# تقييم الأداء المالي ومؤشرات الاستقلالية للحكومات المحلية ـ دراسة حالة في أمانة بغداد

**محمد علي العيثاوي (*)** **أ. د. حيدر نعمة غالي الفريجي(**)**

**المستخلص**

تهدف هذه الدراســة إلى تقييم الأداء المالي لأمانة بغداد حسب أبعاد ومؤشرات موثوقة لغرض تصحيح الاتجاه الاســتراتيجي في استدامة الحيز المالي والاســتقرار المالي وتقوم على استعراض مجموعة من المؤشــرات التي يمكن اســتخدامها لتحليل الأداء المالي للحكومات المحلية ومنها حالة أمانــة بغداد التي تعاني من عدم وجود آليات واضحة لتقييم أدائها المالي . وتم الاعتماد على النماذج العالمية التي تم تطويرها لدعم الإدارة المالية للمؤسســات العامة مثل نموذج GASB) رقم34 عام 1999 ) المعد من قبل مجلس معايير المحاسبة الحكومية (Governmental Accounting Stan-dards Board) في الولايات المتحدة الأمريكية ونموذج (كين براون 1993 ) ونموذج ICMA عام 2003) المعد من قبل الرابطة الدولية لإدارة المدينة( International City Management As-sociation). أجريت الدراسة باستخدام البيانات المستخلصة من ميزان المراجعة لأمانة بغداد للفترة من عام 2016 لغاية عام 2020 للوقوف على المشــكلات في الأداء المالي التي تهدد الاســتقرار المالي وحصة الفرد من الخدمات المطلوبة وتم تناول (10) عشــرة مؤشــرات مقسم وفق ثلاثة أبعاد هي (الاســتقلالية ، كفاءة التحصيل ، الأداء التشــغيلي). وقد توصلت الدراســة إلى ان أمانة بغداد بســبب عدم كفاءة تحصيل الإيرادات الذاتية(السلعية والخدمية) غير مستقلة ماليا وتعتمد على المنحة التشغيلية والاســتثمارية من الحكومة المركزية وان الأخيرة وبسبب الوضع الاقتصادي المنكمش قد قننت منحتها إلى ادنى حد وقد ســبب ذلك تدهور مســتوى الخدمات التي يحصل عليها الجمهور في العاصمة بغداد.

**الكلمات الافتتاحية : الأداء المالي ، الاستقلالية ، كفاءة التحصيل، الأداء التشغيلي.**

---

(*)الجامعة المستنصرية/كلية الإدارة والاقتصاد

(**)الجامعة المستنصرية/كلية الإدارة والاقتصاد

## المقدمة

تختلف كيانات القطاع العام اختلافا كثيرا عن المنظمات التجارية من حيث خصائصها التي تمتاز بها ومن حيث الغرض فالقطاع العام لا يهدف إلى الربح بل يهدف إلى توفير السلع والخدمات العامة في أي مكان أو زمان يتضمن حاجة الجمهور ولتحقيق هذا الهدف فان كيانات القطاع العام تسعى إلى استدامة الحيز المالي اللازم لتمويل نفقاتها من خلال الحصول على قيمة مقابل المال الذي يتم أنفاقه سواء بتحقيق راس مال مادي معبر عنه بأصل رأسمالي يتم أثباته في السجلات أو راس مال بشري. ويعتبر الاستقرار المالي والأداء المالي الكفوء والفعال لأمانة بغداد هو نقطة الانطلاق في مهمة التنمية المستدامة على المدى الطويل وسيتم تحديد النجاح المستقبلي لأمانة بغداد في توفير السلع والخدمات العامة الأساسية وتعزيز رفاهية ساكينيها من خلال التحسين المستمر والمراجعة المنتظمة لمستوى ومصدر الموارد المالية المتاحة التي تملكها أو تكون تحت تصرفها حيث ان القوة المالية تلعب دورا محوريا في تحديد مدى توفر واستخدام البنية التحتية المحلية وتقديم افضل الخدمات العامة حسب الفرص المتاحة ونقاط القوة التي تملكها أمانة بغداد من حيث الإمكانات المادية والبشرية وقاعدة المعلومات التاريخية لعاصمة عمرها اكثر من ١٠٠٠سنة . وبناء على ما تقدم تم تقسيم الدراسة إلى أربعة مباحث ، تناول المبحث الأول الجانب النظري وتضمن مفهوم وتعريف الأداء المالي للحكومات المحلية واستعراض لاهم مؤشرات تحليل الأداء المالي وفق ثلاثة أبعاد(الاستقلالية ، كفاءة التحصيل ، الأداء التشغيلي) ، وتضمن المبحث الثاني للدراسة الدراسات السابقة و منهجية الدراسة ،أما المبحث الثالث فقد تناول الجانب العملي للدراسة تحليل الأداء المالي لأمانة بغداد وفق الاطار أعلاه عن طريق تحليل بيانات الميزانية للفترة من٢٠١٦ لغاية٢٠٢٠ باستخدام ١٠ عشر نسبة مالية امكن تطبيقها على أمانة بغداد ، وتضمن المبحث الرابع الاستنتاجات و التوصيات .

## ا . المبحث الأول:

## الجانب النظري

### ١,١ الأداء المالي للبلديات Municipal financial performance

الحكومة المحلية او البلدية تعرف بانها وحدة إقليمية وإدارية مستقلة لها كيان قانوني يدير صصوله وموارده المالية وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون الذي أوجد هذا الكيان( Ország-hová,2018 ) . ويتم تقييم النجاح المستقبلي للحكومة المحلية وتقدير القيمة التي تقدمها للمجتمع من خلال مستوى ومصدر الموارد المالية المتاحة التي تملكها وتكون تحت تصرفها وانها تلعب دورا محوريا في تحديد مدى توفر واستخدام البنية التحتية المحلية والخدمات العامة( Ruhaya, 2010) .ان الاهتمام بالأداء المالي للحكومات المحلية أو البلديات ليس بالأمر الجديد وخلال العقدين الماضيين اشارة دراسات الباحثين(Wang et al 2007)و(José Luis et al 2009)و(Ruhaya Atan et al 2010) و ( Catherine Farvacque et al 2014) و (Gerard Turley et al 2015) و(Fatma ÖZKUL et al 2017) و (Jarmila Sebestova et al 2018) و(Dana Országhová et al 2018) و(Eduardo Luna 2018) ان الأداء المالي هو مفهوم متعدد الأبعاد

وان الأبعاد المالية مترابطة مع بعضها وان الصحة المالية تشبه الصحة لجسم الأنسان بمعنى ان حالة احد أجهزة الجسم البشري مرتبط بحالة الأجهزة الأخرى وعند ظهور مشكلة صحية يحتاج إلى زيارة الطبيب وأجراء الفحوصات والتحاليل لتشـخيص المشكلة وتحديد العلاجات المطلوبة .ويمكن تعريف الأداء المالي بما يلي:

- الأداء المالـــي هو قدرة الحكومة المحلية او البلدية على موازنـــة احتياجات الإنفاق المتكرر مع مصادر الإيرادات المتكررة مع تقديم الخدمات على أساس مستمر.( Thomas,2004)
- الأداء المالي هو قدرة الحكومة المحلية على تمويل خدماتها على أســـاس مستمر من خلال القدرة على الحفاظ على مستويات الخدمة الحالية والقدرة على تحمل الاضطرابات الاقتصادية و القدرة على تلبية مطالب النمو أو حالات الطوارئ.( Eduardo Luna ,2018 )

**ان مبررات دراســـة الأداء المالي للبلديات تنطلق من البحث عن الإجابة عن الأســـئلة التالية:**

- هل يتم تعبئة الإيرادات بشكل كفوء وفعال؟
- هل تؤدي الاستراتيجيات الحالية إلى استدامة البنية التحتية والاستقرار المالي؟
- ما هو تشخيص الحالة المستقبلية للنظام؟
- وللإجابة على هذه الأسـئلة يسـتخدم المحللون مجموعة من المؤشـرات لقياس الأداء المالي للحكومة المحلية أو البلدية لتحديد المشـكلات المالية والتنبؤ بها بالاعتماد على ثلاثة مصادر وهـي الأكثر اسـتخداما من قبـل الباحثين والمحلليـن وتقدم عدد كبير من النسـب والتي تقدم خيارات متعددة أمام المسـتخدم لها واختيار المناسـب منها حسب طبيعة البيانات وخصائص وحدود النشاط وحسب طبيعة كل بلدية والنظام الحكومي العام. المصادر هي:
- GASB رقـم٣٤ عـام ١٩٩٩ المعـد مـن قبـل مجلـس معاييـر المحاسـبة الحكوميـة (Governmental Accounting Standards Board) فـي الولايات المتحدة الأمريكية ويتكون من ١١ احد عشـر مؤشـر وفق أربعة أبعاد هي( النقد ، والميزانية ، مستوى الخدمة ، والملاءة المالية طويلة الأمد) .
- كين براون ١٩٩٣ يتكون من ١٠ عشرة مؤشرات للأداء المالي وفق خمسة أبعاد(الإيرادات ،النفقات ،المركز التشغيلي ، الديون ،المطلوبات غير الممولة)
- ICMA عـام ٢٠٠٣ المعد من قبل الرابطـة الدولية لإدارة المدينة( International City Management Association) ويضم ٤٢ مؤشـر وفق أبعاد متعددة (٢٧ مؤشر مالي ، ١٥ مؤشر بيئي .

- هذه المؤشـــرات تقترح اطار عمل تفســـيري للبيانات المتاحة عن النشـــاط البلدي التي يمكن الحصول عليها من القائمتين الماليتين الأساســـيتين(الميزانية العمومية ، كشف الدخل) وتقدم معلومات للمســـتخدمين لاتخاذ القرارات المناسبة. والتقييم يتم من خلال المقارنة للأداء المالي من ســـنة إلى أخرى ومن وحدة حكومية إلى أخرى مما يؤدي إلى قدر اكبر من المســـاءلة والشفافية لاستخدام الموارد العامة النادرة في بناء البنية التحتية والمحافظة على الأصول التي تضمن المنافع الاقتصادية والاجتماعية للجمهور . ويعد قياس الأداء المالي للبلديات في الدول الناميـــة جزءا من عملية إدارة التغيير وان البلديات القادرة على أجراء التقييم الذاتي ســـتكون في وضع افضل لإبلاغ حكومتها المركزية ومواطنيها واكتســـاب ثقتهم وبناء القدرات البلدية وزيادة الاســـتثمار العام وتعبئة الموارد من أجله .(Catherine Farvacque et al 2014) و(Gerard Turley et al 2015) و(Fatma ÖZKUL et al 2017)

**١ .٢ اطار قياس الأداء المالي**

يتأثـر الوضـع المالي بمجموعة من العوامل المالية والتنظيميـة والبيئية مثل الاختلاف من حيث السـكان وتأثيره على القاعدة الضريبية أو قد يكون لمقاطعات الضواحي نظام مؤشـرات مالية مختلف عن البلديات الريفية ولتوفر مجال واسـع من المؤشـرات المالية يمكننا ان نضع اطار عمل يتكون من ثلاثة أبعاد هي (الاسـتقلالية ، كفاءة التحصيل ،الأداء التشـغيلي ) واعتماد المؤشرات الأكثر صلة في دراستنا لحالة أمانة بغداد في جمهورية العراق والتي تعتمد في تمويل أنشطتها على الإيرادات الذاتية والمنح من الحكومة المركزية.

**.٢ .١ مؤشرات الاستقلالية**

**هي مقياس لدرجة الاستقلالية التي تتمتع بها الحكومة المحلية او البلدية عن الحكومة المركزية . يمكن قياس ذلك من خلال:**

**.٢ . ١ .١ نسبة الدخل الذاتي :**

وهـي نسـبة الدخل الخـاص المتحصل مـن كل مصادر الإيرادات السـلعية والتجاريـة والخدمية والإيـرادات الأخرى باسـتثناء منـح الحكومة المركزية إلـى أجمالي الدخل وكلما زادت النسـبة كان ذلك مؤشـر جيد على فاعلية الأداء المالي أي تحقيق قيمة عن الأموال التي يتم أنفاقها والمسـاهمة في تحقيق الاسـتدامة المالية عبر الحيز المالي الذاتي حيث أشار الباحثين ان الاعتماد على المنح الحكومة المركزية يعرض المؤسسات إلى مخاطر تقليل أو عدم الحصول على المنح من الحكومة المركزية في أوقـات الانكمـاش الاقتصادي العام للحكومة من خلال حجب المنح عن القطاعات التي تتمتع بمصادر دخـل ذاتـي مثل البلديات وإجبارها على تفعيل مصادرها الخاصة لتحقيق الدخل وتمويل أنشـطتها.( Gerard Turley et al 2015 : 6 )

### ٢ .١. ٢ نسبة الاستقلال المالي :

وهي نسبة الاستخدامات (المصروفات الفعلية) إلى الدخل الخاص وهي النسبة التي تقيس قدرة البلديات على سداد النفقات الجارية من تدفقات الدخل الخاص وهي بذلك تكون مستقلة بشكل كبير في التمويل الذاتي دون الاعتماد على المنحة من الحكومة المركزية. ويجب ان تكون هذه النسبة بين (١)و(١،٢) . ومن خلال متابعة تحليل الاتجاه التاريخي لنسب الدخل الذاتي ونسبة الاستقلال يتم تقييم النتائج فيما اذا كانت النسب في تصاعد إيجابي أو تنازل سلبي أو اتجاه متقلب.

### ٢ .٢ مؤشرات كفاءة التحصيل

هي نسبة كفاءة المبالغ المحصلة من مصادر الدخل المختلفة إلى المبلغ الإجمالي للتحصيل . (Gerard Turley et al 2015 : 7) وتشمل مصادر الدخل مختلف الإيرادات الحكومية الذاتية عن طريق الأنشطة التجارية والخدمية والإيرادات الضريبية والغرامات والتعويضات والمنح من الحكومة المركزية عن طريق وزارة المالية أو كيان حكومي أخر. ومن المهم للحكومات المحلية زيادة اكتساب المنح الحكومية إلى اقصى حد للاستفادة بشكل مباشر في تمويل الاستثمارات العامة لكن يمكن ان يكون الاعتماد على المساعدات الحكومية محفوفا بالمخاطر أثناء الانكماش الاقتصادي لان الحكومة المركزية قد تسحب أو تخفض المنح والمساعدات عن الحكومة المحلية .( Eduardo Luna,2018 : 21 ) فيكون الاعتماد على المصادر الدخل الذاتي اكثر فاعلية من خلال التخطيط الجيد والتنبؤ بتأثير الانكماش أو الازدهار الاقتصادي على توافر التمويل من مصادر الدخل المختلفة. ويمكن ان يوفر تحليل الاتجاه التاريخي لمصادر الدخل من خلال الكشف فيما اذا كانت السنة الأخيرة هي استمرار لاتجاه تصاعدي أو اتجاه تنازلي أو اتجاه متقلب. فيمكن لصانع القرار اطلاق إجراءات تصحيحية لمعالجة الأسباب الأساسية لظهور مشاكل التحصيل واستخدام المعلومات لتطوير او تعديل الخطط التي تساعد في ضمان التحصيل الجيد لمصادر الدخل الذاتي. (Thomas, 2004 : 5 )

### ٢ .٣ مؤشرات الأداء التشغيلي

هي قدرة الحكومة المحلية أو البلدية على توليد إيرادات كافية لتمويل مستوى معين من الخدمات والحفاظ عليها .( Fatma ÖZKUL et al, 2017 : 162 ) ويستخدم عدد من المؤشرات لقياس الأداء التشغيلي للسلطات المحلية وهذه المؤشرات متنوعة وتكون وفق معايير محاسبية محددة .وهي تقدم تحليل مالي لملاءة الميزانية يجعلها واضحة وشفافة وذات مصداقية للمستفيدين الداخليين وأصحاب المصلحة خارج البلدية (الحكومة والمواطن) وفي هذه الدراسة تم الاعتماد على مجموعة من المؤشرات التالية : (Catherine et al, 2014 : 429) وأخرون.

### ٢ .٣ .١ نسبة التشغيل

هي العلاقة بين التدفق النقدي الداخل من الإيرادات بالتدفق النقدي الخارج بالنفقات وهي نسبة أجمالي الإيرادات الى أجمالي النفقات ويجب ان تكون اكبر من ١ مرة وهي احد المؤشرات المهمة لتحديد سلامة الهيكل المالي عبر التوازن بين الدخل والمصروفات ويجب الا تكون نفقات البلدية اكبر من أجمالي دخلها وان القيمة الأعلى لهذه النسبة تعني مستويات اعلى من الملاءة المالية للميزانية ( Fatma ÖZKUL et al, 2017 : 163 )

### ١. ٢. ٣ .٢ نسبة الاستثمار

تقيس مدى اســتعمال المنــح من الحكومة المركزية لأنشــاء البنية التحتية وهي نســبة التحويلات المســتلمة إلى النفقات الرأســمالية ويجب ان تكون النســبة بين ٠,٤ و٠,٨ وتفسر انخفاض النسبة فشل البلديــة في تمويل نفقاتها المتكررة عن طريق تعبئة الإيرادات اللازمة لتغطيتها فتعمل على اســتعمال المنحة الحكومية والتمويل المقترض لغرض تسديد النفقات التشغيلية مما ينعكس على قيمة راس المال العام في البنية التحتية بالنقص .

### ٢. ٣. ٣ نسبة مستوى التوظيف

يقيس مســتوى الإنفاق على البنية التحتية الى أجمالي النفقات لســنة معينة من خلال نســبة النفقات الرأسمالية الى أجمالي النفقات ويجب ان تكون النسبة اقل من ٠,٥ وقد يتم اختراق النسبة فيما اذا كانت النفقات المتكررة مرتفعة مثل قد تشكل نفقات تسديد الرواتب والأجور وحدها اكثر من ٠,٥ وتوظيف نفقات كمالية ومصروفات أخرى تنعكس ســلبا على الإنفاق الاســتثماري والرأســمالي وبالتالي تعطي هذه النسبة مؤشر على جودة التخطيط المالي لأنشاء البنية التحتية التي تزيد من قيمة راس المال العام.

### ٢. ٣. ٤ نسبة مستوى التطوير

يقيس مســتوى الإنفاق على البنية التحتية إلى أجمالي الإيرادات المتحققة لســنة معينة وهي نســبة النفقات الرأســمالية الى الإيرادات المتحققة ويجب ان تكون النســبة اقل من ٠,٤ وهي تفســر فيما اذا كانت البلدية تســتطيع تعبئة إيراداتها بكفاءة وفاعلية من اجل تمويل نفقاتها التشــغيلية وتطوير بنيتها التحتية بالحيز المالي الناتج عن الإيرادات الفائضة.

## جدول (١ -١)

## اطار المؤشرات المستخدمة لقياس الأداء المالي – اعداد الباحث

| البعد | المؤشر | معادلة الحساب | المعيار | الوصف |
|---|---|---|---|---|
| الاستقلالية | نسبة الدخل الذاتي | | ORTR>0,8 0,9> | يقيس نسبة الدخل الخاص(كل الإيرادات باستثناء منح الحكومة المركزية) بالنسبة إلى أجمالي الدخل. |
| | نسبة الاستقلال المالي | | TCECE > 1 1,2 > | هي قدرة البلدية على سداد نفقاتها الجارية من تدفقات دخلها الخاص. |
| كفاءة التحصيل | نسبة الإيرادات السلعية | | رسم بياني وتحليل الاتجاه | يقيس كفاءة البلدية على تحصيل رسوم الماء النظيف والماء الخام وبيع المخلفات والنباتات والإنتاج الحيواني |
| | نسبة الايرادات الخدمية | | رسم بياني وتحليل الاتجاه | يقيس كفاءة البلدية على تحصيل إيرادات خدمات التبليط والصرف الصحي ورفع النفايات |
| | نسبة الغرامات | | رسم بياني وتحليل الاتجاه | يقيس نسبة الإيرادات من التعويضات والغرامات المحصلة من الغير. |
| | نسبة الايرادات الخاصة | | رسم بياني وتحليل الاتجاه | يقيس كفاءة البلدية على تحصيل الإيرادات الخاصة بالنسبة لأجمالي الإيرادات من الحكومة المركزية على شكل منح تشغيلية ومنح استثمارية. |
| | نسبة الاستثمار | | > 0,4 > RTCE 0,8 | يقيس مدى استعمال المنح الحكومة المركزية لأنشاء البنية التحتية. |
| | نسبة مستوى التوظيف | | > 50% | يقيس مستوى الإنفاق على البنية التحتية إلى أجمالي النفقات لسنة معينة. |
| | نسبة مستوى التطوير | | > 40% | يقيس مستوى الإنفاق على البنية التحتية إلى أجمالي الإيرادات المتحققة لسنة معينة. |
| | نسبة التشغيل | | < 1 | هي العلاقة بين التدفق الداخلي من الإيرادات بالتدفق الخارج للنفقات |

## ٢. المبحث الثاني :

## الدراسات السابقة ومنهجية الدراسة

### ١. الدراسات السابقة

**دراســة Dana Országhová, Viera Papcunová, Radomíra Hornyák Gregáňová,2018**

**( Quantitative tools of municipal financial resources assessment)**

أجريت الدراسة في بهدف قياس الأداء المالي للبلديات في جمهورية سلوفاكيا من خلال معايير مالية مختارة وتم تقييم البيانات للفترة ٢٠٠٠-٢٠١٥ وقد اســتنتجت الدراســة ان استخدام الأدوات الكمية تؤدي الى تقييم فعالية تمويل البلدية وتمثل المؤشرات المحسوبة الأداة الدقيقة لتصنيف الكفاءة المالية للبلديات المحلية.

**دراسة Fatma & Betül ,2017**

**( Financial Condition Analysis In Municipalities)**

أجريت الدراســة على مدينة إســطنبول- تركيا للفترة من ٢٠٠٦ – ٢٠١٤ باستخدام النسب المطــورة بالنموذج وتم قياس الوضع المالي للمؤسســة من أربعة جوانــب مختلفة (الملاءة النقدية ، وملاءة الميزانية، والملاءة طويلة الأجل، والملاءة على مســتوى الخدمة) واستنتجت الدراسة (تسمح تحليلات النســبة بفهم البيانات المالية بسهولة وتسهل عملية صنع قرارات استخدام الموارد وأدارتها وتصحيــح أي خلل فــي الميزانية بمجرد تحديــده، والبلدية قادرة على إدارة الديــون بنجاح لفعالية الاستثمارات وتحقيقها النتائج المطلوبة ).

**دراسة Gerard Turleya, Geraldine Robbinsa & Stephen McNenaa, 2015**

**A Framework to Measure the Financial Performance of Local Govern-) (ments**

أجريت الدراســة على الحكومة المحلية في ايرلندا خلال فترة الازدهار والكســاد الأخيرة من خلال تطبيق اطار قياس الأداء المالي في خمســة أبعاد(السيولة والاستقلالية والأداء التشغيلي وكفاءة التحصيل والملاءة المالية) واســتخدام ١٤ مؤشــر تحدد الأداء المالي للســلطة المحلية واستنتجت الدراسة (يسمح تطبيق النسب المالية على البيانات المالية للسلطة المحلية بفهم افضل للأداء المالي من قبل المختصين والمواطنين دافعي الضرائب، وتأثير النتائج على الشــفافية المالية والخيارات المتعلقة بكيفية تمويل المجالس الحضرية والمجالس الريفية).

**Ruhaya Atan ,Suryani Abdul Raman ,Mohd Sahar Sawiran ,Naf- دراسة siah Mohamed ,Rasid Mail-2010**

**(Financial performance of Malaysian local authorities)**

أجريت الدراسة على عينة تتكون من ١٢ منطقة محلية في احدى الولايات في ماليزيا على مدى سبعة سنوات من ٢٠٠٠الى٢٠٠٦ من اجل قياس الأداء المالي للسلطات المحلية في ثلاثة مؤشرات كمية(نسبة الدخل الذاتي، ومتوسط فترة التحصيل ،ونسبة كفاءة التحصيل) وأظهرت النتائج اتجاهات غير مواتية ووجود تسرب كبير في النظام المالي للمؤسسات البلدية أدى إلى انخفاض القدرة على الصمود في حالات الطوارئ وبالتالي إلى الاقتراض من اجل تمويل النفقات اذ زادت إيرادات المجالس المحلية بمعدل أبطا من نفقاتها لذلك يجب ان تنشئ الهيئات المحلية نظام لإنتاج تقرير إضافي عن الأداء المالي لتركيز الانتباه لتامين الاستدامة المالية.

## ٢. ٢ منهجية الدراسة

### ٢ . ٢. ١ مشكلة الدراسة

تعاني أمانة بغداد من عدم وجود اليات واضحة لتقييم أدائها المالي وانها غير مستقرة ماليا وتعاني من عدم كفاءة وفاعلية جباية الإيرادات الذاتية واعتمادها على الإيرادات التحويلية (منحة الحكومة و الغرامات ) وانخفاض إيراد النشاط الاستثماري الخدمي في البنية التحتية في قطاع الماء والمجاري والنظافة والترفيه والطرق والأسواق الشعبية والارتفاع الكبير في كلفة تأهيل البنية التحتية الحالية وأنشاء بنية تحتية تتناسب مع التوسع السكاني والعمراني المطلوب في العاصمة بغداد.

### ٢ . ٢ . ٢ أهمية الدراسة

تتضح أهمية الدراسة من كونها توفير مجموعة من المؤشرات والتي تقدم « إنذار مبكر» للإجهاد المالي المحتمل في المستقبل وتوفر رؤية مستقبلية متوسطة وطويلة الأمد للتخصيص الفعال للموارد عبر مشاريع البنية التحتية التي تخلق حيز مالي مستدام من خلال توليد إيرادات عامة مستقبلية اعلى تحقق افتراض ان الاستثمارات الخدمية العامة تدفع تكاليف نفسها .والمساعدة على اتخاذ القرارات السليمة التي تحقق نتائج ملموسة وتلبي الحاجات المطلوبة وتنهي مشكلة نقص الخدمات وتحسين مرتبة العاصمة بغداد بين العواصم.

### ٢ . ٢ . ٣ أهداف الدراسة

تحليل الأداء المالي لأمانة بغداد حسب أبعاد ومؤشرات موثوقة لغرض تصحيح الاتجاه الاستراتيجي في استدامة الحيز المالي والاستقرار المالي.

تطوير قدرات ومهارات ومعارف الموظفين العاملين في مجال إدارة النشاط المالي في المجال الخدمي.

**٢ . ٢ . ٤. فرضية الدراسة**

تتبنى الدراسة الفرضية التالية: يمكن تحسين الأداء المالي و التشغيلي عبر كفاءة تحصيل الإيرادات والاستقلالية المالية.

**٢ . ٢ . ٥. مجال الدراسة**

تقع العاصمة بغداد في الجزء الوسط من العراق وهي اصغر محافظات العراق مساحتاً اذ تبلغ مساحتها (٥١٦٩)خمسة الأف ومائة وتسعة وستون كليو 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 اذ يقسمها لشطرين الكرخ والرصافة ولديها ١٤ أربعة عشر دائرة بلدية ٦ ستة منها في جانب الكرخ(الكاظمية المقدسة، الشعلة، ومركز الكرخ، والمنصور، والرشيد ، والدورة) و٨ 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 قبل٢٠٠٣ واضطرابات الوضع الأمني والإرهاب بعد الغزو الأمريكي عام٢٠٠٣ علما ان كل هذه الظروف تركت البلاد بشكل عام بلا بنية تحتية وان الموازنات خلال العقدين الأخيريين ورغم تجاوزها في المتوسط(١٠٠)تريليون دينار عراقي ركزت على قطاعات معينة مثل قطاع الأمن والدفاع وقطاع الطاقة وأهملت القطاعات الأخرى بشكل كبير وخاصة في مجال التخصيصات الاستثمارية. 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 والارتفاع الكبير في كلفة تأهيلها وأنشاء بنية تحتية تتناسب مع التوسع السكاني والعمراني المطلوب في العاصمة بغداد .

**٢ . ٢ . ٦ أدوات الدراسة**

لغرض أنجاز الدراسة تم الاعتماد على النماذج العالمية التي تم تطويرها لدعم الإدارة المالية للمؤسسات العامة مثل نموذج GASB) رقم٣٤ عام ١٩٩٩ )المعد من قبل مجلس معايير المحاسبة الحكومية (Governmental Accounting Standards Board) في الولايات المتحدة الأمريكية ونموذج (كين براون ١٩٩٣ ) ونموذج ICMA ) عام ٢٠٠٣) المعد من قبل الرابطة الدولية لإدارة المدينة( International City Management Association).التي تمتاز بانها تقدم عدد كبير من النسب وخيارات متعددة أمام المستخدم لها واختيار المناسب منها حسب طبيعة البيانات وخصائص وحدود النشاط وحسب طبيعة كل بلدية والنظام الحكومي العام. وتم أجراء الزيارات المستمرة والمقابلات مع المسؤولين والموظفين المختصين في دوائر أمانة بغداد(الدائرة الإدارية

والمالية ،دائرة التخطيط والمتابعة، دائرة ماء بغداد، دائرة مجاري بغداد، قسم الاستثمار، قسم البنك الدولي) للفترة من ٢٠٢١/١٢/٥ لغاية ٢٠٢٢/٢/٧ وتم استخدام بيانات ميزان المراجعة لأمانة بغداد الذي يتضمن حسابات الميزانية العمومية وكشف الدخل للفترة من عام ٢٠١٦ لغاية ٢٠٢٠ لغرض تحليل أدائها المالي وفق ثلاثة أبعاد (الاستقلالية، كفاءة التحصيل، الأداء التشغيلي) وباستخدام ١٠ عشرة مؤشرات مالية يمكن تطبيقها على منظمات القطاع العام.

**٣ .المبحث الثالث:**

## الجانب العملي

### ٣ .١ مؤشرات قياس الأداء المالي لأمانة بغداد

**جدول رقم (٣-١)**

**كشف الميزانية لأمانة بغداد / المبالغ بالمليارات – دينار عراقي**

| التفاصيل | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | المتوسط |
|---|---|---|---|---|---|---|
| إيرادات سلعية | 15.889 | 21.168 | 23.039 | 24.005 | 19.454 | 20.711 |
| إيراد نشاط تجاري | 0.435 | 0.941 | 0.773 | 0.678 | 0.715 | 0.708 |
| إيراد نشاط خدمي | 45.738 | 61.548 | 82.053 | 71.768 | 54.209 | 63.063 |
| إيرادات الغرامات | 41.611 | 65.902 | 79.809 | 85.689 | 83.543 | 71.311 |
| الإيرادات الأخرى | 13.506 | 15.414 | 27.100 | 26.927 | 3.605 | 17.310 |
| مج الإيرادات الخاصة | 117.179 | 164.973 | 212.774 | 209.067 | 161.526 | 173.104 |
| المنحة الحكومية التشغيلية | 277.969 | 314.626 | 290.388 | 331.061 | 299.784 | 302.766 |
| الإيرادات التشغيلية | 395.148 | 479.599 | 503.162 | 540.128 | 461.310 | 475.869 |
| النفقات التشغيلية | 414.908 | 497.413 | 562.251 | 558.002 | 496.608 | 505.836 |
| النفقات الاستثمارية | 154.890 | 56.771 | 68.911 | 99.969 | 16.927 | 79.494 |
| المنحة الاستثمارية | 141.599 | 44.841 | 93.407 | 110.694 | 17.129 | 81.534 |
| أجمالي النفقات | 569.798 | 554.184 | 631.162 | 657.971 | 513.535 | 585.330 |
| أجمالي الإيرادات | 536.747 | 524.440 | 596.569 | 650.822 | 478.439 | 557.403 |

### ٣ .١ .١ مؤشرات الاستقلالية

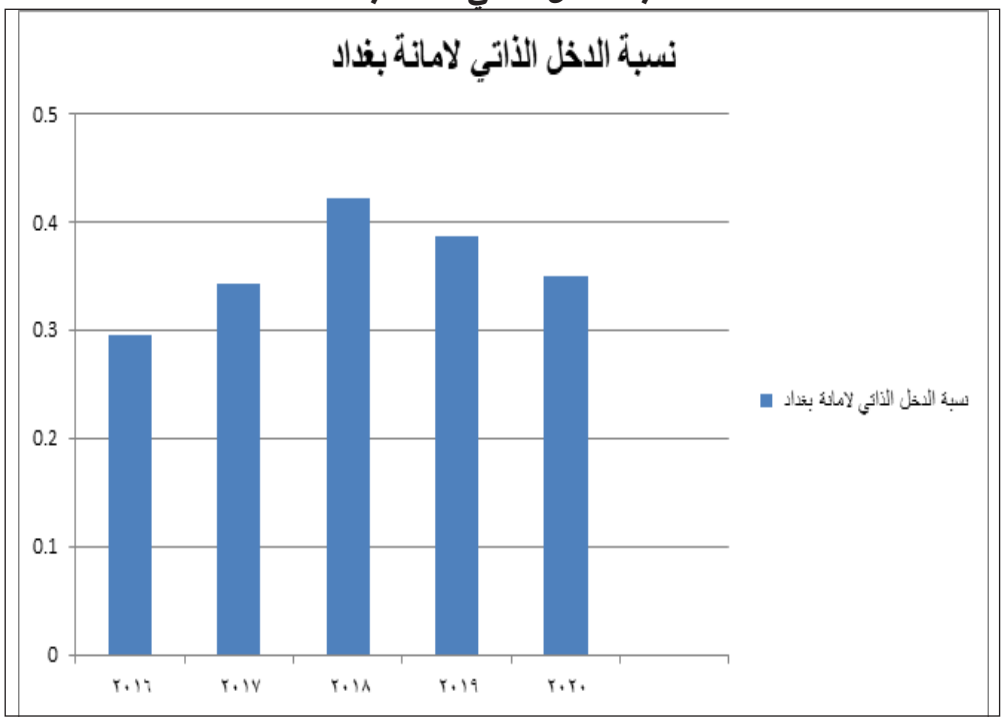
#### ٣ .١ .١ .١ نسبة الدخل الذاتي

يشير الجدول ( ٣-٢) إلى ان نسبة الدخل الذاتي( نسبة الإيرادات الخاصة إلى أجمالي الدخل) في أمانة بغداد والتي حققت متوسط نسبة بلغ(٠,٣٥٩) هي بعيدة عن النسبة المطلوبة حيث يجب ان

تكون هذه النسبة بين(٠,٨)و(٠,٩) اذ شهدت هذه النسبة تزايدا ملحوظا في السنوات الثلاثة الأولى لتبلغ اعلى مستوى لها بنسبة تبلغ (٠,٤٢٢)عام ٢٠١٨ لتعاود الهبوط في السنتين اللاحقتين حيث انتهت عند النسبة التي تبلغ(٠,٣٥٠) عام ٢٠٢٠ وهي بالنتيجة بعيدة عن المستوى المطلوب. ان هذا الانخفاض في نسبة الدخل الذاتي يوضح مدى انخفاض الإيرادات الذاتية التي تحققها أمانة بغداد ويعود ذلك إلى أسباب كثيرة يأتي في مقدمتها ضعف الإيرادات السلعية و تشمل انخفاض عدد المشتركين لبيع الماء الصافي والماء الخام بالنسبة لعدد سكان بغداد ، إضافة إلى استخدام عدادات (مقاييس) غير كفوء فنيا مما يودي إلى اللجوء إلى طريق تقديرية للماء المستهلك . وانخفاض إيراد النشاط الخدمي وهو من أوسع أبواب الإيرادات كونه يشمل مصادر مختلفة مثل إيراد خدمات التنظيف وإيراد خدمات التبليط وإيجار المباني السكنية والتجارية والخدمية مثل الملاعب ومواقف السيارات وإيراد الرسوم مثل رسم المهنة والإعلان ورسوم منح الإجازات والرخص ورسوم المجازر ورسوم أخرى.

**شكل (١)**

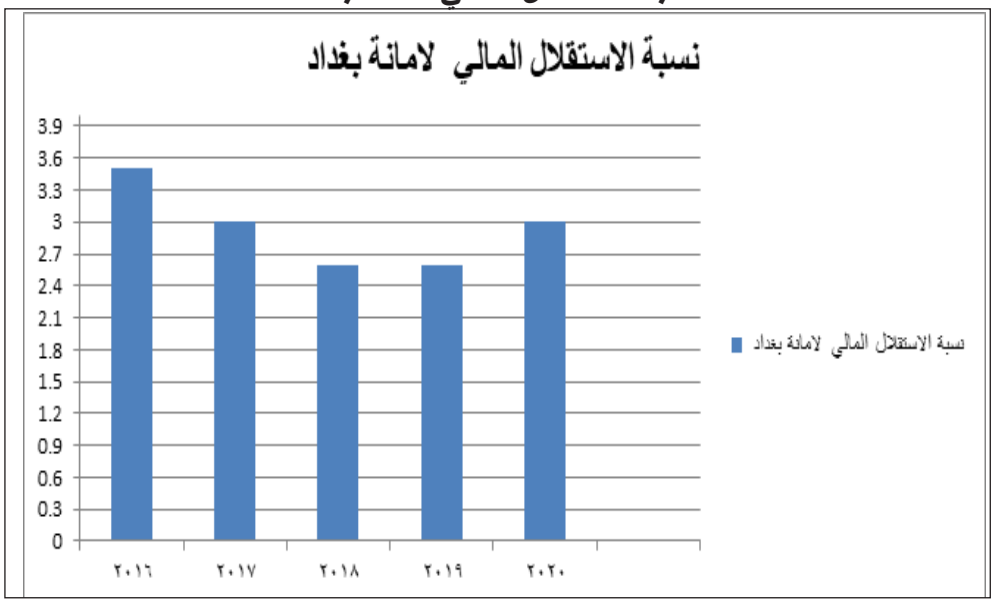
**نسبة الدخل الذاتي لأمانة بغداد**



### ٣ . ١ . ١ . ٢ نسبة الاستقلال المالي

يشـــير الجدول ( ٣-٢) إلى ان نســـبة الاستقلال المالي( نسبة المصروفات الفعلية إلى الدخل الخاص) في أمانة بغداد والتي حققت متوســـط نســـبة بلغ(٢,٩٤) مرة هي بعيدة عن النسبة المطلوبة حيث يجب ان تكون هذه النســـبة قريبة من ١ مرة ومن خلال الشـــكل أدناه يتبين بلوغ النســـبة اعلى مستوياتها عام ٢٠١٦ بنسبة (٣,٥) مرة وانخفضت الى(٢,٦) مرة لسنتي ٢٠١٨ و٢٠١٩ ثم عاودت الارتفاع عام ٢٠٢٠ بنسبة ( ٣) مرة. وتحتاج أمانة بغداد إلى قرارات واستراتيجيات فعالة لمعالجة هذه المشكلة من خلال الاستثمارات العامة في البنية التحتية وأنشاء أصول راس المال المادي والبشري وتقييم واردات الأصول الحالية وتحســـين سياســـاتها في الجباية للإيرادات والاستفادة من التكنلوجيا الحديثة مثل الجباية الإلكترونية وبناء شـــراكة مثمرة مع القطاع الخاص ومنح الأراضي للاســـتثمار الخـــاص بقيم مجزية لقيمة الأرض مع الأخذ بنظر الاعتبار القيمـــة الزمنية للنقود حيث تكون عقود الاستثمار لأصول أمانة بغداد من ٢٥ إلى ٥٠سنة . ان هدف الاستقلال المالي لأمانة بغداد لا يتحقق في ليلة وضحاها بل يحتاج إلى تبني الاستراتيجيات والسياسات والبرامج الصحيحة والفاعلة ومعالجة المشـــاكل في إدارة استثمارات أمانة بغداد وتصحيح التوجه الاســـتراتيجي وفق الأولويات للنهوض بالواقع الخدمي .أما موضوع المنحة من الحكومة المركزية فيمكن تسخيرها لأنشاء استثمارات مبدعة ومبتكرة تجعل الخدمات المقدمة في العاصمة بغداد اكثر تميزا واعلى مرتبة بين العواصم الأخرى .

**شكل ( ٢ )**
**نسبة الاستقلال المالي لأمانة بغداد**



## ٣ . ١ . ٢ كفاءة التحصيل

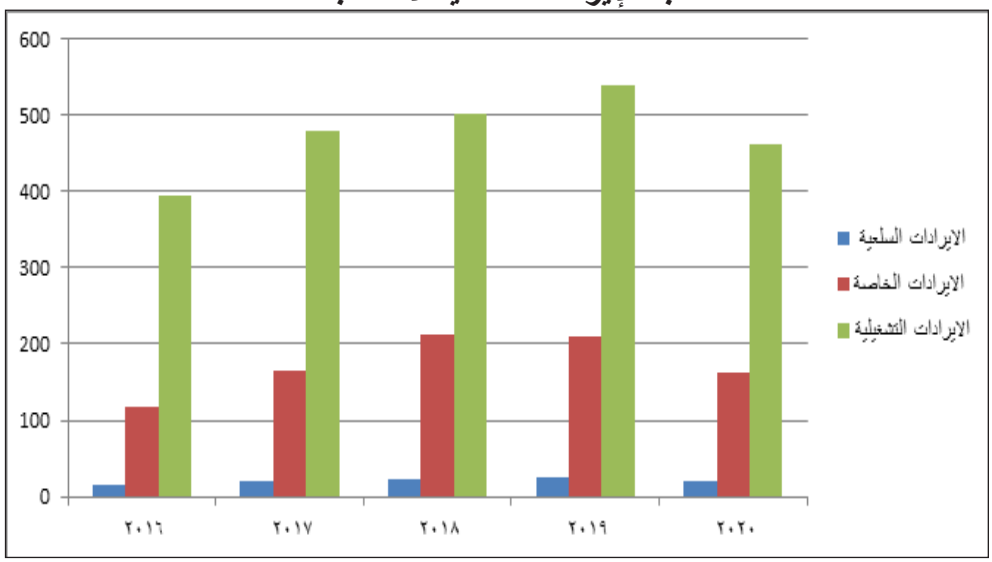
### ٣ . ١ . ٢ . ١ نسبة الإيرادات السلعية

يشير الجدول رقم (٣-٢)ان متوسط نسبة الإيرادات السلعية المتحققة لأمانة بغداد من مجموع الإيرادات التشـــغيلية (مع المنحة الحكومية) للفترة من ٢٠١٦ لغاية٢٠٢٠ نســـبة (٠,٠٤) حيث بلغ متوســـط الإيرادات الســـلعية (٢٠,٧١١) عشرون مليار وسبعمائة واحد عشر مليون دينار ومتوسط مجموع الإيرادات التشـــغيلية بلغ (٤٧٥,٨٦٩)أربعمائة وخمســـة وســـبعون مليار وثمانمائة وتسعة وســـتون مليون دينار. وكانت نسبة الإيرادات الســـلعية إلى مجموع الإيرادات الخاصة لأمانة بغداد (عدى المنحة الحكومية) نســـبة (٠,١٢) حيث بلغ متوســـط الإيرادات السلعية (٢٠,٧١١) عشرون مليار وســـبعمائة واحد عشر مليون دينار ومتوســـط مجموع الإيرادات الخاصة (١٧٣,١٠٤) مائة وثلاثة وسبعون مليار ومائة وأربعة مليون دينار كما موضح في الشكل أدناه . ويعود سبب الانخفاض الكبير في نسبة الإيرادات السلعية المتحققة لأمانة بغداد لمجموعة أسباب أهمها ما يلي:

١. انخفاض عدد المشـــتركين في خدمة الماء الصافي حيث بلغ متوســـط عدد المشتركين( ماء صافي- أهلي/ ٥٧٦٦٣٨ مشـــترك ، و ماء صافي - حكومي/٥٩٤٣مشـــترك ) وهذا العدد يعتبر قليل جدا مقارنة بمتوســـط عدد ســـكان بغداد الذي يبلغ (٨,١٢٨,١٧٩ نسمة) وعدد الدوائر الحكومية والمنشـــاءات التجارية المستهلكة للماء. أضافه إلى قلة عدد المشتركين فان أمانة بغداد لم تستغل تكنلوجيا الجباية الإلكترونية لرسوم الماء وتستخدم مقاييس غير صالحة فنيا وغالبا يتم استخدام طريقة التقدير التخميني لاستهلاك الماء.

٢. انخفاض إيرادات بيع المخلفات الســـلعية كون أمانة بغداد لا تملك معامل إعادة فرز وتدوير النفايـــات او مياه الصرف الصحي الذي ينتج عنه ماء خام ومواد عضوية (أســـمدة) بل أنها تتحمل كلف عالية لنقل وطمر النفايات خارج حدود العاصمة وقد تســـاهم بطريقة مباشـــرة أو غير مباشـــرة في زيادة التلوث للمياه الســـطحية أو الجوفية أو تلوث الهواء نتيجة حرائق النفايات وغازات محطات المجاري.

**شكل( ٣)**
**نسبة الإيرادات السلعية لأمانة بغداد**




### ٣ . ١ . ٢ . ٢ نسبة الإيرادات الخدمية

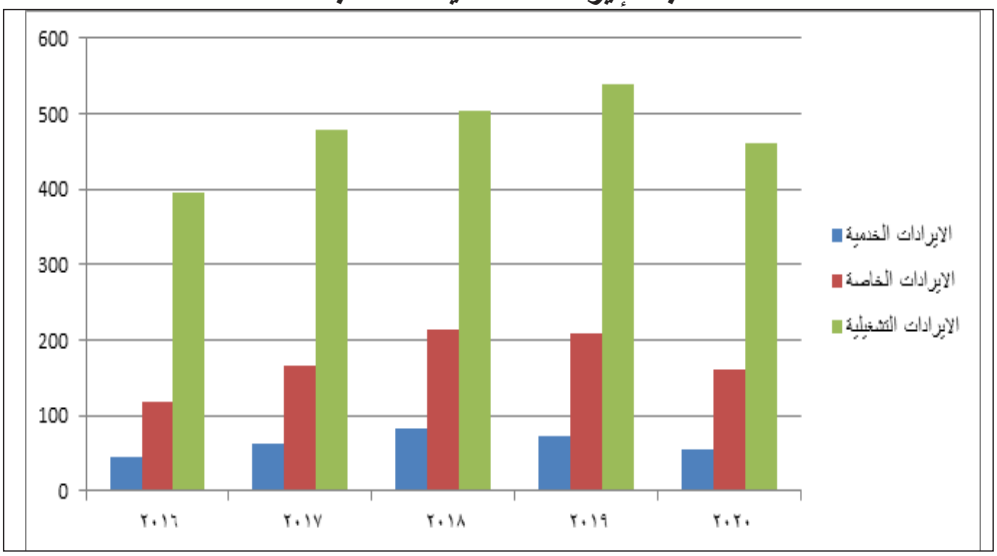
يشـــير الجدول رقم ( ٣-٢)ان متوسط نســـبة الإيرادات الخدمية المتحققة لأمانة بغداد من مجموع الإيرادات التشـــغيلية نسبة (٠,١٣) حيث بلغ متوســـط الإيرادات الخدمية (٦٣,٠٦٣) ثلاثة وستون مليار وثلاثة وســـتون مليون دينار ومتوســـط مجموع الإيرادات التشغيلية بلغ (٤٧٥,٨٦٩)أربعمائة وخمســـة وسبعون مليار وثمانمائة وتسعة وســـتون مليون دينار. وكانت نسبة الإيرادات الخدمية الى مجموع الإيرادات الخاصة نســـبة (٠,٣٦) حيث بلغ متوســـط الإيرادات الخدمية (٦٣,٠٦٣) ثلاثة وســـتون مليار وثلاثة وستون مليون دينار ومتوســـط مجموع الإيرادات الخاصة (١٧٣,١٠٤) مائة وثلاثة وســـبعون مليار ومائة وأربعة مليون دينار كما موضح في الشـــكل أدناه . ويمكن لأمانة بغداد زيادة نسبة الإيرادات الخدمية المتحققة من خلال ما يلي:

١. تحديث ســـجلات المكلفين بدفع رســـوم المهنة والإعلان ومواكبة التوسع التجاري والمهني للقطاع الخاص واعتبار ذلك فرص يمكن استغلالها لزيادة رسوم المهنة والإعلان والإجازات والرخص .

٢. معالجة مشكلة انتشار باعة الأرصفة والمجازر العشوائية من خلال أنشاء الأسواق الشعبية بطراز حديث وعصري وتنظيم ومنح إجازات المجازر الصحية وفرض رسوم عليها.

٣. الاســتثمار في مجال الأبداع والابتكار واســتخدام التكنلوجيا الحديثة في الجباية الإلكترونية للرسوم المختلفة ومعالجة مشكلة الفساد الإداري في الجباية التقليدية.

**شكل (٤)**
**نسبة الإيرادات الخدمية لأمانة بغداد**




**٣ . ٢ . ١ . ٣ نسبة إيرادات الغرامات**

يشير الجدول رقم ( ٣-٢)ان متوسط نسبة إيراد الغرامات المتحققة لأمانة بغداد من مجموع الإيرادات التشغيلية نسبة (٠,١٥) حيث بلغ متوسط إيراد الغرامات (٧١,٣١١) واحد وسبعون مليار وثلاثمائة واحد عشر مليون دينار ومتوســط مجموع الإيرادات التشغيلية بلغ (٤٧٥,٨٦٩)أربعمائة وخمســة وسبعون مليار وثمانمائة وتسعة وســتون مليون دينار. وكانت نسبة إيرادات الغرامات الى مجمــوع الإيرادات الخاصة نســبة (٠,٤١) حيث بلغ متوســط إيراد الغرامــات (٧١,٣١١) واحد وسبعون مليار وثلاثمائة واحد عشر مليون دينار ومتوسط مجموع الإيرادات الخاصة (١٧٣,١٠٤) مائة وثلاثة وسبعون مليار ومائة وأربعة مليون دينار كما موضح في الشكل أدناه. ويتضح من النسب أعــلاه ان أمانة بغداد تحقق أداء جيد على المدى القصير في اســتحصال مبالغ الغرامات لكن هناك أسباب تجعل من هذا المصدر غير فعال على المدى الطويل في مقدمتها ما يلي:

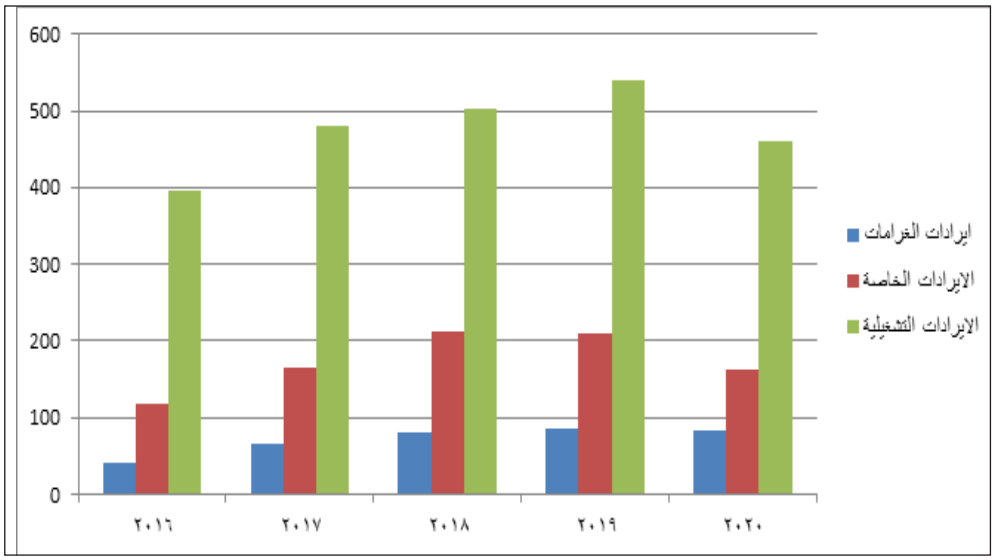
١. ان الغرامـــات والتعويضات تعتبر من الإيـــرادات التحويلية أي أنها ليس لديها قاعدة مكلفين ثابتة ويصعب التنبؤ والتخطيط لها .

٢. تعتبـر الغرامـات سـيف ذو حدين فهي مصدر إيـراد قانوني و رادع للمخالـف لكن قد تكون مصدر للفساد الإداري والمساومة وإثقال كاهل المواطن .

٣. تحتـاج إلـى اطار قانونـي وإجراءات متابعة وتدقيق وتنسـيق مع جهات سـاندة عند التطبيق ويترتب على ذلك زيادة التكاليف وزيادة مخاطر المشـاكل الاجتماعية والقانونية مع الجهات المخالفة.

**شكل (٥)**

**نسبة الغرامات لأمانة بغداد**



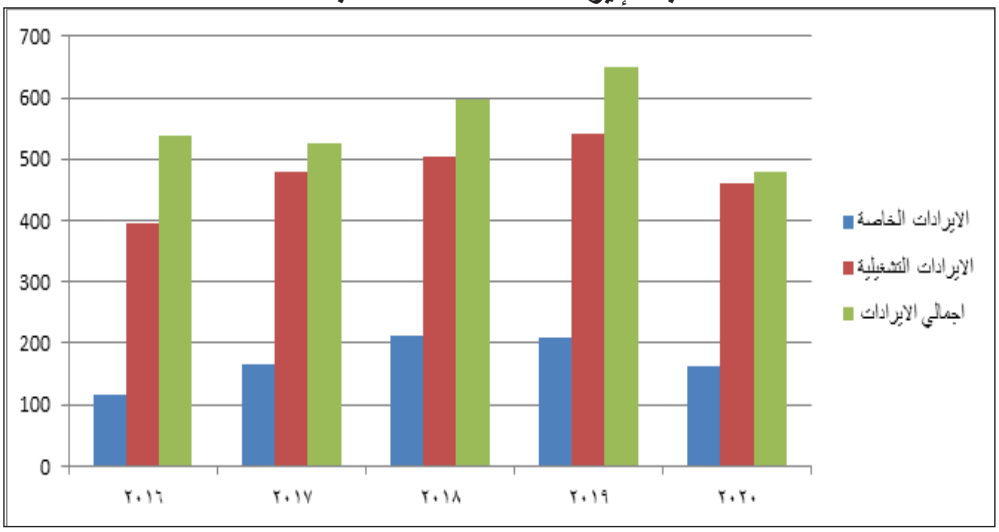

**٣ .١ .٢ .٤ نسبة الإيرادات الخاصة**

يشـير الجدول رقم ( ٣-٢)ان متوسـط نسـبة الإيـرادات الخاصة المتحققـة لأمانة بغداد مـن مجموع الإيرادات التشـغيلية نسـبة (٠,٣٦) حيث بلغ متوسـط مجموع الإيـرادات الخاصة (١٧٣,١٠٤) مائة وثلاثة وسـبعون مليار ومائة وأربعة مليون دينار ومتوسـط مجموع الإيرادات التشـغيلية بلغ (٤٧٥,٨٦٩)أربعمائة وخمسة وسـبعون مليار وثمانمائة وتسعة وستون مليون دينار. وكانت نسـبة الإيرادات الخاصة إلى أجمالي الإيرادات بنسـبة (٠,٣١) حيث بلغ متوسـط مجموع الإيرادات الخاصة (١٧٣,١٠٤) مائة وثلاثة وسبعون مليار ومائة وأربعة مليون دينار وبلغ متوسط

أجمالي الإيرادات(٥٥٧,٤٠٣ )خمسـمائة وسبعة وخمسون مليار وأربعمائة وثلاثة ملايين دينار كما موضح في الشـكل أدناه. ولغرض تفسـير النتائج أعلاه يجب اخذ الملاحظة التالية بنظر الاعتبار: ان متوسـط الإيراد الذي تحصل عليه أمانة بغداد من الحكومة المركزية كمنحة تشغيلية لغرض صرف الرواتب مبلغ قدره(٣٠٢,٧٦٦) ثلاثمائة واثنان مليار وسـبعمائة وستة وستون مليون دينار ومتوسط ما تحصل عليه أمانة بغداد من الحكومة المركزية كمنحة اسـتثمارية لتمويل المشاريع المستمرة مبلغ قدره(٨١,٥٣٤ )واحد وثمانون مليار وخمسـمائة وأربعة وثلاثون مليون دينار. عليه فان أمانة بغداد تحتاج إلى توجه اسـتراتيجي وتقييم فعال لإدارة اسـتثماراتها العامة بما يحقق لها استدامة مواردها الخاصة من الإيرادات وتسديد نفقاتها التشغيلية ذاتيا وتحقيق فائض نقدي من خلال الأبداع والابتكار فـي مجال كفـاءة تحصيل الإيرادات الخاصة علـى مختلف أنواعها وتوجيـه المنحة من الحكومة المركزية نحو صيانة البنية التحتية الحالية والتوسع بمشاريع خدمية جديد لتلبية احتياجات المواطنين وجعل بغداد عاصمة عصرية ومميزة .

**شكل (٦)**

**نسبة الإيرادات الخاصة لأمانة بغداد**



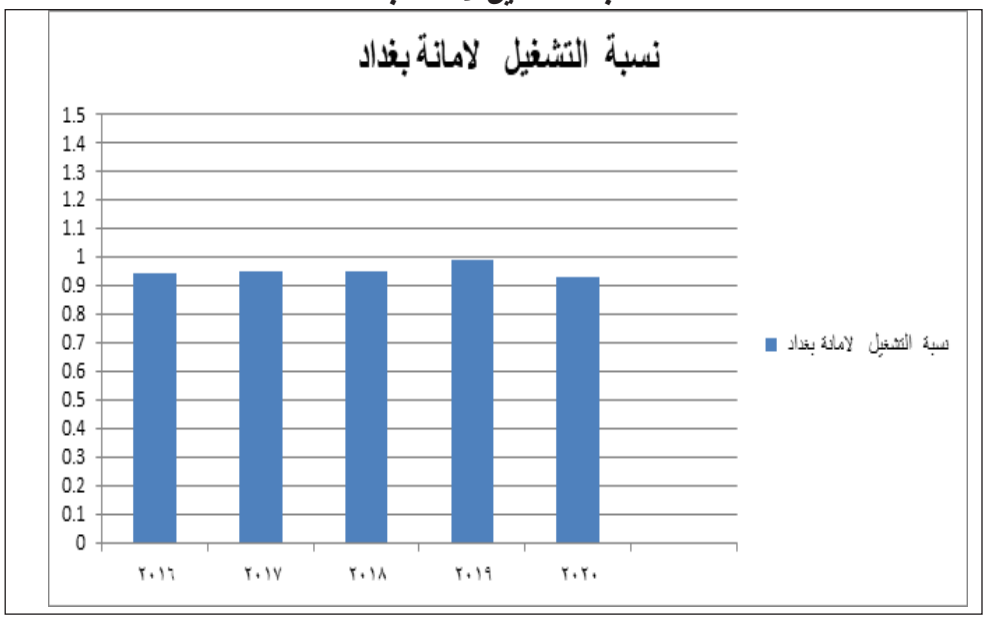

## ٣. ١. ٣ مؤشرات الأداء التشغيلي

### ٣ . ١ . ٣ . ١ نسبة التشغيل

هـــي العلاقـــة بين التدفق النقـــدي الداخل من الإيـــرادات والتدفق النقدي الخـــارج للنفقات ويشـــير الجدول رقم (٣-٢)ان أمانة بغداد ســـجلة متوسط نسبة التشـــغيل بنسبة (٠,٩٥) وهي قريبة من النســـبة المعيارية المطلوبة (١) مرة حيث كان متوســـط أجمالي الإيـــرادات يبلغ (٥٥٧,٤٠٣) خمســـمائة وسبعة وخمســـون مليار وأربعمائة وثلاثة ملايين دينار ومتوســـط أجمالي النفقات يبلغ (٥٨٥,٣٣٠) خمســـمائة وخمسة وثمانون مليار وثلاثمائة وثلاثون مليون دينار. ويتضح من الشكل أدناه ان افضل نســـبة تم تســـجيلها كانت عام ٢٠١٩ بنســـبة (٠,٩٩) و أوطأ نسبة كانت عام ٢٠٢٠ بنسبة (٠,٩٣) وحسب هذه النسبة يظهر للعيان ان أمانة بغداد تحقق نسبة جيدة .ولكن ان مجرد تغطية النفقات والتي هيه في اغلبها نفقات تشغيلية بالإيرادات المتحققة لا يعد إنجازا حيث يفضل تحقيق نســـبة نمو في الإيرادات اكثر من النفقات لتحقيق فائض نقدي ليتســـنى لأمانة بغداد تمويل مشـــاريع بنية تحتية جديدة وتحقيق هدف استدامة الخدمات على المدى الطويل وقدرة اكبر على تلبية الاحتياجات الطارئة وتحمل المخاطر المالية.

**شكل (٧)**

**نسبة التشغيل لأمانة بغداد**

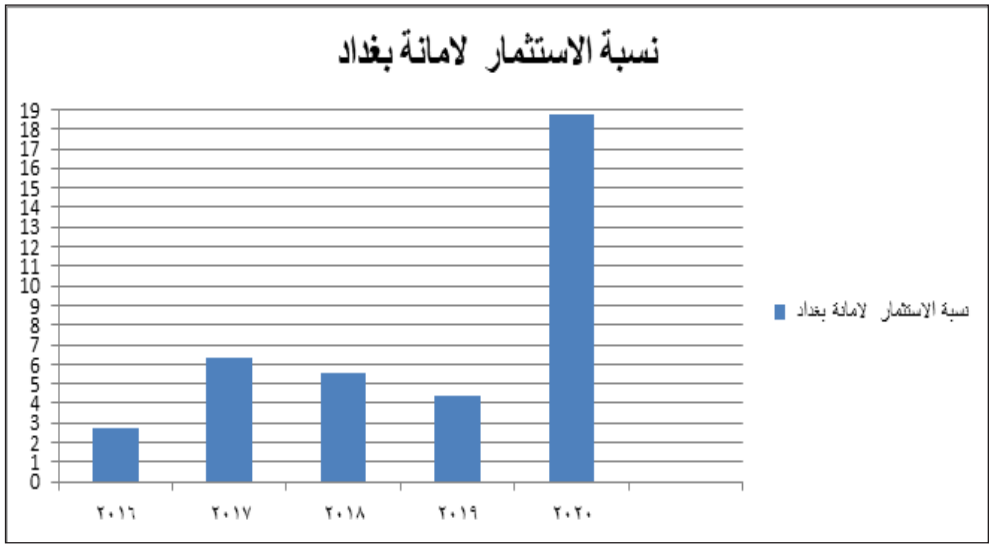


### ٣ .١ .٣ .٢ نسبة الاستثمار

تقيس هذه النسبة مدى استعمال المنح من الحكومة المركزية لأنشاء البنية التحتية ويشير الجدول رقم (٣-٢)ان متوسط نسبة الاستثمار في أمانة بغداد نسبة (٧,٥٥) وهي بعيد كثيرا عن النسبة المعيارية المرجحة بين (٠,٤ و٠,٨) وهذه يرجع إلى أسباب عديدة في مقدمتها:

- ان أمانة بغداد تعتمد على المنحة الحكومة المركزية في تغطية الرواتب والأجور وان متوسط ما يتم استعماله من المنحة الحكومية في تغطية الرواتب والأجور بلغ(٣٠٢,٧٦٦)ثلاثمائة واثنان مليار وسبعمائة وستة وستون مليون دينار أما متوسط ما يتم استعماله في تغطية النفقات الاستثمارية فقد بلغ (٨١,٥٣٤) واحد وثمانون مليار وخمسمائة وأربعة وثلاثون مليون دينار فقط (جدول رقم ٣-١)
- في عام ٢٠٢٠ لم تحصل أمانة بغداد على منحة استثمارية لعدم إقرار الموازنة لذلك العام
- لم تحقق أمانة بغداد فائض نقدي عن زيادة تحصيل الإيرادات أو تقليل النفقات التشغيلية يمكن استعماله في تمويل النفقات الاستثمارية.
- لم تحصل أمانة بغداد على تمويل مقترض للأعوام ٢٠١٦ و٢٠١٧ و٢٠١٨ وعند حصولها على قرض بقيمة (٢١٠)مائتان وعشر ملايين دولار من البنك الدولي عام ٢٠١٩ لتمويل النفقات الاستثمارية لم يتم الصرف الفعلي خلال العامين ٢٠١٩ و٢٠٢٠وتم تدوير المبلغ لسنة٢٠٢١ .
- ومن الشكل أدناه يتبين ان نسبة الاستثمار في أمانة بغداد متباينة ومختلفة من سنة إلى أخرى كونها مرهونة بما تحصل عليه من الحكومة المركزية من منح استثمارية وغياب التمويل الذاتي للمشاريع الاستثمارية وقد كانت بعيدة عن النسبة المطلوبة بين (٠,٤ و٠,٨) وتقلبت من اقرب حد عام ٢٠١٦ بنسبة(٢,٧١) ثم ابتعدت عام٢٠١٧ بنسبة (٦,٣٣) وبلغت ابعد حد لها عام ٢٠٢٠ عندما لم تحصل أمانة بغداد على منحة استثمارية لتبلغ نسبة (١٨,٧٢).

**شكل (٨)**
**نسبة الاستثمار لأمانة بغداد**

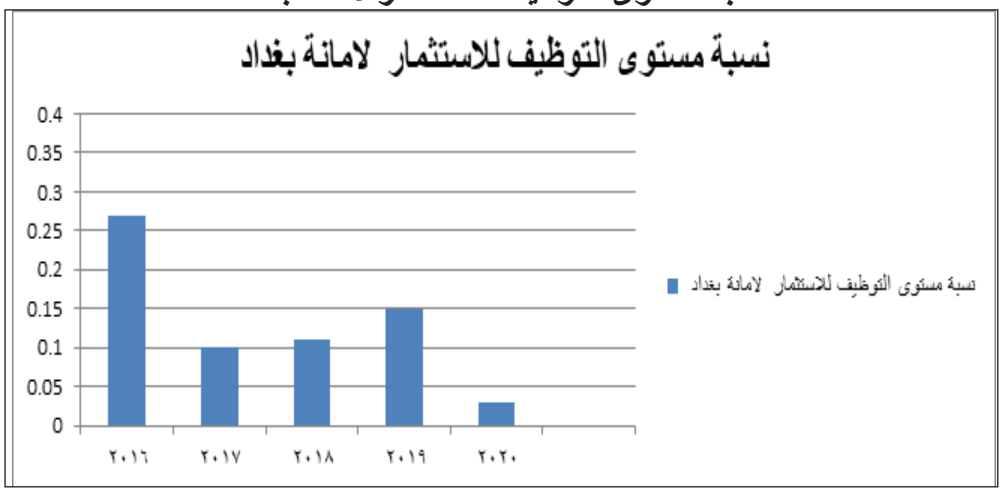



**٣ . ١ . ٣ . ٣ نسبة مستوى التوظيف**

تقيس هذه النسبة مستوى الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية إلى أجمالي النفقات وكان متوسط هذه النسبة في أمانة بغداد كما يشير الجدول رقم ( ٣-٢)نسبة(٠,١٣) وهو اقل من النسبة المعيارية المطلوبة (٠,٥٠) ويبين ذلك ان أمانة بغداد لا تملك القدرة على توظيف الأموال في النفقات الاستثمارية وانها تمارس الإنفاق التشغيلي المتكرر الذي لا يؤدي إلى زيادة البنية التحتية ويمكن ملاحظة ذلك عبر الشكل أدناه الذي يبين ان افضل نسبة تم تحقيقها في توظيف الأموال للاستثمار كان عام ٢٠١٦ بنسبة (٠,٢٧) ثم تقلبت النسبة في السنوات اللاحقة لتبلغ ادنى مستوى لها عام ٢٠٢٠ بنسبة (٠,٠٣) والسبب الرئيسي يعود إلى ان أمانة بغداد تعتمد على الحكومة المركزية في الإنفاق الاستثماري لأنشاء البنية التحتية ولا تملك استراتيجية للاعتماد على مواردها الذاتية في تمويل مشاريع البنية التحتية. ويمكن ملاحظة ان متوسط الإنفاق الاستثماري يبلغ(٧٩,٤٩٤)تسعة وسبعون مليار وأربعمائة وأربعة وتسعون مليون دينار في حين كان متوسط أجمالي النفقات يبلغ (٥٨٥,٣٣٠)خمسمائة وخمسة وثمانون مليار وثلاثمائة وثلاثون مليون دينار (جدول رقم٣-١ ) .

**شكل (٩)**

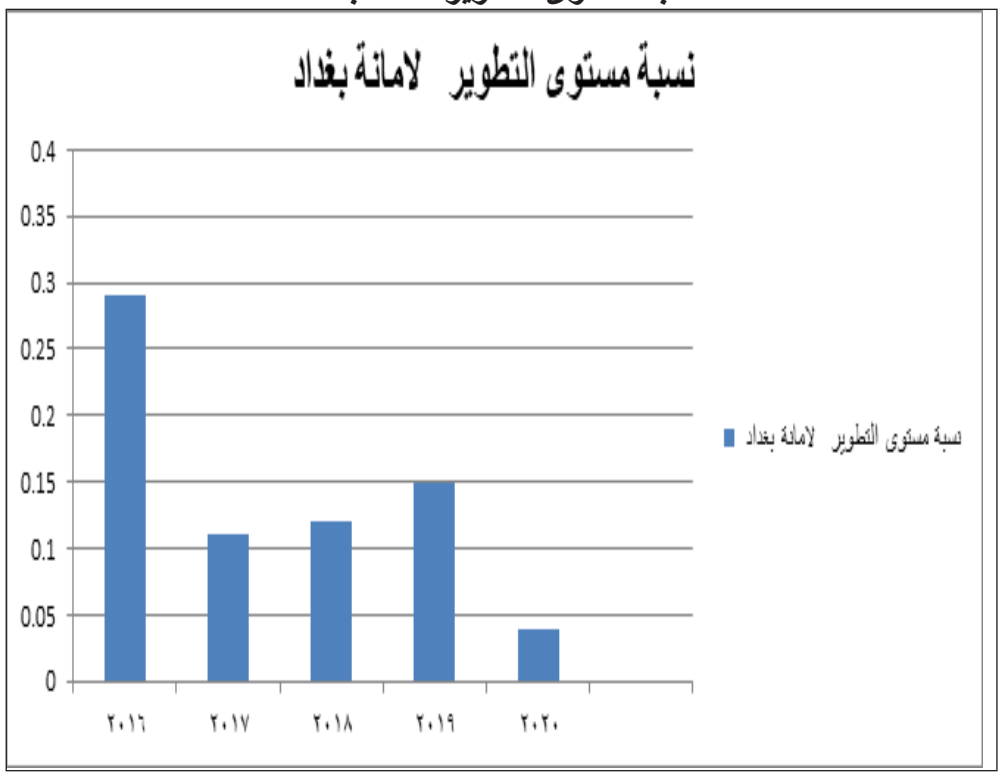
**نسبة مستوى التوظيف للاستثمار لأمانة بغداد**




**٣ .١ .٣ .٤ نسبة مستوى التطوير**

تقيس هذه النسبة مســتوى الإنفاق الرأسمالي على البنية التحتية إلى أجمالي الإيرادات المتحققة ويشير الجدول رقم ( ٣-٢)ان متوسط نسبة مستوى التطوير في أمانة بغداد نسبة (٠,١٤) وهو ادنى من النسبة المعيارية المطلوبة (٠,٤٠) حيث بلغ متوسط النفقات الرأسمالية (٧٩,٤٩٤)تسعة وسبعون مليار وأربعمائة وأربعة وتســعون مليون دينار في حين كان متوسط أجمالي الإيرادات المتحققة يبلغ ( ٥٥٧,٤٠٣)خمسمائة وسبعة وخمسون مليار وأربعمائة وثلاثة ملايين دينار(جدول ٣-١ ) ويتبين من ذلك ان أمانة بغداد تستخدم اغلب الإيرادات المتحققة على الإنفاق المتكرر ولا تملك رؤية للموائمة بين الإنفاقين(الرأســمالي والتشغيلي) بما يحقق بنية تحتية تساهم في خلق مصدر إيراد فعال و طويل الأجل . ويتضح من الشكل أدناه ان افضل نسبة تم تحقيقها كان عام ٢٠١٦ بنسبة (٠,٢٩) وهي دون النسبة المطلوبة وكانت أسوء نسبة في عام ٢٠٢٠ بنسبة(٠,٠٤) .

**شكل (١٠)**
**نسبة مستوى التطوير لأمانة بغداد**



## جدول رقم (٣-٢)

## مؤشرات الأداء المالي لأمانة بغداد للفترة من سنة٢٠١٦ الى سنة٢٠٢٠

| المؤشر | النسبة | السنة | | | | | المتوسط | المعيار |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | | |
| الاستقلالية | نسبة الدخل الذاتي | 0.296 | 0.343 | 0.422 | 0.387 | 0.350 | 0.359 | 0.8 |
| | نسبة الاستقلال المالي | 3.5 | 3 | 2.6 | 2.6 | 3 | 2.94 | 1 |
| كفاءة التحصيل | نسبة الإيرادات السلعية | 0.04 | 0.04 | 0.05 | 0.04 | 0.04 | 0.04 | اتجاه تاريخي |
| | | 0.14 | 0.13 | 0.11 | 0.11 | 0.12 | 0.12 | اتجاه تاريخي |
| | نسبة الإيرادات الخدمية | 0.12 | 0.13 | 0.16 | 0.13 | 0.17 | 0.13 | اتجاه تاريخي |
| | | 0.39 | 0.37 | 0.38 | 0.34 | 0.34 | 0.36 | اتجاه تاريخي |
| | نسبة إيراد الغرامات | 0.11 | 0.14 | 0.16 | 0.16 | 0.18 | 0.15 | اتجاه تاريخي |
| | | 0.35 | 0.40 | 0.37 | 0.41 | 0.52 | 0.41 | اتجاه تاريخي |
| | نسبة الإيرادات الخاصة | 0.22 | 0.31 | 0.36 | 0.32 | 0.34 | 0.31 | اتجاه تاريخي |
| | | 0.30 | 0.34 | 0.42 | 0.39 | 0.35 | 0.36 | اتجاه تاريخي |
| الأداء التشغيلي | نسبة التشغيل | 0.94 | 0.95 | 0.95 | 0.99 | 0.93 | 0.95 | 1 |
| | نسبة الاستثمار | 2.71 | 6.33 | 5.57 | 4.42 | 18.72 | 7.55 | 0.4الى0.8 |
| | نسبة مستوى التوظيف | 0.27 | 0.10 | 0.11 | 0.15 | 0.03 | 0.13 | 0.50 |
| | نسبة مستوى التطوير | 0.29 | 0.11 | 0.12 | 0.15 | 0.04 | 0.14 | 0.40 |

## ٤. المبحث الرابع :

## الاستنتاجات والتوصيات

### ٤-١-الاستنتاجات

١. ضعف الأداء المالي لأمانة بغداد في كفاءة تحصيل الإيرادات السلعية والخدمية والإيرادات الأخرى بسبب الفساد الإداري في جباية إيرادات أمانة بغداد وتهرب المكلفين والاحتماء بعدم الاستقرار الوضع العام وعدم جودة أنظمة التواصل مع المكلفين بدفع رسوم استعمال الخدمات العامة وعدم استثمار التكنلوجيا الرقمية في الجباية الإلكترونية وتعبئة افضل للإيرادات بما يخلق حيز مالي يعزز القدرة الذاتية على تمويل النفقات التشغيلية وإفساح مجال اكبر للإنفاق الاستثماري لتأهيل وتوسيع البنية التحتية لها.

٢. ان أمانة بغداد غير مستقلة ماليا وتعتمد على المنحة التشغيلية والاستثمارية من الحكومة المركزية وان الأخيرة وبسبب الوضع الاقتصادي المنكمش قد قننت منحتها إلى ادنى حد لذلك فان مواعيد تسديد التزامات غير محددة وغير مخططة وانها تخضع لظروف توفر السيولة وبالتالي لا تحصل المشاريع الاستثمارية 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 وقد سبب ذلك تدهور مستوى الخدمات التي يحصل عليها جمهور العاصمة بغداد.

٣. وجود فجوة بين ما يحصل عليه المواطن وما هو مطلوب بسبب تقادم أصول البنية التحتية وارتفاع تكاليف استبدالها نتيجة انخفاض نسبة الاستثمار في أمانة بغداد والفشل في توظيف أجمالي النفقات اذ كانت لصالح النفقات التشغيلية المتكررة على حساب الأنفاق الاستثماري

وانخفاض نسبة مستوى التطوير نتيجة استخدام اغلب الإيرادات المحصلة على الأنفاق المتكرر وعدم امتلاك رؤية للمواءمة بين الإنفاقين ( الرأسمالي والتشغيلي).

٤. الحاجة إلى تنسيق مع وزارة المالية ووزارة التخطيط لغرض زيادة المنحة الاستثمارية في الموازنة الاتحادية بما يتناسب مع الاحتياج الفعلي لتحسين البنية التحتية المتقادمة والمتدهورة وتوسيعها لتشمل مناطق جديد تستوعب الزيادة السكانية ويتناسب مع تصميم عمراني مطور للعاصمة بغداد.

٥. الحاجة إلى اطار قانوني وتنظيمي ينظم اطار العمل الداخلي والخارجي لأمانة بغداد ويدعم تفعيل مصادر التمويل المختلفة ومنها أنشاء البنية التحتية من خلال الشراكة بين أمانة بغداد والقطاع الخاص في المجالات الخدمية المختلفة ويفضي إلى المزيد من الأنفاق الاستثماري لتحسين نتائج البنية التحتية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة وكسر الركود في البنية التحتية .

## ٤-٢- التوصيات

١. تحسين كفاءة تحصيل الإيرادات السلعية والخدمية والإيرادات الأخرى من خلال الجرد والحصر والتواصل مع المكلفين بدفع رسوم استعمال الخدمات العامة والاستثمار في التكنلوجيا الرقمية في الجباية الإلكترونية وبالتالي تعبئة افضل للإيرادات بما يخلق حيز مالي يعزز القدرة الذاتية على تمويل النفقات التشغيلية وإفساح مجال اكبر للإنفاق الاستثماري لتأهيل وتوسيع البنية التحتية لها.

٢. معالجة الفجوة بين ما يحصل عليه المواطن وما هو مطلوب من خلال زيادة نسبة الاستثمار في أمانة بغداد وتحسين نسبة مستوى التوظيف من أجمالي النفقات لصالح الأنفاق الاستثماري وتحسين نسبة مستوى التطوير من خلال استخدام جزء من الإيرادات المحصلة بالأنفاق الاستثماري وتكوين رؤية للمواءمة بين الإنفاقين( الرأسمالي والتشغيلي).

٣. التنسيق مع وزارة المالية ووزارة التخطيط لغرض زيادة المنحة الاستثمارية في الموازنة الاتحادية بما يتناسب مع الاحتياج الفعلي لتحسين البنية التحتية المتقادمة والمتدهورة وتوسيعها لتشمل مناطق جديد تستوعب الزيادة السكانية ويتناسب مع تصميم عمراني مطور للعاصمة بغداد.

٤. تفعيل خيارات التمويل(تمويل ذاتي ، تمويل مركزي، تمويل مقترض، تمويل عبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص) من خلال التنسيق مع الجهات التشريعية من اجل وضع اطار

قانوني وتنظيمي ينظم اطار العمل الداخلي والخارجي لأمانة بغداد ويدعم أنشاء البنية التحتية من خلال الشراكة بين أمانة بغداد والقطاع الخاص في المجالات الخدمية المختلفة وخلق حيز مالي لتمويل المزيد من الأنفاق الاستثماري لتحسين نتائج البنية التحتية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة وكسر الركود في البنية التحتية .

## المصادر الأجنبية


**A – Books :**

1. Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi, , Municipal Finances, A Handbook for Local Governments, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC,2014

2. Graham Glenday, Tuan Minh Le, Shireen Mahdi, Albert Pijuan, Assessing Public Investment, Management Functions and Institutional Arrangements for State-Owned Enterprises International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank,2021

3. GASB 34, An FHWA Primer on the Governmental Accounting Standards Board's Statement 34: Basic Financial Statements—and Management's Discussion and Analysis—for Stateand Local Governments, U.S. Department of Transportation, Office of Asset Management Federal Highway Administration, Washington DC, November 2000

4. Thomas P. DiNapoli , Financial Condition Analysis, Division of Local Government and School Accountability Office of the New York State Comptroller,2004

5. B – Journal and Periodicals :

6. Dana Országhová1∗, Viera Papcunová2, Radomíra Hornyák Gregáňová1, Quantitative tools of municipal financial resources, Slovak University of Agriculture in Nitra , Department of Mathematics, Faculty of Economics and Management , 2018

7. Eduardo Luna, performance audit of the citys financial condition, California,2018

8. Fatma ÖZKUL, Betül Şeyma ALKANAN, Financial Condition Analysis In Municipalities, Turkey.2017

9. José Luis Zafra-Gómez, Antonio Manuel López-Hernández and Agustín Hernández-Bastida, Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking value, International Review of Administrative Sciences ,2009

10. Jarmila sebestova, Ingrid majerova, Irena szarowska, Indicators for assessing the financial condition and municipality management, Karvina, Czech Republic,2018

11. Liudmila Tkachenko, Public Finance Management, Challenges and Opportunities, Athens Journal of Business & Economics - Volume 6, Issue 1 – Pages 73-98,2020

12. Ruhaya Atan, Suryani Abdul Raman, Mohd Sahar Sawiran, Nafsiah Mohamed and Rasid Mail, Financial Performance of Malaysian Local Authorities: A Trend Analysis, Accounting Research Institute & Faculty of Accountancy, Malaysia,2010

13. Stijn Goeminne and Bert George, Determinants of financial performance in public organizations, Article in Public Money & Management • June 2018

14. Vicente Pina , Patricia Bachiller * and Lara Ripoll, Testing the Reliability of Financial Sustainability. Spain,2020

15. Woods Bowman, Tools for Predicting Municipal Bankruptcy: Indicators of Long-Run Governmental Financial Condition, DePaul University,2011

16. XiaoHu Wang, Lynda Dennis, and Yuan Sen , Measuring Financial Condition A Study of U.S. States, Jeff,2018