

تأثيرات البيئة السياسية على برامج ومشاريع الاستثمار الحكومي في العراق بعد عام 2003 (سيناريوهات مستقبلية)

قصي سعد كاظم العمار
الباحث

أ.د. قصي عبود فرج
الجامعة المستنصرية / كلية الإدارة والاقتصاد

P: ISSN : 1813-6729
E : ISSN : 2707-1359

<http://doi.org/10.31272/JAE.43.2020.126.11>

مقبول للنشر بتاريخ : 2020/11/4

تاريخ أستلام البحث : 2020/10/20

المستخلص :

يهدف البحث الى توضيح تأثير المخاطر السياسية التي تواجه تنفيذ البرامج التنموية والمشاريع الاستثمارية وبيان دور البيئة السياسية الملائمة في تعزيز كفاءة الإنفاق الاستثماري في العراق . وتوصل البحث الى أن غياب البيئة السياسية الملائمة تؤدي الى تدني كفاءة الاستثمارات الحكومية وضعف أداء النشاط الاستثماري . كما اوصى البحث الى ان المشاكل والتعقيدات في الوضع السياسي والاداري في العراق تحتاج الى الارادة السياسية والتصميم في بناء مؤسسات حكومية تكون مدعومة بأطار قانوني وتنظيمي من شأنها احياء المشاريع الاستثمارية والبرامج التنموية في المستقبل المتوسط او البعيد .
الكلمات المفتاحية : البيئة السياسية ، الاستثمار الحكومي ، سيناريوهات مستقبلية

المقدمة :

تمارس البيئة السياسية تأثيراً كبيراً على نتائج المشاريع والبرامج الاستثمارية من خلال تأثيرها على تطوير الاداء ، وجودة الادارة ، وسرعة اتخاذ القرارات . كما تعتبر عاملاً حاسماً في توفير الاطار الملائم لنجاح وتنفيذ المشاريع والبرامج الاستثمارية ومواجهة التحديات التي تواجه عملية تنفيذ المشاريع الاستثمارية التي تظهر في مراحل بدء المشروع وتنفيذه ومراحل التشغيل وتشمل هذه التحديات: الانتهازية من قبل الاطراف المسؤولة عن التنفيذ ، بالإضافة الى المخاطر المتمثلة بالتدخلات السياسية المتكررة في القرارات ، وقضايا الفساد المالي والاداري في الاستثمارات الحكومية التي تتم من خلال استخدام موارد ذات جودة رديئة ، مما يجعل الاستثمار الحكومي أكثر تكلفة وأقل احتمالاً للوفاء بالمتطلبات والمواصفات المطلوبة.



● بحث مستل من رسالة ماجستير

مجلة الإدارة والاقتصاد
العدد 126 / كانون الاول / 2020
الصفحات : 146-157

مشكلة البحث

تستند مشكلة البحث على السؤال الآتي :

- هل ان النشاط الاستثماري الحكومي في العراق يعمل ضمن بيئة سياسية ملائمة ؟

فرضية البحث

أن تدني كفاءة الإنفاق الاستثماري الحكومي وضعف استجابة مستوى التكوين الرأسمالي للتغيرات في النفقات الاستثمارية الحكومية في العراق يعود الى غياب البيئة السياسية الملائمة لإنجاز المشاريع الاستثمارية والبرامج التنموية .

هدف البحث

يهدف البحث الى :

1- متابعة البيئة السياسية في العراق وبيان مدى تأثيرها على نتائج البرامج والمشاريع الاستثمارية .

2- بيان دور البيئة السياسية الملائمة في تعزيز كفاءة الإنفاق الاستثماري في العراق .

اهمية البحث

أن البيئة السياسية الملائمة لإنجاز الأعمال في مشاريع الاستثمار الحكومي تمثل أحد أهم القضايا الهامة التي ينمو ويتطور من خلالها اداء الاستثمارات الحكومية والاقتصاد عموماً .

منهجية البحث

أستناداً الى البيانات والمؤشرات الدولية الرسمية المتاحة ، تم الاعتماد على المنهج الاستنباطي من أجل التحقق من هدف البحث واثبات صحة الفرضية من عدمها . بأضافة الى المنهج الاستنتاجي لإستشراف مستقبل البيئة السياسية في العراق .

الحدود المكانية والزمانية

تتخذ الدراسة من العراق بعداً مكانياً لها ، أما الحدود الزمنية للدراسة تتطلق من سنة 2003 باعتبارها سنة تغيير نظام الحكم في العراق ، ويستمر البعد الزمني بالاستناد الى ما متاح من بيانات، كما ان اغلب فقرات الدراسة تغطي المدة الزمنية لغاية (2017 - 2018 - 2019) .

المطلب الاول : الاستثمار الحكومي والبعد السياسية (اطار نظري) :

اولاً : الاستثمار الحكومي (المضمون النظري)

يُعرّف الإنفاق الاستثماري الحكومي على انه الإنفاق الذي تقوم به الحكومة ويترتب عليه زيادة في رأس المال الإنتاجي وزيادة في رأس المال الاجتماعي والذي تم إنفاقه خلال أكثر من سنة مالية واحدة ، حيث يتسم عادة بضخامة المبالغ التي يتم إنفاقها على المشروع الواحد . ويتم تمويل الإنفاق الاستثماري بطرق مختلفة حيث يتم تمويله إما من الفائض المتحقق في الموازنة ، أو من خلال القروض الداخلية أو الخارجية ، أو عن طريق الإصدار النقدي الجديد ، او قد يكون هناك تخصيص استثماري في الموازنة الاستثمارية يعكس توجه السياسة الاستثمارية للدولة ، بحيث يساهم في تحريك عجلة النمو الاقتصادي وتوظيف عناصر بشرية جديدة¹ . وكذلك يُعرّف الإنفاق الاستثماري الحكومي بأنه أداة من الأدوات المالية للدولة والتي تستخدم من أجل تعزيز النمو الاقتصادي والرفاهية الاجتماعية ، وتساهم في تحقيق التوازن بين الدورات الاقتصادية وتكوين فرص عمل جديدة ، وغالباً ما يشمل الإنفاق الاستثماري الحكومي استثمارات طويلة الأجل في البنية التحتية وكذلك عمليات البحث والتطوير².

ثانياً : المضمون النظري للبعد السياسي

يُعبر البعد السياسي عن وجود سلطة قوية تتمتع بشرعية وإرادة شعبية قوية أي أنها وصلت الى الحكم عن طريق انتخاب الهيئات المركزية والمحلية بطرق نزيهة وشفافة³ ، وذلك لأن الشرعية والتمثيل هما اللذان يعبران عن المشاركة الصحيحة والفاعلة بين الحاكم والمحكوم مما يؤدي الى وجود تفاعل إيجابي بين الطرفين بالشكل الذي يحقق التعاون والإنصاف في خدمة جميع أفراد المجتمع بدلاً من الاستمرار بالتنازع والذي تتوقف من خلاله عجلة البناء في مختلف قطاعات الدولة وصياح مصالح أغلب الأفراد لذا لا بد من اتباع النظام الديمقراطي ، لأن هذا النظام يسمح لكل القوى المتنافسة سياسياً من المشاركة والانخراط في عملية الإصلاح الدائم والالتزام بالشفافية من أجل نيل ثقة الناخبين على أن يلتزم المعارضون في بيان المشاكل والاختلالات في إطار العلانية والشفافية والاعتماد على وسائل المحاسبة والمساءلة التي تنتجها لهم قوانين النظام الديمقراطي بهدف كسب جولة انتخابية لاحقة من خلال تحويل الرأي العام لصالحهم⁴. كما أن هذه الآليات التي تنتج عن النظام الديمقراطي لا تساعد فقط في تحقيق الاستقرار وتوفير الأمن المدني بل تساعد أيضاً في تحقيق التداول السلمي للسلطة دون اللجوء الى حالات العنف السياسي وكذلك تساعد على تحقيق التوافق بين جميع الأطراف السياسية المتنافسة مما يؤدي الى تكوين أرضية مناسبة للدول قائمة على العدالة والقانون واخضاع كل من الحاكم والمحكوم لعملية المساءلة والمحاسبة ومن ثم يتم ترتيب العملية السياسية وفق أسس وقواعد معينة هذا يعني أن النظام الديمقراطي للدولة ضروري للتأكيد على مشروعية وفاعلية الحكومة وتحقيق التوزيع العادل للموارد الاقتصادية وكذلك ترسيخ وتعزيز مبادئ المسؤولية والمشاركة والشفافية⁵.

ثالثاً : دور البيئة السياسية في تطوير البرامج ومشاريع الاستثمار الحكومي

توفر البيئة السياسية الملائمة الاستخدام الفعال للموارد ، الأفراد ، السياسات ، العمليات ، والنظم من جانب المؤسسات ومشاريع الاستثمار الحكومي التي تسعى الى الوفاء بمسؤولياتها في تقديم الخدمات لأفراد المجتمع بكفاءة وفعالية⁶ ، و من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف التي تسعى السياسات الاستثمارية الى تحقيقها وهذه الأهداف تتحدد غالباً في تحقيق أكبر معدل نمو اقتصادي ممكن ، تحقيق التوظيف الكامل ، تحسين قيمة العملة الوطنية ، اضافة الى الاهداف الفرعية الاخرى⁷. وأن البيئة السياسية الملائمة تؤثر في أداء الاستثمارات الحكومية من خلال تأثيرها في المشاريع المزمع تنفيذها وما يتعلق بها من التدابير والاجراءات خلال عملية التنفيذ من اجل تحقيق الأهداف المجتمعية ، والاهداف المباشرة ، وتطوير انظمة العقود ، وتعزيز انظمة الرقابة والشفافية والمشاركة ، لذلك يرى (Asadullah Khan el at) ان تطوير البيئة السياسية والتنظيمية على مستوى المؤسسات الحكومية وإدارة المشاريع الاستثمارية يوفر بيئة ملائمة لاتخاذ القرارات المناسبة وتطوير المشاريع وتنفيذها بكفاءة وفعالية من اجل تحقيق الاهداف الاستراتيجية المنصوص عليها بالخطة الاستثمارية⁸. كما ان توفير البيئة السياسية الملائمة في البرامج والمشاريع الاستثمارية يُعدّ من الاجراءات المهمة للجهات الراعية للاستثمارات الضخمة ، وبالتالي فهي تمارس تأثيراً كبيراً على نتائج المشروع من خلال تأثيرها في جودة الادارة وسرعة اتخاذ القرارات التي تُعدّ عاملاً حاسماً في توفير الاطار الملائم لنجاح وتنفيذ المشاريع والبرامج الاستثمارية ومواجهة التحديات التي تواجه عملية الادارة والتي تظهر في مراحل بدء المشروع وتنفيذه ومراحل التشغيل وتشمل هذه التحديات: الانتهازية من قبل الاطراف المسؤولة عن التنفيذ ، وكذلك التعارضات بين الاطراف المسؤولة عن صنع القرار في كل مرحلة من المراحل المتعاقبة والمتداخلة في التصميم والبناء والعمليات التي تؤدي الى استثمارات دون المستوى المطلوب بسبب انشغال الجهات المسؤولة بمتابعة مصالحها الشخصية على حساب المنافع الاجتماعية، بالإضافة الى المخاطر السياسية والتنظيمية المتمثلة بالتدخلات السياسية المتكررة في القرارات التشغيلية الخاصة بمشاريع الاستثمار ، اضافة الى قضايا الفساد المالي والاداري في الاستثمارات الحكومية التي تتم من خلال استخدام موارد ذات جودة رديئة ، مما يجعل الاستثمار العام اكثر تكلفة واقل احتمالاً للوفاء بالمطلوبات والمواصفات المطلوبة، لذا من اجل تحقيق اهداف البرامج و المشاريع الموضوعية لابد من تحديد الآليات القانونية والتخصيص الكفوء للموارد المتاحة ووضع التدابير للحد من التدخلات السياسية والتعارضات بين الاطراف المسؤولة عن بدء التنفيذ والتشغيل الذي يضمن استخدام افضل الاموال العامة ويرفع من كفاءة أداء الاستثمارات الحكومية⁹.

المطلب الثاني : واقع البيئة السياسية ودورها في تطوير البرامج والمشاريع الاستثمارية في العراق بعد عام 2003 :

يشير الواقع العراقي الى غياب البيئة السياسية والتنظيمية الملائمة مما أدى الى التعثر وتلكؤ في خطط البرامج الاستثمارية في مراحل الاعداد والتنفيذ ، وغياب مشاركة الجهات المستفيدة في صياغة القرار واقتراح البرامج والمشاريع الاستثمارية، اضافة الى زيادة التحديات التي واجهت وضع القوانين والقواعد والاجراءات والتشريعات وآلية تنفيذ مشاريع السياسة الاستثمارية في العراق ، ومن ثمّ فقد اثر ذلك على تراجع أداء الاستثمارات الحكومية في العراق ، مما يعني أن غياب البيئة السياسية الملائمة في العراق أدى الى ضعف أداء الاستثمارات الحكومية .

اولاً : تحليل البيئة السياسية في العراق بعد عام 2003

سيتم دعم تحليل البيئة السياسية في العراق بمجموعة من المؤشرات الدولية الصادرة من البنك الدولي والتي تشير الى غياب البيئة السياسية والإدارة العقلانية في العراق ومنها .

1- مؤشر خطر العنف السياسي

هو مؤشر يصدر من البنك الدولي وقد وصل عدد الدول التي يضمها هذا المؤشر الى 204 دولة عام 2019، ويقيس هذا المؤشر جميع الممارسات العنيفة التي تتم بأهداف سياسية والتي تؤدي الى انقطاع الأعمال والمشاريع الاستثمارية نتيجة التأثير بالضرر السياسي ، والجدول (1) بين وضع العراق بالاستناد الى هذا المؤشر خلال المدة (2014-2019).

جدول (1)

مؤشر خطر العنف السياسي في العراق خلال المدة (2014-2019)

السنة	2014	2015	2016	2017	2018	2019
قيمة المؤشر	7	7	7	7	7	6

تصنيف المؤشر (1 - 7) : (1) يشير الى المخاطرة المنخفضة ، (7) تشير الى المخاطرة المرتفعة

Source : The Word Bank, Eusiness and economic Data .Iraq ,Political violence risk index, TheGlobalEconomy.com .

يبين الجدول (1) ارتفاع مؤشر خطر العنف السياسي في العراق حيث وصل متوسط قيمة المؤشر للعراق خلال تلك المدة الى (7) نقاط ، وأن آخر مستوى للمؤشر في عام 2019 وصل الى (6) نقاط مقارنة بالمتوسط العالمي في سنة 2019 والذي بلغ (3) نقاط بالاستناد الى 204 دولة مما يشير الى ارتفاع المخاطرة في مؤشر العنف السياسي ويعزى سبب الارتفاع الى الممارسات العنيفة التي أدت الى الضرر بالأطراف الأخرى واستخدام القوة والتهريب في سبيل تحقيق أهداف سياسية في ظل ضعف معايير سيادة القانون ، محاسبة المقصرين ، وغياب إرساء مبادئ الحوار .

2- مؤشر الدولة الهشة

هو مؤشر يصدر من البنك الدولي وقد وصل عدد الدول التي يضمها هذا المؤشر الى 176 دولة عام 2019، ويقيس مؤشر الدول الهشة الضعف الموجود في حالات ما قبل النزاع وإثناء النزاع وما بعد النزاع ، ويتألف المؤشر من اثني عشر مؤشراً لخطر الصراع يتم استخدامها لقياس حالة الدولة في أي لحظة : الأجهزة الأمنية ، والنخب الفتوية ، وظلم المجموعة ، والانحدار الاقتصادي ، والتنمية الاقتصادية غير المتكافئة ، والفرار البشري وهجرة الأدمغة ، وشرعية الدولة ، والخدمات العامة ، وحقوق الإنسان وسيادة القانون والضغط الديمغرافية واللاجئون والنازحون والتدخل الخارجي ، وكلما كانت قيمة المؤشر مرتفعة زادت هشاشة البلد . ومن خلال متابعة أرقام مؤشر الهشاشة للمدة (2019-2007) كما في الجدول (2) يتضح أن العراق يُعدّ من الدول الأكثر هشاشة على المستوى العالمي .

جدول (2)

مؤشر الهشاشة في العراق خلال المدة (2019-2007)

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
القيمة	111.4	110.6	108.6	107.3	104.8	104.3	103.9	102.2	104.4	104.7	105.4	102.2	99.1

تصنيف المؤشر (صفر - 120) : (صفر) مخاطرة منخفضة ، (120) مخاطرة مرتفعة

Source : The Word Bank, Eusiness and economic Data .Iraq , Vulnerability index TheGlobalEconomy.com

بالرغم من أن مستوى قيم المؤشر اخذ اتجاهًا تنازلياً خلال المدة (2007 - 2014) كما في الجدول (2) إلا أن قيم المؤشر لا زالت مرتفعة وتقترب من أعلى درجة في تصنيف المؤشر (120) نقطة ويشير البنك الدولي الى أن متوسط قيمة المؤشر للعراق خلال مدة الدراسة (2019-2007) بلغت (105.3) نقطة ، وأن آخر مستوى للمؤشر في عام 2019 وصل الى (99.1) نقطة مقارنة بقيمة المتوسط العالمي في عام 2019 وبالاتناد الى 176 دولة إذ بلغ (66.89) نقطة ، ومن ثم فإن هذه القيم تشير الى ضعف الحكومة العراقية في معالجة الصراعات والنزاعات الداخلية وفرض الأمن وتطبيق مبادئ سيادة القانون ومحاسبة المقصرين ، مما يؤدي الى إعاقة طرق الإصلاح الإداري والسياسي والاقتصادي ويؤكد على ضعف الفاعلية الحكومية وانتشار حالات العنف التي تعيق توفير بيئة سياسية ملائمة لإنجاز المشاريع الاستثمارية في المؤسسات الحكومية .

3- مؤشر النخب الحزبية

هو مؤشر يصدر من البنك الدولي وقد وصل عدد الدول التي يضمها هذا المؤشر الى 176 دولة عام 2019، ويقيس مؤشر النخب الحزبية المحصنة الانقسامات في المؤسسات الحكومية على أسس عرقية ، حزبية ، طائفية ودينية ، كلما ارتفعت قيم المؤشر أدى الى زيادة الانقسام وتشنت في المؤسسات الحكومية . ومن خلال متابعة أرقام مؤشر النخب الحزبية للمدة (2019-2007) كما في الجدول (3) يتضح أن العراق يُعدّ من الدول التي تعاني من فقدان المواطن وضعف التوافق بين الأحزاب الحاكمة على المستوى العالمي .

جدول (3)

مؤشر النخب الحزبية المحصنة في العراق خلال المدة (2019-2007)

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
القيمة	9.8	9.8	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6	9.6

تصنيف المؤشر (صفر - 10) : (صفر) منخفض ، (10) مرتفع

Source: The Word Bank, Eusiness and economic Data .Iraq ,Party Elite Index,TheGlobalEconomy.com

نلاحظ من خلال الجدول (3) ارتفاع قيم المؤشر خلال مدة الدراسة إذ تقترب من أعلى درجة في تصنيف المؤشر والبالغة (10) نقاط ، ويشير البنك الدولي الى أن متوسط قيمة المؤشر للعراق خلال تلك المدة بلغ (9.63) كما أن آخر قيمة للمؤشر في عام 2019 بلغت (9.6) بالمقارنة بقيمة المتوسط العالمي لعام 2019 الذي بلغ (6.50) استناداً الى 176 دولة ، هذا يعني أن ارتفاع قيم المؤشر بالنسبة للعراق يشير الى ضعف إدارة الأحزاب السياسية في العراق في الاتفاق على رؤية واضحة وشفافة فضلاً عن زيادة التجزئة والانقسام في الإدارة العامة للمؤسسات الحكومية والمشاريع الاستثمارية على أسس طائفية ، دينية ، عشائرية ، وفئوية بهدف خدمة مصالحهم بعيداً عن إرساء مبادئ المواطن والمسؤولية الاجتماعية .

4- مؤشر الشرعية السياسية

هو مؤشر يصدر من البنك الدولي وقد وصل عدد الدول التي يضمها هذا المؤشر الى 176 دولة عام 2019، ويقيس مؤشر الشرعية الحكومية مستوى الثقة لدى الجمهور بالمؤسسات الحكومية، ومدى انفتاح الحكومة وعلاقته مع المواطنين، إذ كلما ارتفعت قيمة المؤشر انخفضت الشرعية الحكومية. ومن خلال متابعة أرقام مؤشر الشرعية السياسية للمدة (2007-2019) كما في الجدول (4) يتضح أن العراق يُعدّ من الدول التي تعاني من فقدان الثقة وعدم قبول الطبقة الحاكمة على المستوى العالمي.

جدول (4)

مؤشر الشرعية السياسية في العراق خلال المدة (2007-2019)

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
قيمة المؤشر	9.4	9.4	9	9	8.7	8.4	8.7	9.2	9.2	9.2	9.5	9.2	8.9

تصنيف المؤشر (صفر - 10) : (صفر) منخفض (10) مرتفع

Source: The Word Bank , Eusiness and economic Data .Iraq: Political legitimacy index, TheGlobalEconomy.com

يتضح من خلال الجدول (4) أنّ قيم مؤشر الشرعية السياسية عالية جداً إذ بلغ متوسط قيمة المؤشر في العراق خلال مدة الدراسة (9.02) أما آخر قيمة للمؤشر في عام 2019 بلغت (8.9) بالمقارنة مع قيمة المتوسط العالمي خلال نفس العام (5.9) بالاستناد الى (176) دولة هذا يعني أن ارتفاع قيم المؤشر بالنسبة للعراق يشير إلى انعدام الثقة والمصادقية بالإجراءات والقرارات والسياسات الحكومية ويُعزى سبب ذلك الى التجارب والوعود السابقة التي كشفت عن ضعف مصداقية الإدارة الحاكمة في قطع الوعود لتحقيق تطلعات الجمهور فضلاً عن ضعف مشاركة المواطنين وقطاع الأعمال في صنع القرارات وتحديد أولويات المشاريع الاستثمارية.

ثانياً : واقع برامج ومشاريع الاستثمار الحكومي (بين كفاءة الصرف وكفاءة التنفيذ المادي)

أن حجم التخصيصات الاستثمارية تعكس في واقع الأمر اتجاهات السياسة الاستثمارية الحكومية رغم ذلك فإنها لا تعكس مستوى الاستثمار الحكومي الفعلي إلا إذا اقترنت بنسبة تنفيذ عالية لهذه التخصيصات لذا لابد من متابعة كفاءة الصرف للتخصيصات الاستثمارية التي يتم توضيحها عن طريق الجدول (5) الذي يوضح التخصيصات الاستثمارية والمصرف الفعلي منها فضلاً عن نسبة كفاءة الصرف وكفاءة التنفيذ المادي لبرامج ومشاريع الموازنة الاستثمارية.

جدول (5)

التخصيصات الاستثمارية والمصرف الفعلي وكفاءة الصرف ونسب كفاءة التنفيذ المادي في العراق

خلال المدة (2004-2017)

السنة	التخصيصات الاستثمارية (1) (ترليون دينار)	المصرف الفعلي (2) (ترليون دينار)	كفاءة الصرف (3) % 100*1/2	كفاءة التنفيذ المادي (4) %
2004	5.75	3.01	52.35	غير متوفر
2005	6.13	4.57	74.55	غير متوفر
2006	12.17	6.02	49.47	غير متوفر
2007	12.73	7.72	60.64	19.1
2008	30.70	22.87	74.50	33.6
2009	15.08	13.36	88.59	39.3
2010	25.68	19.89	77.45	42.5
2011	38.21	28.80	75.37	48.3
2012	52.33	40.90	78.16	44.3
2013	69.37	52.07	75.06	48.8
2014	54.55	36.58	67.06	52.5
2015	40.74	23.09	56.68	53.9
2016	25.62	19.18	74.86	54.3
2017	28.87	20.89	72.36	49.6
المجموع	417.93	298.95		
المتوسط			69.79	44.2

المصدر : العمود (1-2-4) : جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، دائرة برامج الاستثمار الحكومي ، الموازنة الاستثمارية ، جداول خاصة بالوزارة

العمود (3) : من عمل الباحثان

* التخصيصات الاستثمارية والمصرف الفعلي في عام 2014 يتم احتسابها على اساس 12/1.

* مؤشر الإنجاز المادي : يشير مؤشر الإنجاز المادي الى مدى تقدم العمل (المتحقق الفعلي) في المشاريع الاستثمارية على أرض الواقع ، إذ أن ارتفاع نسبته فوق 70% تشير الى تقدم المشاريع نحو تنفيذ الخطط الموضوعية والاقتراب من تحقيق الاهداف التي وضعت من اجلها إذ تعتبر هذه النسبة جيداً بالاعتماد على ما ذكر من قبل الجهة المصدرة للمؤشر .
كما يتم احتسابه من جدول تقدم العمل للمشروع والذي يتم اعداده عن طريق اما برنامج براميفيرا أو Msproject ويتم اعداد تقارير شهرية من قبل لجان الاشراف أو دوائر المهندس المدني المقيم للمشاريع .

نلاحظ من خلال السنوات (2004-2017) حصل تذبذب في مستوى التخصيصات حيث تراوحت بين حدين أدنى 5.75 ترليون في عام 2004 وأعلى 69.37 ترليون في عام 2013 ويعزى السبب الى اعتماد التخصيصات الاستثمارية على إيرادات الموازنة العامة والتي تشكل في معظمها إيرادات نفطية مما يجعل هذه التخصيصات عرضة لتقلبات وصدمات أسعار النفط إضافة الى وجود خلل واضح في عملية إعداد الموازنة الاستثمارية إذ يتم إعدادها بالاعتماد على موازنة البنود التي تعد من أقدم الموازنات وهدفها الأساسي هو الرقابة على الإنفاق العام والتركيز على جانب المدخلات فقط بدون أن يكون هناك اهتمام بمخرجات المشاريع الاستثمارية ، كما يظهر من خلال الجدول أن كفاءة الصرف للتخصيصات الاستثمارية خلال السنوات (2004 - 2017) تراوحت بين حدين أدنى بلغ 49.47% في عام 2006 وحُدَّ أعلى بلغ 88.59% في عام 2009 ، ولكن عندى متابعة كفاءة التنفيذ المادي نرى أن مستوى الكفاءة منخفض جداً وهذا يعود الى عوامل عديدة سبق تناولها وهي العنف السياسي ، ضعف التوافق بين الاحزاب الحاكمة ، انعدام الثقة بالطبقة الحاكمة وهشاشة الدولة العراقية وما يصاحب ذلك من زيادة في معدلات الفساد ، ويتضح ذلك عن طريق الجدول (5) إذ أنَّ نسبة كفاءة التنفيذ المادي بقيت متدنية طيلة المدة (2007-2017) اذ وصل متوسط مؤشر كفاءة التنفيذ المادي الى 44.2% بالمقارنة مع متوسط كفاءة الصرف والذي بلغ 69.79% مما يشير ذلك الى غياب التناسب والتناغم بين نسب كفاءة الصرف ونسب كفاءة التنفيذ المادي وكذلك يشير الى وجود مستوى من الهدر للأموال المخصصة للاستثمار الحكومي ، كما بلغت أدنى نسبة في مؤشر كفاءة التنفيذ المادي خلال عامي (2007-2008) إذ بلغت (19.1%، 33.6%) على التوالي ، اما أعلى نسبة للمؤشر كانت خلال عام 2016 إذ بلغت 54.3% مما يعني أن المؤشر لم يصل الى المستوى الذي يحقق أهداف السياسة المالية، كما أن النسب أقل بكثير من المعدلات المطلوبة لتحقيق الهدف في رفع مستوى التكوين الرأسمالي وتحسين معدلات النمو وتحقيق تنمية مستدامة للمجتمع مما يشير الى انخفاض الكفاءة في تنفيذ وإنجاز المشاريع الاستثمارية والبرامج التنموية . يمكن القول إنَّ سبب انخفاض كفاءة تنفيذ المشاريع وبرامج الاستثمار الحكومي وتحقيق زيادة في الطاقة الإنتاجية للمجتمع لا يكمن في محدودية الموارد المالية وكفاءة الصرف إنما في الاستخدام العقلاني والإدارة الرشيدة وكفاءة التنفيذ في المؤسسات الحكومية وأن الأموال المصروفة فعلاً لا تتحوّل بالشكل الكامل الى مشاريع إنتاجية وخدمية يستفيد منها أفراد المجتمع مما يعني تدني كفاءة الإنفاق الاستثماري الحكومي ، بمعنى أن مستوى التكوين الرأسمالي الثابت للقطاع العام يكون ضعيف الاستجابة للتغيرات التي تحدث في النفقات الاستثمارية الحكومية ولكي يتم التعبير عن مستوى كفاءة الإنفاق الاستثماري الحكومي تم الاعتماد على قياس استجابة مستويات التكوين الرأسمالي للتغير في مستوى الإنفاق الاستثماري الحكومي ، حيث لجأ الباحثان الى الاستفادة من مصطلح المرونة للوصول الى استنتاجات تساهم في تحقيق هدف البحث وذلك باستعمال معامل مرونة التكوين الاستثماري للنفقات الاستثمارية الحكومية * وفق الصيغة الآتية :

$$e_k = \frac{\Delta K}{\Delta I} * \frac{I}{K}$$

* معامل مرونة التكوين الاستثماري للنفقات الاستثمارية الحكومية : مصطلح استعمله الباحثان على غرار مصطلحات (معامل مرونة الطلب السعرية ومرونة الطلب الدخلية) لتوضيح مدى استجابة مستوى التكوين الرأسمالي الثابت للتغيرات التي تحدث في النفقات الاستثمارية الحكومية .

جدول (6)

احتساب معامل مرونة التكوين الاستثماري للنفقات الاستثمارية الحكومية في العراق للمدة (2004-2017)

السنة	I (1) ترليون دينار	K (2) ترليون دينار	ΔI (3)	ΔK (4)	ΔK/ΔI (5)	I/K (6)	e _k * (7)	متوسط معامل المرونة (8)
2004	3.01	3.24	-	-	-	0.92	-	0.963
2005	4.57	11.13	1.56	7.89	5.05	0.41	4.69	
2006	6.02	16.83	1.45	5.7	3.93	0.35	1.61	
2007	7.72	6.86	1.7	-9.97	-5.86	1.12	-2.09	
2008	22.87	20.55	15.15	13.69	0.90	1.11	1.01	
2009	13.36	11.25	-9.51	-9.3	0.97	1.18	1.08	
2010	19.89	24.40	6.53	13.15	2.01	0.81	2.39	
2011	28.80	24.98	8.91	0.58	0.06	1.15	0.05	
2012	40.90	31.65	12.1	6.67	0.55	1.29	0.63	
2013	52.07	41.85	11.17	10.2	0.91	1.24	1.18	
2014	36.58	43.40	-15.49	1.55	-0.10	0.84	-0.12	
2015	23.09	30.87	-13.49	-12.53	0.92	0.74	0.78	
2016	19.18	17.67	-3.91	-13.2	3.37	1.08	2.52	
2017	20.89	15.71	1.71	-1.96	-1.14	1.32	-1.24	

(I) الإنفاق الاستثماري الحكومي (K) التكوين الرأسمالي الثابت للقطاع العام (ΔI) التغير في الإنفاق الاستثماري الحكومي

(ΔK) التغير في التكوين الرأسمالي الثابت للقطاع العام (e_k) معامل مرونة التكوين الاستثماري للنفقات الاستثمارية الحكومية

المصدر : العمود 1: جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، دائرة برامج الاستثمار الحكومي ، الموازنة الاستثمارية ، جداول خاص بالوزارة

العمود 2: جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، دائرة الحسابات القومية (سنوات متعددة)

العمود (3 - 8) : من عمل الباحثان .

حيث تم الحصول على النتائج الظاهرة في الجدول (6) والذي يتضح من خلاله ان الرقم المتوسط لمعامل المرونة بلغ 0.963 هو ما يشير الى ضعف استجابة مستوى التكوين الرأسمالي الثابت للتغيرات التي تحدث في النفقات الاستثمارية الحكومية ، ومن ثم فان ذلك يشير الى أن واقع الاستثمارات الحكومية في العراق يعاني من تدني كفاءة تنفيذ المشاريع الاستثمارية نتيجة ضعف استجابة القوانين والإجراءات الخاصة بالسياسة الاستثمارية لمعايير ومبادئ الحوكمة الاستثمارية وزيادة التحديات التي تواجه عملية تنفيذ مشاريع السياسة الاستثمارية في ظل غياب بيئة الحكم الرشيد في العراق والمتمثلة في :

- انعدام الاستقرار السياسي وعدم انفصال البرامج والمشاريع عن الضغوط السياسية مما يؤدي الى أعاقه عمل بعض المشاريع وتوقف البعض الآخر منها .
- استعمال المناصب الحكومية والسلطة لتحقيق أغراض شخصية بعيداً عن الموضوعية في ظل غياب الإصلاح الحقيقي في الإدارة العامة للدولة .
- تفشي حالات الفساد الإداري والمالي في ظل غياب إجراءات المحاسبة والمساءلة ومتابعة التنفيذ .
- تعرض الكوادر المسؤولة عن التنفيذ الى التهديدات المستمرة في ظل غياب الأمن.

مما ينعكس على ضعف مساهمة المصروف الفعلي للاستثمار الحكومي في رفع مستوى التكوين الرأسمالي والذي يعتبر هدف أساسي لتحقيق زيادة في معدلات النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة .

المطلب الثالث : سيناريو البيئة السياسية في العراق وتأثيرها على البرامج والمشاريع الاستثمارية

سيتم وضع سيناريوهين لمسار البيئة السياسية في العراق في ظل التحديات الراهنة الأول سيناريو متشائم يتضمن في مجمله استمرار غياب البيئة السياسية الملائمة وتأثير ذلك في انتاجية الإنفاق الاستثماري الحكومي فيما يتضمن الثاني سيناريو متفائل يعكس تأثيرات البيئة السياسية الملائمة في انتاجية الإنفاق الاستثماري الحكومي .

* تم احتساب معامل مرونة التكوين الاستثماري للنفقات الاستثمارية الحكومية (e_k) وفق الصيغة الآتية :

$$e_k = \frac{\Delta K}{\Delta I} * \frac{I}{K}$$

أولاً : السيناريو المتشائم :

يتمحور السيناريو المتشائم حول فشل إجراءات تطوير وتحديث البيئة السياسية في ظل استمرار الصراعات في المشهد السياسي والأوضاع الراهنة ويعتمد هذا المحور على عدة فرضيات اذ يمكن عن طريقها وضع تصوّر مستقبلي باستمرار الوضع الحالي الذي يشهد ضعف الأداء الحكومي في المؤسسات العامة والمشاريع الاستثمارية ونتيجة هذا الضعف يتم تكوين رؤية تتضمن الفشل في إجراء تطوير وتحديث البيئة السياسية وجودة الإدارة العامة في المؤسسات العامة للدولة ويتضمن هذا السيناريو عدد من الفرضيات منها :

1- استمرار العمل وفق نظام المحاصصة السياسية

أن استمرار العمل وفق نظام المحاصصة السياسية سيعني أن اشغال المناصب الحكومية في المؤسسات الحكومية ومشاريع وبرامج السياسة الاستثمارية سوف لا يكون مرتبطاً بالكفاءة والاختصاص والمهنية بقدر ما يكون مرتبطاً بالمصلحة الحزبية والقومية والفئوية الضيقة وسيؤدي الى اتساع فجوة الثقة والمصادقية بين السلطة الحاكمة والجمهور، وزيادة حالات الرفض لممارسات وقرارات الطبقة الحاكمة في العراق فضلاً عن إدراك المواطنين أن الإدارة الحكومية والجهات المسؤولة غير فاعلة ولا تستجيب لمتطلبات المجتمع .

وعليه فان استمرار العمل وفق هذا النظام سيصبح عُرفاً دستورياً يتم عن طريقه تقديم المصلحة الحزبية والقومية على المصلحة العليا للوطن مما سيؤدي الى غياب معيار الكفاءة والعمل والإنجاز في اختيار منظومة حكومية تملك رؤية مشتركة قادرة على إدارة المؤسسات الحكومية والمشاريع الاستثمارية بكفاءة وفاعلية ، وبالتالي فان استمرار هذا الوضع سيؤدي حتماً الى زيادة النزاعات والتعارضات بين الأطراف المسؤولة عن صنع القرار في كل مرحلة من المراحل المتعاقبة والمتداخلة في التصميم والبناء والعمليات مما سيؤدي الى استثمارات دون المستوى المطلوب وانخفاض في إنتاجية الإنفاق الاستثماري الحكومي بسبب انشغال الجهات المسؤولة بمتابعة مصالحهم الشخصية على حساب المنافع الاجتماعية ، فضلاً عن المخاطر السياسية المتمثلة بالتدخلات السياسية المتكررة في القرارات التشغيلية الخاصة في المشاريع الاستثمارية ، ومن ثم سيقود ذلك الى الفشل في بناء دولة المؤسسات والقانون ، لأن الهدف الأساسي لخلق بيئة سياسية ملائمة هو فسخ المجال أمام الكفاءات وأصحاب الاختصاص والأكاديميين في بناء مؤسسات الدولة ومشاريعها التنموية والاستثمارية .

2- غياب البيئة السياسية

أن غياب البيئة السياسية والحزبية الملائمة أدخل المجتمع العراقي في نفق الازمات الخطيرة والصراعات المستمرة بين الكتل السياسية والحزبية ، وأن استمرار تبادل التهم والانتقادات ضد بعضها البعض واتباع اسلوب التهميش ومحاوله ابعاد كل جهة عن الفضاء السياسي ، سيؤدي الى نزاع سياسي وتنافس مستمر بعيداً عن أسس الديمقراطية وبالتالي تكوين حالة من الشد والجذب بين القيادات السياسية وخاصة القائمة منها . وبافتراض أن طبيعة التنوع السياسي والحزبي في العراق يُعاني من مساوئ متمثلة : في أن إدارة الأحزاب السياسية ستستمر غير واعية لطبيعة العمل السياسي والتعددية الحزبية والتنافسية والمشاركة الفاعلة فان ذلك سيؤدي الى ضعف قدرة التعددية الحزبية في تكوين نظام سياسي يستطيع معالجة الآثار السلبية المتركمة من الأنظمة السابقة ويعزز من جودة الخدمات المقدمة فضلاً عن أن استمرار التيارات والأحزاب السياسية الحاكمة في العراق بعد عام 2003 في عدم التنسيق والتعارض في البرامج الانتخابية ، وبالتركيز على المصالح القومية أو المكاسب الشخصية بعيداً عن المصلحة الوطنية ، فسوف يؤدي ذلك الى تعزيز الآليات الطائفية ، وتقسيم المناصب الحكومية ومن ثم زيادة الانقسامات في المؤسسات الحكومية والمشاريع الاستثمارية ، هذا يعني أن ضعف إدارة الأحزاب السياسية في العراق في الاتفاق على رؤية واضحة وشفافة سيؤدي الى زيادة التجزئة والانقسام في الإدارة العامة للمؤسسات الحكومية والمشاريع الاستثمارية على أسس طائفية ، دينية ، عشائرية ، وفئوية بهدف خدمة مصالحهم بعيداً عن إرساء مبادئ المواطنة والمسؤولية الاجتماعية .

3- استمرار غياب الحوار والمصالحة الوطنية

أن البيئة السياسية الملائمة لن تتم في صورتها الحقيقية في ظل استمرار الاضطرابات والفوضى وغياب الاعتراف بحقوق الاطراف الاخرى المشاركة في إدارة الدولة وخصوصاً ما حدث بعد اجراء تغيير نظام الحكم في عام 2003 إذ فقد العراق بعد هذه المدة سيادته وظهر الانقسام السياسي الذي أدى الى حدوث صراع مستمر داخل البيئة السياسية وغياب الاتفاق على رؤية واضحة وشفافة من قبل الأطراف المشاركة في إدارة الشأن السياسي والاقتصادي .

وبافتراض استمرار غياب الحوار والتفاهم والمصالحة الوطنية التي تعد ضرورة ملحة لتحقيق الاتفاق على مشروع وطني تتفق عليه جميع الاطراف المشاركة في الحكم ، واستمرار الانقسامات والصراعات والتهجمات المتبادلة بين الاطراف الاساسية التي تحكم المجتمع والتي يدعى كل طرف منها انها تمثل فئة معين من المجتمع ومن ثم فان هذه العناصر ستؤدي الى اثار سلبية ومشاكل في البيئة السياسية الداخلية تعرقل من تكوين قيادات سياسية وطنية قادرة على إدارة البرامج التنموية وإنجاز المشاريع الاستثمارية وزيادة انتاجية النفقات الاستثمارية الحكومية ، مما سيؤدي الى استمرار تردي مستويات أنتاجية النفقات الاستثمارية الحكومية وضعف مستويات التكوين الرأسمالي مما سينعكس على تردي مستويات الخدمات المقدمة ومن ثم ضعف مستويات الرفاهية .

4- غياب مأسسة السلطة السياسية

بالرغم من أنّ العراق استطاع بناء نظام حكم ذا بنية مؤسسية والمتمثلة ب (المؤسسة القضائية ، المؤسسة التشريعية ، المؤسسة التنفيذية ، مؤسسة المجتمع المدني ، مؤسسات النقابات والتجمعات الأكاديمية) إلا أن تلك المؤسسات لا تزال تفتقد الى الكفاءة والفاعلية والاستقرار والامان نتيجة الافتقار الى بناء قاعدة اساسية تعتمد على الثقة بين اعضاء النخب السياسية الحاكمة التي جعلت من هذه المؤسسات تخضع لضغوطات وتهديدات حزبية وسياسية وكذلك تخضع للتوقعات بين الكتل والمساومات .

وبافتراض استمرار تلك الضغوطات والمساومات في عمل تلك المؤسسات وخاصة المستقلة ، واستمرار اتباع الأساليب التقليدية في أنظمة الحكم وإدارة الدولة ، وغياب الفصل بين السلطات الثلاث في ظل استمرار هيمنة سلطة معينة على سلطة أخرى ، ومن ثم فإن هذه العناصر ستؤدي الى اصابة المؤسسات الحكومية بالعجز والشلل وفقدان القيمة الديمقراطية في مضمونها والكفاءة والمهنية في عملها الامر الذي سيؤدي الى غياب الهيكل التنظيمي في بناء دولة مؤسسات قوية قادرة على توفير بيئة سياسية وقانونية وقضائية ملائمة لإنجاز المشاريع الاستثمارية الحكومية وزيادة إنتاجية النفقات الاستثمارية الحكومية، نتيجة الهدر الذي سيظهر في النفقات الاستثمارية وبالتالي فقدان فرص مواتية لتحقيق التطور في البنية التحتية للاقتصاد العراقي وتعزيز معدلات النمو .

ثانياً : السيناريو المتفائل :

أما السيناريو الثاني يتمحور حول النجاح في إجراء تطوير في البيئة السياسية وجودة الإدارة العامة والانتقال الى دولة مؤسسات يحكمها القانون وأن تخضع الإدارة العامة في المؤسسات الحكومية لإجراءات المحاسبة والمساءلة وتطبيق مبادئ الشفافية وإبداء المشاركة من أجل تحقيق الهدف في بناء دولة المواطنة والتخلي عن الولاءات الشخصية ، ويعتمد هذا السيناريو على عدة فرضيات يمكن أن تُعزّز من نجاح إجراءات تحسين البيئة السياسية في العراق ومنها :

1- الاستقرار في البيئة السياسية وانتهاء الصراعات الحزبية

أنّ تحقيق الاستقرار السياسي والحدّ من الصراعات الحزبية لا يسهم في الحدّ من الفوضى وتجنّب الانقلابات فحسب بل سيؤثر بشكل كبير ومباشر في عملية التنمية الاقتصادية والبشرية عن طريق تشريع القوانين التي تنظّم عمل الأحزاب وطبيعة العلاقة بين الأحزاب السياسية وتوفير الشفافية والوضوح في اتخاذ القرارات والإجراءات الحكومية ومعالجة التحديات التي تواجه الأنشطة الاستثمارية المتمثلة بالعنف الجماعي والاضطرابات السياسية والتهديدات للجهات المسؤولة عن تنفيذ البرامج والمشاريع الاستثمارية ، إذ تمارس هذه العناصر تأثيراً مباشراً في زيادة كفاءة التنفيذ ومن ثمّ إنتاجية الاستثمارات الحكومية مما سيؤدي الى تركيز الانتباه على المهمة الأساسية المتمثلة بإعادة الأعمار ووضع أرضية مناسبة لقيام المشاريع والبرامج الاستثمارية وإرساء مبادئ التنمية الاقتصادية .

2- إنهاء العمل وفق نظام المحاصصة السياسية :

من أهم مظاهر نجاح هذا السيناريو هو إنهاء العمل بنظام المحاصصة الطائفية من خلال التمسك بقواعد الديمقراطية والأسس والمعايير اللازمة لنجاح بيئة الحكم الرشيد وتطوير الإدارة العامة في المؤسسات الحكومية على مستوى الوزارة والمحافظات ، لأن ذلك سوف يساهم في توفير أرضية ملائمة لعملية تطوير واقع البرامج والمشاريع الاستثمارية . لذا فإن النجاح في رفع كفاءة الاستثمارات مرهون في التغلب على نظام المحاصصة في توزيع المناصب ، والاعتماد على مبادئ الكفاءة والعمل والإنجاز في إشغال المناصب في الإدارة الحكومية من أجل إصلاح مسار الاستثمار الحكومي عن طريق توفير بيئة تنظيمية وإدارية ملائمة للأعمال والبرامج والمشاريع الاستثمارية . ويمكن القول إنّ تحقيق هذا السيناريو قد يفرض نوعاً جديداً من التنمية في العراق وهو ما يسمى (بالتنمية السياسية) .

3- فاعلية الحوار ونجاح المصالحة الوطنية

من المظاهر المهمة لتوفير بيئة ملائمة للحكم الرشيد هو فاعلية الحوار ونجاح المصالحة الوطنية والتي تعد في مفهومها وحقيقتها مصالحة سياسية إذ يتم ذلك من خلال تجاوز كل النزاعات والاختلافات الماضية والاتفاق على تكوين رؤية واضحة تخدم جميع افراد المجتمع بعيداً عن التوجهات والمصالح الشخصية بهدف المحافظة على توحيد البلاد وانتهاء الصراعات والفوضى بين الاطراف المشاركة في إدارة السلطة والاتجاه نحو بناء دولة تتسع لجميع الأطراف وفق اسس سليمة .

وعليه فإن فاعلية الحوار والمصالحة الوطنية والتي تُعدّ الحجر الاساسي في توفير بيئة ملائمة للحكم الرشيد ستؤدي الى دعم تحقيق الاستقرار السياسي وانهاء دوامة العنف والفوضى السياسية وتعزيز الآليات التي تكون مقبولة من جميع الأطراف المشاركة في إدارة الدولة مما سيسهم ذلك في ترصين الواقع السياسي ونجاح تجربة نظام الحكم الديمقراطي في بناء مؤسسات تعمل بكفاءة وفاعلية كبيرة وتعمل على توفير بيئة ملائمة لرفع كفاءة أداء الاستثمارات الحكومية وإنتاجية البرامج التنموية مما سيساهم في زيادة إنتاجية النفقات الاستثمارية وتقليل مستويات الهدر وزيادة التشغيل ودعم الرفاهية المجتمعية عن طريق تقليل معدلات الفقر والتوزيع المنصف والعادل للثروة الوطنية .

4- العمل على تأسيس السلطات السياسية

أن تطوير معايير الحكم الرشيد يتطلب العمل على تأسيس السلطة السياسي والابتعاد عن المصالح الشخصية الضيقة وأن تحقيق هذا الطموح يتطلب وجود مؤسسات حكومية فاعلة ومستقرة قادرة على حل الازمات والتعامل مع المستجدات ، وأن تتمتع بالقدرة على إنجاز المسؤوليات الجديدة التي تفرضها عملية تطوير الحكم الرشيد .

وبافتراض وجود دولة مؤسسات قانونية تتجاوز هيمنة الاساليب التقليدية الطائفية والقومية على اجهزة الدولة وقراراتها واحكامها ، وتعتمد على القيمة الديمقراطية في مضمونها وعلى الكفاءة والمهنية في أداء عملها ، وتحقيق الفصل بين السلطات الثلاث وفق مبدأ التعاون والرقابة والمشاركة بالشكل الذي يضمن عدم هيمنة سلطة معينة على سلطة اخرى من اجل ان تخرج اجهزة الدولة ومؤسساتها من حالة العجز وضعف الفاعلية ، اضافة الى وجود قاعدة اساسية تعتمد على الثقة بين الاطراف السياسية الحاكمة ومن ثم فان هذه العناصر ستؤدي الى بناء مؤسسات تعمل وفق الكفاءة والفاعلية والاستقرار مما سيسهم في بناء نظام حكم رشيد ذا بيئة مؤسسية فاعلة بعيداً عن التوافقات والمساومات الأمر الذي سيؤدي الى بناء هيكل تنظيمي من شأنه توفير بيئة سياسية وادارية وقانونية وقضائية ملائمة لإنجاز البرامج التنموية وزيادة إنتاجية المشاريع الاستثمارية الحكومية .

الاستنتاجات :

- 1- اثبات الفرضية التي استند إليها البحث والتي نصت على " أن تدني كفاءة الإنفاق الاستثماري الحكومي وضعف استجابة مستوى التكوين الرأسمالي للتغيرات في النفقات الاستثمارية الحكومية في العراق (كما تم التعبير عنه بمعامل مرونة التكوين الاستثماري) يعود الى غياب البيئة السياسية الملائمة لإنجاز المشاريع الاستثمارية والبرامج التنموية " . كما اثبت البحث أن غياب البيئة السياسية يفسر تدني كفاءة تنفيذ البرامج والمشاريع الاستثمارية وبالتالي ضعف دورها في زيادة مستويات التكوين الرأسمالي .
- 2- أن انخفاض كفاءة تنفيذ المشاريع وبرامج الاستثمار الحكومي في أداء وظائفها لا تكمن في محدودية الموارد المالية وكفاءة الصرف إنما في الاستخدام العقلاني وكفاءة أداء المؤسسات الحكومية ، هذا يعني أن الأموال المصروفة فعلاً لن تتحول بالشكل الكامل الى مشاريع إنتاجية وخدمية يستفيد منها أفراد المجتمع ، ويتضح ذلك عن طريق ضعف مؤشر الإنجاز المادي (الذي يُعد الأساس في خلق تكوين رأسمالي جديد) إذ بقيت نسبة المؤشر متدنية طيلة المدة (2007-2017) ، إذ بلغت أدنى نسبة في المؤشر 19.1% في عام 2007 أما أعلى نسبة للمؤشر كانت خلال عام 2016 إذ بلغت 54.3% ، مما يعني أن المؤشر لم يصل الى الوضع الذي يحقق أهداف السياسة المالية (إذ أن الوضع الجيد يتحقق عند ارتفاع نسبة المؤشر فوق 70% حيث تشير هذه النسبة الى تقدم المشاريع نحو تنفيذ الخطط الموضوعة والاقتراب من تحقيق الاهداف) وبالتالي فان تدني نسبة المؤشر تشير الى انخفاض دور النفقات الاستثمارية الحكومية في رفع مستوى التكوين الرأسمالي الذي يُعد هدف اساساً لتحقيق زيادة في معدلات النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة .
- 3- إن معايير كفاءة الإنجاز المادي والإدارة الرشيدة والعقلانية في الإدارة العامة للمؤسسات الحكومية تتأثر بعوامل عديدة منها : زيادة حالات النزاع والصراع الداخلي ، وتفشي ظواهر الفساد الإداري والمالي ، وضعف التنسيق بين الأحزاب الحاكمة .
- 4- الضعف الحكومي في التدخل لفض النزاعات الداخلية وفرض الأمن وتطبيق القانون على مستوى المحافظات أدى الى غياب البيئة الاستثمارية الملائمة لتنفيذ المشاريع والبرامج الاستثمارية والتنمية .

التوصيات :

- 1- من أجل الوصول الى الحكم الرشيد والإدارة الرشيدة في السياسة الاستثمارية ، ورفع كفاءة الإنفاق الاستثماري الحكومي ومحاربة الفساد ، يتطلب وجود حكومة تعمل بكفاءة وجودة عالية ، وقطاع خاص متطور ، ومنظمات مجتمع مدني ذات استقلالية وتعمل لخدمة أفراد المجتمع .
- 2- أهمية التأكيد على بناء أسس دولة تنموية فاعلة مستندة على تعزيز ارادة التغيير الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لدى النخب الحاكمة .
- 3- أن السياسة الاستثمارية بحاجة الى اتخاذ قرارات وأجراءات مناسبة للتغلب على المخاطر والتعقيدات والخروج بنهج صارم في احالة وإدارة المشاريع الاستثمارية يتسم بالشفافية والكفاءة والفاعلية والاستقرار السياسي ، والجدية في مكافحة الفساد المالي والإداري ، اضافة الى التعامل مع المشاكل بشكل جيد بعيداً عن النزاعات والمناكفات .
- 4- أن التغلب على نظام المحاصصة السياسية في توزيع المناصب القيادية والاعتماد على مبادئ الكفاءة والعمل والإنجاز في إشغال المناصب في الإدارة الحكومية سيؤدي الى توفير بيئة سياسية ملائمة لإنجاز البرامج التنموية والمشاريع الاستثمارية الأمر الذي يؤدي الى زيادة كفاءة أداء الاستثمارات الحكومية والبرامج التنموية .
- 5- الاعتماد على القيادات الحكيمة والنخب الأكاديمية المستقلة عن التمحور الحزبي والطائفي والتي تتمتع بصفة (رجال الدولة) والتي تتجرد من مصالحها ومصالح أحزابها، وتتمتع بروح وطنية عالية ، كما أن هذه القيادات تملك الخبرة والمهارة والمهنية في وضع رؤية واضحة وشفافة بعيداً عن الضغوط السياسية وجهات أخرى .

6- حجب النزاعات والصراعات السياسية عن صياغة القرارات الاقتصادية والاتجاه نحو توفير بيئة ملائمة لتطوير القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي، الأمر الذي يتطلب إيجاد هيئة استشارية عالية المهنية وتعمل بروح المواطنة العالية يعتمدها مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها .

الهوامش

- 1- محمد خصاونة ، المالية العامة : النظرية والتطبيق ، دار المناهج للنشر والتوزيع ، عمان ، 2014 ، ص ص 74 – 75.
- 2- OECD Publishing ,Government at a Glance, Paris ,2015 ,p 78.
- 3- غربي محمد ، الديمقراطية والحكم الرشيد : رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، عدد خاص ، الجزائر ، 2011 ، ص 374 .
- 4- عبد الرزاق مغري ، الحكم الصالح : آليات مكافحة الفساد بين حداثة المصلح واصالة المضمون ، دار الكتاب للنشر ، منشور في الانترنت على موقع <https://books.google.iq> .
- 5- بن عبد العزيز خيرة ، دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري ، مجلة المفكر ، العدد الثامن ، الجزائر ، 2012 ، ص 325.
- 6- Michael E. Drew and Adam n.walk, Investment Governance for fiduciaries ,CFA Institute Research Foundation, 2019,p1.
- 7- عبد المطلب عبد الحميد ، مبادئ وسياسات الاستثمار ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، ط1 ، 2010 ، ص ص 190-191.
- 8- Asadullah Khan et al .Deficiencies in Project Governance: An Analysis of Infrastructure Development Program. Faculty of Industrial Management, Universiti Malaysia Pahang, Malaysia. 2018, P2.
- 9- Ibid. , pp 1-3.

المصادر

أولاً : المصادر باللغة العربية :

الكتب العربية :

- 1- محمد خصاونة . المالية العامة : النظرية والتطبيق . دار المناهج للنشر والتوزيع . عمان . 2014 .
 - 2- وليد عبد الحميد عايب . الآثار الاقتصادية الكلية لسياسة الانفاق الحكومي . مكتبة حسن العصرية للطباعة . لبنان . ط1 . 2010.
- ##### البحوث والدوريات :
- 1- بن عبد العزيز خيرة . دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري . مجلة المفكر . العدد الثامن . الجزائر . 2012 .
 - 2- غربي محمد . الديمقراطية والحكم الرشيد : رهانات المشاركة السياسية و تحقيق التنمية . مجلة دفاتر السياسة و القانون . عدد خاص . جامعة محمد بشير الأبراهيمي برج يوعريريج . الجزائر . 2011 .

المواقع الالكترونية :

- 1- عبد الرزاق مغري . الحكم الصالح : وآليات مكافحة الفساد بين حداثة المصلح واصالة المضمون . دار الكتاب لنشر . منشور في الانترنت على موقع <https://books.google.iq>

ثانياً : المصادر الأجنبية:

Studies research and reports :

- 1- Asadullah Khan et al .Deficiencies in Project Governance: An Analysis of Infrastructure Development Program. Faculty of Industrial Management. Universiti Malaysia Pahang. Malaysia. 2018.
- 2- Michael E. Drew and Adam n.walk. Investment Governance for fiduciaries .CFA Institute Research Foundation. 2019 .
- 3- OECD Publishing .Government at a Glance. Paris .2015 .

Websites :

- 1- The Word Bank.Eusiness and economic Data .Iraq .Political violence risk index. TheGlobalEconomy.com
- 2- The Word Bank.Eusiness and economic Data .Iraq . Vulnerability index TheGlobalEconomy.com
- 3- The Word Bank. Eusiness and economic Data .Iraq .Party Elite Index.TheGlobalEconomy.com
- 4- The Word Bank. Eusiness and economic Data .Iraq: Political legitimacy index. TheGlobalEconomy.com.

Effects of the political environment on government investment programs and projects in Iraq after 2003 (Future Scenarios)

Qusay Saad Kadhim Al-Ammar

Prof. Dr . Qusay Abboud Faraj Al-Jabry

Abstract:

The research aims to clarify the impact of political risks facing the implementation of development programs and investment projects and to clarify the role of the appropriate political environment in enhancing the efficiency of investment spending in Iraq. The research found that the absence of an appropriate political environment leads to low productivity of government investments and poor performance of investment activity. The research also recommended that the problems and complications in the political and administrative situation in Iraq require political will and determination to build governmental institutions that are supported by a legal and regulatory framework that will revive investment projects and development programs in the medium or long future.

Key Words: Political Environment, Government Investment, Future Scenarios.

.....
.....
.....