

الموازنة الاستثمارية ودورها في تمويل مشاريع البنى التحتية

دراسة تطبيقية في وزارة الكهرباء

أ.م.د صلاح صاحب شاكر

المحاسب القانوني لمياء محمد عبد الرسول

المستخلص

إن الموازنة العامة للدولة تعبر عن فلسفة الدولة ونهجها في رسم السياسة المالية وما يتبع ذلك من اهداف وسياسات اقتصادية ومالية واجتماعية ، وتتبلور مشكلة البحث في معرفة هل زيادة نسب التخصيص للموازنة الاستثمارية الممنوحة للوزارت والدوائر غير المرتبطة بوزارة تم وفق خطط مدروسة وسليمة وهل حققت البناء المطلوب للبنى التحتية . ويهدف البحث الى بيان أهمية الموازنة العامة ودورها في بناء مشاريع البنى التحتية والتعرف على إجراءات إعداد الموازنة الاستثمارية ونسب التخصيص للموازنة الاستثمارية الممنوح للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وزيادتها لكفاية تمويل مشاريع البنى التحتية. ويستند البحث إلى فرضيتين الأولى تتمثل ب"وجود علاقة بين التخطيط السليم للمشاريع المدرجة ضمن الموازنة الاستثمارية وبناء مشاريع البنى التحتية" والثانية "التخطيط السليم للزيادة في نسب تخصيص الموازنة الاستثمارية يسهم في تمويل مشاريع البنى التحتية .

اختيرت وزارة الكهرباء لأن الكهرباء الوسيلة الرئيسة للأقتصاد ولأنها تدخل في الأنشطة الإقتصادية والخدمية والصناعية جميعها ولما تعرضت اليه الكهرباء في الاعوام الماضية من دمار ، وتناول البحث الاطار العام للموازنة العامة والبنى التحتية فضلاً عن دراسة نسب الزيادة في الموازنة الاستثمارية للوزارات ولوزارة الكهرباء (عينة البحث) . وأهم الاستنتاجات التي توصل اليها الباحثان ، هو أن زيادة نسب تخصيص الموازنة الاستثمارية من إجمالي الموازنة العامة هو إتجاه منسجم مع السياسات والاتجاهات الجديدة للدولة وزيادة نسب تخصيص الموازنة الاستثمارية لوزارة الكهرباء هو لرغبة الحكومة في معالجة الانقطاعات وتحقيق الرفاهية للفرد والمجتمع ولكن تأخر تشريع الموازنة العامة في بداية كل سنة يؤدي الى تأخر إنجاز المشاريع ، وعلى الرغم من سلامة تخطيط المشاريع الاستثمارية في وزارة التخطيط لكنه لم يأخذ بنظر الاعتبار نسب تنفيذ المشاريع في السنة التي سبقتها فضلاً عن تدني نسب تنفيذ مشاريع وزارة الكهرباء ، وأوصى الباحثان بأن يكون هناك تنسيق بين أمانة مجلس الوزراء ومجلس النواب للأسراع بتشريع قانون الموازنة العامة في بداية كل عام . وأن تأخذ وزارة التخطيط بالحسبان نسب تنفيذ مشاريع الوزارات للسنة السابقة عند منحها التخصيص ، وأن تضع وزارة الكهرباء

الحلول والإجراءات للتجاوزات الحاصلة على خطوط الطاقة وأستغلال كفاءة الملاك الفني لديها وخبرته .

Abstract:

General budget for the government shows its own philosophy or process in drawing the financial policy and the significant objectives, economic, financial and social plans. In Iraq for example, and as a result of the political instabilities, budget is subjected to many ideological and structural changes on one hand, and to the adopted goals under the construction, progress, development, services, infrastructure, and economic activity promotion from the other. Indeed, repeatedly failure and collapsing of structures in all aspects led the main tasks and varied priorities to be not able to recognize the specific resources that aiming at fulfillment the basic needs and requirements. Thus, the arrangement of these priorities was thoroughly considered necessary to tackle the main challenges of dire needs; the significant goal of the general budget whether is the current or investment budget. This research illustrates the importance of the budget and its key role in developing the infrastructure, recognizing the correct procedures of preparing the investment budget, allocations that given to the ministries and non-governmental institutions, increasing of these allocations in search of reaching infrastructure adequacy besides knowing the required incomes by which the general budget is funded. Though, the research is based on two hypotheses: The first" Showing the relation makes bridges among the proper planning of investment budget and making infrastructure" The second "The proper planning uses for investment budget increasing has the ability of infrastructure development".

In the research, the electricity was set as the best example, mainly in economic and service, economical, industrial activities and due to the bad condition and mass destruction that suffered in the past years. The research also discusses the general framework of budget, infrastructure, as well as studying the rising rates of investment budget in all ministries particularly the Ministry of Electricity as a sample. The increasing of investment budget rates from the total general budget is

considered a right trend for polices and new trends of the government, the researcher concluded. Since the delay in approving the government budget at the beginning of each year which staves the projects execution off, the government endeavors focus on rising the rates of investment budget of the Ministry of Electricity in order to solve the problems of cutting in electricity and reaching the state of prosperity for both people and society. Although the success of the proper planning of investment projects that made by the Ministry of Planning, the rates of projects execution for the previous year has not been taken into consideration. And noticing the lack in completion the electricity projects, apt for decreasing the earned cash incomes compared with sales quantities because of the failure in recovering the amounts of selling the entire energy and existence wastes for different matters, among of which, violation in these lines.

The researchers recommend Coordinating between the General Secretary for the Councils of Ministers and the Parliament in order to approve the act of budget at the beginning of each year should be done. In case of granting allocations, Ministry of Planning should reconsider the rates of projects execution for the previous years in the ministries .and Ministry of Electricity should find solutions and adapting appropriate regulations against any violation or overusing in the energy lines, utilizing the good qualification and skill of its technical staff as well as establishing a precise system for collecting amounts, otherwise, it is preferred that contracting with private companies by giving them proportion after collecting, on condition, deposit amount for insurance shall comply with the recovered amounts.

المقدمة

تتمثل أهمية المشاريع الاستثمارية في دعم البنى التحتية ونظراً لما يشهده العالم من تغيرات إقتصادية واجتماعية تحتل مكان الصدارة التي تتطلع إليها الحكومات ، ومن اجل النهوض بعملية البناء ظهرت الحاجة الماسة إلى الإهتمام الجاد بالتخطيط المستمر لمشاريع البنى التحتية التي توفر مبالغ تخصيصاتها من الموازنة الاستثمارية التي تمول من الإيرادات(وفي مقدمتها النفط). ففي الوقت الذي يحتل العراق المراتب المتقدمة في انتاج النفط فإنه يحتل المراتب المتقدمة في تدهور البنى التحتية نتيجة ما حصل فيها من دمار في أثناء الحروب . وإذا كانت الظروف في السابق لم تسمح لبلد نفطي متمكن مالياً وبشرياً من تحسين البنى التحتية فقد أصبح

من الضروري محاولة الإنشاء، والبناء وتولت الموازنة الاتحادية تمويل المشاريع الاستثمارية وتخطيطها عن طريق وزارة التخطيط .

المحور الاول : منهجية البحث

أولاً : مشكلة البحث :

يصدر سنوياً قانون الموازنة العامة الاتحادية يتضمن جدول تقدير للإيرادات على وفق الحسابات الرئيسية (إيرادات النفط ، الضرائب ، الرسوم ، الإيرادات الرأسمالية ، الإيرادات التحويلية ، إيرادات أخرى) وجدولاً يتضمن إجمالي النفقات (جارية واستثمارية) بحسب الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وبنسب تخصيص ممنوحة مختلفة لكل سنة . وفي ضوء ما تقدم تكمن المشكلة بالإجابة على الآتي:

1. هل الزيادة في نسب التخصيصات الاستثمارية الممنوحة للوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة تم وفق خطط مدروسة وسليمة ؟

2. هل التخطيط السليم للزيادة في النسب في التخصيصات الاستثمارية حققت البناء المطلوب للبنى التحتية أم لم يتم استغلال التخصيص الممنوح ؟

ثانياً : أهمية البحث :

تنبع أهمية البحث من أهمية الموازنة ودورها في بناء مشاريع البنى التحتية والأعمار في المجالات جميعها إذ عادة ما تزدهر الشعوب عن طريق البناء الممنهج والذي يعرف اليوم بالبرنامج المدروس للبنى التحتية كصفة غالبية على المشاريع الاستثمارية التي تتبناها الحكومة لغرض الوصول الى التنمية المستدامة التي تعد الهدف المهم والأساسي للشعوب الساعية الى الازدهار .

ثالثاً : أهداف البحث :

يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف الآتية:-

- 1- بيان أهمية التخصيصات الاستثمارية ودورها في بناء البنى التحتية .
- 2- التعرف على اجراءات اعداد الموازنة الاستثمارية ونسب التخصيص الممنوحة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وزيادتها ، وهل لها اسهام في تحقيق إيرادات تسهم في زيادة ولو بنسب قليلة في تمويل الموازنة العامة .

رابعاً : فرضيات البحث :

يستند البحث إلى الفرضيتين الآتيتين : -

1. وجود علاقة بين التخطيط السليم للمشاريع المدرجة ضمن الموازنة العامة وبناء مشاريع البنى التحتية .
2. التخطيط السليم للزيادة في التخصيصات الاستثمارية يسهم في بناء مشاريع البنى التحتية .

خامساً : أسلوب البحث :

للاوصول الى أهداف البحث اعتمد الأسلوب الاستقرائي والوصفي للجانب النظري واسلوب التحليل والدراسة المباشرة للواقع الفعلي لنسب التخصيصات الاستثمارية الممنوحة من وزارة التخطيط للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ولوزارة الكهرباء (عينة البحث) .

سادساً : حدود البحث :

1. الحدود الزمانية : سيتم الاعتماد على قانون الموازنة العامة الاتحادية في السنوات من (2010 -2012) لاستخراج نسب التخصيصات الاستثمارية الممنوحة .
2. الحدود المكانية : نظراً لكون المشكلة تتعلق بمنح التخصيصات الاستثمارية وفق خطط مدروسة وتحقيقها للبناء المطلوب للبنى التحتية لذا فان وزارة التخطيط والكهرباء هي الحدود المكانية .

سابعاً : أساليب جمع البيانات والمعلومات :**أ-الجانب النظري :**

1. قانون الموازنة العامة الاتحادية من سنة 2010 لغاية 2012 .
 2. القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة بالموضوع .
 3. الكتب والدوريات والبحوث والدراسات المتوافرة في المكتبات الجامعية .
 4. البحوث والدراسات المتوافرة على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) .
- ب- الجانب العملي:**
1. التقارير المالية والجداول الصادرة عن وزارة التخطيط في سنوات البحث .
 2. التخصيصات الاستثمارية في وزارة الكهرباء ، والمصادق عليها والمنفذة في سنوات البحث .

المحور الثاني- الاطار النظري للبحث**الاطار المفاهيمي للموازنة الاستثمارية**

تكتسب الموازنة العامة أهمية خاصة في إقتصاديات الدول النامية بوصفها من أهم أدوات التخطيط المالي التي تحدد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها في كيفية إستغلال الموارد وعملية توزيعها وتعد الموازنة العامة بما يتعلق بالسلطة التشريعية أداة للتوجيه والرقابة على السلطة التنفيذية للتحقق من أن التخصيصات قد أنفقت في الأغراض المحددة لها . فضلاً عن ذلك فإنها أداة رئيسة للاستدلال على كفاءة أجهزة الدولة من خلال النظر إلى مدخلات الموازنة ومخرجاتها في تحقيق التنمية الاقتصادية . يفهم من ذلك ان الموازنة التي تبنى على اساس موضوعية تتمثل بالتخطيط والتنفيذ والرقابة تكون دعامة للتطور الاقتصادي والاجتماعي وتنعكس إيجابياً على

رفاه المجتمع وأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

أولاً :- تعريف الموازنة:

تعد الموازنة أداة الحكومة في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتمثل الركيزة الأساسية لنظام المحاسبة الحكومية . وترتبط الموازنة العامة للدولة ارتباطاً وثيقاً بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية إذ تُقسم الخطة العامة للتنمية الى خطط سنوية وتفصيلية تُترجم في شكل موازنة سنوية تمثل برنامج العمل للقطاعات المختلفة وتحدد مسؤولياتها عن تنفيذ خطة التنمية (حماد والبحر، 1990: 73) . فهي خطة مالية شاملة للأنشطة الاقتصادية كافة التي تعتمدها الدولة لتنفيذها خلال سنة قادمة ، تعتمد على السلطة التشريعية وتتضمن تخمين المصروفات اللازمة ومصادر تمويلها لغرض الاستخدام الأكثر كفاءة للموارد الاقتصادية المتاحة لتغطية مصروفاتها ، وبموجب أولويات مستهدفة ، وبما يمكن الدولة من تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تطمح اليها (البغدادي ، 1998 : 14) . وعرفت بموجب قانون الادارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004م (القسم 2 فقرة 4) على " انها برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ومصروفات وتحويلات والصفقات العينية للحكومة " .

والموازنة العامة تتكون من الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية (موضوع البحث) .

ثانياً :- تعريف الموازنة الاستثمارية:

إن الموازنة الاستثمارية هي جزء من الموازنة العامة للدولة لذا فإن مفهومها يرتبط بمفهوم الموازنة العامة نفسه ، وإن تسجيل بيانات الموازنة يتم بوضع موازنة المشروع متضمنة تقديراً لتكاليفه الكلية ضمن التخطيط للمشروعات الاستثمارية طويلة الأجل وهي ليست موازنة سنوية وإنما تتضمن تقديراً لتكاليف المشاريع موزعة على الفترات المحاسبية اللازمة لإنجاز المشاريع ويتاح للإفاق في حدود الاعتماد السنوي الذي تتضمنه الموازنة العامة وهو ما سبق إقراره بوصفه جزءاً من التكاليف الكلية المقدرة على وفق الموازنة الاستثمارية ، ولا يختلف كثيراً الأسلوب المتبع في المحاسبة عن المال العام في تسجيل العمليات المالية للمشاريع الاستثمارية باعتبارها من الأموال الحكومية القابلة للانفاق ، ومع ذلك توجد بعض المظاهر الخاصة التي ترتبط بأموال المشاريع الاستثمارية (Freeman & Lyun 2003;266) . ان كلمة مشروع تنصرف الى أغراض التحليل المالي والاقتصادي والاجتماعي الى كل مقترح لفكرة محددة تستهدف تكوين قيمة مضافة بطريقة مباشرة او غير مباشرة ويستلزم تحقيقها تخصيص موارد مادية وبشرية (النجار، 2006: 9) وعرفت الموازنة الاستثمارية بأنها الأسلوب المحاسبي لتحليل تكاليف المشاريع ورقابتها وهي تساعد المديرين في إتخاذ القرارات طويلة الاجل ، والمشروع الذي يمتد تخطيطه لمدة زمنية جارية ينطبق عليه استخدام الموازنة المالية قصيرة الأجل ولكن البعض الآخر من المشروعات تحتاج الى تخطيط طويل الأجل يتطلب اعتماد الموازنات الاستثمارية (باسيلي ، 2007 : 275) .

ثالثاً :- أهداف الموازنة الاستثمارية

1. تهدف الموازنة الاستثمارية إلى تخطيط المشاريع وتنفيذها ورقابتها التي تنتج عنها إضافة موجودات ثابتة جديدة أو تطوير الموجودات القديمة بما يتماشى مع التطورات التكنولوجية المعاصرة وتشمل تقديرات الكلفة المصروفات الاستثمارية ومصادر التمويل المتوقعة والبرنامج الزمني للتنفيذ وتهدف المشاريع العامة الى تحقيق المصلحة العامة وتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدولة . ولازال القطاع العام في اغلب الدول المتقدمة يحتكر بعض مجالات الاستثمار مثل (الأمن العام ، تنمية موارد المياه ، الفضاء الخارجي) لأن طبيعة هذه الأنشطة تجعل من الصعب أن يتولى القطاع الخاص مهام الاستثمار فيه ، أما في دول العالم الثالث التي لم يزل القطاع الخاص فيها تنقصه التجربة والإمكانات المادية لتولي المشروعات الاستثمارية العامة لذا تكمن أهمية تدخل الحكومة في مجال الاستثمار بأنواعه المختلفة بغرض التعجيل بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية (المخزومي، 2010 : 33) .

2. انها تحقق تدفقات نقدية وموارد مستقبلية للدولة ، مما يؤدي الى عدم الاعتماد على الموارد الطبيعية كمصدر اساسي لتمويل مصروفاتها ، إذ ان تنفيذ المشروعات تتطلب تخصيص موارد مالية تستقطع من تخصيصات الموازنة العامة للدولة ، واثارها من حيث المنافع والمصروفات تمتد لفترة طويلة من الزمن وكونها ترتبط بالمستقبل البعيد فهي تحمل معها عنصر المخاطرة وعدم التاكيد .

3. تؤثر وترتبط بالسياسة المالية والاقتصادية والتنموية للدولة من حيث توفر البنى التحتية التي تؤثر بشكل مباشر بدعم اقتصاد الدولة وتقديم الخدمات للمجتمع .(الخفاجي ، 2013 : 42) .

رابعاً :- تمويل تنفيذ المشاريع الاستثمارية :

ان مصادر تمويل مشاريع الموازنة الاستثمارية تكون:-

- 1- من المبالغ المخصصة للمشاريع الاستثمارية في الموازنة العامة الاتحادية السنوية من أصل الإيرادات السيادية للحكومة الاتحادية .
- 2- من القروض الخارجية التي تقدمها الجهات المنفذة أو الدول التابعة لها تلك الجهات أو المؤسسات المالية الدولية على وفق الاتفاقات الاقتصادية المعقودة معها.(عبد الرضا، 2009 : 20)
- 3- من المنح المقدمة من الجهات المانحة لانشاء مشاريع لاغراض معينة والتي ترد تعليماتها ضمن قانون الموازنة العامة لكل سنة .

وتتمثل اجراءات تمويل المشاريع الاستثمارية من خلال قيام الوحدة المحاسبية المنفذة للمشروع بتقديم طلباً إلى وزارة التخطيط على وفق الانموذج الذي أعدته تلك الوزارة مرفقاً به خطة مالية بتفاصيل التدفقات النقدية المتوقعة المرتبطة بتنفيذ المشروع على النحو المثبت في العقد وليس بحسب الحاجة الفعلية المرتبطة بالنموذج الفعلي للتنفيذ كما ينبغي وكما متبع في البلدان الاخرى . وتستخدم الوزارة المذكورة تلك الخطة أساساً للموافقة على التمويل (اطلاق النقد للصرف) وترسل الموافقة الى وزارة المالية / دائرة المحاسبة / قسم الامور النقدية وبعد ورود الموافقة إلى ذلك القسم يقوم بفحص الطلب والنظر فيما اذا كان للطلب مايببره استناداً الى التعليمات والمعلومات بمستوى الارصدة النقدية الموجودة في الحساب الجاري للوحدة المحاسبية المعنية لدى الجهاز المصرفي الحكومي المبينة في موازين المراجعة الشهرية فضلاً عن الكشوفات المصرفية التي ترد إلى ذلك القسم

وبالاستناد إلى مستوى السيولة النقدية لدى الخزينة العامة . وأذا مارأى القسم المذكور أن الارصدة النقدية الموجودة في الحساب الجاري لا تكفي لتلبية احتياجات الانفاق المطلوبة لدى الوحدة المحاسبية المعنية أو ان وضع السيولة لدى الخزينة العامة لا يكفي لتلبية مقدار النقد المطلوب فانه يتمتع عن اطلاق المبلغ . (صندوق النقد الدولي ، 2008 : 35) .

خامسا :- دراسة الجدوى للمشاريع الاستثمارية :

تعد دراسة الجدوى للمشاريع من أهم الوسائل وأكثرها ضرورة ، كونها تعد الأداة الأمينة في صنع القرار المناسب لجدوى المشاريع الخاصة بها وتأشير أفضلها وأكثرها اقتصادية واختيارها من بين البدائل المتاحة، لهذا نجد إن نجاح إي مشروع أو فشله في تحقيق أهدافه المخططة يعتمد في الدرجة الأولى كفاءة إعداد الدراسات التي تسبق اتخاذ القرار(شكاره ، 2010 : 21-22).

أن أنواع دراسات الجدوى ضمن التصنيف الوظيفي تتمثل ب: (دراسة الجدوى القانونية ، الفنية والهندسية ، الاجتماعية ، البيئية ، الإدارية ، المالية ، دراسة الجدوى الاقتصادية) .

سادسا:- إتخاذ القرارات الاستثمارية

إن اعداد الموازنة الاستثمارية تمثل اتخاذ القرارات التخطيطية طويلة الاجل المتعلقة بالاستثمارات وتمويلها التي تعتمد المفاضلة بين المشاريع المقترحة بما يحقق أعلى كفاءة ممكنة للاستثمار وذلك باعتماد دراسة الجدوى وتقويم المشاريع . وعليه تحضى عملية الاستثمار من بين عدد من الفعاليات الاقتصادية بأهمية كبيرة كون الاستثمار يمثل العنصر الحيوي والفعال لتحقيق عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية إذا أخذنا بالحسبان أن أيّة زيادة أولية في الاستثمار سوف تؤدي إلى زيادات في الدخل عن طريق تضاعف الاستثمار(كداوي ، 2009 : 119).

سابعا:- مشكلات تنفيذ المشاريع الاستثمارية ومعوقاتها

أن عدم تحقيق الأهداف الأساسية التي جاءت بها الموازنة الاستثمارية يعود إلى عدد من المشكلات والمعوقات التي ترافق عملية إعداد هذه الموازنة وتنفيذها ، وقد رُصدت عدد من المشكلات سواء في مرحلة الإعداد أم التنفيذ عن طريق ذلك من خلال التعاون والتواصل المستمر بين وزارة التخطيط والجهات المنفذة للمشاريع الاستثمارية التي تحرص على تشخيص حالات الخلل ووضع الحلول والمعالجات الممكنة التي تسهم في رفع كفاءة التنفيذ وانجاز المشاريع في أوقاتها المحددة ويمكن ايجاز المشكلات التي وردت في دراسة لقسم الدراسات والاستشارات / دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية لوزارة التخطيط بالآتي (وزارة التخطيط ، 2012 : 4)

1- المعوقات الإدارية والقانونية وتتمثل بالآتي:-

أ- تأخير المصادقة على الموازنة العامة للدولة مما أثر سلباً في سير العمل في المشاريع وتأخر اطلاق التخصيصات المالية من قبل وزارة المالية والذي يؤدي إلى تأخر الصرف على المشاريع ثم تأخر التنفيذ .

ب- قلة التخصيصات الممنوحة للمشاريع بالقياس الى ما هو مطلوب وعدم وجود آلية واضحة لتنفيذ المشاريع البحثية .

- ج- التأخر في إجراءات إستملاك الأراضي أو وجود تجاوز على قطع الاراضي أو عدم توافر تخطيط مسبق لشكل الارض أو وجود نزاعات على عائدة الارض (جاسم، 2010: 38) .
- د- عدم الدقة في تقييم الشركات ومنحها تصنيفات لا تتسجم مع امكانياتها الفعلية في التنفيذ وعدم دقة العقود الموقعة مع المقاولين والتأخر في حسم العلاقات بين المقاول ورب العمل .
- هـ- كثرة حالات التزوير في الوثائق المقدمة من المناقصين مما ينعكس على التأخير في إجراءات إحالة المناقصات وتلكؤ أو عجز بعض المقاولين احياناً على تنفيذ اعمال الصيانة التي تؤثرها لجان الإستلام الاولي أو النهائي ، أو القيام ببعض الاجراءات التعسفية من جهات التعاقد مثلاً قرار سحب العمل من دون توجيه انذار للمقاول .. الخ (الحارس ، 2004: 333).
- و- ضمن تعليمات تنفيذ العقود الحكومية للمناقضين المحليين وللمقاولات كافة افضلية بنسبة 10% وهذا يؤدي الى عزوف الشركات العالمية عن المشاركة وكذلك بسبب شروط الدفع وقلة الدفعات.
- ز- ضعف معرفة للملاك العامل على تنفيذ المشاريع بالقوانين والتعليمات الخاصة به (القرشي ، 2009: 17).
- ح- تأخر إجراءات صحة صدور الهويات الخاصة بالشركات والمقاولين وشهادات المنشأ.
- ط- تعتمد الوزارة المعنية بإحالة المشروع على اساس اقل العطاءات دون مراعاة كفاءة المقاول وخبرته وامكاناته المادية كذلك ضعف القدرة التنفيذية وعدم استغلال التخصصات بكفاءة (عصفور ، 2009: 285-290) .
- ي- عدم وجود تنسيق مسبق بين الدوائر الخدمية (كهرباء ، ماء ، مجاري ، اتصالات .. الخ).
- ك- قيام المقاولين ببيع المقاولات من الباطن الى مقاولين ثانويين يؤدي الى خلق المشاكل (الذهبي ، 2001: 122).
- 2- المعوقات المالية وتمثل بالاتي:-**

- أ- إطلاق نسبة 12/1 من المصروفات الفعلية في السنة السابقة الممولة من تخصيصات المشاريع المستمرة خلال الأشهر الاولي من السنة ولحين اقرار الموازنة وهي نسبة قليلة تؤثر في نسبة انجاز المشاريع المستمرة وطول الاجراءات لاطلاق الدفعات وكذلك طول اجراءات التمويل .
- ب- عدم ملاءمة السقوف المالية الواردة في تعليمات التنفيذ المباشر والتنفيذ امانة وعدم تدوير المبالغ وخاصة مبالغ شراء الاراضي لاستغراقها فترات طويلة للاستملاك (الوادي وآخرون ، 2010: 40)
- ج- كثرة التغيرات في آلية إعفاء الشركات المنفذة لمشاريع الخطة الاستثمارية من الضرائب مما يربك العمل، وقلة المبالغ الممولة للمشاريع المنفذة مما يؤدي الى التأخر في التنفيذ .
- د- مبالغ العقود كبيرة قد تستمر لسنوات عدة فان تقديم كفالة حسن الاداء بكامل مبلغ العقد وليس بمبلغ الاعتماد السنوي يضع على عاتق الشركات رسوماً كبيرة . وكذلك عدم دفع الجهات التعاقدية مستحقات المقاول وتأخرها تنعكس على التنفيذ لعدم توافر السيولة (البنبا ، 2011: 272).
- هـ- تحديث الكلف التخمينية توافقاً مع التغيير العام للأسعار دولياً وكذلك استكمال موافقة وزارة التخطيط فضلاً عن نتيجة عدم توافر معايير ثابتة ودورية خاصة بأسعار المواد .

3- المعوقات الفنية وتمثل بالاتي:-

- أ- عدم إمكانية بعض الدوائر على اعداد تصاميم المشروع وقلة الملاك الهندسي وضعف إمكانية أغلب المكاتب الاستشارية مما يؤدي الى تأخير في العمل وتغيير الكلف ومنح المدد اللازمة للتنفيذ.
- ب- قلة عدد المختبرات الأنشائية الحديثة المختصة أو عدم مطابقة المواد الإنشائية المنتجة وتباين نتائج الفحوصات المختبرية وعدم مطابقتها أو تباطؤ وتأخر في إنجاز الفحوصات الإنشائية.
- ج- وجود تعارضات ضمن مواقع المشاريع وذلك لعدم توافر تنسيق بين الوزارت والدوائر .
- د- افتقار اغلب المشاريع الى دراسات جدوى فنية واقتصادية رصينة وشاملة لكل المتطلبات وقلة الملاكات المتخصصة في مجال إعداد دراسات الجدوى وعدم توافر شركات ذات كفاءة (فنية ومالية) ومتخصصة في اعمالها (Zimerman ، 2001: 241).
- هـ- صعوبة تخمين اسعار المواد المستوردة وعدم توافر دليل موحد للمواصفات الفنية وطرائق العمل.
- و- اكثر المواد الداخلة في العمل غير خاضعة الى الفحوصات المختبرية الضرورية وتأخر الحصول على نتائج المواد الانشائية مما يؤدي الى المطالبة بمدد اضافية وبذلك ينعكس الامر على الإنجاز (الكرخي، 1999: 649).

الاطار المفاهيمي للبنى التحتية

تعد الخدمات بأنواعها المختلفة من الجوانب المهمة في عملية التخطيط العمراني فتخطيط الخدمات في أي مجتمع عمراني يهدف إلى تحسين مستويات معيشة السكان فيه ، إذ تعد الخدمات من المواضيع المهمة التي لها علاقة بحياة الإنسان وتطوره ، لذا تمثل المؤشر الأساس على تقدم الحياة في الدول (جودة وآخرون ، 2009 : 9) .

اولا :- تعريف البنى التحتية :

يعد مفهوم خدمات البنى التحتية من المفاهيم التي حظيت باهتمام كبير في الآونة الأخيرة بسبب تزايد حاجة الانسان لتلك الخدمات وقد كان الأهتمام بدراسة الخدمات مقتصرأ على الجوانب التصميمية كما هو الحال في الدراسات الهندسية التي تتناول دراسة تصميم أبنية الخدمات من مدارس ومستشفيات ومراكز ترفيهية وتسمى بالخدمات المجتمعية أو الاجتماعية... الخ (علي، 2011: 19) وهي من الخدمات التي تهتم الدولة بتوفيرها والإشراف عليها وذلك لأن وفرتها أمر ضروري . وتحظى خدمات البنى التحتية بأهمية كبيرة ومتميزة من سكان المدن ولاسيما بعد التطور في مستوى التحضر الذي تعيشه المجموعات البشرية وتطور التقنيات والأساليب المستخدمة في تقديمها وتوفيرها ، فضلاً عن إختلاف مستويات أصفافها وتباينه في المكان ونتيجة تسارع نمو المدن وتطورها وإرتفاع مستويات التحضر الذي جعل أمر توافرها بأشكالها وأنواعها أمراً ضرورياً وأساسياً بل أصبح توافرها من مقاييس ومعايير التحضر وسماته الذي تمر به الدول

، والمهم في ذلك انه لا بد أن تكون الخدمات بكفاءة ونوع أو جودة بوصفها معايير تطور حضاري وتكنولوجي على اساس أن المظهرين يرتبطان بأهمية وجودها (الهيئي ، 2011 : 21) .

يمكن بيان أهمية مشاريع البنى التحتية بالآتي :

1- إن هذه المشاريع ذات أهمية إجتماعية وسياسية كبيرة ، إذ إنها تقدم الى الجمهور خدمات أساسية وضرورية مثل خدمات الماء والكهرباء والغاز والاتصالات والطرق والمطارات والموانئ والسكك الحديدية وغيرها .

2- أنها ذات أهمية كبيرة للتنمية الاقتصادية في المجتمعات المختلفة ، فلا يمكن ان يتصور حدوث تنمية إقتصادية أو إجتماعية في أي مجتمع من دون وجود بنى تحتية متقدمة فيه ، وقد أثبتت بعض الدراسات التطبيقية ان كل زيادة في رصيد الدولة من البنى التحتية بنسبة 1% تصاحبها زيادة في الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة نفسها تقريباً. (الحسني ، 2005 : 11)

3- إلى جانب هذه الاهتمامات على المدى المباشر ، تساعد كذلك بالإهتمام بالنواحي المؤسسية لهذه الخدمات إذ يُنظم العمل وضوابطه ويُنسق التعاون والاتصال بين الهيئات الخدمية والإشراف عليها ، ولقد تسبب النظام المركزي الذي أتبعته اغلب الدول سابقاً إلى صنع ثقافة الإعتماد على الحكومة المركزية لتمويل العمل المطلوب فأهملت اعمال الصيانة إلى حد كبير بسبب نقص الملاكات الفنية في هذا المجال وكذلك بسبب زيادة السكان فضلاً عن نقص الاستثمار في تنفيذ مشاريع البنى التحتية (الواسطي ، 2011 : 16) .

4- ولكي يُتوصل إلى حلول طويلة المدى وقليلة الكلفة لتقديم هذه الخدمات في المستقبل ، فلا بد من الاستعانة بالخبراء لدراسة البدائل فيما يتعلق بالسياسات والهيكلية لإصلاح المؤسسات على المدى القصير ، كذلك فإنه من المهم أن يكون زمام الأمور في يد متخذي القرار من المختصين والمهتمين والمستفيدين من هذه الخدمات وكذلك إشراك المجالس الاستشارية في عملية الصيانة وتوفير الفرق المتخصصة في تخطيط خدمات البنى التحتية وتنفيذها وصيانتها وذلك لرسم خطوط العمل المستقبلية في قطاعات مسؤولياتهم (الصيرفي ، 2002 : 18).

5- ينبغي على الدولة ان تنشئ هذه المشاريع وتوفر خدماتها بنوع جيد وبكلفة منخفضة ، وذلك لأنه قد يترتب على تقديم هذه الخدمات الى الجمهور بصورة غير مرضية حدوث بعض الإضطرابات وعدم الإستقرار السياسي . (الربيعي ، 2009 : 3) .

ثانياً :- المشكلات التي تعيق تقديم خدمات البنى التحتية

يمكن حصر المشكلات التي تعيق تقديم خدمات البنى التحتية بأربعة أنواع وهي : (محمود ، 2008 : 24-26)

- 1- **المشكلات الادارية** : تعد من أهم المشكلات والاساس في عدم بناء أي تنظيم ناجح وسليم وتتمثل بالقوانين والتشريعات وعدم التنسيق بين الوزارات والدوائر ذات العلاقة وعدم تعاون السكان وضعف عدد الفرق الوظيفية ونقصها وكذلك مشكلة الملاك الاداري وكفاءته .
- 2- **المشكلات التخطيطية** : وتتمثل بالمشكلات المتعلقة بتخطيط المدن العمراني ومشكلات وتعقيدات المدن وقلة مخططي المدن فضلاً عن العجز في امتلاك الأجهزة والآليات الحديثة أو تقادمها .
- 3- **المشكلات المالية** : تعد الموارد المالية هي العنصر الفعال في تقديم الخدمات وإقامة المشاريع ومن دون تلك الموارد تعجز السلطات المركزية والسلطات اللامركزية من تحقيق أهدافها وإنجاز أعمالها التي وجدت من أجلها .

4- السياسات والمشكلات المؤسسية : ان التعاقد مع شركات دولية لإجراء عمليات الصيانة قد أهمل بناء القدرة المحلية وأهمل بذلك نقل التكنولوجيا بسبب ان الملاكات التي كانت تقوم بعملية الصيانة وتنفيذ هذه المشاريع كانت (عمالة) وملاكات أجنبية .

ثالثاً :- وسائل تمويل مشروعات البنى التحتية

نظراً لكبر حجم الاستثمارات المطلوبة لمشاريع البنى التحتية كونها كبيرة الحجم مرتفعة التكاليف، فأنها تحتاج فترة زمنية طويلة لإنجازها وتختلف من مرفق الى آخر ويختلف العائد المتحقق منها عن غيرها ، فضلاً عن إختلاف مصادر تمويلها التي ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بالفلسفة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المنشودة . ومن وسائل التمويل :

- 1- التمويل عن طريق الموازنة العامة.
- 2- التمويل عن طريق القروض العامة الخارجية .
- 3- التمويل بوساطة المنح والمعونات الخارجية
- 4- التمويل الجزئي بوساطة المنفعين
- 5- التمويل على وفق عقود البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T)

المحور الثالث :- الجانب العملي

تعد الكهرباء الوسيلة الرئيسة للأقتصاد لانها تدخل بوصفها مستخدماً في الأنشطة الاقتصادية والخدمية منها والصناعية جميعها ، وما يستهلكه الفرد الواحد من الكهرباء يعد أحد المؤشرات الرئيسة في تقدير مستوى رفاهية المجتمع ، ولذا تلجأ معظم دول العالم الى إعطاء هذا القطاع اهتماماً متميزاً إذ يكون نموه وبأقل تقدير موازياً لنمو القطاعات الاقتصادية الأخرى او لمجمل الاقتصاد.

أولاً :- نبذة تاريخية عن وزارة الكهرباء :

دخلت الكهرباء لأول مرة في العراق في عام 1917 في أثناء الحرب العالمية الأولى بوساطة مولدات كهربائية تساق من مكائن الديزل وذلك في منطقة العبخانة في بغداد. أما المدن العراقية الأخرى فكانت تغذى عن طريق محطات الديزل وشبكات التوزيع الخاصة بها وتتولى مسؤولية إقامتها دوائر البلدية في تلك المدن ، وكان إنشاء أول محطة في البصرة وكركوك عام 1918 والموصل عام 1921 والرمادي عام 1927. وفي عام 1928 منحت شركة التنوير والقوة الكهربائية مدينة بغداد الكهرباء وفي عام 1965 بُني مركز السيطرة الوطني للمنظومة الكهربائية وتحقيق أول ربط متكامل للمنظومة الكهربائية عن طريق ربط شبكتي المنطقة الجنوبية والمنطقة الشمالية بشبكة المنطقة الوسطى . وفي عام 1991 تغير واقع الكهرباء بعد إستهداف محطات توليد الطاقة الكهربائية وبعض محطات التحويل وخطوط نقل الطاقة في الحرب إذ تعطلت بنسبة 96% وعند توقف الحرب قامت الدوائر المسؤولة عن الكهرباء بالتحرك فوراً الى تصليح العطل وفي وقت قياسي تصليح الوحدات الغازية التي كانت نسبة تضررها قليلة واصلاح شبكاتها

وتشغيلها لانارة مناطق متفرقة في بغداد ، واجريت سلسلة من التحويلات على خطوط نقل الطاقة بين المحطات . (وزارة التخطيط ، هيئة التخطيط الصناعي ، 1992 : 1-11).

وفي عام 1999 صدر القرار (94) من مجلس قيادة الثورة المنحل بحل الشركات الثلاث (الشركة العامة لانتاج الطاقة المنطقة الجنوبية ، الشركة العامة لانتاج الطاقة المنطقة الوسطى ، الشركة العامة لانتاج الطاقة المنطقة الشمالية) التابعة لوزارة الصناعة والمعادن ، و صدر القرار (95) باستحداث هيئة بأسم هيئة الكهرباء ترتبط بمجلس الوزراء وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري وتتولى ادارة شؤون الكهرباء كافة بما في ذلك انتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وتنفيذ المشاريع المتعلقة بها . و حدد بحسب هذا القرار الدوائر والاقسام ومهامها (جريدة الوقائع العراقية)

وفي 2003 صدر التشريع رقم (6) من امر سلطة الائتلاف بتأسيس وزارة الكهرباء التي تهدف الى بذل الجهود الكبيرة للخروج من الازمة الحالية لإنتاج الطاقة الكهربائية التي تتناسب مع حاجة البلد المتصاعدة وذلك بتظافر دوائر الوزارة ومديرياتها كافة للنهوض بالمنظومة الكهربائية بمراحلها (الإنتاج ، النقل ، التوزيع) لتأمين إيصال الطاقة الكهربائية الى المستهلكين ، فلقطاع الكهرباء أهمية كبيرة للدولة والمجتمع فهو مرفق اساسي لاغنى عنه لاي فرد في المجتمع ونشاط اساسي في اقتصاد اي بلد فهو رافد الزراعة والصناعة .. الخ ، عليه صدر الامر الوزاري ذو العدد 130 في 2003/10/11 لتنظيم العمل في الوزارة وتسمية الدوائر ومديريها.

ويعد إنتاج الطاقة الكهربائية من الصناعات المعقدة ويعاني العراق من وجود فجوة كبيرة بين الانتاج والطلب نتيجة تقادم المحطات والزيادة الكبيرة في الطلب على الطاقة الكهربائية . وتعمل وزارة الكهرباء بدوائرها ومديرياتها على رفع القدرات التوليدية وتحسين الأداء لتغطية الطلب المتزايد .

ثانيا :- نسبة تخصيص الموازنة الاستثمارية الى تخصيصات الموازنة العامة :

يعد الاستثمار الحكومي من العوامل المهمة في الاسهام في تحديد معدلات النمو الاقتصادي واحداث التطور على مستوى القطاعات الاقتصادية ثم أن الاستثمار الحكومي يتأثر بدرجة كبيرة بالتوجهات السياسية للحكومة وان هذه التوجهات تختلف من حيث الاولوية من سنة الى اخرى وانها في اغلب الاحيان تركز على اشباع الحاجات الاساسية للمواطنين ، وان اعتماد الموازنة على إيرادات النفط الخام يؤثر في زيادة قدرة الحكومة على الاستثمار وزيادة نسب تخصيص الموازنة الاستثمارية ، إذ بلغت نسبة تخصيص الموازنة الاستثمارية من تخصيصات الموازنة العامة (27،9) لسنة 2010 و (31،1) لسنة 2011 و (31،7) لسنة 2012 كما الجداول ادناه :

الجدول (1)

نسب تخصيص الموازنة الاستثمارية الى اجمالي تخصيصات الموازنة العامة للوزارات

| | 2012 | | 2011 | | 2010 | | |
|--------|--|--------|--|--------|--|------------------------------|----|
| النسبة | النفقات الاستثمارية المبالغ بالالف الدنانير | النسبة | النفقات الاستثمارية المبالغ بالالف الدنانير | النسبة | النفقات الاستثمارية المبالغ بالالف الدنانير | الوزارة | |
| %0,17 | 6 370 000 | %0,01 | 4 050 000 | %0,03 | 6 500 000 | مجلس النواب | 1 |
| %0,75 | 280 210 000 | %1,4 | 430 097 620 | %1,5 | 353 950 000 | مجلس الوزراء | 2 |
| %0,18 | 70 000 000 | %1,5 | 477 908 000 | %0,4 | 91 700 000 | الخارجية | 3 |
| %6 | 2 240 996 724 | %4 | 1 191 188 000 | %7 | 1 635 352 000 | المالية | 4 |
| %0,61 | 227 780 000 | %0,65 | 195 850 000 | %1,2 | 300 000 000 | الداخلية | 5 |
| %0,3 | 105 000 000 | %0,06 | 18 000 000 | %0,1 | 24 000 000 | العمل والشؤون الاجتماعية | 6 |
| %1,97 | 735 000 000 | %3,49 | 1 050 000 000 | %5 | 1 127 000 000 | الصحة | 7 |
| %0,4 | 140 000 000 | %0,67 | 200 000 000 | %1,9 | 445 500 000 | الدفاع | 8 |
| %0,02 | 9 100 000 | %0,04 | 13 500 000 | %0,06 | 15 300 000 | العدل | 9 |
| %1,22 | 455 000 000 | %1,5 | 450 000 000 | %2,3 | 500 000 000 | التربية | 10 |
| %1,63 | 609 000 000 | %2,5 | 763 400 000 | %2,5 | 550 000 000 | الشباب والرياضة | 11 |
| %0,07 | 28 000 000 | %0,13 | 40 000 000 | %0,28 | 68 000 000 | التجارة | 12 |
| %0,3 | 112 000 000 | %0,5 | 140 000 000 | %0,11 | 28 000 000 | الثقافة | 13 |
| %1,9 | 672 027 773 | %1,1 | 333 700 000 | %1,9 | 450 000 000 | النقل | 14 |
| %4,1 | 1 530 155 000 | %4,1 | 1 238 801 000 | %6,3 | 1 496 000 000 | البلديات والاشغال العامة | 15 |
| %2,3 | 875 700 000 | %2,56 | 770 000 000 | %2,9 | 700 000 000 | الاعمار والاسكان | 16 |
| %0,56 | 210 000 000 | %1,07 | 321 770 000 | %0,8 | 204 000 000 | الزراعة | 17 |
| %2,6 | 980 000 000 | %4,5 | 1 361 300 000 | %4,4 | 1 060 000 000 | الموارد المائية | 18 |
| %28,64 | 10 650 000 000 | %23,11 | 6 950 000 000 | %13,1 | 3 103 550 000 | النفط | 19 |
| %0,02 | 10 500 000 | %0,07 | 20 500 000 | %0,2 | 58 000 000 | التخطيط | 20 |
| %1,5 | 560 000 000 | %2,14 | 644 635 000 | %2,1 | 500 000 000 | الصناعة والمعادن | 21 |
| %1,3 | 490 000 000 | %1,33 | 400 140 000 | %1,4 | 350 000 000 | التعليم العالي والبحث العلمي | 22 |
| %12,8 | 4 759 692 000 | %12,44 | 3 741 560 000 | %17,2 | 4 083 384 000 | الكهرباء | 23 |

| | | | | | | | |
|----|-----------------------------|----------------|-------|----------------|--------|----------------|--------|
| 24 | العلوم والتكنولوجيا | 30 455 000 | %0,1 | 26 226 000 | %0,1 | 18 200 000 | %0,04 |
| 25 | الاتصالات | 300 000 000 | %1,2 | 250 000 000 | %1 | 140 000 000 | %0,37 |
| 26 | البيئة | 25 000 000 | %0,1 | 9 000 000 | %0,02 | 7 000 000 | %0,01 |
| 27 | المهجرين والمهاجرين | 15 000 000 | %0,06 | 14 800 000 | %0,04 | 14 902 821 | %0,04 |
| 28 | حقوق الانسان | 10 000 000 | %0,04 | 4 500 000 | %0,01 | 3 255 000 | %0,008 |
| 29 | اقليم كردستان | 3 554 781 604 | %15 | 4 354 964 253 | %14,5 | 3 901 054 007 | %10,49 |
| 30 | الدوائر غير المرتبطة بوزارة | 2 555 800 000 | %10,8 | 4 621 400 000 | %15,37 | 7 311 891 588 | %19,66 |
| 31 | مجلس القضاء الاعلى | 21 500 000 | %0,09 | 17 200 000 | %0,06 | 14 000 000 | %0,03 |
| 32 | رئاسة الجمهورية | 14 000 000 | %0,05 | 11 803 000 | %0,03 | 11 062 100 | %0,02 |
| | المجموع | 23 676 772 604 | %100 | 066 292 873 30 | %100 | 37 177 897 031 | %100 |

المصدر : قانون الموازنة العامة في الاعوام (2010 و 2011 و 2012) بتصريف من الباحثان

بين الجدول (1) تخصيصات الموازنة الاستثمارية في الاعوام (2010 و 2011 و 2012) الممنوحة بموجب قانون الموازنة العامة وندرج في أدناه نسب مصروف الموازنة الاستثمارية الفعلي من التخصيص الممنوح للوزارت (المعدل):

الجدول (2)

نسب التنفيذ في الوزارت من الموازنة الاستثمارية

| ت | العنوان | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|---|------------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|
| | | نسبة التنفيذ مع السلف % | نسبة التنفيذ من دون سلف % | نسبة التنفيذ مع السلف % | نسبة التنفيذ من دون سلف % | نسبة التنفيذ مع السلف % | نسبة التنفيذ من دون سلف % |
| 1 | مكتب رئيس الوزراء | 80,1 | 80,1 | 39,48 | 39,48 | 42,72 | 36,74 |
| 2 | الامانة العامة لمجلس الوزراء | 16,4 | 56,2 | 147,59 | 147,59 | 3,55 | 3,55 |
| 3 | رئاسة الجمهورية | 0 | 4,8 | 3,58 | 2,13 | 1,87 | 1,87 |
| 4 | مجلس النواب | | | | | 2,22 | 2,20 |
| 5 | النفط | 20,8 | 91,1 | 97,28 | 56,65 | 86,12 | 80,24 |
| 6 | الكهرباء | 96,7 | 96,7 | 87,73 | 12,43 | 79,8 | 41,23 |
| 7 | الدفاع | 68,6 | 68,6 | 35,82 | 29,30 | 40,76 | 35,75 |

| | | | | | | | |
|-------|--------|-------|--------|-------|------|--|----|
| 59.71 | 71.31 | 50.69 | 60.06 | 39 | 52.5 | الداخلية | 8 |
| 73.76 | 83.1 | 50.01 | 69.85 | 72.8 | 74.8 | الاعمار والاسكان | 9 |
| 68.32 | 70.40 | 44.85 | 48.1 | 43.2 | 43.2 | العلوم والتكنولوجيا | 10 |
| 73.42 | 128.58 | 39.79 | 55.55 | 85.4 | 93.9 | البلديات والاشغال العامة | 11 |
| 11.32 | 11.54 | 48.64 | 65.91 | 49.0 | 50.6 | العمل والشؤون الاجتماعية | 12 |
| 61.64 | 78.01 | 39.94 | 46.3 | 41.7 | 43.6 | التعليم العالي والبحث العلمي | 13 |
| 59.45 | 97.98 | 9.50 | 37.74 | 19.4 | 19.5 | العدل | 14 |
| 96.58 | 96.58 | 89.05 | 106.75 | 35.8 | 35.8 | حقوق الانسان | 15 |
| 14.70 | 27.61 | 12.19 | 39.18 | 48.6 | 48.6 | الثقافة | 16 |
| 57.30 | 61.54 | 41.50 | 57.73 | 74.3 | 74.3 | الشباب والرياضة | 17 |
| 16.21 | 69.77 | 5.35 | 66 | 19 | 27.4 | التربية | 18 |
| 31.56 | 31.56 | 15.47 | 27.69 | 12.8 | 26.8 | التجارة | 19 |
| 55.54 | 55.54 | 80.14 | 80.14 | 31.2 | 31.2 | البيئة | 20 |
| 72.03 | 72.09 | 35.04 | 35.04 | 38.3 | 38.3 | التخطيط | 21 |
| 83.37 | 89.73 | 71.96 | 71.96 | 38.4 | 96.3 | الخارجية | 22 |
| 17.19 | 45.11 | 16.93 | 94.38 | 24.1 | 96.6 | الصناعة والمعادن | 23 |
| 44.67 | 57.63 | 27.34 | 57.45 | 19.7 | 20.1 | الصحة | 24 |
| 30.34 | 30.34 | 45.76 | 45.76 | 77.8 | 77.8 | امانة بغداد | 25 |
| 42.86 | 66.23 | 48.17 | 71.1 | 67.8 | 78 | الموارد المائية بضمنها حصتها من المبادرة | 26 |
| 51.20 | 51.61 | 37.14 | 43.80 | 38.9 | 48.5 | الزراعة بضمنها حصتها من المبادرة | 27 |
| 0.01 | 95.87 | 100 | 100 | 5.4 | 6.4 | المصرف الزراعي /المبادرة الزراعية | 28 |
| 24.25 | 75.12 | 33.78 | 83.36 | 21.9 | 37.1 | النقل | 29 |
| 54.44 | 86.17 | 51.49 | 77.12 | 29.6 | 44.6 | الاتصالات | 30 |
| 29.13 | 29.13 | 25 | 25 | 97.7 | 97.7 | اللجنة الاولمبية | 31 |
| 4.23 | 4.23 | 23.44 | 23.44 | 114.2 | 49.3 | اللجنة البرلمانية | 32 |
| 74.48 | 74.48 | 41.87 | 43.82 | 17.5 | 17.5 | المجمع العلمي | 33 |
| 26.00 | 26.00 | 43.79 | 43.79 | 58.6 | 58.6 | شبكة الاعلام العراقي | 34 |
| 12.01 | 15.60 | 6.75 | 6.75 | 13.6 | 13.8 | المالية | 35 |
| 58.54 | 75.58 | | | | | السياحة والاثار | 36 |

| | | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|------|------|--|----|
| 63.38 | 75.47 | 22.93 | 31.65 | 58.5 | 73.0 | الوقف الشيعي | 37 |
| 59.29 | 59.29 | 41.40 | 41.78 | 96.8 | 96.8 | الوقف السني | 38 |
| 89.68 | 92.98 | 46.50 | 46.79 | 66.6 | 65.4 | الوقف المسيحي | 39 |
| 37.72 | 37.72 | 13.77 | 24.69 | 3.5 | 7.6 | ديوان الرقابة المالية | 40 |
| 83.14 | 63.14 | 45.51 | 45.51 | 26.1 | 26.1 | هيئة النزاهة | 41 |
| 92.26 | 92.26 | 85.79 | 85.79 | 61.3 | 71.5 | مجلس القضاء | 42 |
| 76.18 | 76.18 | 79.83 | 80.60 | 46.3 | 65.9 | الهجرة والمهجرين | 43 |
| 56.25 | 60.57 | 67.77 | 68.87 | 73.5 | 73.5 | مؤسسة الشهداء | 44 |
| 58.73 | 58.73 | 19.77 | 19.77 | 23 | 23 | مؤسسة السجناء | 45 |
| 22.23 | 22.77 | 3.56 | 6.04 | 0.5 | 2.7 | المفوضية العليا المستقلة للانتخابات | 46 |
| 1.97 | 67.54 | 1.35 | 7.29 | 1.4 | 4.3 | الهيئة الوطنية للاستثمار | 47 |
| 43.48 | 43.48 | 25.23 | 25.23 | 65.6 | 65.6 | بيت الحكمة | 48 |
| 14.10 | 14.10 | 78.20 | 78.20 | 36.2 | 48 | مجلس الامن الوطني | 49 |
| 29.54 | 47.79 | 5.36 | 5.36 | 32.1 | 32.1 | جهاز المخابرات الوطني | 50 |
| 26.27 | 0 | 21.75 | 21.75 | 0 | 0 | هيئة الاوراق المالية | 51 |
| 45.26 | 45.26 | 43.58 | 53.79 | 31.6 | 33.5 | محافظه النجف | 52 |
| 33.96 | 33.96 | | | | | محافظه واسط | 53 |
| 2.15 | 2.15 | 0 | 0 | 0 | 0 | محافظه كربلاء | 54 |
| 79.29 | 79.29 | 21.49 | 21.49 | | | محافظه الانبار | 55 |
| 30.78 | 30.78 | 0 | 0 | | | محافظه الديوانية | 56 |
| 0 | 0 | 100 | 100 | 77.7 | 77.7 | محافظه بغداد | 57 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 50.6 | 54.2 | محافظه البصرة | 58 |
| 78.96 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | مشاريع اقليم كردستان | 59 |
| 53.62 | 67.74 | 46.38 | 56.60 | 69.5 | 67.1 | تنمية الاقاليم عدا كردستان | 60 |
| 31.89 | 32.01 | 31.85 | 32.55 | | | انعاش الاهوار | 61 |
| 55.19 | 78.45 | 46.65 | 75.39 | 64.0 | 77.5 | نسبة التنفيذ الاجمالية للعام | |

المصدر : وزارة التخطيط ، بتصريف من الباحثان

الجدول (3)

نسبة تخصيص الموازنة الاستثمارية الى تخصيصات الموازنة العامة

| السنوات | اجمالي تخصيص الموازنة العامة | تخصيص الموازنة الاستثمارية | النسبة |
|---------|------------------------------|----------------------------|--------|
| 2010 | 84 657 467 556 | 23 676 772 604 | %27,9 |
| 2011 | 96 662 766 700 | 30 066 292 873 | %31,1 |
| 2012 | 117 122 930 150 | 37 177 897 013 | %31,7 |

المصدر : الموازنة العامة الاتحادية للأعوام (2010، 2011، 2012)

يتضح هنا أن النسبة في تزايد ليتمكن هذا الوضع الحكومة من القيام بأستثمارات في قطاعات النفط والكهرباء والصحة والتعليم والزراعة والتركيز على اعمار البنى التحتية الداعمة لعملية النمو الاقتصادي التي من اهدافها خلق فرص عمل في المجالات كافة وبناء المشاريع وتحسين نوع الخدمات المقدمة من الدولة الى افراد المجتمع .

الجدول (4)

نسبة التخصيصات الاستثمارية لوزارة الكهرباء الى اجمالي تخصيص

الموازنة الأستثمارية للأعوام 2010 ، 2011 ، 2012

| التسلسل | اسم الوزارة او الجهة | عام 2010 | عام 2011 | عام 2012 |
|---------|-----------------------------|----------|----------|----------|
| 1 | وزارة الكهرباء | %17,2 | %12,11 | %12,8 |
| 2 | اقليم كردستان | %15 | %14,5 | %10,49 |
| 3 | وزارة النفط | %13,1 | %23,11 | %28,64 |
| 4 | الدوائر غير المرتبطة بوزارة | %10,8 | %15,17 | %19,66 |

المصدر: قانون الموازنة العامة للأعوام 2010,2011,2012

ومن الجدول اعلاه نستنتج أن وزارة الكهرباء لها أعلى نسبة من تخصيص الموازنة الاستثمارية في عام 2010 وفي عام 2011 كانت لها المرتبة الرابعة في النسب الممنوحة من تخصيص الموازنة الاستثمارية ، أما عام 2012 فان ترتيبها كان الثالث في نسب منح التخصيص ، أي أن وزارة الكهرباء من الوزارات التي تحتل دائما النسب الاعلى وتحتل المراكز المتقدمة في منح تخصيص الموازنة الاستثمارية.

الجدول (7)

نسب التنفيذ في وزارة الكهرباء

| العام | نسبة التنفيذ مع السلف | نسبة التنفيذ من دون سلف |
|-------|-----------------------|-------------------------|
| 2010 | %96,7 | %96,7 |
| 2011 | %87,73 | %12,43 |
| 2012 | %79,8 | %41,23 |

يتضح أن عام 2010 والذي كانت فيه وزارة الكهرباء لها أعلى نسبة تخصيص في الموازنة الاستثمارية لها كذلك أعلى نسبة تنفيذ (%96,7) وعام 2011 فان نسبة التنفيذ مع السلف جيدة ولكن نسبة التنفيذ من دون سلف متدنية جداً (%12,43) أما عام 2012 فان نسبة التنفيذ مع السلف أقل من الأعوام السابقة في حين نسبة التنفيذ من دون سلف أعلى من عام 2011 واقل من عام 2010. علماً أنها غير جيدة .

3-إجراءات الجهات العليا :

كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء من دائرة شؤون اللجان ذو العدد 33677/9/9 في 2013/11/7 ومرافقه الامر الديواني رقم (90) لسنة 2013 المتضمن الاتي :

1- تشكيل لجنة عليا تتولى التخطيط للمشاريع الكبرى والمصادقة والاشراف عليها ومتابعتها بالتنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة برئاسة دولة رئيس الوزراء وبأعضاء عدد(9) .

2- تتولى وزارة التخطيط إعداد كشف بالمشاريع غير المنفذة والمتوقفة وعرضها على اللجنة العليا انفاً لإعادة النظر فيها والافادة من المبالغ المخصصة لإغراض المشاريع الكبرى

3- تعقد اللجنة اجتماعات فصلية وتأخذ القرارات المناسبة بشأنها .

4- تشكيل لجنة فرعية لدعم أعمال وتوصيات اللجنة العليا للمشاريع العليا للمشاريع الكبرى ومتابعتها المشار إليها في الفقرة أولاً .

علماً ان كتاب الامانة جاء الحاقاً بكتاب الامانة العامة / دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي ذا العدد م ت / 31857/15/1/1/8 في 201/10/2 موضوعه المشاريع الاستثمارية ويتضمن خمس فقرات و اشار في الفقرة ج -1 (التوقف عن استحداث مشاريع لانتاج الطاقة الكهربائية وفتح المجال امام الاستثمار في تلك المشاريع وحسب ماقرره مجلس الوزراء)

وأشارت الفقرة 4 (تركيز عمل اللجان القطاعية على رسم السياسات القطاعية وعمليات التخطيط والإشراف والمتابعة وتوجيه الخطط والبرامج والمشاريع الوزارية بما ينسجم مع فلسفة الدولة وتوجهاتها واولوياتها وخطتها الوطنية المقررة بما يحقق تنمية مستدامة ومتوازنة) .

أما الفقرة 5 فقد أشارت الى (من اجل جودة تنفيذ المشاريع ينبغي ان لا تنتهي بأستلام المشروع من المقاول او الشركة المقاوله وانما تبقى المسؤولية لفترات زمنية بعد الاستلام بحسب طبيعة المشروع وتتولى لجنة من وزارة التخطيط والوزارات والجهات التنفيذية وديوان الرقابة المالية بوضع ضوابط لذلك) .

نستنتج من هذه الاجراءات أن امانة مجلس الوزراء قد شخصت تخصيص المبالغ وعدم تنفيذ المشاريع او التلكؤ في التنفيذ او التنفيذ بنسب ضئيلة جداً لا تتناسب مع حجم التخصيصات الموضوعه للمشاريع وتضع الضوابط والتعليمات لتجاوزها .

نستنتج من اعلاه أن وزارة الكهرباء كانت في المراكز المتقدمة بمنح تخصيصات الموازنة الاستثمارية وان لوزارة التخطيط تخليط سليم في منح مبالغ التخصيصات بهدف بناء مشاريع البنى التحتية وبحسب سياسة الدولة وسعيها الى تقديم الخدمات وتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع ، كما لوحظ ان نسبة تخصيص الموازنة الاستثمارية الى الموازنة العامة ازدادت بنسب ضئيلة من 27,9 % إلى 31,7 % من عام 2010 إلى عام 2012 . كما بينا نسب التخصيص الممنوحة لوزارة الكهرباء في الاعوام أعلاه ولباقي الوزارات. فضلاً عن ان نسبة وزارة النفط كانت عالية وموازية لتخصيص وزارة الكهرباء وذلك لاهميتها ولان اعتماد تمويل موازنة جمهورية العراق من إيراد النفط وهو ما يؤيد التخطيط السليم لوزارة التخطيط . إذ إنها تمنح التخصيص لتعظيم الايراد وتقديم خدمة . ويفترض أن تبني منح التخصيص على اساس نسب التنفيذ للسنة التي قبلها كي يكون حافزاً لاستغلال التخصيص وتنفيذ المشاريع . أما التخطيط للمشاريع في وزارة الكهرباء فتم على اساس ضوابط وُضعت ولكن نسب التنفيذ هي التي تبين هل إن التخطيط في الوزارة سليم من عدمه إذ ان تنفيذ المشاريع الاجمالي في عام 2010 بلغت نسبته (90%) وفي عام 2011 (83%) وفي عام 2012 (59%) .

4-ملاحظات ديوان الرقابة المالية :

ندرج أدناه بعض من ملاحظات ديوان الرقابة المالية الواردة في التقرير السنوي للديوان للأعوام (2010 و2011 و2012) والتي تخص مشاريع وزارة الكهرباء :

1- بلغت التخصيصات المرصودة للمديرية العامة لمشاريع انتاج الطاقة الكهربائية للسنة 2010 بحدود (214) مليار دينار وكانت المبالغ المصروفة بحدود (119) مليار دينار وما زال العمل في بعض المشاريع متوقفاً من سنوات سابقة دون حصول أي تقدم في نسب انجازها رغم اهميتها

باعتبارها مشاريع ذات طاقة انتاجية عالية ومازالت الموازنة الاستثمارية تتحمل الكلفة الثابتة لها والتي كانت أكثر من مليار دينار مما يتطلب اتخاذ الاجراءات المناسبة لاعادة العمل بهذه المشاريع لتحقيق الهدف من انشاءها ولتلافي المصاريف التي تتحملها الموازنة الاستثمارية (علماء) أن نسبة تنفيذ المشاريع الصناعية لعام 2010 بلغت 90% من التخصيص مما يدل على عدم الدقة في احتساب نسب التنفيذ)

2- لم تعمل البارجتان التركيتان المؤجرتان من قبل وزارة الكهرباء والتي ادخلت للعمل في 5/17 و 2010/10/5 على التوالي بكامل طاقتها التصميمية البالغة (896160) (ميكاواط /ساعة) لكلاهما إذ بلغ الإنتاج المتحقق (560292) (ميكاواط/ساعة) ويشكل نسبة (63%) من الطاقة التصميمية للبارجتين وتشكل نسبة 9,5% من الإنتاج المتحقق لسنة 2010 البالغ (5888441) (ميكاواط/ساعة) . (وهذا يعني ضياع للايراد) .

3- لم يتم استلام محطة كهرباء الكحلاء الغازية بالرغم من إنتاجها (41600) (ميكاواط/ساعة) خلال فترة التشغيل التجريبي في شهري أيلول وتشرين الاول /2010 (ممايعني أيضاً خسارة طاقة وأيراد) .

4- عدم استبعاد الطاقة التصميمية للوحدة الاولى لمحطة كهرباء الهارثة المتوقفة عن العمل بتاريخ 2010/6/14 البالغة (1738000) (ميكاواط/ساعة) بسبب تعرضها للحريق (ذكرت ضمن المعوقات التخريب والاعمال الارهابية) .

5- عدم دقة الطاقات المخططة لقسم من محطات المديرية العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية /صلاح الدين إذ لوحظ إنها قدمت بأكثر من الطاقات المتاحة وهذا يؤثر انخفاض التخطيط نسبة الى الطاقة التصميمية والذي ادى الى ارتفاع الإنتاج الكلي للطاقة عن المخطط وبنسبة عالية .

6- تعتمد المديرية العامة لتوزيع كهرباء الفرات الاوسط على 47 مولدة لغرض تغذية محطات التوزيع التابعة لها ويلاحظ ضالة الطاقة الكهربائية المتولدة عن هذه المولدات مقارنة بكميات الوقود المستخدمة ، مما يؤثر عدم جدواها الاقتصادية والحاجة لاعادة النظر في عملية تشغيلها وتقليل كلفها (وهذا يعود الى التخطيط لوزارة الكهرباء) .

7- لم تتسلم المديرية العامة لنقل الطاقة الكهربائية الخط الايراني استلاماً نهائياً لغاية اعداد التقرير(في عام 2011) مع العلم انه تم دخول الخط للخدمة في نيسان /2006 وقد بررت اسباب ذلك بوجود مشاكل عالقة مع المتجاوزين على موقع مرور الخط اضافة الى بعض المشاكل التي وردت في محضر الاستلام الاولي للخط ، ممايتطلب حل المشاكل واستلامه استلاماً نهائياً .

8- انخفضت الكمية المستلمة من مصادر انتاج الطاقة الكهربائية لسنة 2010 بنسبة 10% عن السنة السابقة الامر الذي انعكس على انخفاض كميات مبيعات الطاقة لمنافذ التسويق الحالية 11% عن السنة السابقة .

9- الضياعات في الطاقة ووجود زيادة كبيرة في نسبة الضياعات لبعض المديريات إذ تجاوزت النسبة المسموح بها (وهذا تم تشخيصه في أعلاه وتوضيح تأثيره على الايراد) .

وندرج بعض الملاحظات من تقرير الديوان السنوي لعام 2011 :

1- باشرت شركة المقاوله STIS بأعمال التنفيذ في موقع العمل للمشروع بتاريخ 2004/4/28 على ان يتم انجاز كافة اعمال المشروع خلال مدة 12-14 شهر من تاريخ المباشرة بالعمل والتي حددت في عقد المقاوله وبعد مرور 21 شهر من مدة التنفيذ اي بتجاوز 7 أشهر على المدة

التعاقدية وصلت نسبة الانجاز في المشروع 88% إذ قامت الشركة المقاوله بافتعال عدة اسباب لإيقاف العمل في المشروع وخاصة الخلافات المالية مع الوزارة وعلى الرغم من ذلك لم نلاحظ قيام الوزارة بابلاغ الشركة المقاوله بدخولها في الغرامات التأخيرية حسب عقد المقاوله لحنها على انجاز المشروع في الوقت المحدد له .

2- نتيجة لضعف صياغة بنود عقد المقاوله وخاصة الدفعات المالية المستحقة للشركة المقاوله لتنفيذ فقرات العمل لوحظ صرف مبالغ بعض الاعمال على الرغم من عدم تنفيذها من قبل الشركة المقاوله ودون وجه حق بلغ مجموعها (25483584) دولار .

3- قيام الوزارة بتنفيذ بعض الاعمال في موقع المشروع من تخصيصات الوزارة وبمبلغ 7458 مليون دينار والتي كانت من الالتزامات التعاقدية مع الشركة المقاوله stis مما حمل المشروع مبالغ اضافية اخرى تضاف الى المبلغ التعاقدى لانشاء المحطة . وأيضا تحميل المشروع مبلغ 126 مليون دينار وذلك لاعادة تنفيذ بعض الاعمال التي نفذت بصورة مخالفة .

4- بلغ مجموع المبالغ المترتبة في ذمة الشركة المقاوله 10827500 دولار و4056000 يورو مما يتطلب من الوزارة اتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة لاسترداد هذه المبالغ من الشركة المقاوله بعد ان تم انهاء عقد المقاوله وسحب العمل من الشركة المقاوله بتاريخ 2011/5/26 ،

5- لم تقم الوزارة باستقطاع قيمة المبالغ المترتبة على الشركة المقاوله (الحره الدولية) وذلك لعدم تجهيزها لبعض المعدات للمحطة وكذلك عدم تنفيذها لفقرات العمل المثبتة في جدول كميات المقاوله في المشروع والتي بلغ مجموعها 4153687 دولار، مما يتطلب استقطاع هذه المبالغ من استحقاقات الشركة المقاوله عند اجراء الذرعة النهائية للمشروع .

وندرج بعض الملاحظات من التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لعام 2012 :

1- قامت المديرية العامة لانتاج الطاقة الكهربائية بالتعاقد مع شركة اردنية غير مسجلة لدى دائرة تسجيل الشركات الاجنبية خلافاً للفقرة 1 من القسم الثاني من تعليمات تسجيل فروع مكاتب التمثيل التجاري للشركات الاجنبية رقم 149 في 2004/2/29 ، وقبولها بمنشا هندي في حين ان المناشئ المطلوبة من شركات تم تسميتها .

2- بالرغم من قيام الوزارة بصرف مبالغ كبيرة جداً على عمل المحطة للسنوات من 2007 لغاية 2010 مجموعها 616680 ستمائة وستة عشر مليار وستمائة وثمانون مليون دينار غلاناها لم ترتق بانتاجية المحطة للطاقة الكهربائية للمستوى المطلوب في تغذية الشبكة الوطنية لسد جزء من النقص الحاصل في الطاقة الكهربائية .

3- لم تقم الدائرة باستقطاع كامل مبلغ الغرامة التأخيرية بحق الشركات المقاوله التي اخلت ببند عقد المقاوله المبرم معهم لتجهيز الوقود والمواد المستوردة الى محطة القدس الغازية وكما موضح ادناه:

أ- عقد رقم 50 في 2007/7/7 بمبلغ 70 مليون دينار لشركة البدر لنقل الوقود .

ب- عقد رقم 97 في 2009/12/22 بمبلغ 22 مليون دينار لشركة تالة للمقاولات .

ج- 2011/1/24 بمبلغ 2132 لليون دينار لشركة خلايا النحل لنقل الوقود .

الملاحظات عديدة منها ما يخص رأي الديوان بالعقود المبرمة وما يخص التنفيذ والنشاط وكيفية احتساب الطاقة المباعة والضائعة والايراد ومن بعض ملاحظات ديوان الرقابة التي ذكرت اعلاه نستنتج الآتي :

- 1- أن عقود وزارة الكهرباء فيها العديد من المخالفات تؤدي الى تكبد الوزارة مبالغ اضافية وايضا الى سوء التنفيذ .
 - 2- تتعاقد الوزارة بأكثر من الكلفة الكلية للعقد .
 - 3- زيادة نسب الطاقات الضائعة سنويا دون اتخاذ الاجراءات اللازمة لتقليلها إذ ان ديوان الرقابة المالية يشير اليها في تقاريره ويؤكد لما لها من اهمية وتأثير والاستفادة منها للتجهيز وبالتالي على الإيرادات .
 - 4- ماتضمنته الملاحظات بعدم قراءة المقاييس لفترات طويلة وايضاً ما يخص تعرفه الكهرباء .
 - 5- وجود مبالغ للوزارة مستحقة لاسباب لم تتخذ الوزارة الاجراءات اللازمة لاستردادها .
 - 6- عدم الدقة في تقدير الطاقة التصميمية .
 - 7- عدم متابعة تنفيذ المشاريع وتنفيذ ملاحظات الاستلام الابتدائي لاتمام الاستلام النهائي إذ ان اغلب المشاريع لم يتم استلام نهائي لها .
- نستنتج من اعلاه أن زيادة نسب الموازنة الاستثمارية تسهم في بناء البنى التحتية أي ان التخطيط من وزارة التخطيط سليم ولكن تنفيذ وزارة الكهرباء للمشاريع غير سليم .

المحور الرابع : الاستنتاجات والتوصيات

اولاً:- الاستنتاجات

اهم استنتاجات الجانب النظري :

- 1- إن الموازنة العامة من أهم ادوات التخطيط المالي التي تحدد أهداف الحكومة وسياساتها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد فهي خطة مالية تتضمن تقديرات المصروفات والإيرادات العامة لسنة مالية قادمة ، تصدر بقانون من السلطة التشريعية .
- 2- تعكس الموازنة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الحكومة كونها تشمل البرامج والمشاريع المطلوب تنفيذها في السنة المالية القادمة من اجل تحقيق اهداف محددة في اطار الخطة المالية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة .
- 3- خدمات البنى التحتية من الخدمات التي تهتم الدولة بتوفيرها والإشراف عليها وتُقاس درجة تقدم المجتمع وتطوره عن طريق توفير خدماته وبناء التحتية وتطويرها .
- 4- إن أهمية البنى التحتية إجتماعية وسياسية لان فائدتها لاتعود على فرد او مجموعة أفراد أو جهات معينة وانما تعود على افراد المجتمع والقطاعات كافة .
- 5- المشكلات التي تعيق تقديم خدمات البنى التحتية هي ادارية وهي اهم المشكلات وتتمثل بالقوانين والتشريعات وعدم التنسيق بين الوزارات وتخطيطية وتتعلق بتخطيط المدن العمراني وتمويلية وتتعلق بالموارد المالية وهي العنصر الفعال والسياسات والمشكلات المؤسسية .
- 6- ان الموازنة الاستثمارية هي جزء من الموازنة العامة للدولة وتهدف الى تخطيط المشروعات وراقبتها التي تنتج عنها إضافة موجودات ثابتة جديدة أو تطوير او إحلال البعض بما يتماشى مع التطورات التكنولوجية المعاصرة .

7- إن دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية للمشروعات الاستثمارية لها أهمية في اختيار أفضل المشروعات وتحديد مكان إقامتها والوقت الأفضل لإقامتها والفئة المستهدفة ومقدار تحقيقها الفائدة أو المنفعة وتحديد مصادر تمويلها .

أهم استنتاجات الجانب العملي :

1. إن تأخر إصدار وتشريع الموازنة الاتحادية وعدم الالتزام بتوقيتات إعداد الموازنة العامة المحددة بموجب قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 يؤدي الى تأخر الكثير من المشاريع ويؤثر سلباً على تنفيذها وهذا ينعكس بشكل أو باخر على تقديم الخدمة للمواطن ، وهذا يتطلب التنسيق بين مجلس الوزراء ومجلس النواب للاسراع بالمصادقة على الموازنة .

2. إن تحديد التخصيصات لوزارات الدولة والدوائر غير التابعة لوزارة من الموازنة الاستثمارية على وفق تخطيط سليم من وزارة التخطيط بالاستناد الى توجهات الدولة وسياساتها واولوياتها وتكون موجهة لبناء البنى التحتية وتقديم الخدمات ، وعلى وزارة التخطيط عند وضع التخصيصات أن تأخذ بالحسبان نسب تنفيذ المشاريع للوزارة للسنة التي قبلها وذلك لتحقيق هدفين :

أ- عدم حجز مبالغ الموازنة الاستثمارية لدى وزارة لا تحقق نسب تنفيذ للمشاريع .

ب- لكي تكون حافزاً للوزارات على العمل على استغلال التخصيص الممنوح لها وتنفيذ المشاريع لكي تمنح تخصيصاً للموازنة الاستثمارية في السنة التي تليها وبالنسب التي تطلبها، وهذا يؤيد قبول فرضيتي البحث .

3. زيادة المصروفات الاستثمارية في الموازنة من اجمالي المصروفات العامة هو اتجاه منسجم مع السياسات والتوجهات الجديدة للدولة في تحقيق التنمية والتطور ولاسيما ان العراق من الدول النامية التي تحتاج الى موارد كبيرة وهائلة لإعادة إعمار البنى التحتية في المجالات جميعها ومنها الطاقة الكهربائية

4. زيادة التخصيصات الاستثمارية لمشاريع قطاع الكهرباء يعكس رغبة الحكومة في معالجة مشكلة الانقطاع المستمر في الطاقة الكهربائية وتحقيق رفاهية الفرد والمجتمع .

5. لوحظ ضعف الاهتمام بدراسات الجدوى للبرامج والمشروعات سواء أكان ذلك من الجهات المستفيدة التي غالباً ما تُعد من غير المختصين بالعلوم المحاسبية والاقتصادية ، أم من الجهات التخطيطية المتمثلة بوزارة التخطيط التي تكتفي بأرفاق دراسات الجدوى ضمن وثائق طلب تخصيصات المشروع ، إذ إن دراسات الجدوى المعدة من وزارة الكهرباء غير دقيقة وان جداول الكميات تفتقر في بعض المشاريع الى الكلف التخمينية او تحديد سعر الفقرة بصورة دقيقة وقد لا تشمل تفاصيل المشروع جميعها ومن ثم ادى ذلك الى قيام الوزارة بتحمل تكاليف اضافية لاستكمال المشروع وهذا الاستنتاج ممكن الرجوع اليه عن طريق ملاحظات تقارير ديوان الرقابة المالية .

6. اختيار شركات غير رصينة وسحب العمل منها لتأخرها ، مما سبب ضياع الوقت واهدار المال لذا ينبغي اختيار شركات اجنبية رصينة ولديها اعمال مماثلة ومركز مالي قوي وضرورة تقديم تسهيلات الى تلك الشركات (من حيث سمات الدخول وتسجيل الشركات ،

وتقديم تسهيلات في الموائى والكمارك لحرية الاستيراد وايجاد حل لمشاكل الفحص وشهادة المنشأ).

7. عدم إقرار كثير من القوانين التي يقف عدم اقرارها حائلاً بوجه عملية التنمية وعائقاً امام الوزارات لانجاز مشاريعها وهذا يتطلب التعاون بين مجلس الوزراء والبرلمان لانجاز هذه القوانين وفعلاً شخصت الامانة العامة لمجلس الوزراء عدم جباية مبالغ وزارة الكهرباء بالكامل واصدرت القرار (119) الذي يتضمن طلب ارفاق براءة الذمة من ديون استهلاك الكهرباء ضمن المستمسكات المطلوبة اصولياً تلاه القرار (160) بالتريث وتشكيل لجان لوضع نظام للجباية ثم تلاه القرار(392) لاقرار توصيات اللجنة المشكلة ، فضلاً عن اهتمام امانة مجلس الوزراء بالمشاريع الاستثمارية وتشكيل لجان رئيسة وفرعية تتولى تخطيط المشاريع الكبرى والمصادقة والإشراف عليها ومتابعتها بالتنسيق مع الوزارت والجهات ذات العلاقة بحسب كتابيها 31857 في 2013/10/20 و33677 في 2013/11/7 .

8. لوحظ ضعف في التنسيق ما بين الجهات المتخصصة بالتخطيط العمراني والجهات المسؤولة عن إدارة المشاريع الاستثمارية للطاقة الكهربائية مما أدى الى عدم تنفيذ عدد من المشاريع بسبب عدم تخصيص الاراضي لأقامة المشاريع مع مراعاة التصاميم الأساسية للمدن .

9. إن نسب التنفيذ المالية الفعلية لمشاريع وزارة الكهرباء الاستثمارية كانت متدنية ، أما عند احتساب النسبة بالمبالغ المدفوعة التي في جزء منها سلف فكانت جيدة ، إن عدّ السلف التشغيلية جزءاً من نسب التنفيذ لاتغير من الحقيقة .

10. الاعمال الارهابية والوضع الامني يؤثر في انتاج الطاقة الكهربائية وتوزيعها والمبالغ المصروفة وكذلك في اداء المقاولين وفترة التنفيذ للمقولة والمدد الممنوحة .. الخ .

ثانياً :- التوصيات

1. في ضوء الاستنتاجات السابقة يمكن تقديم مجموعة من التوصيات وهي:
2. التنسيق بين أمانة مجلس الوزراء ومجلس النواب للمصادقة على الموازنة العامة للدولة قبل بداية السنة ولأصدارها من الجهات التشريعية في موعدها المحدد بقانون الادارة المالية والدين العام 95 لسنة 2004 لغرض قيام الوزارات بأعمالها واستغلال التخصيص والالتزام بتوقيات الموازنة العامة .
3. أن يكون هناك تنسيق بين وزارة المالية ووزارة التخطيط في منح التخصيصات السنوية المدرجة وحسب نسب التنفيذ للمشاريع في السنة التي قبلها .
4. الدقة في وضع دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية التي تعدها وزارة الكهرباء للمشاريع وان تستند البرامج والمشروعات الى دراسات جدوى حقيقية دقيقة وأن تشمل وتغطي الفقرات كافة لتجنب الوزارة تحمل تكاليف اضافية ونظراً لوجود الملاحظات الكثيرة من ديوان الرقابة المالية على دراسات الجدوى يفضل أن يتعاقد مع مكاتب استشارية لوضع دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية مع الاخذ والمراعاة للكلف التخمينية الكلية للمشروع
5. العمل على دراسة واقع حال المشاريع الاستثمارية المتلكنة وأخذ القرارات الخاصة بالغاء أي منها في حال ثبت عدم جدواه والاستفادة من التخصيصات المالية المحددة لها في مشروعات مجدية .

6. إن مشاريع وزارة الكهرباء من المشاريع الفنية التخصصية مما يستوجب عند التنفيذ الاستعانة بملاكات وشركات عالمية متخصصة في مجال الطاقة الكهربائية وإختيار الشركات من وزارة الكهرباء المعروفة بأعمالها الرصينة ، وتقديم التسهيلات من الموائى والكمارك وتسهيل الاجراءات الكمركية .
7. وضع الاجراءات والحدود للتجاوزات على خطوط الطاقة الكهربائية وتفعيل القرار 160 لعام 2013 لأمانة مجلس الوزراء فضلاً عن تفعيل توصيات اللجنة الواردة في كتاب أمانة مجلس الوزراء ذي العدد 33677 في 2013/11/7 ، ويمكن ان يكون من ضمن الإجراءات تفعيل دور الملاك الفني في وزارة الكهرباء المسؤول عن توزيع الطاقة الذي بإمكانه تحديد الخطوط التي يكون التجاوز فيها ومنح حوافز لهم لمنع تسريب الطاقة.
8. التزام وزارة الكهرباء بالاجابة على ملاحظات ديوان الرقابة المالية وتنفيذ توصياتها وعدم تكرارها .
9. تشريع قانون لوزارة الكهرباء ، ودعم قانون الوزارة بقوانين سائدة لردع التجاوزات على منظومة الطاقة بمفاصلها كلها وتحديد العقوبات المناسبة لكل نوع من التجاوزات .
10. الاستعانة بشركات متخصصة في مجال التخطيط العمراني طويل الامد وتخصيص الاراضي مسبقاً للدوائر الخدمية ومنها دوائر وزارة الكهرباء مع الأخذ بالحسبان حجم مشاريع الوزارة والتوسع السكاني .
11. عدم إقرار المشاريع من قبل وزارة التخطيط ضمن الموازنات الاستثمارية إلا بعد التأكد من ملكية الاراضي وان يكون شرط إرفاقها مع دراسات الجدوى .

المصادر

1- المصادر العربية :

أولاً : القوانين والتعليمات :

1- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق 2010

2- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق 2011

3- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق 2012

4- التعليمات الحسابية (8) لسنة 2001

5- قانون الادارة المالية والدين العام 95 لسنة 2004

6- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية (1) لسنة 2008

ثانياً: الكتب العربية والاطاريح والبحوث والرسائل والدوريات :

1. البنا ، 2011 : بشير عبد الحفيظ البنا "الاسس العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية " دار

اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع - الاردن : ط1 ، 2011

2. الحارس ، 2000 : د. اسامة الحارس "المحاسبة الادارية " دار الحامد للنشر والتوزيع ، الاردن

2004:

3. الزهاوي ، 2008 : سيروان عدنان الزهاوي "الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في

القانون العراقي" منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب - جمهورية العراق : ط1 ، 2008

4. الصيرفي ، 2003 : محمد عبد الفتاح الصيرفي "دراسات الجدوى الاقتصادية وتقييم

المشروعات جامعة العلوم التطبيقية " دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، الاردن : 2003.

5. القريشي، 2009 : د.مدحت القريشي "دراسات الجدوى الإقتصادية وتقييم المشروعات الصناعية" دار وائل للنشر ، الاردن ، ط1: 2009 .
6. الكرخي، 1999 : د. مجيد عبد جعفر الكرخي "الموازنة العامة للدولة - مفهومها واساليبها اعدادها واتجاهاتها الحديث" دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد : 1999 .
7. النجار ، 1982 : د. عبد الهادي النجار "اقتصاديات النشاط الحكومي" جامعة تكريت ، الكويت ، بدون طبعة .
8. النجار، 2006 : د. يحيى غني النجار "تقييم المشروعات دراسات الجدوى وتقييم كفاءة الاداء" المستقبل للطباعة والتصميم ، بغداد : 2006 .
9. الوادي وآخرون، 2010 : د. محمود حسين الوادي ود.حسين محمد سمحان ود.ابراهيم محمد خريس "دراسات الجدوى الاقتصادية والمالية" دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان .
10. جودة وآخرون، 2009 : د.أ.محفوظ جودة ود. حسين اليحيى ود. حسني خربوش "تحليل وتقييم المشاريع" الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات بالتعاون مع جامعة القدس المفتوحة ، جمهورية مصر العربية : 2009 .
11. حماد والبحر، 1990 : د.أحمد هاني بحيري حماد ، د. حصة محمد احمد البحر "أصول المحاسبة الحكومية" منشورات ذات السلاسل ، الكويت : ط1، 1990 .
12. عصفور، 2009 : محمد شاكر عصفور "أصول الموازنة العامة" دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان- الاردن ، ط2: 2009 .
13. كداوي، 2009 : د.طلال محمود كداوي "تقييم القرارات الاستثمارية" دار الاثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل : 2009 .
14. محمود، 2011 : رأفت سلامة محمود "المحاسبة الحكومية" دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان : ط1، 2011 .
15. البغدادي ، 1998 : صلاح صاحب شاكر "الموازنة واسس تخطيطها في الوحدات الاقتصادية الخدمية (المنظمات الحكومية غير الهادفة للربح) دراسة تطبيقية في وزارة الداخلية / مديرية المرور العامة" أطروحة دكتوراه فلسفة في المحاسبة ، مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد في جامعة بغداد .
16. الذهبي ، 2001 : جلييلة عيدان " دور المعلومات المحاسبية في ترشيد القرارات الاستثمارية - دراسة في ضوء المدخل الاستراتيجي لنظم ادارة الكلفة - دراسة تطبيقية في الشركة العامة للزيوت النباتية ، أطروحة دكتوراه فلسفة في المحاسبة مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد.
17. شكارا ، 2010 : موفق عباس باقر "ستراتيجية إعداد الموازنة التعاقدية لحكومة بغداد المحلية" أطروحة دكتوراه فلسفة في المحاسبة مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد في جامعة بغداد .
18. الربيعي ، 2009 : مؤيد جبر حميدي "تخطيط خدمات البنى التحتية (الحالة الدراسية مدينة الصدر)" بحث مقدم الى المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي بجامعة بغداد .
19. المخزومي ، 2011 : شيماء طاهر مجيد " أطار مقترح للرقابة المالية على مشروعات الموازنة الاستثمارية (بحث تطبيقي في وزارة العلوم والتكنولوجيا)" بحث المحاسبة القانونية مقدم الى المعهد العربي للمحاسبين القانونيين .
20. عبد الرضا ، 2009 : خليل ابراهيم " رقابة مصروفات المشاريع الاستثمارية في ظل الموازنة الاتحادية في العراق (دراسة تحليلية لهيكل معلومات الموازنة العامة الاتحادية ودليل الحسابات)" بحث المحاسبة القانونية مقدم الى المعهد العربي للمحاسبين القانونيين .
21. علاوي ، 2008 : بشرى مشتاق " واقع دراسات الجدوى الاقتصادية في تمويل القروض للمشاريع الاستثمارية وأفاق تدعيمها وتطويرها (دراسة تطبيقية في صندوق التنمية 2000-2005)" بحث المحاسبة القانونية مقدم الى المعهد العربي للمحاسبين القانونيين .

22. محمود ، 2008 : ابتهاج محسن " دور اللامركزية في إدارة وتخطيط خدمات البلدية " مشروع دبلوم عالي مقدم الى المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي ، جامعة بغداد .
23. الخفاجي ، 2013 : حيدر جاسم حمزة " إعداد الموازنة الاستثمارية للدولة وإقرارها مابين توجهات التخطيط الأستراتيجي والمتغيرات الاقتصادية والسياسية في العراق " رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد جامعة بغداد .
24. علي ، 201 : علي حسون " أثر تغيير استعمالات الأرض للشوارع السكنية الى تجارية على البنية التحتية الفنية في مدينة بغداد (منطقة الدراسة جزء من شارع صفي الدين الحلي)" رسالة مقدمة الى معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا .
25. الحسني ، 2005 : د.احمد بن حسن "دراسة شرعية اقتصادية لتمويل مشاريع البنية التحتية بأسلوب البناء والتشغيل ثم الاعادة "
26. الهيتي ، 2011 : مازن عبد الرحمن "دور البيئة الاساسية في النشاط الاقتصادية (الماء والكهرباء) كلية التربية للعلوم والانسانية /جامعة الانبار .
27. عبد الفتاح : أ.د.زكريا فريد عبد الفتاح "إعداد الموازنات التخطيطية "كلية التجارة /جامعة عين شمس
28. وزارة التخطيط " اسس اعداد دراسات اجدوى الاقتصادية للمشروعات الاستثمارية ذات الطبيعة الخدمية ، تعليمات رقم (1) لسنة 1984 (المعدلة) ، 1990 والسارية المفعول 2007 المعدل .
29. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي " اسس دراسات الجدوى لمشاريع التنمية" 2008 .
30. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي "اسس دراسات الجدوى الاقتصادية" 2009 .
31. وزارة التخطيط / دائرة البرامج والاستثمارات الحكومية / قسم الدراسات والاستشارات "مشاكل ومعوقات تنفيذ المشاريع الاستثمارية " 2012 .
32. وزارة التخطيط /دائرة البرامج والاستثمارات الحكومية / قسم الدراسات والاستشارات "معايير تحديد أولويات الاستثمارات العامة واختيار المشاريع"
33. وزارة التخطيط" واقع انتاج واستهلاك الكهرباء في العراق " 1992 .
34. وزارة التخطيط / التقرير الاقتصادي العراقي 2010.
35. وزارة التخطيط / التقرير الاقتصادي العراقي 2011.
36. وزارة الكهرباء / مركز المعلوماتية /التقرير الاحصائي السنوي 2010.
37. وزارة الكهرباء / مركز المعلوماتية /التقرير الاحصائي السنوي 2011.
38. وزارة الكهرباء / مركز المعلوماتية /التقرير الاحصائي السنوي 2012 .
39. تقرير ديوان الرقابة المالية السنوي لعام 2010 ، 2011 ، 2012 .

2- المصادر الاجنبية:

1. Cleland, | , David&Ireland,Rlewies "pproject management ,StRatejic design and implementation" s th ed.2006 th mc Grawtillcom. future work build-operate- transfer project, new york, 1996.
2. Zimer man.jerold H.mc Watter .Chery s.moves .Date C. "Management Accounting Analysis and Inter pretation "2nd edition. MC Crow –Hill,Irwin,2001.