقابة الأداء والمردود من عملية الإنفاق للأموال العامة , وتكمن اهمية المساءلة بألتزام المسؤولين بالقواعد الآتية :-

1- توضيح كيفية تنفيذ الدائرة لمهامها ومبررات القرارات التي تتخذها.

2- التفاعل المباشر مع الانتقادات والمطالب التي تقدم اليهم.

3- قبول جزء من المسؤولية عن الأخطاء التي تقع أو الفشل الذي ينتج عن تلك القرارات.

4- وجود آلية واضحة تتيح للمواطن التحقق من التزام الدائرة بمهامها على الوجه المخطط له.

5- وجود آلية واضحة للتعامل مع الأخطاء والفشل في حالة حصوله.(شكارة ,2010: 91)

وإن إلزام الدوائر الحكومية بإيجاد قنوات للمساءلة بمعناها الواسع بأن تكون واضحة وفعالة وفق اسس مكتوبة تؤدي إلى النتائج الآتية:-

1- تحقيق الإنضباط المالي والسيطرة على الإنفاق.

2- تكاليف المشروعات.

3- زيادة كفاءة الاقتصاد.

6- حماية المستثمرين وتوفير الثقة في السوق نظراً إلى أن تقديرات المستثمرين للمخاطر تتأثر بوفرة ودقة المعلومات.

7- زيادة جاذبية المناخ الاستثماري حيث يحتاج المستثمر إلى التأكد من أن القطاع القانوني والقضائي سوف يحمي حقوقه.

8- التخفيف من حدة الأزمات حيث أظهرت التجارب الدولية أن عمق الأزمات الاقتصادية يتأثر بدرجة الشفافية في الاقتصاد وبمدى الثقة في قنوات المساءلة. (شكارة ,2010: 92)

د- ألرقابة الخارجية على عملية التعاقد وتنفيذ العقود الحكومية:-

تتم عملية الرقابة الخارجية على عملية التعاقد وتنفيذ العقود بهدف متابعة التزام الوحدات الحكومية بالتعليمات والانظمة والقوانين الموضوعة من قبل الحكومة المركزية والسلطة التشريعية , والسير على وفق ماهو مرسوم لأداء الأنشطة داخل الوحدة.

وبما إن الهدف الأساسي للرقابة هو السعي إلى ضبط الإنفاق وترشيده والوصول إلى تحقيق الأهداف بأقل التكاليف والأرتقاء بخطط التنمية الإقتصادية للدولة, فيجب أن تكون هناك مراجعة لإجراءات التعاقد والرقابة على العقود والمناقصات والإتفاقيات لكل مشروع إستثماري من الناحية المالية والقانونية ومايطرأ عليها من تعديلات ومدى توفر المتطلبات الضرورية المطابقة للقانون. (الحجاوي,2004: 230)

وتتم عملية الرقابة الخارجية على تنفيذ عقود مشاريع الموازنة الاستثمارية من خلال إجراء عملية التدقيق المستندي لصرف تلك المبالغ والزيارات الميدانية لمواقع المشاريع والتعرف على واقع التنفيذ ومدى مطابقته مع مواصفات التعاقد ومستوى كفاءة الإداء لتنفيذ تلك المشاريع, وفيما يخص التدقيق المستندي فيتم المقارنة من خلاله بين مبالغ الصرف على المشاريع والمبالغ الكلية للعقود والتحقق من عدم التجاوز عليها , فضلاً عن ان عملية التنفيذ تم وفقاً لما هو مخطط ومتعاقد عليه من خلال تقارير الاستلام وتقارير لجان الكشف الموقعي على المشاريع.(حمدان,2009: 70)

3- الجانب التطبيقي للبحث

1- إجراءات رقابة ديوان الرقابة المالية الإتحادي:-

تخضع الحكومة المحلية في محافظة ذي قار إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية بموجب المادة (6) من قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي رقم (31) لسنة 2011 (المعدل), والمادة (47) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة 2008. وتقع مسؤولية رقابة وتدقيق الحكومة المحلية في محافظة ذي قار ضمن نطاق عمل دائرة تدقيق المنطقة الثانية/ بصرة /مديرية الرقابة المالية في ذي قار , والتي تقوم بتشكيل فرق عمل تتكون من رئيس هيئة في ديوان الرقابة المالية ومجموعة من موظفي الديوان يكلفون بتدقيق نشاطات وحسابات الحكومة المحلية في محافظة ذي قار, فضلاً عن قيام ملاكات الديوان بإجراء تقويم أداء شامل عن نشاط الحكومة المحلية وتقويم نظام الرقابة الداخلية ورفع التقاريرعن نتائج التدقيق إلى أعلى سلطة في الحكومة المحلية.

دراسة ميدانية على عينة من تقارير ديوان الرقابة المالية الإتحادي

أ- تقارير الزيارات الميدانية للمشاريع:-

من خلال الزيارات الميدانية إلى محافظة ذي قار تم الاطلاع على عينة من التقارير للزيارات الميدانية للمشاريع المنفذة من تخصيصات الموازنة الإستثمارية لحكومة ذي قار المحليـة ضمن برنـامج تنمية الأقاليم التي قامت بها هيئة الرقابة المالية العاملة في محافظة ذي قار التي تقع ضمن الحدود الزمانية للبحث إذ تضمنت هذه التقارير تشخيص العديد من الملاحظات والإنحرافات في تنفيذ فقرات العقود والمشاريع , وسوف يتم التطرق فيما يلي إلى أهم الملاحظات الواردة في التقارير:-

1- مشروع إنشاء (4) مدارس في قضاء سوق الشيوخ/ الجهة المستفيدة وزارة التربية/ المديرية العامة لتربية محافظة ذي قار, كلفة الإحالة/ (4056) مليون دينار.

-تم صرف السلفة الأولى للشركة المنفذة والبالغة (1975) مليون دينار في 2013/12/29 وهي تشكل نسبة (49%) من مبلغ المقاولة الكلي , علماً إن المبلغ المصروف لايتناسب مع الأعمال المنجزة التي لايتجاوز نسبة تنفيذها المادي(5%) من العقد المبرم مع الشركة.

- تضمن المبلغ المصروف أعلاه عن قيمة مواد مطروحة في ساحة العمل بلغت (1603) مليون دينار, حيث أظهرت الزيارة الميدانية لموقع العمل عدم وجود مواد مطروحة في موقع العمل علماً أنه لم تباشر الشركة بالعمل في مدرستين من أصل أربعة مدارس.

- تضمن المبلغ المصروف المشار أليه أعلاه قيمة فقرات منفذة تشمل أعمال تسوية وتنظيف المساحات حول مواقع العمل والدفن بالتراب النظيف على الرغم من عدم المباشرة بالعمل في مدرستين من المدارس المتعاقد عليها.

2- مشروع إنشاء طريق ريفي في قضاء سوق الشيوخ/ الجهة المستفيدة وزارة البلديات والأشغال العامة, كلفة الإحالة (951) مليون دينار.

- لوحظ عدم تجانس الفرش لطبقة الأساس القيري في مناطق متفرقة من الطريق.
- وجود حافات متعرجة للتبليط.
- عدم تنفيذ التساريح الجانبية للطريق.

ب- تقارير البيانات المالية لمحافظة ذي قار:-

أشارت تقارير تدقيق البيانات المالية لمحافظة ذي قار والمعدة من قبل ديوان الرقابة المالية الإتحادي إلى مجموعة من الملاحظات التي تخص تنفيذ مشاريع الموازنة الإستثمارية وكانت أبرز الملاحظات مايلي:-

(أ) عدم وجود دراسة دقيقة عند وضع الكشوفات التخمينية حيث يلاحظ ارتفاع نسبة مبالغ الحذف والإضافة والاستحداث على فقرات العقود , والجدول التالي يبين بعض الأمثلة على ذلك:-

اسم المشروع	الكلفة ألف دينار	مبلغ الحذف ألف دينار	الإضافة ألف دينار	الاستحداث ألف دينار
شارع المدخل الشمالي الأيمن للمدينة	1134525	287625	61500	2460
شارع المدخل الأيسر للمدينه	533900	853000	1279385	786068
أكساء شوارع وارصفه لإسكان القديم	4391500	267750	144276	267748
تنفيذ خطوط ناقله للماء في صوب الشامية	458715	-	32025	-
أكساء شوارع حي سومر	5086755	172520	42220	152400

(ب) تدقيق عقد تجهيز ديوان المحافظة سيارات صالون عددها (6) سيارة وحافلات عدد (29) حافلة من قبل المعهد المتخصص في وزارة الصناعة والمعادن بكلفة (462) مليون دينار(أربعمائة واثنان وستين مليون دينار) عن طريق الدعوة المباشرة وكانت نتائج التدقيق مايلي:-

- قيام المحافظة بتوجيه الدعوة المباشرة إلى الجهة المتعاقد معها فقط بالرغم من كون المادة المتعاقد عليها ليست احتكارية وعدم تخصص المجهز بمثل هذا التجهيز.
- قيام المحافظة بتنفيذ العقد بأسلوب العرض الوحيد بدلا من الإعلان والشراء عن طريق الدعوة العامة والمناقصة .
- جرى تجهيز السيارات باللون الفضي خلافا للفقرة (1) من العقد التي تؤكد على إن يكون التجهيز باللون الأبيض .

(ج) قيام المحافظة بتنفيذ عدد من المشاريع على حساب تخصيصات الموازنة الاستثمارية بالرغم من أن تلك المشاريع لا تحمل أي صفه استثمارية , والجدول التالي يبين امثلة على ذلك :-

اسم المشروع	مبلغ العقد/ مليون دينار
تحديث التصميم الأساسي لقضاء الشطرة	350
تحديث التصميم الأساسي لقضاء الرفاعي ونواحيه	720
إعداد خطة هيكلية لعموم المحافظة	2280
إعداد التصاميم الأساسية لـ (10) مدن في الناصرية	1000

(د)عدم التزام عدد من الشركات المنفذة للمشاريع بالمدد المحددة في العقود لإنجاز تلك المشاريع وكثرة فترات التمديد فضلا عن عدم قيام المحافظة بتوجيه إنذار بسحب العمل من الشركات المنفذة للمشاريع المذكورة خلافاً للمادة(65) من شروط المقاولات والإعمال الهندسية لسنة2005 التي تنص على (لصاحب العمل بعد إعطاء المقاول إنذار أو أشعاراً تحريريا لمدة (14) يوم بسحب العمل ووضع اليد على الموقع والإعمال ويخرج المقاول منها) , والجدول يبين امثلة على ذلك :-

اسم المشروع	الفترة التعاقدية/ يوم	فترات التمديد/يوم	نسبة فترة التمديد %
إنشاء المكتبة المركزية	510	379	74
إنشاء كلية القانون	510	179	35
مركز جراحة القلب	700	639	91
إنشاء كلية العلوم	720	1159	161
إنشاء الكلية التقنية	350	211	60

(هـ) عدم تناسب نسبة الانجاز المالي لعدد من المشاريع مع نسبة الانجاز المادي ويعود السبب في ذلك الى صرف سلف تشغيلية او صرف سلف عن مواد مطروحة في العمل أو لعدم الدقة في تحديد المبالغ المستحقة للشركات المقاولة , والجدول التالي يبين أمثلة على ذلك:-

اسم المشروع	نسبة الانجاز المالي%	نسبة الانجاز المادي%
قسم الري في معهد الشطرة	48	15
قاعات في معهد الناصرية	100	10
الكلية التقنية	80	40
جسر الحضارات	70	30
النادي الطلابي في معهد الناصرية	89	5
كلية التربية	99	30
كلية العلوم	97	40

(و) مشروع إنشاء شبكات مجاري صرف صحي ومياه أمطار في مركز ناحية النصر/ الجهة المستفيدة وزارة البلديات والأشغال/ كلفة العقد (3477) مليون دينار.

– شكلت نسبة مبلغ إحالة العقد الى كلفته التخمينية (60%) مما يؤشرعدم قيام محافظة ذي قار بتوخي الدقة في تحديد الكلفة التخمينية للعقد.

– جرى إحالة المناقصة على الشركة المتعاقد معها دون الأخذ بنظر الاعتبار التزاماتها تجاه محافظة ذي قار في تنفيذ مشروع (أنشاء شوارع مع شبكات مجاري مياه أمطار وصرف صحي في حي الغدير في مركز قضاء الرفاعي) المحال عليها في نفس السنة وبكلفة تعاقدية مقدارها (3584) مليون دينار على الرغم من ان الشركة تصنيفها الدرجة الثالثة وبرأس مال مقداره (3) مليار دينار.

– تأخر لجنة التحليل والدراسة (31) يوم بعد تاريخ اجتماع لجنة فتح العطاءات مما يدل على تأخر اللجنة المذكورة في انجاز مهامها.

2– إجراءات رقابة وزارة التخطيط:–

تتمثل رقابة وزارة التخطيط في مراحل متعدد من إعداد وتنفيذ مشاريع الموازنة الأستثمارية , حيث تتولى وزارة التخطيط إعداد استمارات المشاريع الأستثمارية وتعميمها على الجهات كافة من ضمنها الحكومات المحلية لغرض إعداد استمارة لكل مشروع تتضمن وصفاً للمشروع والكلفة الكلية المقدرة للمشروع وأرفاق دراسات الجدوى الفنية والأقتصادية لكل مشروع, حيث يتم مناقشة شاملة لمشاريع الموازنة الإستثمارية للعام القادم في شهر أب من كل عام من قبل الدوائر الفنية في وزارة التخطيط وذلك بحضور ممثل من مديرية التخطيط والمتابعة في المحافظة وممثل عن مجلس المحافظة وممثل عن الحكومة المحلية في محافظة ذي قار, حيث يتم تحديد المشاريع وتخصيصاتها السنوية وتتولى دائرة الاستثمار الحكومي تنسيق البيانات وإعداد المنهاج الاستثماري بصيغته النهائية وأرساله إلى وزارة المالية لتوحيده مع جداول الموازنة العامة الاتحادية.

دراسة ميدانية على عينة من تقارير وزارة التخطيط :–

من خلال الزيارات الميدانية لوزارة التخطيط ومديرية التخطيط في محافظة ذي قار تم الاطلاع على عينة من التقارير الفنية للزيارات الميدانية للمشاريع المنفذة من تخصيصات الموازنة الإستثمارية لحكومة ذي قار المحلية ضمن برنامج تنمية الأقاليم التي قامت بها الفرق المشكلة من قبل دوائر وزارة التخطيط التي تقع ضمن الحدود الزمانية للبحث إذ تضمنت هذه التقارير تشخيص العديد من الملاحظات والإنحرافات في تنفيذ فقرات العقود والمشاريع , وسوف يتم التطرق فيما يلي إلى أهم الملاحظات الواردة في التقارير:–

1– تاهيل مشروع مجاري الناصرية (الهندية) / الجهة المستفيدة / وزارة البلديات والأشغال العامة / كلفة الاحالة (1930) مليون دينار

– تم سحب العمل بسبب تلكؤ الشركة المنفذة بتاريخ 2013/12/24 وتم المباشرة بالاجراءات القانونية لاجراء ذرعة واقع الحال بسبب عدم حظور المقاول ولم يتم حسم الموضوع لغاية تأريخ الزيارة .

– إن عملية التاهيل غير مجدية لكون ان طاقة المحطة قليلة وان عمرها الإفتراضي قد إنتهى كون تم انشاءها في ثمانينيات القرن الماضي وإن أغلب أجزائها متهالكة .

2- انشاء محطات ضخ الماء الخام لمدن الكرمة والعكيكة والطار المرحلة الاولى / الجهة المستفيدة وزارة البلديات والأشغال العامة/ كلفة الاحالة (10772) مليون دينار

- تم تحديد موقع المشروع بالقرب من مصادر التغذية الرئيسية (الماء والكهرباء) ولكن تم تغيير الموقع عند عملية المباشرة بسبب عدم موافقة مديرية الموارد المائية على اختيار نقاط التغذية الرئيسية للمحطة من النهر وعددها أربعة وتمت الموافقة على مأخذ واحد فقط في موقع آخر مجاور للنهر وهذا أدى الى توقف المشروع لمدة شهرين حيث لم يتم تهيئة أماكن انشاء المشروع قبل الإعلان عن المناقصة وإجراء عملية التعاقد.

- تم المباشرة بالموقع البديل والذي يتميز بقربه من النهر بمسافة 60 م ولكنه يحتوي على معوقات عديدة منها إنخفاض مستوى الارض كونها مقالع سابقة للتراب وهذا يؤدي الى اجراء عمليات تسويات للتربة بالاضافة الى عدم وجود مصادر التغذية بالطاقة الكهربائية للمشروع وبالتالي زيادة الكلفة التعاقدية للمشروع.

3- انشاء المركز الثقافي في الناصرية /الجهة المستفيدة وزارة البلديات والأشغال العامة/ كلفة الإحالة (2475) مليون دينار .

- إن موقع المشروع هو موقع سابق لبناية مشيدة تابعة للادارة المحلية تم إزالتها في وقت سابق وعند إعداد التصاميم لم يتم الأخذ بنظر الإعتبار طبيعة الأرض ونتائج الفحوصات المختبرية فعند المباشرة بالعمل تم ملاحظة وجود أساسات لمباني قديمة تصل إلى عمق 3 متر يجب إزالتها لغرض البدء بالعمل مما يؤدي إلى زيادة فترة تنفيذ المشروع وزيادة كلفته التعاقدية.

- إن تصميم البناء لايتناسب مع المتطلبات الفعلية للمركز الثقافي وكذلك مع أبعاد الارض المخصصة للمشروع .

- وجود مبالغة كبيرة في إستخدام كميات الكونكريت وحديد التسليح حيث إن البناية تحتوي على عدد كبير من الاعمدة الكونكريتية يصل عددها الى 120 عمود في الطابق بالإضافة إلى الجسور الحاملة وهذا بدوره ينعكس سلبا على كلفة العمل.

4- إنشاء دار للمسنين في الناصرية/الجهة المستفيدة وزارة العمل والشؤون الإجتماعية/ كلفة الاحالة (3261) مليون دينار.

- تم إعداد التصاميم من قبل الجهة المستفيدة وهي مماثلة لمواقع في محافظة ديالى وواسط دون أن يتم تعديلها بما يتلائم مع مساحة الموقع وطبيعته .

- تم تخصيص أرض لإنشاء المشروع من قبل البلدية وعند المباشرة لوحظ إن الارض عبارة عن مقلع سابق مغمور بالمياه مما ادى الى مخاطبة المكتب الاستشاري لنقابة المهندسين لإجراء الفحوصات وبيان الية المعالجة وتأخر تنفيذ المشروع وزيادة كلفة المشروع نتيجة تحمل كلف إضافية لتسوية الأرض.

- إن مساحة الموقع المخصصة لاتتناسب مع المخططات حيث ان المساحة المطلوبة وفق المخططات المعمارية هي (6000) م2 بينما المساحة المتوفرة هي (5400) م2.

ومن خلال ماورد أعلاه من ملاحظات تم إكتشافها من خلال الزيارات الميدانية التي قامت بها فرق المتابعة المشكلة من دوائر وزارة التخطيط , فأن تلك الوزارة قد شخصت العديد من حالات الإنحرافات في تنفيذ المواصفات المتعاقد عليها لتنفيذ مشاريع الموازنة الإستثمارية فضلاً عن تشخيص التلكؤ الحاصل في تنفيذ المشاريع والتأخر في الأنجاز, حيث يتم إعداد استمارة زيارة لكل مشروع تقوم تلك اللجان بزيارته ومن ثم ترفع إلى دائرة التنمية الإقليمية والمحلية لغرض مخاطبة الدوائر ذات العلاقة وإرفاق إستمارة الزيارة والملاحظات المشخصة من خلالها لغرض معالجة تلك الملاحظات, الأ أنه ومن خلال الزيارات الميدانية لوزارة التخطيط ومديرية تخطيط محافظة ذي قار والمقابلة مع منتسبي الوزارة أكد المنتسبون إلى إن الحكومة المحلية في محافظة ذي قار لاتقوم بالإجابة المباشرة على كتب وزارة التخطيط وإنما تقوم بمخاطبة دائرة المهندس المقيم للمشروع وإرسال نسخة من التقرير دون إعلام وزارة التخطيط بنتائج متابعة الحكومة المحلية للحالات المشخصة.

وأشارت معظم التقارير الفنية المعدة من قبل لجان المتابعة الميدانية إن سبب عدم كفاءة تنفيذ المشاريع والتلكوء الحاصل في تنفيذ البعض منها ناتج عن عدم كفاءة بعض الشركات المتعاقد معها مالياً وفنياً, وتشترك مع الحكومة المحلية في تحمل المسؤولية لقيام تلك الشركات بممارسة الأعمال وتنفيذ المشاريع جهات أخرى منها وزارة التجارة متمثلة بدائرة تسجيل الشركات حيث تعتبر الجهة الرسمية الأولى لمنح إجازة تأسيس الشركات فضلاً عن وزارة التخطيط التي تقع على عاتقها منح هويات تصنيف المقاولين حسب الدرجات والإختصاصات لعمل كل شركة.

3- إجراءات رقابة مجلس محافظة ذي قار:-

تتمثل رقابة مجلس محافظة ذي قار في مراحل متعدد من إعداد وتنفيذ مشاريع الموازنة الأستثمارية ,حيث يتولى مجلس المحافظة رسم السياسة العامة للمحافظة وخطط التنمية الستراتيجية الأ أنه يجب أن يكون ذلك منسجماً مع عموم عملية التنمية الوطنية التي ترسمها الحكومة الإتحادية , والمصادقة على مشاريع الموازنة الإستثمارية بعد إن ترد إليه من المجالس المحلية والحكومة التنفيذية في المحافظة,ويتم إعداد خطط تلك المشاريع من قبل مديرية التخطيط والمتابعة في محافظة ذي قار وترفع تلك الخطط والمشاريع إلى مجلس المحافظة ليتم مناقشتها مع اللجنة الفنية ومن ثم ترفع إلى وزارة التخطيط لغرض المصادقة.

وكذلك فأن مجلس المحافظة يمارس أعمال الرقابة على تنفيذ مشاريع الموازنة الإستثمارية بإعتباره الجهة التشريعية والرقابية في المحافظة حسب المادة (2/اولاً) والمادة (7/سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 (المعدل) التي نصت على إن من اختصاصات مجلس المحافظة الرقابة على أعمال دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء أعمالها.

حيث يقوم مجلس المحافظة بالرقابة على تنفيذ مشاريع الموازنة الإستثمارية التي تدار من قبل الحكومة المحلية في محافظة ذي قار عن طريق الدائرة الفنية في مجلس المحافظة واللجان الفنية المشكلة في المجالس المحلية في كل قضاء وناحية, وترتبط الدائرة الفنية في مجلس محافظة ذي قار برئيس اللجنة الفنية في المحافظة والذي يكون

أحد إعضاء مجلس المحافظة المنتخبين والذي يرتبط فنياً بنائب رئيس المجلس للشؤون الفنية, حيث تتألف الدائرة الفنية من مجموعة من المهندسين من مختلف الإختصاصات حيث بلغ عددهم (50) مهندس من منتسبي مجلس المحافظة أو المنسبين من دوائر أخرى , ويتم تقسيم هؤلاء المهندسين للإشراف والمتابعة الميدانية للمشاريع المنفذة في ضمن الحدود الجغرافية للمحافظة ويتم تقسيمهم إلى مجموعات كل مجموعة مسؤولة عن متابعة تنفيذ مشاريع قطاع معين , ويتم إعداد محضر زيارة ميدانية عن كل مشروع تقوم اللجنة بزيارته وترفع إلى مدير الدائرة الفنية وإلى رئيس اللجنة الفنية في مجلس المحافظة ومن ثم يقوم رئيس اللجنة الفنية برفع تلك التقارير إلى معاون رئيس المجلس للشؤون الفنية ألذي يقوم بدوره بمخاطبة الجهات ذات العلاقة وهي الحكومة المحلية في محافظة ذي قار والجهة المستفيدة من المشروع ودائرة المهندس المقيم لغرض معالجة الملاحظات المشخصة في تقرير المتابعة الميدانية وفي حالة عدم معالجة تلك الملاحظات يتم مخاطبة مكتب المفتش العام للوزارة المستفيدة من المشروع أو هيئة النزاهة.

وتتم هذه الزيارات الميدانية عن طريق أختيار مجموعة من المشاريع المنفذة في كل قطاع من القطاعات الإقتصادية لصعوبة تغطية كافة المشاريع بالمتابعة بسبب قلة الملاكات الفنية مقارنة بعدد المشاريع وتوزيعها الجغرافي في المحافظة , أو تتم الزيارات عن طريق الشكاوى التي تقدم من قبل المواطنين إلى الدائرة الفنية في مجلس المحافظة حيث يقوم مدير الدائرة الفنية بتشكيل لجنة لغرض زيارة المشروع ميدانياً والإطلاع على واقع التنفيذ وكتابة مطالعة عن نتائج الزيارة .

وأضافةً لما تقدم فإن اللجنة الفنية والدائرة الفنية في مجلس المحافظة تقوم بإعداد تقرير سنوية عن نسب التنفيذ المالي والمادي للمشاريع المتعاقد عليها من تخصيصات الموازنة الإستثمارية ويتم الإحتفاظ بتلك التقارير لتكون قاعدة بيانات لأغراض المتابعة.

- دراسة ميدانية على عينة من تقارير مجلس المحافظة :-

من خلال الزيارات الميدانية إلى مجلس محافظة ذي قار واللقاء مع أعضاء اللجنة الفنية والدائرة الفنية في مجلس المحافظة تم الاطلاع على عينة من التقارير الفنية للزيارات الميدانية للمشاريع المنفذة من تخصيصات الموازنة الإستثمارية لحكومة ذي قار المحلية ضمن برنامج تنمية الأقاليم التي قامت بها الفرق المشكلة من الدائرة الفنية التي تقع ضمن الحدود الزمانية للبحث إذ تضمنت هذه التقارير تشخيص العديد من الملاحظات والإنحرافات في تنفيذ فقرات العقود والمشاريع , وسوف يتم التطرق فيما يلي إلى أهم الملاحظات الواردة في تلك التقارير :-

1- مشروع تنفيذ شارع قرية ال سعدون في ناحية الغراف/ الجهة المستفيدة وزارة البلديات والأشغال العامة/ كلفة الإحالة(1000) مليون ديناراً.

- الفقرة الترابية غير محدولة بشكل جيد وعدم معالجة المناطق الضعيفة مما تسبب بحدوث هطول للطريق وظهور تشققات عند مرور أي أحمال عليه.

– عدم حدل طبقة الحصى الخابط في أغلب مناطق الطرق وقامت الشركة بالإكساء بالخلطة الإسفلتية على طبقة الحصى الخابط غير المحدولة بصورة جيدة.

– رداءة التنفيذ من حيث الإستوائية لحوض الشارع وعدم حدل طبقة الإسفلت بصورة جيدة .

– لاتوجد أي معالجات ولاتسوية للأكتاف ولايوجد عرض ثابت للشارع.

2– مشروع انشاء طرق ريفية في ناحية البطحاء/ الجهة المستفيدة وزارة البلديات والأشغال العامة/ كلفة الإحالة (2690) مليون دينار.

– معالجة (الجوين) ربط الإسفلت القديم بالإسفلت الجديد غير جيدة.

– عملية الحدل ليست بالمستوى المطلوب.

– كثرة الجوينات بسبب إتساع الفترة الزمنية نتيجة قلة سيارات نقل الإسفلت مما يؤدي إلى برودة الإسفلت القديم وعدم ربطه جيداً بالجديد.

– وجود مناطق منخفضة نتيجة عدم تحقق الإستوائية المطلوبة.

3– مشروع إكمال مجاري في ناحية الفهود/ الجهة المستفيدة وزارة البلديات والأشغال العامة/كلفة الإحالة (500) مليون دينار.

– قيام الشركة بمد الأنابيب فوق المياه الجوفية ودفن المنهولات بتراب الحفريات.

– لم يتم حدل مسار الأنابيب على إمتداد الشبكة وعلى شكل طبقات.

–هناك العديد من (المانهولات) تم صبها في ظروف جوية ممطرة إضافة إلى إبقاء المنهولات مغمورة بالمياه قبل إكمال عملية تماسك الصب.

4– مشروع إنشاء شبكة مجاري وتصريف مياه في ناحية النصر/ الجهة المستفيدة وزارة البلديات والأشغال العامة/كلفة الإحالة (3000) مليون ديناراً.

– إستخدام نوعية من الحصى الخابط تحتوي على كتل رملية متحجرة وغير مطابقة للمواصفات.

– إستخدام الكميات الترابية التي يتم قلعها مع العلم إن الكشف الفني يقوم على إستبدال هذه الكميات والتعذر في استبدالها مستقبلاً.

– أستخدام كميات قليلة من مادة الحصى الخابط فوق وأسفل الأنبوب لأنه يوضع بعد مد الأنبوب وكذلك دون إجراء عملية الحدل.

5– مشروع إنشاء طرق ريفية في ناحية الفهود/ الجهة المستفيدة وزارة البلديات والأشغال العامة/كلفة الإحالة (2000) مليون دينار.

– تم رش مادة البرايم كوت وتركها لمدة تصل إلى إسبوعين وهذه المدة تجعل طبقة تلك المادة عرضة للأتربة والقلع لاسيما وإن تلك الشوارع عليها حركة سير مستمرة , فضلاً عن إن المنطقة المقام عليها الشوارع هي منطقة مقالع.

-عدم رش جانبي الشارع بمادة البرايم كوت بصورة صحيحة بعرض 50 سم من الجانبين وعلى طول الشارع.

- انخفاض أحد جاني الشارع وبعرض 40سم وعلى طول الشارع.

- تم وضع عبارتين من الأهالي بعد حدل طبقة السبيس مما أدى إلى وجود أكثر من منطقة منخفضة لم يتم معالجتها من قبل الشركة المنفذة, فضلاً عن إن طريقة مد الأنابيب لم تكن بصورة صحيحة.

ومن خلال الملاحظات الواردة في تقارير الزيارات التفتيشية للمشاريع يتبين مايلي:-

1- إن أغلب المشاريع المنفذة تعاني من عدم كفاءة تنفيذها وترافقها العديد من الأنحرافات عن المواصفات القياسية المتعاقد عليها من قبل الحكومة المحلية في محافظة ذي قار .

2- عدم تحقيق مواصفات الجودة في تنفيذ المشاريع وعدم تحقيقها للهدف الذي أنشأت من إجله وعلى فترة العمر التشغيلي المخطط للمشروع وبالتالي عدم تحقيق أهداف التنمية المحلية التي تسعى الحكومة المحلية والمركزية إلى تحقيقها وتقديم الخدمات للمجتمع المحلي بالمستوى المطلوب.

ويعود السبب في عدم جودة أداء تنفيذ المشاريع إلى مايلي:-

1- أنخفاض الخبرة لدى الشركات المتعاقد معها لتنفيذ مشاريع الموازنة الإستثمارية وضعف الكفاءة المالية والفنية لتلك الشركات وعدم إستخدام الإيادي العاملة ذات الخبرة في عمليات تنفيذ المشاريع.

2-إن السمة البارزة التي شخصت في معظم تقارير الزيارات التفتيشية للمشاريع هي عدم تواجد المهندسين المشرفين على المشاريع في مواقع العمل أثناء قيام الشركات بتنفيذ الأعمال المتعاقد عليها وبالتالي إنعكاس ذلك على نوعية العمل المنفذ حيث إن هناك العديد من الإعمال تتطلب التواجد المستمر للمهندس المشرف في موقع العمل خصوصاً في أعمال الصب الكونكريتي وتبليط الشوارع ومد أنابيب المجاري حيث يكون هناك صعوبة كبيرة لمعالجة الأنحرافات في كفاءة التنفيذ بعد تنفيذ هذه الأعمال وخصوصاً أذا كانت أعمال مخفية تحت الأرض.

أن الملاحظات الوارد في تقارير الزيارات التفتيشية للمشاريع تكاد تكون متشابهة في نفس الأعمال المنفذة مما يؤشر على عدم جدية الحكومة المحلية في متابعة تنفيذ المشاريع المتعاقد عليها وعدم معالجة الملاحظات التي تردها في التقارير المعدة من قبل فرق المتابعة الميدانية المشكلة من الدائرة الفنية في مجلس المحافظة والسعي إلى عدم تكرار تلك الملاحظات في مشاريع أخرى.

بالرغم من قيام الدائرة الفنية في مجلس المحافظة بالزيارات الميدانية لمواقع المشاريع والتحقق من مطابقة المنفذ مع المواصفات المتعاقد عليها إلا إن تلك اللجان لاتستطيع تغطية عدد كبير من المشاريع نتيجة لكثرة عدد المشاريع المتعاقد عليها من قبل الحكومة المحلية وقلة عدد الملاكات الفنية مقارنة بعدد المشاريع , فضلاً عن عدم إعتماد تلك اللجان على استمارات متابعة موحدة لكافة المشاريع تتضمن (أسم المشروع, كلفة الإحالة, الكلف الإضافية, مدة العقد, المدد الإضافية , الشركة المنفذة ....) ويتم أعتماد تلك الأستمارات في إعداد تقارير للزيارات التفتيشية ورفعها للجهات ذات العلاقة وتأخذ صفة التقارير الرسمية , حيث لأحظنا أن تقارير تلك الزيارات تعد على شكل مطالعات ترفع من فريق الزيارة التفتيشية ألى رئيس اللجنة الفنية لغرض رفعها إلى معاون رئيس مجلس

المحافظة لشؤون الفنية ليقوم بدورهه بمخاطبة الجهات ذات العلاقة بكتاب يحمل رقم وتأريخ وإرفاق المطالعة مع الكتاب , مما يستوجب أعتماد تقارير رسمية تحمل شروط شكلية كي يتم متابعة تلك التقارير والتعرف على النتائج المتخذة بصدد الملاحظات الواردة فيها والتحقق من معالجتها أو أتخاذ الإجراءات القانونية في حالة عدم تصفيتها.

4- رقابة وزارة المالية:-

تتمثل رقابة وزارة المالية في المصادقة الأولية على المشاريع المرفوعة من وزارة التخطيط ضمن خطة تنمية الأقاليم للمحافظات ومن ثم تتولى وزارة المالية وضع مبالغ الدعم المركزي تحت تصرف الحكومة المحلية طبقاً لقانون الموازنة العامة السنوية على صورة دفعات بحسب الحاجة الفعلية للتمويل.

ومن ثم تقوم وزارة المالية بمراقبة التخصيص والمطابقة بصورة دورية من اجل التحقق من استخدام الأموال للغرض المخصص لها وكذالك متابعة تنفيذ مشاريع الموازنة الإستثمارية من خلال موازين المراجعة التي ترسل من قبل الحكومة المحلية والدوائر الحكومية شهرياً الى وزارة المالية.

وتقدم حسابات المشروع الاستثماري من قبل الحكومة المحلية الى مديرية المحاسبة في وزارة المالية في غضون عشرة أيام من نهاية كل شهر بموجب تقارير تتبع تسلسل المشروع الاستثماري الذي أدرج في الموازنة السنوية .

حيث لم تمارس وزارة المالية اي نوع آخر من الرقابة من خلال التحقق من آلية صرف الأموال المخصصة في الموازنة الأستثمارية والتحقق من كفاءة تنفيذها وتدقيق أوليات الصرف على تلك المشاريع ودراسة الأضابير الخاصة بالمشاريع وتدقيق نسب أنجازها ومعرفة المتلكأ منها فضلاً عن عدم تشكيل لجان فنية للقيام بالزيارات الميدانية لمواقع المشاريع والتحقق من كفاءة تنفيذها ضمن المواصفات القياسية المتعاقد عليها مخالفين بذلك ما تناوله القسم الحادي عشر والقسم الثالث عشر من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الذي حدد اجراءات الرقابة على الموازنة وحمل وزير المالية نيابة عن الحكومة المركزية مسؤولية إجراء الرقابة على عمل الوحدات الحكومية والذي عليه تقديم تقارير حول إستخدام الأموال العامة المدرجة في الموازنة السنوية وطرائق تسجيل النفقات والإيرادات والإلتزامات.

4- الإستنتاجات والتوصيات

4-1الإستنتاجات

أ- تتطلب عملية اعداد الموازنة الإستثمارية إتخاذ اقرارات التخطيطية طويلة الأجل تهدف إلى تخطيط وإنشاء وتنفيذ المشاريع وتمويلها وبهذا فهي تعتمد المفاضلة بين البدائل بما يحقق أعلى كفاءة ممكنة من الموازنة ولذا يجب إعتماد دراسات وتقويم المشروعات ودراسات الجدوى الإقتصادية .

ب- إن الرقابة على النفقات تعد المفتاح لبرنامج تخفيضها خلال إعداد الموازنة وتنفيذها على وفق أحدى أساليب إعداد الموازنات غير أسلوب موازنة البنود من خلال إستخدام إسلوب الموازنة التعاقدية أو موازنة البرامج والأداء ,

وتنفيذها بالشكل السليم الذي لايكفل رقابة فاعلة فحسب , بل يتعدى ذلك إلى تخفيض كلف البرامج التي تسعى الدولة إلى إنجازها من خلال تحليل البرامج والأنشطة التي تساعد على إتمام عملية الرقابة الفاعلة والأهتمام بما تم إنجازه من الأموال التي انفقت.

ج- إن تقويم كفاءة المردود على عملية إنفاق الأموال العامة تتجاوز الإمتثال للقوانين والأنظمة والتعليمات والقواعد المحاسبية إلى مدى تحقيق الإدارة الحكومية للأهداف بموجب معايير الكفاءة والفاعلية والإقتصاد في إستخدام الموارد.

د- وجود تلكؤ كبير في تنفيذ المشاريع الإستثمارية من المقاولين والشركات المحالة بعهدتهم تنفيذ الأعمال, لعدم كفاءة العديد منها مادياً وفنياً أو بسبب التغيرات التي تصاحب مراحل التنفيذ.

هـ- حصول إنحرافات عن المواصفات القياسية المتعاقد عليها في عملية تنفيذ المشاريع سواء كانت في مواصفات التنفيذ أو إنحرافات في الوقت, ويعود السبب إلى ضعف متابعة تلك المشاريع وعدم إتخاذ الإجراءات الرادعة بحق الشركات المخالفة لشروط العقد.

و- عدم إستخدام معايير ترجيحية واضحة وتحديد نسب لتلك المعايير لغرض تحديد العطاء الأفضل عند تحليل العطاءات , حيث يتم المفاضلة بين الشركات المناقصة حسب الكلفة والمدة الزمنية للعقد دون الأخذ بنظر الإعتبار الكفاءة الفنية والمالية للشركات والتزاماتها التعاقدة الأخرى والقدرة على تنفيذ المشاريع الإستثمارية مما إنعكس سلباً على جودة تنفيذ المشاريع وعدم الإلتزام بالمدة المتفق عليها.

ز- عدم الدقة في إعداد الكشوفات والمخططات للمشاريع المتعاقد عليها مما إدى إلى استحداث فقرات إضافية أو حذف فقرات أخرى من مكونات المشاريع بعد المباشرة بالتفيذ , مما يترتب على ذلك التأخر في إنجاز العمل ضمن المدة المقررة فضلاً عن زيادة كلف تنفيذ المشاريع.

ح- التأخر في سحب العمل من الشركات المتلكئة في تنفيذ المشاريع وبالتالي ينعكس على طول فترة تنفيذ المشاريع وإحالة العقود إلى شركات أخرى.

ي- وجود فوارق كبيرة بين نسبة الأنجاز المالي ونسبة الإنجاز المادي , ناتج عن منح سلفة تشغيلية للشركات المقاولة إو سلف عن المواد المطروحة في موقع العمل فضلاً عن عدم الدقة في صرف بعض مستحقات الشركات المنفذة لمشاريع الموازنة الإستثمارية .

ك- عدم الدقة في تحديد الكلفة الكلية للمشاريع المدرجة ضمن الخطة السنوية للمحافظة وبالتالي حصول فارق كبير بين الكلفة التخمينية للمشاريع والكلفة التعاقدية.

ل- منح مدد إضافية كبيرة لبعض الشركات المنفذة للمشاريع تجاوزت المدة التعاقدية مما يؤدي إلى التأخر في إنجاز المشاريع وتقديم الخدمات وتحقيق أهداف التنمية الإجتماعية والإقتصادية.

م- عدم وجود إهتمام كافي لإعداد خطط ستراتيجية طويلة الأمد لتنمية المحافظة وتحديد الأولويات وتوفير قاعدة بيانات متكاملة تكون الأساس في إختيار المشاريع التي تحتاجها المحافظة , حيث تم التعاقد على تنفيذ مشاريع لاتحمل الطابع التنموي والستراتيجي مثل تجهيز مستلزمات وتجهيز سيارات وإنشاء طرق ومشاريع بسيطة.

ن- قلة عدد الملاكات الفنية في الجهات الرقابية المسؤولة عن متابعة تنفيذ مشاريع الموازنة الإستثمارية والذي إنعكس بدوره على قلة عدد المشاريع التي تم شمولها بالزيارات الميدانية.

س- عدم إتخاذ الإجراءات التصحيحية لمعظم الملاحظات الواردة في تقارير الجهات الرقابية , حيث تكررت تلك الملاحظات في أكثر من تقرير وعلى مدى مدد زمنية متقاربة, وعدم إتخاذ الإجراءات اللازمة لمتابعة لتلك التقارير الرقابية, وبالتالي انعكاسها على أداء الحكومة المحلية.

ق- عدم وجود نظام لمتابعة تقارير الإجهزة الرقابية ومعالجة المخالفات المثبتة في تلك التقارير أدى إلى تكرار نفس نوع المخالفة في معظم المشاريع المشاريع مما إنعكس ذلك على كفاءة أداء المشاريع الاستثمارية.

4-2التـوصيات

إستنادا إلى الاستنتاجات التي توصل اليها الباحث فسيتم تحديد جملة التوصيات التي يمكن أن تسهم في تفعيل دور الجهات الرقابة الخارجية في الرقابة على مشاريع الموازنة الإستثمارية للحد من حالات الهدر والضياع في المال العام والتلكوء في تنفيذ المشاريع :-

أ- الإهتمام بدراسات الجدوى الإقتصادية للمشروعات المدرجة في الموازنة والعمل على إختيار المشاريع الإستمارية من خلال المفاضلة بين البدائل المتاحة وإختيار البديل الذي يحقق اعلى كفاءة ممكنة.

ب- ضرورة الربط بين التخصيصات التي تحصل عليها الوحدات الحكومية مع الأنجاز الفعلي للمشاريع والبرامج الأستثمارية والتحقق من كون تلك الأنشطة المنفذة قد حققت الهدف الذي خصصت من أجله تلك المبالغ.

ج- إتخاذ الإجراءات الرادعة من قبل الحكومة المحلية على الشركات الي لم تلتزم بتنفيذ بنود العقد وعدم تحقيق المواصفات القياسية المتعاقد عليه مع ضرورة محاسبة المقصرين من المسؤولين عن الإشراف ومتابعة عمل تلك المشاريع.

د- ضرورة إستخدام معايير ترجيحية فنية لغرض المفاضلة بين الشركات المتقدمة لتنفيذ المشاريع الأستثمارية والنظر في الكفاءة المالية والفنية للشركات لغرض إحالة العقود والمشاريع وعدم الإعتماد على الشركات التي تقدم أوطأ العطاءات فقط.

و- مراعاة الدقة التامة في إعداد التصاميم والمواصفات وجداول الكميات المسعرة وتجنب التغيير في كمية ونوعية ومبلغ الإعمال خلال فترة تنفيذ المشاريع .

ز-مراعاة الدقة في صرف مبالغ ذرعات العمل المنجزة وعدم منح سلفة مواد مطروحة خارج مواقع المشاريع ومحاسبة الأشخاص المقصرين في صرف مبالغ أكبر من أستحقاق الشركات المتعاقد معها .

ح- ضرورة التحديد الدقيق للكلف التخمينة الكلية للمشاريع الإستثمارية لمنع التعاقد على مشاريع أضافية غير المشاريع المصادق عليه من قبل وزارة التخطيط .

ط- الإلتزام ببنود العقود وعدم منح مدد إضافية للشركات المتعاقد معها إلا في حالة الضرورة القصوى وإستحالة التنفيذ ضمن المدة التعاقدية , لغرض منع الشركات من تأخير تنفيذ المشاريع وتحقيق أهداف التنمية.

ي- تهيئة الملاكات الفنية اللازمة في الحكومة المحلية لمتابعة المشاريع والإشراف عليها لضمان تواجد المهندسين المشرفين على المشاريع بصورة مستمرة في مواقع العمل لضمان التنفيذ السليم للمشاريع ومحاسبة المهندسين المشرفين على التنفيذ والمتابعة عن عدم تواجدهم في مواقع العمل أثناء قيام الشركات بالمباشرة بعملية التنفيذ.

ك- ضرورة وجود نظام متكامل للمتابعة الفاعلة لتقارير الجهات الرقابية وإتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة بشأنها وبما يضمن عدم تكرار تلك المخالفات في المشاريع الأخرى.

المصـــادر

اولاً- القوانين والتعليمات والوثائق الرسمية

1- الإتحاد الدولي للمحاسبين(IFAC) معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام , 2008.

2- دستور جمهورية العراق,2005.

3- قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (94) لسنة 2004.

4- قانون الإستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006 (المعدل).

5- قانون ديوان الرقابة المالية الإتحادي في جمهورية العراق رقم (31) لسنة 2011(المعدل).

6- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008(المعدل).

ثانياً- الكتب العربية

1- جاريسون, دي اتش ونورين, يك, **المحاسبة الإدارية**, ترجمة عصام الدين زايد وأحمد حامد حجاج, دار المريخ للنشر , الرياض,2002.

2- جمال , العمارة , **أساسيات الموازنة العامة للدولة** , دار الفجر للنشر والتوزيع , الطبعة الأولى , 2005.

3- الحجاوي, حسام أبو علي , **الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية** , دار حامد للنشر والتوزيع , عمان , 2004.

4- حماد , أكرم إبراهيم , **الرقابة المالية في القطاع الحكومي** , جهينة للنشر والتوزيع , عمان , 2005.

5- الذهبي, جاسم محمد والعزاوي, نجم عبد الله , **مبادئ الإدارة العامة**, الطبعة الأولى, مكتب الجزيرة للتحضير الطباعي , بغداد , 2005.

6- الفضل, مؤيد ونور, عبد الناصر, **المحاسبة الإدارية** , الطبعة الأولى , دار الميسرة للطباعة والنشر والتوزيع, عمان, 2002.

7- القريوني, محمد قاسم , **مبادئ الإدارة** , الطبعة الرابعة , دار وائل للنشر, عمان , 2009.

8-هيجتر, ليستراي وموالتولتش, سبرج, **المحاسبة الإدارية**, ترجمة أحمد حامد حجاج , دار المريخ للطباعة والنشر, جامعة القصيم, 2002.

ثالثاً- الرسائل والأطاريح الجامعية

1- جاسم, أحلام حمزة , دور نظم المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع الأستثمارية في الوحدات الخدمية, رسالة ماجستير محاسبة, **كلية الإدارة والإقتصاد , جامعة بغداد , 2010.**

2-سبيل, لبنى مدني, أثر الرقابة الإدارية في تحقيق الربط الزكوي, رسالة ماجستير محاسبة, **جامعة الخرطوم, 2009.**

3-شكارة, موفق عباس ,ستراتيجية إعداد الموازنة التعاقدية لحكومة بغداد المحلية, إطروحة دكتوراه فلسفه في المحاسبة, **كلية الإدارة والإقتصاد,جامعة بغداد,2010.**

4- عبد الرضا, خليل إبراهيم, رقابة مصروفات المشاريع الإستثمارية في ظل الموازنة العامة الإتحادية في العراق, شهادة المحاسبة القانونية, **المعهد العربي, بغداد,2009.**

5- مريبط , قاسم رهيف , اثر تعدد جهات الانفاق الاستثماري في عمل اجهزة الرقابة , شهادة المحاسبة القانونية,**المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية, جامعة بغداد 2011.**

6- الموسوي , الهام عطا حطحوط , دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الأداري, شهادة المحاسبة القانونية , **المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية , جامعة بغداد ,2005.**

رابعاً- الدوريات والنشرات والمجلات العربية:

1- أحمرو,إسماعيل حسين, موازنة البرامج والأداء- المفهوم – الفلسفة- الأهداف,**جامعة الزرقاء الأردن,2004.**

2-جعدان, وليد علي, أنظمة الرقابة الداخلية المطبقة على الوحدات الإدارية وتأثيرها في عملية التنمية, **مجلة العلوم القانونية الرباط,2009.**

3-حمدان, إبراهيم سادر, نظرية العقود ودور الرقابة المالية الداخلية والخارجية في المراقبة على تنفيذ الإلتزامات التعاقدية, **ديوان الرقابة المالية, العراق, 2009.**

Foreign References

1- Besler,Scott,and Brigham,Bugene F.,**Essentials of Managerinal Finance, 12 th.Ed**.Harconrt Inc,2000.
2- Freeman , Robert J. & Shoulders , Craig D., **Governmental and Nonprofit Accounting Theory and Practice**, seventh edition , pearson Education , Inc , 2003

Internet

1- **Fainace @dm.gov.ae** الخزيمي, محمد, موازنة البرامج والأداء, 2008
2- حمروش وأحمدي, دراسة في مفهوم الإستثمار ومخاطره, الجزائر2004