

تقييم إدارة الاستثمارات العامة باستخدام نموذج PIMA دراسة حالة في أمانة بغداد
**Public Investment Management Assessment Using the PIMA
Model - Case Studies in the Mayoralty of Baghdad**

محمد علي جاسم العيثاوي أ. د. حيدر نعمة غالي الفرجي

الباحث الجامعة المستنصرية/ كلية الإدارة والاقتصاد

Hdrg10@gmail.com mohammadalijasim@uomustansiriyah.edu.iq

رقم التصنيف الدولي ISSN 2709-2852

تاريخ استلام البحث : ٢٠٢٢/٥/٢٠ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٢/٧/٣

المستخلص

تهدف الدراسة إلى تقييم إدارة الاستثمارات العامة في أمانة بغداد التي تعاني من عدم وجود آليات واضحة لتقييم إدارة الاستثمارات العامة وضعف عمليات التخطيط والتخصيص وتنفيذ المشاريع في البنية التحتية في قطاع الماء والمجاري والنظافة والترفيه والطرق والأسواق الشعبية. تم استخدام نموذج اطار تقييم إدارة الاستثمارات العامة (PIMA) المقدم من قبل صندوق النقد الدولي القائم على ثلاثة مراحل للتقييم خلال دورة الاستثمار العام في مرحلة (التخطيط - والتخصيص - والتنفيذ) من خلال خمسة عشر مؤشر (خمسة مؤشرات لكل مرحلة) وثلاثة عوامل شاملة هي (الاطار القانوني الداعم للاستثمارات العامة - والموارد البشرية القادرة على إدارة الاستثمارات العامة - ونظم التكنولوجيا الداعمة لعملية إدارة الاستثمارات العامة)،

• بحث مستل من رسالة ماجستير.



مجلة العلوم المالية والمحاسبية
العدد التاسع / آذار ٢٠٢٣
الصفحات ١- ٤٤

عن طريق استمارة فحص (PIMA) والتركيز على المسؤولين التنفيذيين المختصين في دوائر أمانة بغداد (الدائرة الإدارية والمالية ، دائرة التخطيط والمتابعة، دائرة المشاريع) وشملت مدة الدراسة الفترة من ٢٠١٦ إلى ٢٠٢١ ، وقد توصلت الدراسة إلى ان تقييم إدارة الاستثمارات العامة في أمانة بغداد اضعف ما يكون في مرحلة التخصيص بسبب قلة وتذبذب المنحة الاستثمارية من الحكومة المركزية وضعف تعبئة الإيرادات الذاتية وعدم شمولية الميزانية ، تليها ضعف مرحلة التخطيط بسبب ضعف مؤشر تقييم المشروع ومؤشر التمويل البديل (الشراكة بين القطاعين العام والخاص) وحقق افضل نتيجة في مرحلة التنفيذ عدا مؤشر مراقبة الأصول العامة كما أشرت الدراسة الحاجة إلى اطار قانوني وتنظيمي يعالج مشكلة التداخل في المساحات الاجتماعية مع إدارة محافظة بغداد وتطوير قدرات الموظفين وأنظمة تكنولوجية تدعم الاستثمارات العامة لأمانة بغداد.

الكلمات المفتاحية : الاستثمارات العامة ، التخطيط ، التخصيص ، التنفيذ .

Abstract.

The study aims to evaluate the management public investment in the Mayoralty of Baghdad which suffers from the lack of clear mechanisms for evaluating the management of public investment and weakness of planning processes, allocation and implementation of projects in the Infrastructure in the sectors of water, sewage, cleanliness, entertainment, roads and popular markets. A framework model used the Public Investments management Assessment (PIMA) provided by the international Monetary Fund based on three phases of evaluation during the public investment cycle in the stage of (planning - allocation - and implementation) through fifteen indicators (five indicators for each stage) and three comprehensive factors (the legal framework supporting public investments - human resources capable of managing public investments - and technology systems supporting the process of managing public investment) , through an examination form (PIMA) and focus on the specialized executive officials in the departments of the Mayoralty of Baghdad (the Administrative and Financial

Department, the Planning and Follow-up Department, the Projects Department) and the study period included the period from 2016 to 2021. The study found that the evaluation of Public Investments management in the Mayoralty of Baghdad is the weakest in the privatization stage due to the lack and fluctuation of the investment grant from the Central government, the weak mobilization of self-revenues and the lack of budget comprehensiveness, followed by the weakness of the planning stage due to the weakness of the project evaluation index and the alternative financing index (public-private partnership) and achieved the best A result in the implementation phase, except for the public asset control index, the study has also indicated the need for a legal and regulatory framework that addresses the problem of overlap in social spaces with the administration of the Baghdad Governorate, and the development of staff capabilities and technological systems that support public investments for the Mayoralty of Baghdad.

Keywords: public investment, planning, allocation, implementation

المقدمة

يشير الاستثمار العام إلى الإنفاق الحكومي على البنية التحتية العامة والتي يتم تصنيفها إلى نوعين البنية التحتية الاقتصادية مثل (المطارات والطرق والسكك والموانئ والمياه والصرف الصحي والطاقة والاتصالات) و البنية التحتية الاجتماعية مثل (المدارس والمستشفيات ومؤسسات الخدمة العامة وغيرها) وتصبح هذه البنية التحتية أصولاً مادية عامة بمجرد اكتمالها ويتم تمويل الاستثمار العام بشكل عام من الميزانيات الرأسمالية في مرحلة البناء بينما يتم صرف تكاليف التشغيل والصيانة من الميزانيات التشغيلية لهذا السبب تتطلب إدارة الميزانية الاستثمار العام تعديل وترتيب من كلا الفئتين من النفقات على مدى دورة حياة البنية التحتية العامة، وأشار تحليل صندوق النقد الدولي ان البلدان النامية تخسر حوالي ٤٠% من عائدات استثماراتها العامة بسبب عدم الكفاءة في عمليات إدارة الاستثمارات العامة مع وجود مجال كبير

لتحسين كفاءة إدارة الاستثمار العام عبر مجموعة من التحسينات التي يمكن ان تساعد في أدارته من خلال سد فجوة الكفاءة عبر حوكمة إدارة البنية التحتية تتبناها مؤسسات قطاع عام قوية في التخطيط وتخصيص وتنفيذ الاستثمار العام ، وبناء على ما تقدم تم تقسيم الدراسة إلى أربعة مباحث ، تناول المبحث الأول الجانب النظري وتضمن اطار تقييم إدارة الاستثمارات العامة المقدم من قبل صندوق النقد الدولي ، وتضمن المبحث الثاني للدراسة الدراسات السابقة و منهجية الدراسة ، أما المبحث الثالث فقد تناول الجانب العملي للدراسة لتقييم إدارة الاستثمارات العامة لأمانة بغداد خلال مراحل الاستثمار العام في(التخطيط ، والتخصيص ، والتنفيذ) عن طريق استمارة فحص (PIMA) ، وتضمن المبحث الرابع الاستنتاجات و التوصيات .

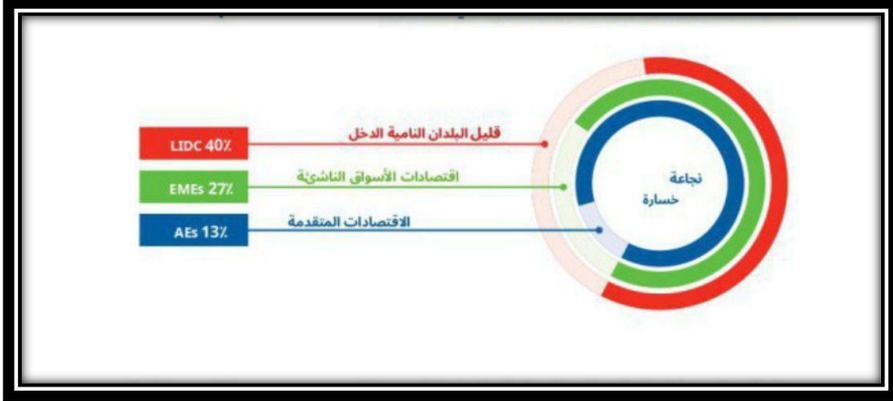
١- المبحث الأول: الجانب النظري /تقييم إدارة الاستثمارات العامة، PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT ASSESSMENT (PIMA)

١.١- كفاءة إدارة الاستثمارات العامة PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT EFFICIENCY

تهدف إدارة الاستثمارات العامة الجيدة إلى تعظيم الأثر الاقتصادي والبيئي والاجتماعي والإنمائي الإيجابي للبنية التحتية وأنشاء دائرة فعالة من الأنشطة الاقتصادية مع ضمان التمويل السليم في بيئة مالية معقدة فهي من جهة تحتاج إلى جذب الاستثمارات في البنية التحتية ومن جهة تفتقر إلى قاعدة إيرادات وحيز مالي كافية لتمويل هذه الاستثمارات وان معظمها تعتمد على أربعة مصادر رئيسية للحيز المالي(المنح من الحكومة المركزية، الاقتراض ، إيرادات ضرائب ورسوم استخدام خدمات البنية التحتية ، الشراكة بين القطاعين العام والخاص) . حيث يساهم الاستثمار الكفؤ في سد فجوة البنية التحتية من خلال تحقيق مخرجات ونتائج عالية الجودة لكل وحدة من الأموال التي يتم أنفاقها(المدخلات) وبالتالي خلق مصدر مهم لتمويل الاحتياجات الاستثمارية المتزايدة في البنية التحتية، بتعبير آخر تساعد الإدارة الكفؤة للاستثمارات العامة على الحصول على عوائد اعلى لكل وحدة من الأموال التي يتم أنفاقها على الاستثمار العام مع ضمان بقاء أجمالي الأنفاق على البنية التحتية

ضمن اطار الميزانية المستدامة . ويشير تحليل صندوق النقد الدولي إلى ان البلدان النامية تخسر حوالي ٤٠% ، والاقتصادات الناشئة تخسر ٢٧%، والاقتصادات المتقدمة تخسر ١٣% من عائدات استثمارها بسبب عدم الكفاءة في عمليات إدارة الاستثمار العام كما في (الشكل ١-١) . (OECD/IMF Reference Note, G20,2019)

الشكل(١-١) خسائر الاستثمار بسبب عدم الكفاءة



المصدر، PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT ASSESSMENT, 2019، International Monetary Fund

مع وجود مجال كبير لتحسين كفاءة إدارة الاستثمار العام عبر مجموعة من التحسينات التي يمكن ان تساعد في ادارته من خلال سد فجوة الكفاءة عبر حوكمة إدارة البنية التحتية تتبناها مؤسسات قطاع عام قوية في التخطيط وتخصيص وتنفيذ الاستثمار العام، الأمر الذي لا يؤدي إلى تحسين الكفاءة فحسب بل إلى تدعيم الاستقرار الاقتصادي الكلي والنمو الاقتصادي والاستدامة المالية بشكل خاص للبلدان ذات مستويات الديون المرتفعة وتحصيل الإيرادات المنخفض ، واعترافاً بالأهمية الكبيرة لحوكمة البنية التحتية قام صندوق النقد الدولي بتقديم اطار شامل لتقييم إدارة الاستثمار العام (PIMA) على جميع مستويات التنمية الاقتصادية للمساعدة في تحديد أولويات الإصلاح ووضع خطوات عملية لتنفيذها . (IMF, 2019 : 2)

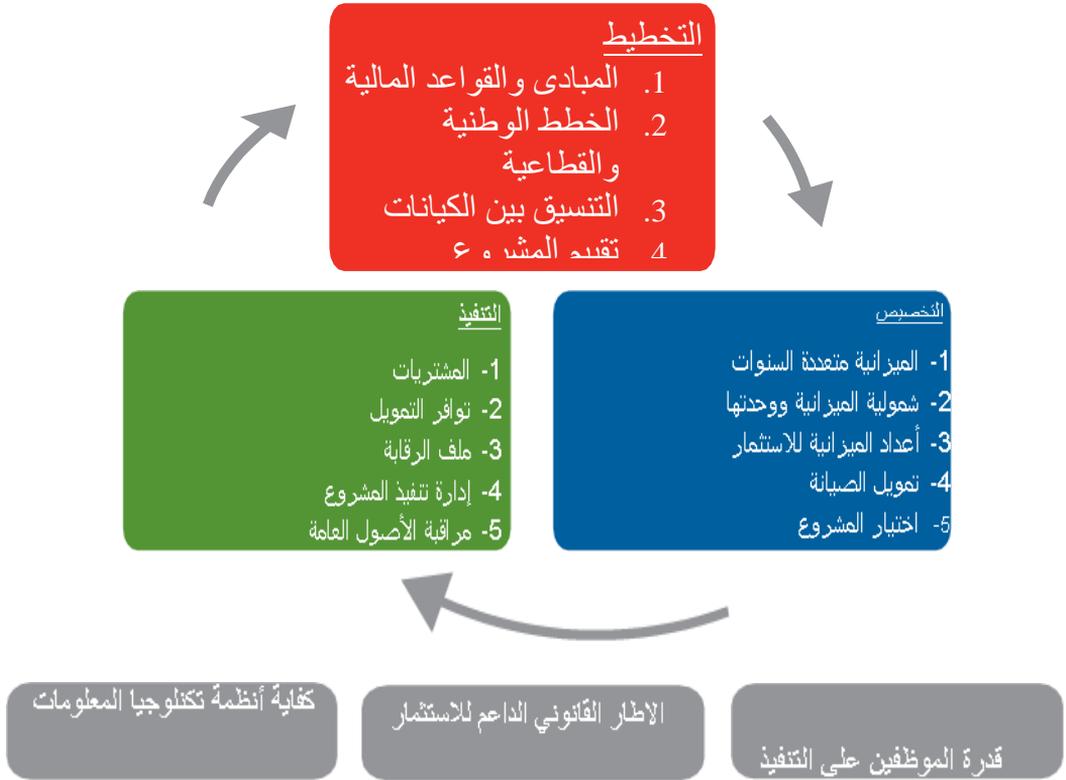
٢.١ - تقييم إدارة الاستثمار العام PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT ASSESSMENT

لقد طور المجتمع الدولي مبادئ وأدوات مختلفة لمساعدة البلدان على تعزيز حوكمة بنيتها التحتية، في عام 2014 وضع البنك الدولي اطار عمل لإدارة الاستثمار العام من خلال ثمانية ميزات لا بد منها، وفي عام 2015 قدم صندوق النقد الدولي اطار (PIMA) لتقييم إدارة الاستثمار العام وتم تحديثه في عام 2018 ، وفي عام 2016 وضعت الأمانة العامة للأنفاق العام المالي-واشنطن العاصمة-الولايات المتحدة الأمريكية اطار لتقييم إدارة المالية العامة (PEFA) الذي يتكون من سبع ركائز لنظام إدارة المالية العامة ، وفي عام 2017 نشرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) اطار عمل يتكون من 10 عشرة أبعاد لكيفية تحديد الحكومات للأولويات تحسين إدارة البنية التحتية في التخطيط والميزانية والإنجاز وتقييم الاستثمار في البنية التحتية، وفي عام 2019 صادقت مجموعة العشرين (G20) تحت رئاسة اليابان على تبني تعزيز حوكمة البنية التحتية كأحد المبادئ الستة لتعزيز الاستثمار في البنية التحتية الجيدة. وفي عام 2019 طور صندوق النقد الدولي بالاشتراك مع البنك الدولي نموذج تقييم مخاطر المالية العامة للشراكة بين القطاعين العام والخاص (PFRAM). (Taziona Chaponda et al 2020 :68)

ان هذه الدراسة تبنت نموذج اطار تقييم إدارة الاستثمار العام (PIMA) المقدم من قبل صندوق النقد الدولي كونه يمثل أطارا شاملا لتقييم حوكمة الاستثمار العام للبلدان على جميع مستويات التنمية الاقتصادية وتقييم الإجراءات والأدوات وصنع القرارات وعمليات المراقبة التي تستخدمها الحكومات لتوفير أصول وخدمات البنية التحتية للجمهور والمساعدة في تحديد أولويات الإصلاح ووضع خطوات عملية لتنفيذها وتحديد نقاط القوة والضعف في أداء الاستثمار العام ، ويفحص اطار عمل PIMA المحدث 2018 التصميم المؤسسي والفاعلية للاستثمار العام وفق ثلاثة خطوات رئيسية هي (التخطيط والتخصيص والتنفيذ) ولكل خطوة خمسة مؤشرات تكون ١٥

خمسة عشر مؤشرا في الاطار وثلاثة عوامل تمكين شاملة هي (قدرت الموظفين على التنفيذ و الاطار القانوني الداعم للاستثمار وكفاية أنظمة التكنولوجيا والاتصالات) التي تدعم البنية التحتية و(الشكل ١-٢) يوضح ذلك .

الشكل (١ - ٢) اطار PIMA



المصدر، PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT ASSESSMENT, 2019،
International Monetary Fund

١.٢.١- التخطيط :يتطلب التخطيط الفعال للاستثمار مؤسسات تضمن ان الاستثمار العام مستدام ماليا ومنسق بشكل فعال عبر القطاعات والمستويات الحكومية ويشمل:

١-المبادئ والقواعد المالية: التي تضمن ان تكون المستويات الإجمالية للاستثمارات العامة كافية ويمكن التنبؤ بها ومستدامة.

٢-الخطط الوطنية والقطاعية: التي تضمن ان قرارات الاستثمارات العامة تستند إلى أولويات واضحة وواقعية وتقديرات التكلفة والأهداف لكل قطاع .

٣-التنسيق بين الكيانات: هي الترتيبات التي تدمج خطط الاستثمار العام عبر مستويات الحكومة ، وتوفر اليقين بشأن التمويل من الحكومة وتضمن مستويات مستدامة من التمويل .

٤-تقييم المشروع: هو ضمان التقييم الفعال والاختيار والمراقبة لمشاريع الاستثمارات العامة من خلال(تحليل التكلفة والعائد وتحليل المخاطر).

٥-التمويل البديل للبنية التحتية: تعزيز الأسواق المفتوحة والتنافسية لتوفير خدمات البنية التحتية، والتسعير الموضوعي لمخرجات البنية التحتية، والإشراف الفعال على خطط الاستثمار لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

٢.٢.١- التخصيص : تخصيص الأنفاق الاستثماري للقطاعات الأكثر إنتاجية و تتطلب المشاريع منظورا شاملا وموحدا ومتوسط الأجل للموازنة الرأسمالية بالإضافة إلى معايير موضوعية لتقييم واختيار مشاريع استثمارية معينة ويشمل:

١-الميزانية متعددة السنوات: توفر الشفافية والقدرة على التنبؤ فيما يتعلق بمستويات الاستثمار حسب الوزارة والبرنامج والمشروع على المدى المتوسط.

٢-شمولية الميزانية ووحدها: هو ضمان ان جميع الاستثمارات العامة بغض النظر عن قناة التمويل مصرح بها ويتم الكشف عنها في وثائق الميزانية.

٣-أعداد الميزانية للاستثمار: ان القرارات المتعلقة بالمشاريع الفردية تأخذ في الاعتبار كل من راس المال الفوري وتكاليف التشغيل والصيانة المستقبلية .

٤-تمويل الصيانة: أهمية تحقيق التوازن الصحيح بين الاستثمارات الجديدة وأعادته وتأهيل وصيانة البنية التحتية القائمة. بدون هذا التوازن قد يكون الحفاظ على البنية التحتية مكلفا للغاية بالنسبة للميزانية أو قد يتدهور بسرعة إلى النقطة التي نحتاج فيها إلى إعادة بنائها من الف إلى الياء .

٥-اختيار المشروع: هو ضمان ان يتم فحص المشاريع بشكل منهجي، واختيارها على أساس معايير شفافة، وأدراجها ضمن خطط للمشاريع المعتمدة .

٣.٢.١- التنفيذ: يتطلب تنفيذ مشاريع الاستثمارات العامة في الوقت المحدد وبتكلفة معقولة وسياسات تضمن تمويل المشروع بالكامل، ومراقبتها بشفافية، وأدائها بفعالية طول فترة تنفيذها ويشمل:

١-المشتريات: توفير قاعدة بيانات شاملة للمشتريات وان تتبع معظم المشتريات الكبيرة إجراءات واضحة وشفافة ويتم مراجعة الشكاوى بشكل عادل .

٢-توافر التمويل: يسمح بالتخطيط والالتزام بالمشاريع بناء على تنبؤات موثوقة وتدفقات نقدية في الوقت المناسب .

٣-أدارة المحفظة والرقابة عليها: هو ضمان تقديم المشاريع الاستثمارية في عملية تنافسية وشفافة ومراقبتها أثناء التنفيذ ، ومراجعتها بشكل مستقل .

٤-أدارة المشروع: هو تحديد مدير مشروع خاضع للمساءلة يعمل وفقا لخطط التنفيذ المعتمدة ، ويوفر إجراءات ومبادئ توجيهية موحدة لتعديلات المشروع .

٥-مراقبة الاستثمارات العامة: ضمان تسجيل الأصول والإبلاغ عنها بشكل صحيح وان استهلاكها يتم الاعتراف به في البيانات المالية. (Isabel Rial et al ,IMF ,2018)و(IMF,2018) (Christiane et al,2019) و(IMF,2019) و(IMF,2019) و(IMF,2020) (Yugo Koshima et al ,IMF,2020) و(IMF,2019) و(IMF,2020) (Chaponda et al ,IMF ,2020)

ويتناول الاطار القضايا الشاملة التالية:

١-الاطار القانوني الداعم للبنية التحتية: تشمل القوانين التي تنظم العلاقات المالية بين الدولة والحكومات المحلية والمكافين وأصحاب المصالح وقوانين إدارة الأصول الحكومية وقوانين عقود الشراكة بين القطاعيين العام والخاص والقوانين التي تنظم العلاقة الإدارية بين الوحدات والتنسيق بينها وأصحاب المصالح على ارض الواقع والقوانين التي تحدد الصلاحيات بوضوح وتمنع الازدواجية وغير ذلك .

٢-قدرة الموظفين على تنفيذ العمليات وأدائها: من المهم تحديد المجالات ذات الأولوية لتنمية قدرات الموظفين ووضع خطط طويلة الأجل وترتيب أنشطة تدريبية لتطوير قدرات الموظفين والتعاون مع الشركاء والمانحين بإنجاز هذا العمل مثل تدريب المحاسبين والقانونيين والمهندسين والضباط وغيرهم على كيفية إنجاز عمليات

التفاوض والمشتريات العامة وإصدار شهادات للمشاركين في المشتريات العامة وتوفير موظفين يتمتعون بتعليم عالي وخبرة طويلة في أعداد الموازنات وتخصيص الموارد والتنمية المستمرة للموارد البشرية.

٣-مدى كفاية أنظمة تكنولوجيا المعلومات: يجب تطوير استراتيجية تكنولوجيا معلومات موحدة وطويلة الأجل لتقوية إدارة معلومات الاستثمارات العامة من حيث الأجزاء المادية والبرامج التشغيلية التي تعتمد على الويب والحاجة إلى دمج التطبيقات المتعددة في قاعدة بيانات موحدة يتم الرجوع إليها عند الحاجة لتوفر مغذي رئيسي للمعلومات عند التخطيط أو التخصيص أو التنفيذ أو التقييم وبصورة موثوقة وشفافة مثل أنظمة الجباية الإلكترونية ونظام المشتريات الإلكتروني عبر الأنترنت والعديد من البرامج التي تسهل الوصول إلى مستهلك السلعة أو الخدمة العامة والوصول إلى نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات منطور يخدم الحوكمة الإلكترونية يمكن من إجراء المعاملات الرقمية دون مغادرة المنزل أو المكتب.

(Yasemin Hürçan et al) و (Christiane et al ,IMF,2019)

(IMF,2019) و (Yugo Koshima et al ,IMF,2020)

ويمتاز هذا الاطار بعدد من المزايا أهمها الاتي :

١-الشمولية : انه يحقق منظورا ماليا كليا في تقييم دورة الاستثمار العام بأكملها ، من تخطيط الاستثمار، وتخصيص الميزانية على المدى المتوسط ،إلى أداره تنفيذ المشروع.

٢-إمكانية الوصول : فهو يسمح بالإبلاغ الفعال لنتائج أداء الحكومة للمساعدة في تحديد الثغرات وتركيز أولويات الإصلاح باستخدام عدد من أساليب التوضيح (على سبيل المثال الرسوم البيانية الموجزة ،مقارنة الأقران ،التمييز الواضح بين تصميم وفاعلية مؤسسات الاستثمار العامة).

٣-العملية: يؤدي إلى نتائج وتوصيات ملموسة مصممة خصيصا لتلبية الاحتياجات والقدرات الخاصة بكل بلد ،ثم تلخيص التوصيات في خطة عمل إصلاحية متسلسلة وذات أولوية .

٤-سهولة التنسيق: اذ يقدم حافظا لتتسيق اقوى ودعم المتابعة من قبل شركاء التنمية لأنه يسهل الفهم المشترك.

٥-الوضوح: يميز بشكل واضح بين التصميم المؤسسي (ما هو على الورق) والفعالية (ما يحدث في الممارسة). (IMF,2019 :4) و (Renteria,IMF,2019 :7) ان الفشل في تقييم أي مرحلة من مراحل التخطيط أو التخصيص أو التنفيذ و المؤشرات الدالة عليها يؤدي إلى هدر الوقت في إنجاز المشروع وبالتالي زيادة التكاليف وانخفاض جودة أداء عملية إدارة الاستثمارات العامة. لذلك ان التقييم الذاتي لعملية إدارة الاستثمارات العامة أو الاستعانة بمساعدة جهة خارجية متخصصة للتقييم يساهم بشكل كبير في الوصول إلى الكفاءة والفاعلية المطلوبة حيث أشار (Tazona Chaponda et al 2020) يمكن لحوكمة البنية التحتية عبر الدلائل العملية للبلدان الناجحة ان تسد اكثر من نصف فجوة الكفاءة اذا تبنت افضل الممارسات عبر تقييم إدارة الاستثمارات العامة، ويرتبط تقييم إدارة الاستثمارات العامة بمفهوم إصلاح الميزانية عبر جعل التخصيصات تعبر عن الحاجات المطلوبة وخلق حيز مالي للتمويل المالي المستدام، و يتطلب الأداء العام الجيد إلى دورة كاملة من الإداء الاستثماري الجيد في جميع المراحل وان التقييم اللاحق يؤدي إلى تنقيف سلوك التصميم المسبق وتقدير التكاليف وكل دورة تؤدي إلى مزيد من الإصلاحات وبالعكس فان توقف دورة الإداء الاستثماري أو قصورها لدورة واحدة طويلة يؤدي إلى تعطل تقديم الخدمات الموعودة في البرنامج الحكومي. ان إنجاز دورة الاستثمار وتكرارها لأكثر من دورة ناجحة يكون متزامن مع الجهد المبذول في تدريب الموظفين ودعم القوانين والإجراءات واستثمار الأنظمة التكنولوجية بما يدعم الحصول على الأداء المطلوب من إدارة الاستثمارات العامة.

٣.١- ملخص خريطة التمثيل اللوني لـ PIMA

لغرض إنجاز تقييم PIMA يتم تحليل مؤشرات النموذج الخمسة عشر إلى (45) بعد (مؤشر فرعي) أي (ثلاثة أسئلة لكل مؤشر أ ، ب ، ج) ويتم تسجيلها وفق ثلاثة درجات محتملة تحت كل بعد يحدد ما اذا كان المعيار قد تم استيفائه بالكامل أو

جزئياً أو لم يتم الوفاء به ويؤدي متوسطها داخل المؤشرات إلى الحصول على درجات المؤشرات الرئيسية ويتم تسجيل النتائج في ملخص التقييم (خريطة التمثيل اللوني) وفق ثلاثة جوانب: التصميم المؤسسي ، والفعالية، وأولوية الإصلاح اذ يشير التصميم المؤسسي إلى الحقائق الموضوعية التي تشير إلى وجود المنظمات والسياسات والقواعد والإجراءات المناسبة (ما هو على الورق) ويكون وفق ثلاثة درجات (أما عالي ، أو متوسط ، أو قليل). أما الفعالية التي تشير إلى الدرجة التي يتم بها تحقيق الغرض المقصود أو وجود تأثير واضح للمخرجات على أصحاب المصلحة(ما يحدث في الممارسة) وأيضاً يكون وفق ثلاثة درجات(أما عالي ، أو متوسط ، أو قليل) . في حين تشير أولوية الإصلاح إلى مدى أهمية تحسين القضايا الموجودة داخل المؤسسة للظروف المحددة في الجانبين أعلاه وفقاً لأولوية المعالجة(اذا كانت درجة المؤشر (قليل) تكون له أولوية عالية في التحسين، ثم المتوسط) . وتحدد خريطة التمثيل اللوني الموجزة درجة لكل مؤشر من المؤشرات الخمسة عشر وتعطي صورة شاملة للتصميم المؤسسي وفعالية مؤسسات إدارة الاستثمار العام في بلد ما وتوفر الأساس لمجموعة من التوصيات ذات الأولوية وخطة عمل متسلسلة ويتم استخلاصها من نموذج فحص PIMA المحدث وباستخدام نظام تسجيل يتراوح بين(١ إلى ٣) يتم تحديد درجة لكل مؤشر من المؤشرات الخمسة عشر للتصميم المؤسسي والفاعلية، ويتم تقييم المؤشرات الـ ٤٥ إلى بعدين هما التصميم المؤسسي والفاعلية ومن خلال مراجعة بعض الأدبيات المتعلقة بالموضوع تبين انه لا يوجد اتفاق بين الخبراء والباحثين على صيغة موحدة لتقسيم المؤشرات الـ ٤٥ بين التصميم والفاعلية وذلك بسبب اختلاف الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والتنظيمية والبيئية بين البلدان وبين الحكومات المركزية والحكومات المحلية .

٢. المبحث الثاني: الدراسات السابقة والمنهجية

١.٢- الدراسات السابقة

تعد الدراسات السابقة نقطة البداية للدراسات الحالية و المستقبلية، إذ أنها تثبت الكثير من الحقائق العلمية والمعرفية والتي تساهم في تدعيم حوكمة البنية التحتية وتدعيم كفاءتها. والجدول (٢-١) يستعرض بعض الدراسات السابقة التي تناولت موضوع الدراسة.

ت	الباحث والسنة	عنوان الدراسة	مجال تطبيق الدراسة	اهم النتائج والتوصيات
1	Yugo Koshima, Fazeer Rahim, Alok Verma, Kemoh Mansaray, and Innocent Kamugisha-2020 Technical Assistance Report - staff team of the International Monetary Fund	Public Investment Management Assessment- Sierra Leone تقييم إدارة الاستثمار العام- تقرير المساعدة الفنية- فريق من خبراء صندوق النقد الدولي	سيرا ليون	- كانت الاستثمارات العامة مدفوعة بقرارات من اعلى إلى اسفل ولا يوجد اطار للتطوير المؤسسي. - قرارات الاستثمار العام ذات دوافع سياسية ملحوظة. - اختيار المشاريع الممولة محليا دون تقييم - تم منح العقود بتجاوز اطار الشراء وبدا البناء بدون تصميمات كاملة وتسبب التغييرات المتكررة في تجاوز التكلفة وإرباك تنفيذ المشروع. - تأخر سداد المستحقات ومخصصات الميزانية اقل بكثير من العقود المتأخرة لسنوات.
2	Yasemin Hürçan, Richard Allen, Imran Aziz, Willie du Preez, Karel Meixner-2019	Public Investment Management Assessment- Slovak Republic تقييم إدارة الاستثمار العام- تقرير المساعدة	جمهورية سلوفاكيا	- التفاوت وضعف التنسيق في تغطية خطط القطاعات الحكومية المختلفة. - تمارس وزارة المالية الحد الأدنى من الاشراف على استثمارات الشركات المملوكة للدولة ولا توجد معلومات شاملة عن مشاريع الاستثمار العام أو التعديلات في الميزانية خلال العام.

<p>- عدم كفاية التمويل للصيانة لعدم وجود استراتيجيات وطنية وقواعد لتوجيه أعداد ميزانيات الصيانة.</p> <p>- لا توجد معايير محدد لاختيار المشروع و توجد وحدة إداريه لتقديم خدمات استشارية بشأن البنية التحتية العامة.</p> <p>- ضعف القدرات الإدارية في إجراء المشتريات العامة والممارسات المانعة للشراكة والمنافسة بين القطاعيين العام والخاص.</p> <p>- الضعف في مجال تحسين ادارة المحافظ والرقابة على مشاريع البنية التحتية.</p>		<p>الفنية- فريق من خبراء صندوق النقد الدولي</p>	<p>Technical Assistance Report - staff team of the International Monetary Fund</p>	
<p>- الحاجة الى زيادة المرونة في الميزانية وتطوير اطر متوسطة المدى.</p> <p>- تعزيز أولويات الاستراتيجية للاستثمار العام وتطوير حافظة(بنك) ذات أولوية للمشروعات عالية الجودة.</p> <p>- تحسين التنسيق بين الحكومات الفدرالية والمحلية في تخطيط الاستثمار ومراجعة آليات التمويل.</p> <p>- تعزيز الإجراءات وتوحيدها لأعداد المشروع وتقييمه واختياره.</p> <p>- تحسين الاطار الاستراتيجي للشراكات بين القطاعيين العام والخاص والامتيازات وتحسين وضوح الأدوار واستقلالية الهيئات التنظيمية.</p> <p>- تطوير مناهج لتخطيط الصيانة وإدارة وتنفيذ المشاريع.</p>	<p>البرازيل</p>	<p>Public Investment Management Assessment-Brazil</p> <p>تقييم إدارة الاستثمار العام- تقرير المساعدة الفنية- فريق من خبراء صندوق النقد الدولي</p>	<p>Teresa Curristine, Fabien Gonguet, Mary Betley, Matt Crooke, Eivind Tandberg, Andrés Munoz Miranda, Frederico Rabello and Lorena Viñuela-2018</p> <p>Technical Assistance Report - staff team of the International Monetary Fund</p>	<p>3</p>
<p>- الاستثمار العام في الأردن متقلب وترتبط بشكل كبير بنمو الناتج المحلي الإجمالي أي الانكماش في فترات الانكماش الاقتصادي والتوسع أثناء الانتعاش الاقتصادي.</p> <p>- أدت الزيادة السريعة في الشراكة بين القطاعين العام والخاص في</p>	<p>الأردن</p>	<p>Public Investment Management Assessment-Jordan</p> <p>تقييم إدارة الاستثمار العام- تقرير المساعدة</p>	<p>Yasemin Hürçan, Xavier Rame, Isabel Rial, Sefa Pamuksuz, and Eivind Tandberg-2017</p>	<p>4</p>

<p>الأردن إلى ارتفاع مخزون راس المال حيث تم شراء ٣٠ بالمئة من أجمالي محفظة الاستثمار العام من خلال الشراكة مقارنة بـ ٦ بالمئة متوسط دول الاقتصادات الناشئة.</p> <p>- هناك قوة في مؤشرات الموازنة متعددة السنوات وشمولية الميزانية ووحدها وحماية الاستثمار وشفافية التنفيذ وهناك نقاط ضعف ابرزها ما يتعلق بتخطيط الاستثمار العام والافتقار إلى التقييم المنهجي لمشروعات الاستثمار العام قبل اتخاذ القرار بأدراجها في الميزانية وضعف في المشتريات والمراجعة المستقلة اللاحقة وعدم تسجيل وتقييم الأصول الثابتة .</p>		<p>الفنية- فريق من خبراء صندوق النقد الدولي</p>	<p>Technical Assistance Report - staff team of the International Monetary Fund</p>	
<p>- يتم تمويل ٨٠% من الاستثمار العام في ليبيريا من مصادر خارجية (المنح والقروض الميسرة) وتنفذ خارج الميزانية.</p> <p>- مخزون راس المال قليل كون برامج استثمار القطاع العام لا تميز بين الأنفاق الرأسمالي والإنفاق المتكرر.</p> <p>- لا توجد شراكة رسمية بين القطاعين العام والخاص وهناك خلاف داخل الحكومة حول قانون المشتريات وتغطية الامتيازات والشراكة بين القطاعين أو إصدار تشريع منفصل لهما .</p> <p>- لا يوجد اطار للإنفاق متوسط الأجل وعدم وجود تكامل بين الإنفاق على المشاريع الممولة من خارج الميزانية مما يحد من شمولية الميزانية ووحدها .</p>	<p>ليبيريا</p>	<p>Public Investment Management Assessment- Liberia</p> <p>تقييم إدارة الاستثمار العام- تقرير المساعدة الفنية- فريق من خبراء صندوق النقد الدولي</p>	<p>Lesley Fisher, Richard Allen, Daniel Boakye, Willie du Preez, Yugo Koshima, and Andrew Lawson- 2016</p> <p>Technical Assistance Report - staff team of the International Monetary Fund</p>	<p>5</p>

<p>على المدى القصير يجب على الحكومة ان تحدد بوضوح طبيعة برامج الاستثمار العام والمشاريع بطريقة قانونية قابلة للتنفيذ. يجب وضع وثيقة فحص أولية ونشرها لجميع الكيانات التي ترغب في الحصول على أموال من الميزانية . يجب على الحكومة النظر بقوة في تطوير تخطيط استثمار استراتيجي متوسط المدى. على المدى المتوسط ان تحتفظ الكيانات المقترحة للمشروع بالمسؤولية الكاملة عن مشاريعها الخاصة من أعدادها واقتراحها إلى تنفيذها. العناية في تحديد أولويات تخصيص موارد الميزانية للمشاريع المتفق عليها بما يتماشى تماما مع قدرة السلطات المنفذة.</p>	<p>أوكرانيا</p>	<p>PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT PERFORMANCE ASSESSMENT</p> <p>تقييم أداء إدارة الاستثمار العام</p>	<p>Philippe H. Le Houérou Qimiao Fan Yvonne M. Tsikata William Dorotinsky Oleksiy Balabushko 2012</p>	<p>6</p>
<p>- لا تتطلب إصلاحات إدارة الاستثمارات العامة فقط مواءمة الحوافز لتحسين تصميم المشروع والاختيار ولكن أيضا التزامات ذات مصداقية واستثمار طويل الأمد والقدرة الإدارية لتحسين تنفيذ المشروع. - تشكيل نموذج عملي والتقييم الموضوعي لجودة كفاءة الاستثمار العام في سياق تسعى فيه الحكومات الى تعبئة موارد مالية إضافية للاستثمار. - يوفر النهج القائم على المؤشرات أساسا للتقييم الموضوعي وكذلك يعمل على إبراز نقاط الضعف التي يجب معالجتها اذا كان استخدام الموارد المالية لتعزيز أصول القطاع العام والنمو الاقتصادي .</p>	<p>إصلاح القطاع العام وبناء القدرات ، منطقة أفريقيا</p>	<p>A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management</p> <p>إطار تشخيصي للتقييم إدارة الاستثمارات العامة</p>	<p>Anand Rajaram Tuan Minh Le Nataliya Biletska Jim -Brumby 2010</p>	<p>7</p>

٢.٢- منهجية الدراسة

١.٢.٢- مشكلة الدراسة

تعاني أمانة بغداد من عدم وجود آليات واضحة لتقييم إدارة الاستثمارات العامة وضعف كبير في عمليات التخطيط وتخصيص الأموال وتنفيذ المشاريع وعدم كفاءة وفعالية جباية الإيرادات واعتمادها على الإيرادات التحويلية (منحة الحكومة و الغرامات) وانخفاض إيرادات النشاط الاستثماري الخدمي في البنية التحتية في قطاع الماء والمجاري والنظافة والترفيه والطرق والأسواق الشعبية .

٢.٢.٢- أهمية الدراسة

تتضح أهمية الدراسة من كونها تسلط الضوء على أهمية تقييم إدارة الاستثمار العام من خلال تطبيق أسس نظام PIMA المعتمد من قبل صندوق النقد الدولي وتوفير رؤية مستقبلية متوسطة وطويلة الأمد للتخصيص الفعال للموارد عبر مشاريع البنية التحتية التي تخلق حيز مالي للاستثمار من خلال توليد إيرادات عامة مستقبلية اعلى تحقق افتراض ان الاستثمار يدفع تكاليف نفسه .والمساعدة على اتخاذ القرارات السليمة التي تحقق نتائج ملموسة وتلبي الحاجات المطلوبة وتنتهي مشكلة نقص الخدمات وتحسين مرتبة العاصمة بغداد بين العواصم.

٣.٢.٢- أهداف الدراسة

- تقييم إدارة الاستثمارات العامة في البنية التحتية وتحديد نقاط القوة والضعف وتحديد الأولويات الإصلاحية والمساعدة على توجيه قرار اختيار الاستثمار المناسب من محفظة من المشاريع المقيمة وربطها بالموازنة الاستثمارية على المدى المتوسط .
- تطوير قدرات ومهارات ومعارف الموظفين العاملين في مجال إدارة النشاط الاستثماري في المجال الخدمي، وبيان الاطار القانوني الذي يدعم البنية التحتية ، وتقييم مدى كفاية أنظمة تكنولوجيا المعلومات التي تدعم البنية التحتية .

٤.٢.٢- فرضية الدراسة

تتبنى الدراسة الفرضية التالية: يؤدي التقييم الجيد لإدارة الاستثمارات العامة إلى تحسن كفاءة الاستثمارات العامة لأمانة بغداد

٥.٢.٢ - مجال الدراسة

تقع العاصمة بغداد في الجزء الوسط من العراق وهي اصغر محافظات العراق مساحتاً إذ تبلغ مساحتها (٥١٦٩) خمسة آلاف ومائة وتسعة وستون كيلو متر مربع وتشكل نسبة ١,٠٤% من مساحة العراق وتأتي في المرتبة الأولى من حيث عدد سكانها الذي يبلغ (٨,٤) ثمانية ملايين وأربعمائة الف نسمة وتعتبر مدينة الصدر الأكثر كثافة سكانية في العراق.

تتميز العاصمة بغداد بمرور نهر دجلة خلالها إذ يقسمها لشطرين الكرخ والرصافة ولديها ١٤ أربعة عشر دائرة بلدية ٦ ستة منها في جانب الكرخ (الكاظمية المقدسة، الشعلة، ومركز الكرخ، والمنصور، والرشد ، والدورة) و ٨ ثمانية في جانب الرصافة (الأعظمية، الشعب، الصدر الأولى، الصدر الثانية، مركز الرصافة ،الكرادة، الغدير، بغداد الجديدة) أضافه إلى الدوائر الفنية الرئيسية مثل دائرة التصاميم ودائرة المشاريع. لم تخطوا أمانة بغداد خطوات كبيرة في بناء بنيتها التحتية العامة بسبب الحصار الاقتصادي قبل ٢٠٠٣ واضطرابات الوضع الأمني والإرهاب بعد الغزو الأمريكي عام ٢٠٠٣ علما ان كل هذه الظروف تركت البلاد بشكل عام بلا بنية تحتية وان الموازنات خلال العقدين الأخيرين ورغم تجاوزها في المتوسط (١٠٠) ترليون دينار عراقي ركزت على قطاعات معينة مثل قطاع الأمن والدفاع وقطاع الطاقة وأهملت القطاعات الأخرى بشكل كبير وخاصة في مجال التخصيصات الاستثمارية مما انعكس سلبا على حجم راس المال العام في شقيه الاقتصادي والاجتماعي، وتحت ضغط مطالب البنية التحتية وبسبب التقلب الاقتصادي وتفاقم الديون المحلية والخارجية للحكومة المركزية انخفضت بشكل كبير حصة أمانة بغداد من المنحة الحكومية وبات عليها تعبئة وابتكار الحلول لزيادة الإيرادات الذاتية لتمويل نشاطها التشغيلي والاستثماري مع التوجه الاستراتيجي لتقليل الإنفاق المتكرر وإفساح المجال للإنفاق الاستثماري ألا ان هذا التوجه يصطدم بالبنية التحتية الهشة لأمانة بغداد .

٦.٢.٢- أدوات الدراسة

تم استخدام نموذج اطار تقييم إدارة الاستثمارات العامة (PIMA) المقدم من قبل صندوق النقد الدولي لتحديد نقاط القوة والضعف في مجال إدارة الاستثمارات العامة لأمانة بغداد للفترة من ٢٠١٦ إلى ٢٠٢١ وتقديم التوصيات الملائمة وفق أولويات محددة لخمس عشرة مؤشر مقسم حسب مراحل دورة الاستثمار العام في التخطيط والتخصيص والتنفيذ ويتم تحليل المراحل الثلاثة إلى ١٥ مؤشر رئيسي وتحليل المؤشرات الرئيسية إلى 45 مؤشر فرعي أي (ثلاثة أسئلة لكل مؤشر أ ، ب ، ج) ويتم تخصيص ثلاثة درجات محتملة لكل بعد (تم استيفائه بالكامل(عالي) أو جزئياً(متوسط) أو لم يتم الوفاء به(قليل)) ويؤدي متوسطها داخل المؤشرات إلى الحصول على درجات كل مؤشر رئيسي في بعدين التصميم المؤسسي والفعالية على مقياس من (١ إلى ٣) درجة ولاستكمال التحليل تسجل النتائج في ملخص التقييم (خريطة التمثيل اللوني) و تشير أولوية الإصلاح إلى مدى أهمية تحسين نقاط الضعف داخل المؤشرات الـ ١٥ (القليل أولوية عالية، ثم المتوسط ، والعالي أولوية قليل) وتقديم التوصيات اللازمة لمعالجتها ، وتتم هذه العملية بناء على استمارة فحص PIMA ووفقا لما متبع من قبل فريق العمل المتخصص من صندوق النقد الدولي عند قيامهم بتقييم إدارة الاستثمارات العامة في عدد من دول العالم اذ يتم التركيز على المسؤولين التنفيذيين في مجال التخطيط والإدارة المالية وإدارة المشاريع والإدارات الفنية الأخرى. اذ تم إجراء الزيارات المستمرة والمقابلات مع المسؤولين والموظفين المختصين في دوائر أمانة بغداد (الدائرة الإدارية والمالية ،دائرة التخطيط والمتابعة، دائرة ماء بغداد، دائرة مجاري بغداد، دائرة المشاريع، قسم الاستثمار، قسم البنك الدولي) للفترة من ٢٠٢١/١٢/٥ لغاية ٢٠٢٢/٢/٧ كما وتم دعم الإجابات بالوثائق الرسمية والتقارير الصادرة من دوائر الأمانة.

٣- المبحث الثالث: الجانب العملي

تقييم إدارة الاستثمارات العامة PIMA لأمانة بغداد

١.٣- تحليل التخصيصات المالية

من خلال تحليل البيانات تبين ان النفقات الاستثمارية لأمانة بغداد كانت منخفضة جدا وقد استمر هذا المستوى في المدى المتوسط وطويل الأجل بناء على الانخفاض في المنحة من الحكومة المركزية وانخفاض الإيرادات الذاتية لأمانة بغداد وبالتالي فان قيمة راس المال العام في أمانة بغداد لم يشهد تحسينات إضافية وانعكس على جودة الخدمات العامة التي تقدمها الأمانة. ويبين الجدول (٣-١) أدناه حصة أمانة بغداد من توزيعات إجمالي تخصيصات الموازنة الاتحادي وحصلتها من التخصيصات الاستثمارية للفترة من ٢٠١٦ لغاية ٢٠٢١ وهي منخفضة إلى شكل كبير جدا جدا. اذ ان نسبة إجمالي التخصيص (منحة تشغيلية + منحة استثمارية) لأمانة بغداد في الموازنة الاتحادية كانت بمتوسط نسبة (٤,٤%) من الموازنة وبمتوسط قيمة (٤٢٣) مليار دينار فقط من متوسط الموازنات الاتحادية الذي يبلغ (١٢١,٦٠٧) تريليون دينار ويلاحظ من الشكل (٣-١) ان هناك تقلب في إجمالي قيمة تخصيصات أمانة بغداد حيث أنها هبطت من اعلى مستوى لها في عام ٢٠١٦ بقيمة (٥٧٨) مليار دينار إلى قيمة (٣٢٧) مليار دينار عام ٢٠١٧ ثم تصاعدت خلال العامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩ ولم تبلغ ما كان مخصص عام ٢٠١٦ بل هبطت إلى ادنى مستوى في عام ٢٠٢٠ بقيمة (٣٠٠) مليار دينار ثم ارتفعت الى قيمة (٤٦٩) مليار دينار عام ٢٠٢١ وهذا يبين ان أمانة بغداد تتحمل مخاطر كبيرة بعدم استقرار المنحة من الحكومة المركزية وضعف التنبؤ بها بسبب تأثير تخصيصات الموازنة الاتحادية بالانكماش الاقتصادي والأزمات البيئية والسياسية. وفيما يخص التخصيص الاستثماري فقد بلغ متوسط النسبة المئوية السنوي (٤,٤%) من الموازنة الاستثمارية وبمتوسط قيمة (٧٧) سبعة وسبعون مليار دينار فقط من متوسط التخصيصات الاستثمارية في الموازنة الذي يبلغ (٢٧,٣٣١) تريليون دينار ويلاحظ من الشكل (٣-٢) ان التخصيصات الاستثمارية لأمانة بغداد رغم قلتها فأنها كانت متقلبة بشكل كبير حيث بلغت

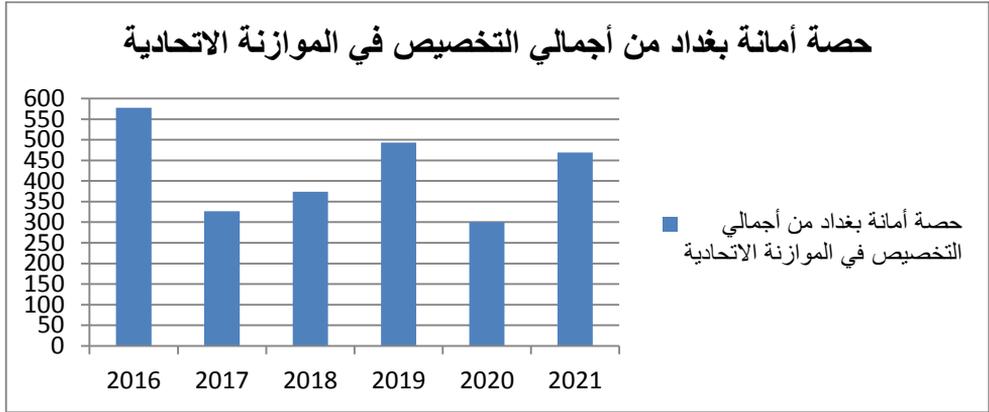
عام ٢٠١٦ ما قيمته (٩٩) مليار فقط ثم انخفضت إلى (١٠) مليار فقط عام ٢٠١٧ ثم تصاعدت عام ٢٠١٨ لتبلغ (٨١) مليار دينار فقط وبلغت اعلى قيمة لها عام ٢٠١٩ بقيمة (١٥٤) مليار دينار فقط ثم هبطت إلى (١٧) مليار فقط عام ٢٠٢٠ وارتفع إلى قيمة (١٠٤) مليار عام ٢٠٢١ وبالمجمل فان التخصيصات من الموازنة الاتحادية على شكل منحة لأمانة بغداد لم تكن ذات تأثير ملموس يؤدي إلى تحسين الخدمات العامة التي تتكلف بها أمانة بغداد ولا تحل مشكلة تدهور البنية التحتية الخدمية التي لا تتناسب مع الحاجة الفعلية والزيادة السكانية للعاصمة بغداد .

جدول رقم (٣-١) أجمالي التخصيص والتخصيص الاستثماري السنوي لأمانة بغداد في الموازنة الاتحادية للفترة من ٢٠١٦ لغاية ٢٠٢١ (المبالغ بالتريليونات-دينار عراقي)

ت	السنة	مبلغ الموازنة الاتحادية		حصة أمانة بغداد	
		أجمالي الموازنة	التخصيص الاستثماري	النسبة المئوية	أجمالي التخصيص
١	٢٠١٦	١٠٥,٨٩٦	٢٥,٧٤٦	% ٠,٥	٠,٥٧٨
٢	٢٠١٧	١٠٠,٦٧١	٢٥,٤٥٤	% ٠,٣	٠,٣٢٧
٣	٢٠١٨	١٠٤,١٥٨	٢٤,٦٥٠	% ٠,٤	٠,٣٧٤
٤	٢٠١٩	١٣٣,١٠٨	٣٣,٠٤٨	% ٠,٤	٠,٤٩٣
٥	٢٠٢٠	—	—	—	٠,٣٠٠
٦	٢٠٢١	١٦٤,٢٠٦	٢٧,٧٥٦	% ٠,٣	٠,٤٦٩
٧	المتوسط	١٢١,٦٠٧	٢٧,٣٣١	% ٠,٤	٠,٤٢٣

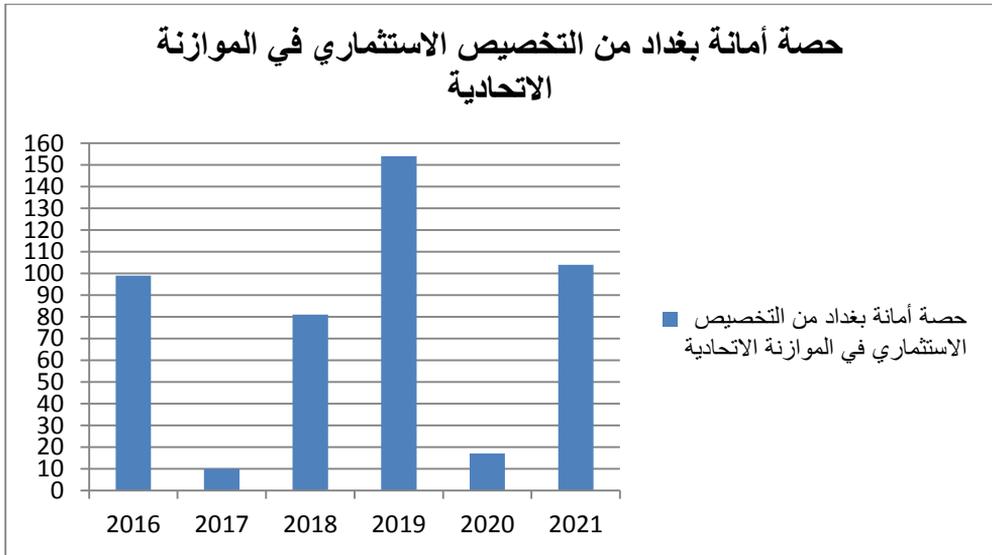
(المصدر جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٣٩٤ و٤٤٣٠ و٤٤٨٥ و٤٥٢٩ و٤٦٢٥)

الشكل (٣-١)



حصة أمانة بغداد من إجمالي التخصيص في الموازنة الاتحادية/أعداد الباحث

الشكل (٣-٢)



حصة أمانة بغداد من التخصيص الاستثماري في الموازنة الاتحادية/أعداد الباحث

٢.٣ - تحليل مؤشرات PIMA

من خلال اطار تقييم إدارة الاستثمارات العامة (PIMA) حصلت أمانة بغداد على تقييم متوسط وقليل لتقييم التصميم المؤسسي والفاعلية لخمس عشرة مؤشر لمرحلة

دورة الاستثمارات العامة في التخطيط والتخصيص والتنفيذ والجدول رقم (٢-٣) يلخص هذه النتائج. التي تم التوصل اليها بناء على إجابات المختصين في أمانة بغداد على استمارة فحص (PIMA) وحسب سياق العمل تبين ان قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ وقانون الموازنة الاتحادية وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحقة وإعمام وزارة التخطيط الخاص بالوثائق القياسية رقم ٩١٢٨/٧/٤ في ٢٠١٧/٤/٣٠ وقانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ المعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٠ والقانون رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥ توفر أطارا قانونيا وقواعد للإدارة المالية العامة لضمان الانضباط المالي والاستدامة، ألا ان هذه القواعد لم تعالج وضع الميزانيات متوسطة الأجل ومبدأ المحاسبة حيث تبين ان أمانة بغداد تستخدم مبدأ الاستحقاق في محاسبة الميزانية التشغيلية ومبدأ النقد(المصرف النهائي) في محاسبة الميزانية الاستثمارية وبالتالي ليس لديها موازنة موحدة وشاملة وليس لديها سجل شامل ومحدث لأصول راس المال (المالية وغير مالية) ولا يبين حالة أصول البنية التحتية (جيد أو مستهلك) ، وان هناك إشكالات قانونية وتداخل في الصلاحيات والمساحات الاجتماعية بين أمانة بغداد ومحافظة بغداد سيتم شرحها لاحقا في القضايا الشاملة محور الاطار القانوني الداعم للاستثمار.

جدول رقم (٢-٣) ملخص PIMA لأمانة بغداد

المرحلة/ المؤشرات	التصميم المؤسسي	الفعالية	أولوية
التخطيط			
١	المبادئ والقواعد المالية	وسط: هناك قواعد مالية دائمة واحدة على الأقل تطبق مع الحكومة المركزية ولا يوجد هدف لضمان القدرة على تحمل الديون.	وسط
٢	الخطط الوطنية والقطاعية	وسط: تعد أمانة بغداد استراتيجية قطاعية للاستثمار العام التي يتم تغطيتها من قبل الحكومة المركزية.	عالي
٣	التنسيق بين الكيانات	وسط: يتم تقديم خطط الإنفاق الاستثماري الخاصة بأمانة	وسط
		قليل: بعض الاستراتيجيات لها أهداف مخرجات قابلة للقياس لكن هناك تأخر بإنجاز المشاريع بسبب تقنين التخصيصات ويؤدي الى عدم حسم تكلفة الاستثمار العام.	
		وسط: يتم الإبلاغ عن المطوبات الطارئة الناشئة عن المشاريع	

	الاستثمارية إلى الحكومة المركزية خارج وثائق الميزانية.	بغداد إلى الحكومة المركزية لكن لا يوجد نظام شفاف قائم على القواعد لأجراء مناقشة المشاريع الاستثمارية.		
٤	تقييم المشروع	قليل: لا توجد منهجية تدعم تقييم المشروع ولا يتم تقييم المخاطر بشكل منهجي.	قليل: تخضع المشاريع الاستثمارية لتحليل فني واقتصادي ومالي (دراسة جدوى) لكن بعض التقديرات غير موثوق بها وتكاليف المشروع تختلف عن الواقع.	عالي
٥	التمويل البديل للبنية التحتية	قليل: لا توجد استراتيجية أو اطار عمل منشور للشراكة بين القطاعين العام والخاص لأنشاء وتشغيل البنية التحتية والإشراف عليها.	قليل: تقتصر البنية التحتية على الاحتكارات المحلية ولا يوجد منشور اطار عمل للشراكة بين القطاعين العام والخاص.	عالي
ب . التخصيص				
٦	الميزانية متعددة السنوات	قليل: لا توجد سقف متعددة السنوات للنفقات الرأسمالية بعد سنة الموازنة	قليل: يتم ترتيب أولويات المشاريع المستمرة الحالية ولكن هناك تجاوزات منتظمة في الوقت والكلفة.	عالي
٧	شمولية الميزانية ووحدتها	وسط: الاستثمارات تقوم بها كيانات خارج الميزانية ولكن مع تفويض تشريعي والإفصاح في وثائق الميزانية.	قليل: يتم أعداد الميزانيات الاستثمارية والتشغيلية بطريقة منفصلة وتكون الميزانية الاستثمارية على مبدأ النقد(المصرف النهائي) والميزانية التشغيلية على مبدأ الاستحقاق.	عالي
٨	أعداد الميزانية للاستثمار	وسط: يتم تخصيص المصروفات الاستثمارية على أساس سنوي لكن لا توجد آلية لحماية تمويل المشاريع الجارية.	وسط: يتم رفع التقارير عن حاجة ميزانية المشاريع الاستثمارية إلى وزارة التخطيط ووزارة المالية ويتم الصرف حسب المبلغ المخصص ويجوز الانتقال بين الإنفاقين الراسمالي والجاري بموافقة وزارة المالية.	وسط
٩	تمويل الصيانة	قليل: لا توجد منهجية قياس لتحديد احتياجات الصيانة أو تحديد التخصيص اللازم للتحسينات للأصول الحالية وهي غير مدرجة في الخطط الاستثمارية.	قليل: يتم تحديد نفقات الصيانة في الميزانية كنسبة على أساس السنوات السابقة.	عالي
١٠	اختيار المشروع	قليل: لا توجد معايير منشورة لاختيار المشروع ولا تحتفظ أمانة بغداد بخيارات متعددة من المشاريع المقيمة.	قليل: تتم عملية اختيار المشاريع بدون مراجعة فقط من أجل معالجة مشكلة آنية أو استجابة لضغوط معينة.	عالي
ج . التنفيذ				
١١	المشتريات	وسط: يتم طرح العديد من المشاريع الاستثمارية في	وسط: هناك قاعدة بيانات كاملة لمراقبة المشتريات ولكن لا يتم	وسط

	عملية تنافسية ولدى الجمهور إمكانية الوصول إلى معلومات المشتريات لكن لا يتم استخدام التقنيات الرقمية في عمليات الشراء.	إنتاج تقارير تحليلية قياسية من قاعدة البيانات وتتم مراجعة شكاوى المشتريات لكن لا يتم إصدار التوصيات بالوقت المناسب.		
١٢	توافر التمويل	وسط: يتم أعداد توقعات التدفق النقدي سنويا لكن سقف التزامات غير محددة وغير مخططة.	قليل: يخضع الإنفاق الاستثماري إلى تأخير كبير وتقنين النقد ويتم الاحتفاظ بالتمويل الخارجي في البنك المركزي وهو ليس جزءا من هيكل الحساب المصرفي لأمانة بغداد.	عالي
١٣	ملف الرقابة	وسط: تخضع المشاريع الاستثمارية للرقابة ويتم رصد التكاليف السنوية للمشاريع الرأسمالية لكن دون رصد التقدم المادي أثناء التنفيذ.	وسط: لا يمكن إعادة تخصيص الأموال بين المشاريع الاستثمارية أثناء التنفيذ ويتم إجراء مراجعة مستقلة للمشاريع الكبرى مع التركيز على التكاليف والمخرجات فقط دون التركيز على النتائج او تعديلات على سياساتها.	وسط
١٤	أداره المشروع تنفيذ	عالي: توجد قواعد وإجراءات لتعديل المشروع ويتم تعيين مسؤولين تنفيذ المشروع ولا يتم أعداد خطط التنفيذ قبل الموافقة على الميزانية.	وسط: تخضع معظم المشاريع الاستثمارية إلى إجراءات تدقيق خارجي ويتم نشر النتائج لكن مع تجاوز في التكاليف وتجاوز المدة الزمنية للمشروع.	وسط
١٥	مراقبة الأصول العامة	قليل: لا يوجد سجل شامل للأصول ولا إحصاءات عن مخزون راس المال العام.	قليل: لا تشمل الحسابات المالية قيمة الأصول غير المالية والأصول المالية غير شاملة وغير محدثة ويتم تسجيل استهلاك الأصول الثابتة في بيانات التشغيل بناء على تقديرات إحصائية.	عالي

٣.٣ - التخطيط الاستثماري

٣.٣.١ - المبادئ أو القواعد المالية (التصميم - وسط : الفاعلية - وسط)

لا يوجد هدف لأمانة بغداد لضمان القدرة على تحمل الديون بسبب أنها ملتزمة بتنفيذ القواعد المالية الدائمة التي تنظم العلاقة بين أمانة بغداد والحكومة المركزية حيث تشكل تعليمات تنفيذ الموازنة السنوية اطار مالي لموائمة أعداد الميزانية الخاصة بأمانة بغداد مع السياسة المالية للحكومة المركزية وتوازن مناسب بين الإيرادات والنفقات التشغيلية وتكون مباشرة بين أمانة بغداد ووزارة المالية . أما الموازنة الاستثمارية فأنها تكون بناء على الأحكام القانونية من قانون الإدارة المالية الاتحادية

رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ وبناء على المناقشات بين ممثلي أمانة بغداد وممثلي وزارة التخطيط - دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية. ويتم تحديد خطط الصرف السنوي على المشاريع الاستثمارية لأمانة بغداد على ضوء التخصيصات السنوية في الموازنة الاتحادية من وزارة المالية والمبالغ الممولة من القروض الحكومية .

٢.٣.٣ - الخطط الوطنية والقطاعية (التصميم - وسط :الفعالية - قليل)

تعد أمانة بغداد خطط قطاعية للاستثمار العام للمشاريع التي يتم تغطيتها من قبل الحكومة المركزية وتتضمن هذه الخطط تقديرات للكلف العامة للمشاريع الاستثمارية المستمرة وتشتمل على أهداف قابلة لقياس المخرجات فقط لكن تأخر النتائج على شكل خدمات ملموسة بسبب عدم اكتمال الدورة الاستثمارية لإنجاز المشاريع المستمرة وتحقيق النتائج المرجوة منها لیتسنى لأمانة بغداد تكرار دورة أخرى من المشاريع الاستثمارية وذلك بسبب عدم ضمان توفر التخصيصات المالية لإنجاز كل مراحل المشروع والمباشرة بالتشغيل الفعلي بسبب التقنين في التخصيصات حيث يتبين في الملحق رقم ١ ان الكلفة الكلية للمشاريع المستمرة لأمانة بغداد والبالغ عددها (٣٣) مشروع هو (٢,١٧٦) تريليون دينار في حين كان المبلغ المخصص لها من وزارة المالية ووزارة التخطيط لا يتجاوز (١٠٤) مليار دينار عام ٢٠٢١ وكان متوسط التخصيص السنوي الاستثماري لأمانة بغداد (٧٧) مليار دينار (جدول ١-٣) وعليه يكون على أمانة بغداد الانتظار من ٢٠ إلى ٣٠ سنة لتغطية مصاريف إنجاز مشاريعها الاستثمارية .

٣.٣.٣ - التنسيق بين الكيانات (التصميم - وسط :الفعالية - وسط)

ان خطط الأنفاق الاستثماري لأمانة بغداد تنشر إلى جنب مع استثمارات الحكومة المركزية وتوجد مناقشات رسمية حول أولويات الاستثمار من خلال مناقشات ممثلي أمانة بغداد مع ممثلي وزارة التخطيط- دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ووزارة المالية لكن بدون منهجية تراعي زمن إنجاز المشروع و لا يوجد لدى أمانة بغداد إمكانية لأجراء تحويلات راس المال بين المشاريع الاستثمارية وانها ملزمة بما يتم الاتفاق عليه بين وزارة التخطيط ووزارة المالية وان بسبب طول فترة إنجاز المشاريع

الاستثمارية المستمرة المرتبطة بالتخصيص السنوي المقنن تتشا مطلوبات طارئة تحتاج إلى عرض هذه التغيرات ضمن تقارير مركزية. وبالنتيجة تسبب ارتفاع التكاليف الكلية للمشاريع الاستثمارية على المدى الطويل لإنجازها.

٤.٣.٣ - تقييم المشروع (تصميم - قليل : فاعلية - قليل)

تخضع المشاريع الرأسمالية لتحليل فني واقتصادي ومالي بناء على تعليمات وزارة التخطيط - دائرة القطاعات بموجب استمارة الجدوى للمشاريع الصغيرة وأعمال وزارة التخطيط الخاص باعتماد الوثائق القياسية رقم ٩١٢٨/٧/٤ في ٢٠١٧/٤/٣٠. و لا توجد منهجية معيارية لتقييم المشاريع بموجب الطرق الكمية مثل صافي القيمة الحالية أو التكلفة والعائد أو بالطرق الأخرى ولا يتم تقييم المخاطر المالية بشكل منهجي كجزء من تقييم المشاريع وبالتالي فان العديد من المشاريع لم تكمل دورتها الاستثمارية وتحقق النتائج المطلوبة بسبب عدم ضمان توفر التخصيصات المطلوبة للمشاريع الجارية من قبل وزارة المالية ومخاطر تغير القيمة الزمنية للنقود وارتفاع تكاليف المشاريع بسبب المصاريف الطارئة الغير مقيمة.

٥.٣.٣ - التمويل البديل للبنية التحتية (التصميم - قليل : الفاعلية - قليل) لا يوجد اطار تنظيمي ولا اطار قانوني في أمانة بغداد يدعم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لإنشاء وتشغيل البنية التحتية ولا توجد استراتيجية لأمانة بغداد تسهل طريق اعتبار الشراكة بين القطاعين العام والخاص مصدر من مصادر تمويل البنية التحتية وتقتصر مصادرها على مصدرين هما المنحة الحكومية والتمويل المقترض عن طريق وزارة التخطيط ووزارة المالية .

٤.٣ - التخصيص

١.٤.٣ - الميزانية متعددة السنوات (التصميم - قليل : الفاعلية - قليل)

لا يتم نشر توقعات الإنفاق الاستثماري بعد سنة الموازنة ولا توجد سقف متعددة السنوات للنفقات الاستثمارية اذ ان موضوع التخصيص الاستثماري متعدد السنوات مرهون بالسياسة الحكومة المركزية عن طريق وزارة التخطيط ووزارة المالية استنادا الى قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩. وتحدد وزارة المالية مخصصات

الميزانية للإنفاق الاستثماري من خلال تدقيق العقود متعددة السنوات التي توقعها أمانة بغداد لجميع المشاريع الجديدة والجارية (المستمرة) ويتم نشر توقعات التكلفة الإجمالية لبناء المشاريع الاستثمارية والتسديد يكون حسب التخصيص والسيولة على شكل منحة من الحكومة المركزية بدون تحديد سقف متعدد السنوات للتسديد الكامل والإنجاز .

٣.٤.٢ - شمولية ووحدة الميزانية (التصميم - وسط : الفعالية - قليل)

يتم الإنفاق الاستثماري من خلال الميزانية الاستثمارية (حسابات الخطة) والتي يتم أعدادها ومناقشتها مع وزارة التخطيط ووزارة المالية جنباً إلى جنب وتكون على وفق مبدأ النقد (مصرف نهائي) وأمانة بغداد لديها خطة استثمارية في الدائرة الإدارية وخطة استثمارية في دائرة المجاري وخطة استثمارية في دائرة الماء وأما الميزانية التشغيلية (المتكررة) فيتم أعدادها ولكل دائرة من الدوائر أعلاه على حده ووفق مبدأ الاستحقاق وبالتنسيق مع وزارة المالية دائرة المحاسبة وانها تتضمن نفقات رأسمالية أيضاً، ويتبين انه لا يتم أعداد الميزانيات الاستثمارية والتشغيلية معاً في الموازنة بل بشكل منفصل وبالتالي لا يوجد موائمة بين الإنفاقين ويؤدي ذلك إلى صعوبة تسجيل أصول البنية التحتية بسجل شامل وموحد كما يتضح في المؤشر رقم ١٥ من اطار PIMA .

٣.٤.٣ - أعداد الموازنة للاستثمار (التصميم - وسط : الفعالية - وسط)

يتم تخصيص المصروفات على المشاريع الاستثمارية على أساس سنوي ويتم تضمين المعلومات حول إجمالي تكاليف المشروع في وثائق الميزانية الاستثمارية و لا توجد آلية لحماية تمويل المشاريع الجارية على المدى المتوسط والطويل اذ يتم تسديد حاجة الميزانية للمشاريع الاستثمارية عن طريق وزارة التخطيط ووزارة المالية كونهما الجهتان صاحبة الصلاحية حسب قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ ولمدة ثلاثة سنوات أو اكثر .

٣.٤.٤ - تمويل الصيانة (التصميم - قليل : الفعالية - قليل)

لا توجد منهجية قياس لتحديد احتياجات الصيانة الروتينية ولا توجد منهجية معيارية لتحديد التخصيص اللازم لتمويل نفقات الصيانة الوقائية والروتينية والتحسينات

الرئيسية بسبب تقنين التخصيص الاستثماري في حصة أمانة بغداد في الموازنات الاتحادية ، ومشاريع تأهيل البنية التحتية المدرجة في الخطة الاستثمارية المصادقة من قبل وزارة التخطيط ووزارة المالية تتحمل مخاطر مالية بسبب الانكماش الاقتصادي وقلة السيولة حتى مع توفر التخصيص ، مثلاً تتبين أثناء الدراسة ان هناك قرض من البنك الدولي لأمانة بغداد مخصص لمشاريع تأهيل البنية التحتية لقطاع الماء والصرف الصحي بمبلغ (٢١٠) مليون دولار مخصص من سنة ٢٠١٨ لم يتم الصرف لغاية ٢٠٢٠ سوى ٥ ملايين دولار فقط بسبب أزمة كورونا ونقص السيولة اذ لم يتم التعزيز النقدي لأمانة بغداد وكون المبلغ ليس من ضمن هيكل الحساب المصرفي للأمانة.

٣.٤.٥- اختيار المشروع (التصميم- قليل : الفعالية – قليل)

لا تحتفظ أمانة بغداد بخيارات متعددة من المشاريع المقيمة ولا توجد معايير منشورة لاختيار المشروع بسبب التقنين في التخصيصات الاستثمارية وتتحصر إمكانية أمانة بغداد بمتابعة المشاريع المستمرة المصادقة من قبل وزارة التخطيط ووزارة المالية وبعض المشاريع مستحدثة من عام ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ ومستمرة لحد الآن .

٣.٥- التنفيذ

٣.٥.١- المشتريات (التصميم – وسط : الفعالية – وسط)

يتم طرح المشاريع الاستثمارية الرئيسية في عملية تنافسية ولدى الجمهور إمكانية الوصول إلى معلومات المشتريات وتتم عملية الشراء بموجب تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحقة . وهناك قاعدة بيانات كاملة للمشتريات لكن لا يتم إنتاج تقارير تحليل قياسية من قاعدة البيانات ولا يتم استخدام التقنيات الرقمية في عمليات الشراء وعملية مراجعة شكاوى المشتريات لا يتم إصدار التوصيات عنها في الوقت المناسب.

٣.٥.٢- توافر التمويل (التصميم – وسط : الفعالية- قليل)

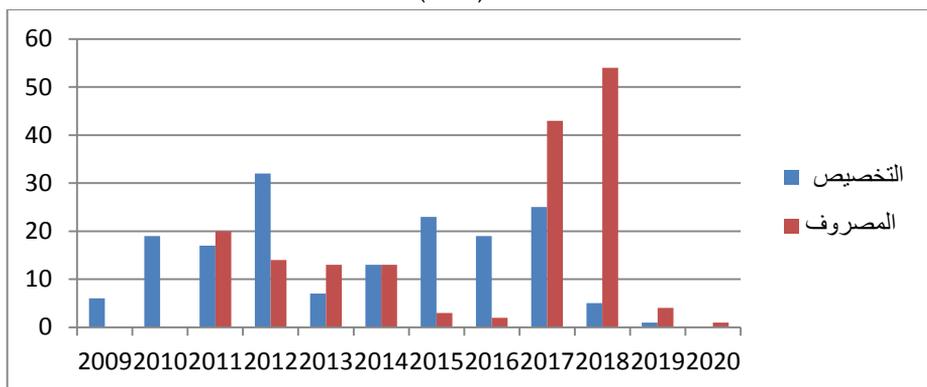
يتم أعداد توقعات التدفق النقدي سنوياً لكن سقوف ومواعيد تسديد التزامات غير محددة وغير مخططة بسبب أنها تعتمد على منحة الحكومة المركزية وانها تخضع

لظروف توفر السيولة ويخضع الإنفاق الاستثماري إلى تأخير كبير وتقنين النقد ويتم الاحتفاظ بالتمويل الخارجي في البنك المركزي وهو ليس جزءاً من هيكل الحساب المصرفي لأمانة بغداد وانه بسبب التقلب في التخصيصات الاستثمارية لا تحصل المشاريع على التمويل الكافي في الوقت المحدد مما يؤدي إلى عدم اكتمال الدورة الاستثمارية وبقاء المشروع وفق وصف مشروع مستمر وهذا يؤدي إلى عدم تكرار الدورات الاستثمارية لمشاريع جديدة وينعكس على كمية ونوعية الخدمات التي تقدمها أمانة بغداد ويتبين من الشكل (٣-٣) الذي يبين التخصيص السنوي ومقدار المصرف الفعلي لمشروع (تنفيذ الخط الرئيسي الناقل في جانب الكرخ/الخط الغربي الإضافي) الذي ادرج بالمنهاج الاستثماري لوزارة التخطيط عام ٢٠٠٨ وعدد سنوات التنفيذ (١٠) عشر سنوات وتمت المباشرة في أيلول ٢٠٠٩ بكلفة أولية كلية (١٤٠) مليار دينار وكان مقدار التغيير في الكلفة (٢٢,٥) مليار دينار لتصبح الكلفة الكلية للمشروع (١٦٢,٥) مليار دينار لغاية إنجاز المشروع سنة ٢٠٢١ ويتضح من الشكل اثر تقلب توفر التمويل على كلفة وتأخر إنجاز المشروع بغض النظر فيما يتعلق بالتشغيل الفعلي للمشروع من عدمه .

جدول رقم (٣-٣) تمويل مشروع تنفيذ الخط الرئيسي الناقل في جانب الكرخ/الخط الغربي الإضافي (المبالغ بالمليارات - دينار عراقي)

التفاضل / السنة	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	٢٠١٨	٢٠١٩	٢٠٢٠
المخصص	٦	١٩	١٧	٣٢	٧	١٣	٢٣	١٩	٢٥	٥	١	—
المصرف	—	—	٢٠	١٤	١٣	١٣	٣	٢	٤٣	٥٤	٤	١

شكل (٣-٣)



توفر التمويل لمشروع تنفيذ الخط الرئيسي الناقل في جانب الكرخ/الخط الغربي الإضافي/أعداد

الباحث

٣.٥.٣ - ملف الرقابة (التصميم - وسط : الفعالية - وسط)

يتم رصد التكاليف السنوية للمشاريع الاستثمارية ورصد التقدم المادي أثناء التنفيذ وبشكل مركزي من قبل دائرة الرقابة والتدقيق في أمانة بغداد ومتابعي وزارة التخطيط وتتم هذه الإجراءات استناداً إلى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ ، ويتم إجراء مراجعة مستقلة للمشاريع الكبرى مع التركيز على التكاليف والمخرجات ولا يمكن إعادة تخصيص الأموال بين المشاريع الاستثمارية أثناء التنفيذ كونها محددة مركزياً من قبل وزارة التخطيط ووزارة المالية لكل مشروع.

٣.٥.٤ - إدارة تنفيذ المشروع (التصميم - عالي : الفعالية - وسط)

توجد قواعد وإجراءات موحدة لتعديل المشروع بموجب تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ ويتم تقييم الأساس المنطقي للتكاليف والمخرجات المتوقعة للمشروع (أوامر الغيار) وتخضع معظم المشاريع إلى إجراءات التدقيق الخارجي ويتم نشر المعلومات من قبل المدقق الخارجي (ديوان الرقابة المالية) ويتم فحص التقارير بانتظام من قبل الجهة القانونية (الدائرة القانونية في أمانة بغداد) ويتم تحديد كبار المسؤولين عن المشاريع الاستثمارية وتمتلك أمانة بغداد ضمن هيكلها التنظيمي وحدة كاملة تتكفل بتنفيذ المشاريع المكلفة بها وهي (دائرة المشاريع) والتي تمتلك الوسائل

المادية والبشرية لإنجاز العمل وبإشراف قسم العقود العامة في أمانة بغداد الذي يتكفل بتطبيق تعليمات تنفيذ العقود الحكومية والضوابط الملحقة به .

٥.٥.٣- مراقبة الأصول العامة (التصميم- قليل : الفعالية- قليل)

لا يوجد في أمانة بغداد سجل شامل لأصول البنية التحتية لها ولا إحصاءات عن قيمة راس المال العام والحسابات المالية للأمانة غير متوائمة ولا تشمل الأصول غير المالية والأصول المالية غير محدثة ويتم تسجيل استهلاك الأصول الثابتة في بيانات التشغيل بناء على التقديرات الإحصائية .

٦.٣- القضايا الشاملة

١.٦.٣- الاطار القانوني الداعم للاستثمار

ينظم قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ وقانون تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية السنوي وتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ والضوابط الملحقة وأعمال وزارة التخطيط الخاص بالوثائق القياسية رقم ٩١٢٨/٧/٤ في ٣٠/٤/٢٠١٧ القواعد والإجراءات الداخلية للسلامة المالية والمسائلة والشفافية لنشاط الاستثماري لأمانة بغداد . إلا انه توجد إشكالات قانونية بين أمانة بغداد ومجلس محافظة بغداد بخصوص الصلاحيات والمساحات الاجتماعية والتخصيص المالي في الموازنة الاتحادية . حيث ان الدستور العراقي ٢٠٠٥ المادة ١١ حدد(بغداد عاصمة العراق) ولم ينظم قانون من ٢٠٠٥ لحد الان للعاصمة بغداد وان القانون الساري هو قانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥ وقانون التصميم الأساسي رقم ١٥٦ لسنة ١٩٧١ وقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ الذي منح أمين بغداد درجة وراتب وصلاحيات وزير وربط العاصمة بغداد إداريا بمجلس الوزراء بينما صدر قانون مجلس المحافظة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وحدد إجراءات وصلاحيات محافظ بغداد بدرجة وكيل ومنحه صلاحيات تنفيذية ثم تم ربط هيئة الاستثمار بغداد بمحافظة بغداد وهي الممثلة لهيئة الاستثمار الوطنية وقانون الاستثمار رقم ٥٠ لسنة ٢٠١٥. وهذا أدى إلى القصور القانوني حيث تحتاج أمانة بغداد الى توسيع حدودها الإدارية وتعديل قانون التصميم الأساسي للتمكن من استيعاب الزيادة السكانية وتنفيذ مشاريع البنية التحتية. وهذا

الموضوع شائك ومعقد وسبب رئيسي في عدم وجود استراتيجية طويلة المدى لبلوغ العاصمة بغداد مرتبتها الحقيقية بين عواصم الدول.

٢.٦.٣ - التكنولوجيا الداعمة للاستثمار

ان واقع حال إنجاز المعاملات الإدارية و الخدمية لكيانات أمانة بغداد يفتقر الى استخدام التكنولوجيا الحديثة وغالبا يستهلك العمل الإداري الروتيني الوقت والجهد ويؤدي إلى تكلفة عالية وجودة منخفضة وذلك نتيجة انخفاض الاستثمار في مجال التكنولوجيا الإلكترونية وعدم تخصيص مبالغ مالية عند أعداد الموازنات الرأسمالية لغرض شراء هذه الخيارات وتأهيل الكوادر الوظيفية وتدريبها للعمل عليها. مثلا حسب ميزان المراجعة كما في ٢٠٢٠/١٢/٣١ كان إجمالي القيمة المتراكمة ل حساب (١١٦٣ حاسبات الإلكترونية) يبلغ (٣,٣٣٧,٤٢٥,٠٠٠) ثلاثة مليارات وثلاثمائة وسبعة وثلاثون مليون وأربعمائة وخمسة وأربعون الف دينار وهذه القيمة لا تغطي قيمة مخصص الاندثار أي ان هذه الحاسبات قديمة وتجاوزت عمرها الافتراضي. لكي تستطيع أمانة بغداد تقليل النفقات المتكررة من خلال أنظمة الشراء الإلكتروني وتقليل الفساد الإداري واختصار الوقت والجهد والحصول على عروض افضل، وتعبئة اكثر لجباية الإيرادات المختلفة من خلال الجباية الإلكترونية فأنها تحتاج إلى استثمارات كبيرة في مجال التكنولوجيا الرقمية ليكون داعم رئيسي لاستثمارات البنية التحتية.

٣.٦.٣ - قدرة الموظفين

ان لتطوير قدرات الموظفين أهمية كبيرة لتحقيق الفوائد المحتملة لإدارة الاستثمارات العامة حيث ان وضع اللوائح المفيدة لتنفيذ الاستثمارات الرأسمالية قد يصطدم بقدرات الموظفين المتاحة. لذلك من المهم لأمانة بغداد تحديد المجالات ذات الأولوية لتنمية قدرات الموظفين ووضع الخطط طويلة الأجل لإدارة موضوع الاستثمارات العامة نظرا لارتفاع تكاليفها وأهمية الجانب الفني والاقتصادي فيها. ومن خلال تحليل تقرير واقع التشغيل والقوى العاملة لدائرة المشاريع في أمانة بغداد تبين ان لدى الدائرة (٤٤٢) موظف ٣٠% يحملون تحصيل علمي بكالوريوس ونسبة الاختصاصات الهندسية

تشكل ٢٢% والاختصاصات الإدارية ١٠% والفنيون ١٣% ومن بين التشريعيون والرؤساء والإداريون البالغ عددهم ٥٣ موظف عدد حملة الشهادات العليا (٦ ماجستير و ١ دبلوم عالي) من المفيد لأمانة بغداد تدريبهم على إدارة الاستثمارات العامة خلال مراحل دورة الاستثمار في التخطيط والتخصيص والتنفيذ وخصوصا عملية المشتريات وتقييم المشاريع واختيارها ومراقبتها وتسجيلها.

٧.٣- نتائج تقييم كفاءة إدارة الاستثمارات العامة لأمانة بغداد

يمكن قياس كفاءة الاستثمارات العامة لأمانة بغداد من خلال العلاقة بين راس المال العام ونوعية وكمية البنية التحتية ووصول الجمهور اليها وجودتها وعند تطبيق اطار تقييم إدارة الاستثمارات العامة (PIMA) ومقارنة النتائج التي حققتها أمانة بغداد مع اقتصاديات الدول النامية منخفضة الدخل LIDCS واقتصاديات الأسواق الناشئة EMS ، لمتوسط درجات التصميم المؤسسي ومتوسطات درجات الفعالية ينظر إلى جودة البنية التحتية لأمانة بغداد على أنها متدهورة إلى حد كبير حيث سجلت متوسط درجة PIMA لأمانة بغداد قيمة (١,٥) بينما كان متوسط درجة التصميم المؤسسي لدول الشرق الأوسط بقيمة (١,٩) وكان متوسط درجة الفعالية (١,٧) كما في الجدول رقم (٣-٣) والشكل (٤-٣) والشكل (٥-٣) أدناه .

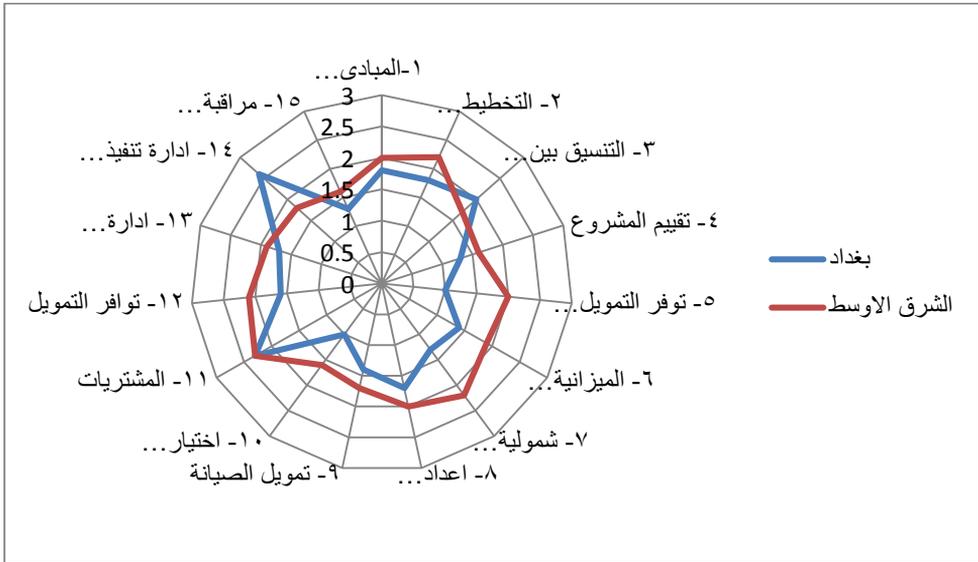
جدول (٣-٤) متوسط درجة PIMA لأمانة بغداد

ت	المرحلة/المؤشر	درجة التصميم المؤسسي/أمانة بغداد	درجة الفعالية /أمانة بغداد	متوسط التصميم المؤسسي/الشرق الأوسط	درجة الفعالية /الشرق الأوسط
أ-	التخطيط				
١.	المبادئ والقواعد المالية	١,٨	١,٧	٢	١,٩
٢.	الخطط الوطنية والقطاعية	١,٨	١,٣	٢,٢	١,٨
٣.	التنسيق بين الكيانات	٢	١,٧	١,٧	١,٧
٤.	تقييم المشروع	١,٣	١,٣	١,٦	١,٦
٥.	التمويل البديل	١	١	٢	١,٧
ب-	التخصيص				
٦.	الميزانية	١,٤	١,٣	١,٩	١,٦

السنوات					
٧.	شمولية ووحدها	١,٦	١,٣	٢,٢	٢,١
٨.	اعداد للاستثمار	١,٧	١,٦	٢	٢
٩.	تمويل الصيانة	١,٤	١,٤	١,٧	١,٥
١٠.	اختيار المشروع	١	١	١,٦	١,٤
ج-	التنفيذ				
١١.	المشتريات	٢,٣	١,٨	٢,٣	١,٩
١٢.	توافر التمويل	١,٦	١,٤	٢,١	٢,١
١٣.	ملف الرقابة	١,٧	١,٦	١,٩	١,٧
١٤.	ادارة تنفيذ المشروع	٢,٦	١,٩	١,٨	١,٧
١٥.	مراقبة الاصول العامة	١,٣	١	١,٦	١,٦
د-	متوسط الدرجة	١,٦	١,٤	١,٩	١,٧

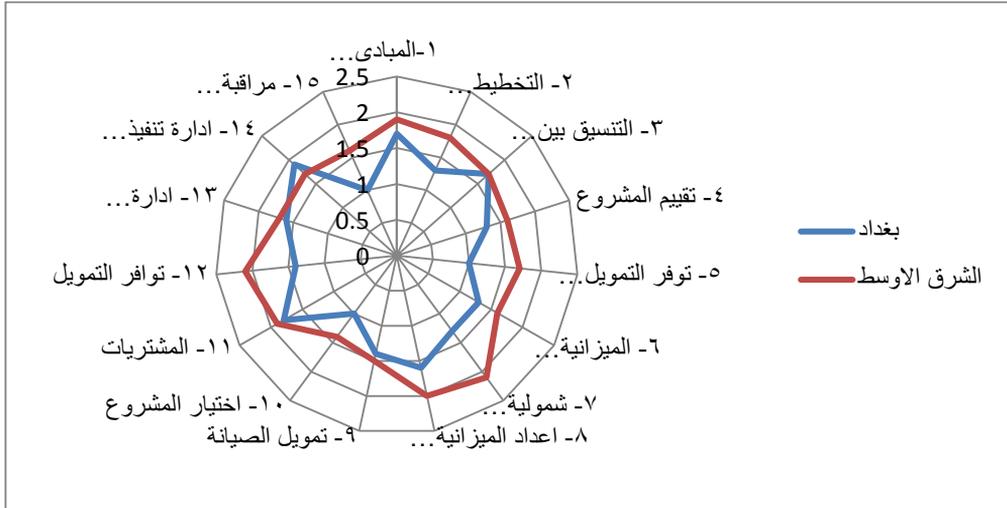
(المصدر حسابات صندوق النقد الدولي بناء على تقارير PIMA لـ ٥٢ دولة، ويتم قياس التصميم المؤسسي والفعالية على مقياس من ١ الى ٣)

شكل (٤-٣)



نتائج تقييم التصميم المؤسسي لأمانة بغداد/أعداد الباحث

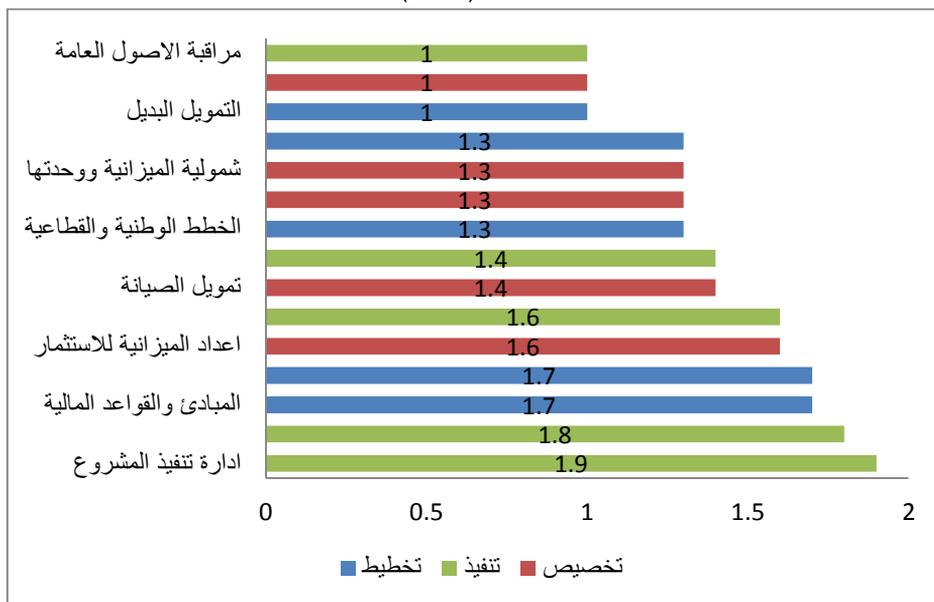
شكل (٣-٥)



نتائج تقييم الفعالية لأمانة بغداد/ أعداد الباحث

ما ينبثق من الشكل (٣-٤) التصميم المؤسسي هو انه يتم تحقيق درجات افضل في المراحل الأولى من دورة الاستثمار عندما تستند السياسة المالية والاستثمارية في أمانه بغداد إلى مبادئ و قواعد مالية مركزية وتضع خططا وطنية وقطاعية وتناقشها مع وزارة التخطيط وبمجرد وضعها والمصادقة عليها يصعب ترجمة هذه الأطر العريضة والقواعد الدائمة إلى تخصيص فعال بالرغم من توفر القدرة على التنفيذ . حيث بلغ متوسط درجة التخطيط (١,٥٨) ومتوسط درجة التخصيص (١,٣٦) ومتوسط درجة التنفيذ (١,٩) . ويمكن تقسيم مؤشرات PIMA الـ ١٥ في الشكل (٣-٥) الفعالية من ادنى إلى اعلى درجة حسب الشكل (٣-٦) وهي تشخيص لنقاط الضعف التي يتم على ضوءها تحديد الأولويات الإصلاحية لتقديم التوصيات اللازمة لمعالجة الضعف وهي بذلك توفر توجيه استراتيجي لمتخذ القرار لاتخاذ الإجراءات الإصلاحية ومناقشتها مع الإدارة المركزية للوصول إلى خارطة طريق تؤدي الى نجاح دورة الاستثمار العام عبر مراحلها الثلاثة (التخطيط والتخصيص والتنفيذ) وتكرار الدورة الاستثمارية والاستفادة من المعلومات الراجعة أثناء ممارسة دورة الاستثمار السابقة .

الشكل (٦-٣)



درجات مؤشرات PIMA حسب الأولويات لأمانة بغداد/أعداد الباحث

وتبرز نتيجة مؤشر تقييم المشروع بقيمة (١,٣) واختيار المشروع بقيمة (١) على انهما نقط ضعف وانهما من اصعب مجالات الإصلاح وأسباب هذه المشكلة في كثير من الأحيان هو نقص التمويل لهذه الأنشطة أو عدم كفاية المهارات والتقنيات ونقص المعايير أو التسرع في التقييم من اجل الوصول إلى طرق مختصرة إلى المشتريات عند ضمان التمويل ، وفي اغلب الأحيان لا ينظر إلى عملية تقييم المشروع على أنها جزء من عملية التخطيط ولا ينظر إلى عملية اختيار المشروع على أنها جزء من عملية التخصيص من خلال ارتباطه بالموازنة وكل هذه الأسباب تؤدي إلى نتائج سيئة. كما تبرز نتيجة مؤشر التمويل البديل بقيمة (١) على انه نقطة ضعف بسبب ان الشراكة بين القطاعين العام والخاص غير مستثمرة وغير كفاءة باعتبارها طريق بديل لتوسيع نطاق الاستثمار في البنية التحتية وانها أصبحت مصدر رئيسي للمخاطر المالية للميزانية بسبب منح عقود استثمار لأراضي وعقارات حكومية مقابل أسعار زهيدة وفترة زمنية طويلة من ٢٥ سنة إلى ٥٠ سنة وبالتالي

فقدان أصول راس المال العام والتي هي ذمة مالية لعامة المواطنين . وتبرز نتيجة مؤشر شمولية الميزانية ووحدتها بدرجة (١,٣) على أنها نقطة ضعف بسبب تعدد الموازنات التشغيلية والاستثمارية وتعدد أسس ممارستها في أمانة بغداد أدى إلى إضاعة فرصة تحديد قيمة راس المال (البنية التحتية) فيها وبروز نقطة ضعف في تمويل الصيانة بدرجة (١,٤) لعدم وجود معيار ومنهجية لتحديد احتياجات الصيانة الروتينية والتحسينات المناسبة لإطالة عمر الأصول الحالية وتلافي هلاكها او انخفاض إنتاجيتها كما يبرز مؤشر مراقبة الأصول العامة (سجل الأصول) بقيمة (١) على انه نقطة ضعف حيث انه بمجرد تسليم احد الأصول لا يتم إيلاء الاهتمام الكافي للحفاظ على جودته حيث لا يوجد سجل شامل ومحدث ومفصل لعدد المباني وأصول البنية التحتية العامة وحالة تلك الأصول وأعمال الصيانة المتراكمة لها إضافة إلى عدم تسجيل الأصول الغير مالية (التي استمرت بالإنتاجية بعد انتهاء عمرها الإنتاجي الافتراضي) حيث توجد أصول عمرها عشرات السنين لكنها ذات قيمة مالية وتحقق إيرادات جيدة. وتبرز نتيجة مؤشر توافر التمويل بدرجة (١,٤) على انه نقطة ضعف بسبب تقلب التخصيصات السنوية التي يتم تحديدها من قبل وزارة المالية للمشاريع الاستثمارية رغم المصادقة عليها بناء على المناقشة مع وزارة التخطيط وأدراجها في البرنامج الاستثماري الحكومي وبروز الضعف في مؤشر الميزانية متعددة السنوات بدرجة (١,٣) بسبب المخاطر المالية نتيجة الانكماش الاقتصادي والبرنامج السياسي الذي لا يعكس التخصيصات المالية في الموازنات متعددة السنوات بصورة تلبى حاجة المشاريع الاستثمارية الضرورية وبالنتيجة هناك تجاوزات في الوقت والكلفة وجودة المشاريع الاستثمارية العامة. وتبرز نتيجة مؤشرات الخطط الوطنية والقطاعية بدرجة (١,٣) على انه نقطة ضعف بسبب ان أمانه بغداد تبء بخطط ومشاريع استثمارية مؤطرة ومستتده لمبادئ وقواعد مالية مركزية (بدرجة ١,٧) وتناقش خطتها مع وزارة التخطيط ووزارة المالية (التنسيق بين الكيانات بدرجة ١,٧) لكن ليس على منهجية تضمن ترجمة هذه الخطط إلى بنية تحتية ملموسة والنتيجة تأخر بإنجاز المشاريع بسبب تقنين التخصيصات وانها لا تبني خطتها على بدائل متعدد للتمويل

مثل تعبئة جزء من إيراداتها الذاتية أو تعبئة اطار تنظيمي وقانوني للشراكة مع القطاع الخاص كمصدر للتمويل خططها لأنشاء وتشغيل مشاريعها الاستثمارية للبنية التحتية . ويبرز مؤشر ملف الرقابة بدرجة (١,٦) بسبب رصدتها للتكاليف السنوية والمخرجات فقط دون التركيز على النتائج والطبيعة الشبكية لأسباب انحراف الوقت والكلفة والجودة في أنجاز المشاريع. ويبرز مؤشر أعداد الميزانية للاستثمار بدرجة (١,٦) بسبب تخصيص المصروفات على أساس سنوي وعدم وجود آلية لحماية تمويل المشاريع الجارية بما يخلق قيمة لراس المال يمكن أثباته في سجل أصول البنية التحتية. ومن بين مؤشرات PIMA الـ ١٥ تبرز افضل نتيجة تحققت لمؤشر المشتريات بدرجة (١,٨) ومؤشر إدارة تنفيذ المشروع بدرجة (١,٩) بسبب توفر القواعد والأسس التي يتم بموجبها ممارسة إجراءات المشتريات وتعديل المشاريع عند التنفيذ وتوفر الإمكانيات البشرية اللازمة لشغل مسؤوليات تنفيذ المشروع وبسبب قلت المشاريع التي تصل إلى مرحلة التنفيذ وتحصل على التمويل المناسب . ولمعالجة نقاط الضعف هذه يمكن تقديم التوصيات التالية التي يمكن من خلالها تعزيز إدارة الاستثمارات العامة حسب الأولويات في المراحل الرئيسية لدورة مشاريع الاستثمار العام :

جدول رقم (٥-٣) ملخص التوصيات PIMA- أمانة بغداد

المؤشر	التوصية
	تخطيط مستويات الاستثمار
١ و٢ و٣	تحسين التخطيط الاستراتيجي وأعداد خطة للاستثمار والكشف عن التكلفة الإجمالية للمشاريع الاستثمارية ومراقبتها وتقديم خطة لمدة ١٠ سنوات لأغراض المعلومات أثناء تخصيص الميزانية.
٤	إخضاع جميع المشاريع الاستثمارية إلى التقييم واستخدام المناهج الواضحة التي تعطي نتائج سليمة مثل تقييم التكلفة والعائد (ACR) أو صافي القيمة الحالية (NPV) وتقييم الأثر البيئي (EIA) وتقييم الأثر الاجتماعي (SIA) .
٥	تعزيز إدارة المخاطر المالية من خلال مراقبة الخصوم الطارئة بشكل منهجي مركزيا وتوفير الوضوح في اطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص كون عقود الشراكة طويلة الأجل وقد تفقد أمانه بغداد أصولها الرأسمالية دون تحقيق القيمة المطلوبة .
	تخصيص الاستثمارات

٦	أنشاء سقوف متعددة السنوات للنفقات الرأسمالية بعد سنة الموازنة ونشر توقعات النفقات الكلفة الإجمالية لتأهيل وبناء البنية التحتية.
٧	توحيد الميزانية على مبدئ الاستحقاق وان تشمل النفقات الرأسمالية والمكررة.
٨ و ٩	وضع منهجية قياس لتحديد احتياجات الصيانة الروتينية وتحديد تكاليف التحسينات اللازمة للأصول الحالية وأدراجها في الخطط الاستثمارية
١٠	توحيد معايير منشورة لاختيار المشروع وأنشاء حافظة شاملة لجميع المشاريع الاستثمارية والاحتفاظ بخيارات متعددة من المشاريع المقيمة لغرض تنفيذها بغض النظر عن مصدر التمويل وطرق التنفيذ
ج- تنفيذ الاستثمارات	
١٢	تحسين وتقوية نسبة السيولة وتوفير التمويل للمشاريع الجارية وتمويل الصيانة وعدم التأخير او التقنيين عند تسديد المستحقات.
١٣	إعادة تخصيص الأموال بين المشاريع الاستثمارية ورصد التقدم المادي أثناء التنفيذ وأجراء مراجعة مستقلة للمشاريع الكبيرة مع التركيز على المخرجات والنتائج الملموسة .
١٥	جرد وتسجيل الأصول المالية وغير المالية وتقييمها حسب كلفة الاستبدال في سجل موحد لكل استثمارات البنية التحتية لأمانة بغداد وان يتضمن حالة هذه الأصول والمبالغ اللازمة لتأهيلها وبيان كلفة البنية التحتية المتهاكة لغرض التجديد.
د- القضايا الشاملة	
	استخدام الرقمنة وأنظمة تكنولوجيا المعلومات لتعزيز إجراءات الرقابة المركزية على حافظة المشاريع أثناء التخطيط والتخصيص والتنفيذ.
	تحسين قدرة الموظفين على إدارة الاستثمارات العامة.
	معالجة التداخل في الصلاحيات والمساحات الاجتماعية مع محافظة بغداد من خلال تشريع قانون خاص بأمانة بغداد وتعديل قانون التصميم الأساسي للعاصمة بغداد .

٤- المبحث الرابع : الاستنتاجات والتوصيات

٤.١ - الاستنتاجات

١- آليات تقييم المشاريع الاستثمارية في أمانة بغداد ضعيفة والتحليل الفني والاقتصادي والمالي غير كافي وذلك بسبب التغيرات البيئية والمخاطر المالية ولم يتم إخضاع المشاريع الاستثمارية المستمرة إلى التقييم بواسطة المناهج العالمية التي تعطي نتائج سليمة مثل تقييم التكلفة والعائد او صافي القيمة الحالية أو تقييم الأثر البيئي أو تقييم الأثر الاجتماعي ..الخ. والتقييم منخفض الجودة يجعل من الصعب الاختيار بين المشاريع المتنافسة ويؤدي إلى التأخير في التنفيذ.

٢- لا يوجد اطار قانوني في أمانة بغداد يدعم أنشاء البنية التحتية من خلال الشراكة بين أمانة بغداد والقطاع الخاص في مجال النظافة وإعادة التدوير أو مشاريع الصرف الصحي والنشاط الاستثماري لأمانة بغداد يقوم على منح الإجازات الاستثمارية للقطاع الخاص

لاستثمار أصول تملكها أمانة بغداد مقابل بدلات إيجار تحددتها هيئة الاستثمار الوطنية بمبالغ قليلة وسنوات طويلة من ٢٥ إلى ٥٠ سنة وهذه السياسة قد تكون مصدر للمخاطر مالية مستقبلية بعدم تحقيقه قيمة حقيقية من هكذا استثمار.

٣- لا توجد سقف متعددة السنوات للنفقات الرأسمالية بعد سنة الموازنة ولا تنظم أمانة بغداد موازنة موحدة وشاملة وهناك تعدد في أوّس أعداد الموازنات اذ ان الموازنة التشغيلية (تمويل ذاتي + منحة) تعد على مبدئ الاستحقاق وموازنة الخطة الاستثمارية (منحة + قروض) تعد على مبدئ النقد وهو ذو نطاق ضيقا في إنتاج البيانات المالية مما أدى إلى عدم مطابقة سجلات الأصول بين التصميم والفعالية.

٤- ان أمانة بغداد لا تمتلك سجل منظم ومحدث بأصول البنية التحتية التي تملكها وليس لديها تقييم لحالة هذه الأصول وكلفة إعادة تأهيلها ، وانها لا تستوعب الزيادة السكانية للعاصمة بغداد والزائرين والمقيمين.

٥- لا توجد معايير موحدة ومنشورة لاختيار المشروع وأنشاء حافظة شاملة لجميع المشاريع الاستثمارية والاحتفاظ بخيارات متعددة من المشاريع المقيمة لغرض تنفيذها بغض النظر عن مصدر تمويلها وطريقة التنفيذ وغالبا ما يكون اختيار المشروع غير شفاف اذ يتم أدراج المشروع في البرنامج الاستثماري وبعد سنوات يتم رفعه بسبب الفشل في توفير التمويل لإكمال التنفيذ وكثرة المشاريع المتلكئة.

٦- يوجد تداخل في الصلاحيات والمساحات الاجتماعية بين أمانة بغداد ومحافظة بغداد وتحتاج أمانة بغداد إلى قانون خاص بها لغرض الاستجابة للحاجات الخدمية العامة التي تتناسب مع الزيادة السكانية للعاصمة والحاجة العمرانية للتصميم أساسي وتنظم اطار العمل الداخلي والخارجي لها.

٧- الحاجة إلى إصلاح الميزانية عبر جعل التخصيصات تعبر عن الحاجات التقليدية والطارئة في مختلف المجالات الخدمية العامة والموائمة بين الإنفاقين الجاري والاستثماري وخلق حيز مالي للتمويل المالي المستدام. وتفعيل خيارات التمويل (تمويل ذاتي ، تمويل مركزي، تمويل مقترض، تمويل عبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص)

٨- توقف دورة الأداء الاستثماري في أمانة بغداد أو قصورها لدورة واحدة طويلة أدى إلى الضعف أو تعطل تقديم الخدمات الموعودة في البرنامج الخدمي للأمانة. حيث يتطلب الأداء العام للاستثمار الجيد إلى دورة كاملة من الأداء الاستثماري الجيد في جميع المراحل وتكرار

الدورات الاستثمارية وان التقييم اللاحق يؤدي إلى تثقيف سلوك التصميم المسبق وتقدير التكاليف وكل دورة تؤدي إلى مزيد من الإصلاحات .

٩- وجود فجوة بين ما يحصل عليه المواطن وما هو مطلوب بسبب ضعف صيانة البنية التحتية في القطاعات المختلفة نتيجة عدم وجود منهجية قياس لتحديد احتياجات الصيانة الروتينية وتحديد تكاليف التحسينات اللازمة للأصول الحالية وأدراجها في الخطط الاستثمارية .

٢.٤ - التوصيات

١- وضع اطار قانوني وتنظيمي في أمانة بغداد يدعم إنشاء البنية التحتية من خلال الشراكة بين أمانة بغداد والقطاع الخاص في المجالات الخدمية المختلفة والعمل مع الحكومة المركزية والبرلمان من اجل وضع اطار قانوني حديث للعاصمة بغداد يمنحها الصلاحيات المناسبة ويعالج مشكلة التداخل في المساحات الاجتماعية والاقتصادية والتنفيذية مع مجلس محافظة بغداد.

٢- توحيد موازنة أمانة بغداد على أساس الاستحقاق (النظام المحاسبي الموحد) وان تشمل كل دوائر أمانة بغداد وتوحيد هيكل الحسابات المصرفية ووضع الموازنات متعددة السنوات للنفقات الرأسمالية بعد سنة الموازنة بما يخلق نطاق واسع في إنتاج البيانات المالية ومطابقتها بين التصميم والفعالية.

٣- مراقبة الأصول العامة من خلال مسك سجل منظم ومحدث بأصول البنية التحتية التي تملكها أمانة بغداد و تقييم حالة هذه الأصول وكلفة إعادة تأهيلها ومناقشتها مع وزارة التخطيط ووزارة المالية.

٤- وضع منهجية ومعايير واضحة وموحدة لتقييم واختيار مشاريع أمانة بغداد وأنشاء حافظة شاملة والاحتفاظ بخيارات متعددة من المشاريع المقيمة لغرض تنفيذها بغض النظر عن مصدر تمويلها وطريقة التنفيذ .

٥- إصلاح الميزانية عبر جعل التخصيصات تعبر عن الحاجات التقليدية والطارئة في مختلف المجالات الخدمية العامة والموائمة بين الإنفاقين الجاري والاستثماري وخلق حيز مالي للتمويل المالي المستدام .وتفعيل خيارات التمويل (تمويل ذاتي ، تمويل مركزي، تمويل مقترض، تمويل عبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص)

٦- العمل على إنجاز دورة الأداء الاستثماري في أمانة بغداد و تقديم الخدمات الموعودة في البرنامج الخدمي للأمانة وتكرار الدورات الاستثمارية والاستفادة من التقييم اللاحق للمشاريع في تنقيف سلوك التصميم المسبق وتقدير التكاليف و جعل كل دورة تؤدي إلى مزيد من الإصلاحات .

٧- الاهتمام بصيانة البنية التحتية في القطاعات المختلفة من خلال وضع منهجية قياس لتحديد احتياجات الصيانة الروتينية وتحديد تكاليف التحسينات اللازمة للأصول الحالية وأدراجها في الخطط الاستثمارية بما يضمن حصول المواطن على الخدمة العامة بأسرع وقت وفضل نوعية وخاصة في مجال توفير الماء الصافي والصرف الصحي وصيانة الطرق وتأثيرها.

٨- تدريب العاملين في أمانة بغداد على كيفية إدارة وتقييم الاستثمارات العامة بما يضمن استدامة البنية التحتية ماليا واقتصاديا وفنيا.

المصادر الأجنبية

A – Books :

- 1- OECD ,Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the Principles.2019
- 2- The World Bank, public Investment Management in vietnam Assessment and Reform Priorities for Overcoming the Bottlenecks July 2018
- 3- Taziona Chaponda, Chishiro Matsumoto, and Lewis Kabayiza Murara, The Public Investment Management Assessment, chapter 5 from book, well spent How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment, , International Monetary Fund, Washington, D.C.2020
- 4- The World Bank, Iraq Public Expenditure and Institutional Assessment, Middle East and North Africa Region Social and Economic Development Group, June 2008

B – Journal and Periodicals :

- 1- *Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, Jim Brumby, A Diagnostic Framework for Assessin Public Investment Management, The World Bank, Africa Region,2010*
- 2- *Christiane L. Roehler, Ashni Singh, Carmen Calin, Willie du Preez, Jonas Arp Fallov, and Eivind Tandberg, Public Investment Management Assessment, Republic of Estonia, International Monetary Fund, May,2019*
- 3- *Carolina Renteria, Infrastructure Governance Current Practices and Challenges in the Region and Europe, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund,2019*

- 4- International Monetary Fund ‘public investment management assessment ‘USA2019.
- 5- International Monetary Fund, public investment management assessment — review and update, Washington, D.C.,2018
- 6- International Monetary Fund, making public investment more efficient, Washington, D.C.2015
- 7- Isabel Rial, David Gentry, Katja Funke, Mary Betley, John Zohrab, Tanvir Hossain, Sandro Nosadze, Public Investment Management Assessment, Georgia, International Monetary Fund, Washington, D.C. May 2018
- 8- Lesley Fisher, Richard Allen, Daniel Boakye, Willie du Preez, Yugo Koshima, and Andrew Lawson, Public Investment Management Assessment, Liberia, International Monetary Fund, November 2016
- 9- OECD/IMF Reference Note on the Governance of Quality Infrastructure Investment, G20 Presidency of Japan Infrastructure Working Group,2019
- 10- OECD , Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of GovernmentM,2014
- 11- The World Bank, Philippe H. Le Houerou, Qimiao Fan, Yvonne M. Tsikata, William L. Dorotinsky and Task Team Leader: Oleksiy Balabushko, public investment management performant assessment, Ukraine,2012
- 12- Teresa Curristine, Fabien Gonguet, Mary Betley, Matt Crooke, Eivind Tandberg, Andrés Munoz Miranda, Frederico Rabello and Lorena Viñuela, Public Investment Management Assessment, Brazil, International Monetary Fund, November 2018
- 13- Yugo Koshima, Fazeer Rahim, Alok Verma, Kemoh Mansaray, and Innocent Kamugisha, Public Investment Management Assessment, Sierra Leone, International Monetary Fund, Washington, D.C.2021
- 14- Yasemin Hürçan, Richard Allen, Imran Aziz, Willie du Preez, Karel Meixner, Public Investment Management Assessment, Slovak Republic International Monetary Fund, Washington, D.C. September 2019
- 15- Yasemin Hürçan, Xavier Rame, Isabel Rial, Sefa Pamuksuz, and Eivind Tandberg, Public Investment Management Assessment, Jordan, International Monetary Fund. April 2017