https://doi.org/10.25130/tjaes.16.52.2.2

رقابة الأداء في وحدات القطاع العام باستخدام دليل تقييم البرامج والسياسات
بحث تطبيقي في جامعة الموصل

أ.م.د. كبرى محمد طاهر
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل
kubraa_mhamd@uomosul.edu.iq

الباحث: صهيب ميثاق حسن
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل
sohaibamuthaq@gmail.com

المستخلص:

تحظى عملية تقييم ورقابة الاداء في الوحدات أهمية بالغة، إن وحدات القطاع العام الحكومي تسعى دائماً لتحقيق التطوير ومواكبة التطورات السريعة والمتلاحقة بمختلف الطرائق من خلال إدارة الأداء الحكومي بمنهج إدارة القطاع الخاص نفسه، وتتمحور مشكلة البحث في الاجابة عن التساؤل الاتي: ما مدى نجاح سياسات وبرامج جامعة الموصل (عينة البحث) كأحد وحدات القطاع العام في تحقيق الاهداف التي حددت لها؟، لذا فان البحث يهدف الى تقييم ورقابة للأداء البرامج والسياسات في جامعة الموصل على وفق دليل تقييم البرامج والسياسات المعد من قبل المحكمة التدقيق الهولندية وديوان الرقابة المالية الاتحادي، وذلك لبيان وتعزيز من النقاط الايجابية وللحد من النقاط السلبية وتذليلها، وتتجسد أهمية البحث من خلال تعميق موضوعية تقييم ورقابة الأداء للبرامج والسياسات في الجامعة وفقاً لدليل تقييم البرامج والسياسات للوصول الى معرفة علمية وحقيقة وموضوعية الانعكاسات السلبية والايجابية المترتبة عند أستخدام السياسات والبرامج وعن تنفيذها وعن اثر مخرجاتها ومدى كفاءتها في تحقيق الأهداف التي سعت لتحقيقها، وللإجابة عن اشكالية اعتمد الباحثان على الاسلوب الوصفي لإنجاز الجانب النظري للبحث من خلال الاستعانة بالأطاريح والرسائل الجامعية والكتب والدوريات التي لها صلة بموضوع رقابة الاداء وتقييم البرامج والسياسات، بينما اعتمد على منهج التحليلي لإنجاز الجانب العملي وتحليل نتائج البحث، وتم التوصل الى عدة استنتاجات أهمها أن السياسات المرسومة من قبل الجامعة خلال سنوات التقويم لم تكن كافية للحد من مجالات الاسراف والتبذير في الموارد المتاحة لها وأن استخدام دليل تقييم الأداء للبرامج والسياسات يساهم في تحقيق الاقتصادية والكفاءة والفاعلية في الموارد المتاحة لها واستخدمها بالشكل الامثل، وانتهى البحث بمجموعة من التوصيات كان أبرزها العمل على رسم سياسة شاملة من قبل الجامعة وبالتنسيق مع جميع الجهات المعنية بالموضوع من وزارات ومجلس محافظة، وضرورة توفير أدلة رقابية متخصصة لتطبيق رقابة الأداء بالشكل الامثل، وضمان استقلالية عمل وحدات التدقيق والرقابة الداخلي لدى الجامعة، فضلاً عن ضرورة ادخال المدققين، ومراقبي حسابات الجامعة بالدورات التدريبية بمجال تدقيق وتقييم اداء البرامج والسياسات.

الكلمات المفتاحية: رقابة الأداء، الكفاءة، الفعالية، الإقتصادية، تقييم البرامج والسياسات.

Auditing performance in public sector units using the Program and Policy Evaluation Manual
Applied Research at the University of Mosul

Assist. Prof Dr. Cobrra Mohammed Tahir
College of Administration and Economics
University of Mosul

Researcher: Sohaib Muthaq Hasan
College of Administration and Economics
University of Mosul

Abstract:

The process of evaluating and monitoring performance in the units is very important. Governmental public sector units always strive to achieve development and keep pace with rapid and successive developments in various ways through the management of government performance with the approach of managing the private sector itself, and the research problem centers on the answer to the following question: How successful are policies and programs Mosul University (research sample) as one of the public sector units in achieving the goals that have been set for them? Therefore, the research aims to evaluate and monitor the performance of programs and policies at the University of Mosul according to the Program and Policy Evaluation Guide prepared by the Dutch Audit Court and the Federal Office of Financial Supervision, in order to clarify and strengthen the positive points and to reduce and overcome negative points, The importance of research is embodied by deepening the objectivity of evaluating and monitoring the performance of programs and policies at the university in accordance with the guide for evaluating programs and policies in order to reach scientific knowledge, truth and objectivity, the negative and positive repercussions resulting from the use of policies and programs and on their implementation and the effect of their outputs and their efficiency in achieving the goals that they sought to achieve, and to answer the problematic The two researchers relied on the descriptive method to accomplish the theoretical side of the research through the use of theses, theses, books and periodicals related to the subject of performance auditing and evaluation of programs and policies, while they relied on an analytical approach to complete the practical side and analyze the research results, Several conclusions were reached, the most important of which is that the policies drawn up by the university during the evaluation years were not sufficient to limit the areas of extravagance and wastefulness in the resources available to it and that the use of the performance evaluation guide for programs and policies contributes to achieving economic, efficiency and effectiveness in the resources available to it and using them in the best way. With a set of recommendations, the most prominent of which was working on drawing up a comprehensive policy by the university and in coordination with all concerned authorities on the issue from ministries and a governorate council, And the need to provide specialized audit evidence to implement performance monitoring in an optimal manner, and to ensure the independence of the work of the auditing and internal control units at the university, in addition to the necessity of introducing auditors and university

account auditors into training courses in the field of auditing and evaluating the performance of programs and policies.
Keywords: performance auditing, efficiency, effectiveness, economic, program and policy evaluation.

المقدمة

لقد شهد التدقيق في أثناء المدة الماضية القريبة تغيرات كبيرة وواضحة نتيجةً للتغييرات الاقتصادية الواسعة والمتسارعة التي حدثت، مما أظهرت أنواعاً عديدة أخرى من التدقيق بجانب التدقيق المالي كان أهمها رقابة الأداء ورقابة الفاعلية ورقابة الكفاءة.

يعد الاهتمام المتزايد بموضوع رقابة الاداء كونه يمثل أداة تساعد في إجراء المساءلة العامة، وتعزز ذلك الاهتمام من خلال قيام المنظمة العليا لأجهزة الرقابة العليا INTOSAI بإصدار معايير خاصه به، وهو ما يدل ويؤشر لمدى أهمية هذا الموضوع، وحجم المنافع التي يوفرها من خلال هدفه الرئيس المتمثل بتحسين الأداء وتطويره. وتسعى وحدات القطاع العام الحكومي دائماً لتحقيق التطوير ومواكبة التطورات السريعة والمتلاحقة بمختلف الطرائق من خلال إدارة الأداء الحكومي بمنهج إدارة القطاع الخاص نفسه، فضلاً عن العمل على تحسين كفاءة الأداء في القطاع العام وفاعليته، من هنا ظهرت الحاجة الضرورية والملحة، ليس فقط لوجود مقاييس لتقييم ورقابة الأداء الحكومي، وإنما أيضاً لتفعيل تلك المقاييس وتطويرها للتماشى مع المستجدات والمتغيرات البيئية التكنولوجية المعاصرة بهدف التعرف على نقاط الضعف ومحاولة العمل على علاجها، وتحديد نقاط القوة والعمل على تحسينها وتنميتها.

مشكلة البحث: تتلخص مشكلة البحث في محدودية تطبيق تقييم ورقابة الاداء السياسات والبرامج وهذه مشكلة حقيقة وواقعية يمكن تسليط الضوء عليها، لذلك عمد الباحثان أجراء تقييم ورقابة للأداء في مدى قدرة جامعة الموصل على تقويم سياساتها وبرامجها بدقة وموضوعية وشفافية، وهل هناك نظام فعال لرقابة وتقييم الأداء أو أتباعها لأسلوب معين لتقويم سياساتها ولتشخيص مواطن القوة أو الضعف، ومن ثم تقويم مجالات الضعف الموجودة، وهذا الامر سيؤدي إلى تقديم مؤشرات لإدارتها يمكن الاعتماد عليها في إجراء عمليات تقويم الأداء السنوية بجوانبها المختلفة.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث فيما يأتي:

1. تحظى أهمية البحث المعرفية كونها قد تمثل إحدى الاسهامات الفكرية والوصفية، والتي تعد امتداداً للدراسات السابقة في موضوع رقابة الأداء وتقييمه في أحد وحدات القطاع العام ومنها الجامعات الحكومية (جامعة الموصل) عينة البحث لما له أهمية في تفعيل المنفعة العامة.
2. إبراز الحاجة لنظام لرقابة الأداء يمثل كفاءة وفاعلية ويحدد مسؤوليات الإدارات كلاً على حدةّ مما يسهل معرفة أماكن الخلل والانحرافات، ومن ثم تسهيل عملية التقويم والتصحيح لهذه الانحرافات وتقويم الأداء بشكل جيد.
3. تعميق موضوعية تقييم وتقويم الأداء للسياسات والبرامج في جامعة الموصل وفقاً لدليل تقييم البرامج والسياسات.
4. معرفة علمية وحقيقة وموضوعية الانعكاسات السلبية والايجابية المترتبة عند أستخدام السياسات والبرامج ومدى تنفيذها، وبيان مدى أثر مخرجاتها ومدى كفاءتها في تحقيق الأهداف التي سعت لتحقيقها.

أهداف البحث: يمكن تحديد أهداف البحث بما يلي:

1. بيان الاساس الفكري والمفاهيمي حول موضوع تقييم الاداء للبرامج والسياسات.
2. عرض دليل تقييم الأداء للبرامج والسياسات والتعرف على الجهات التي قامت بأعداده حيث يعد الدليل أكثر حداثة وتطبيق في مجال تقييم وتقويم الأداء للوحدات القطاع العام.
3. تطوير كفاءة الأداء لوحدات القطاع العام ورفع فعاليته من خلال تقليل مجالات الإسراف والإهدار بالمال العام وهوما يسهم في استعمال الأمثل للموارد المتاحة للوحدات.
4. تعزيز ووضع منهجية لرقابة الأداء في وحدات القطاع العام وقطاع التعليم العالي بشكل خاص، والاستفادة منه استناداً إلى النتائج التي يسعى البحث لتحقيقها.
5. وضع أنموذج لتقييم رقابة الأداء في وحدات القطاع العام (قطاع التعليم) وعلى وجه الخصوص جامعة الموصل، الذي يمكن أن يشكل أساساً لمزيد من الأبحاث اللاحقة التي أجراها الأكاديميون والمختصون في مجال التدقيق والرقابة من أجل بناء معايير لتقييم ورقابة الأداء.

فرضية البحث: استناداً إلى مشكلة البحث وأهدافه تمت صياغة الفرضية الآتية:

1. إن أستخدام تقييم البرامج والسياسات تؤدي دوراً فاعلاً في تحقيق رقابة الأداء وفق لمعايير الانتوساي.
2. يؤدي استعمال المؤشرات والمعايير المختصة بقطاع التعليم عند إجراء عملية رقابة الأداء لتحقيق الكفاءة والفاعلية في وحدات القطاع العام، مما ينعكس على تطوير إجراءات تقويم الأداء بالشكل الأمثل.

منهج البحث: لتحقيق أهداف وفرضيات البحث يتم الاعتماد على المنهج الوصفي في تحديد الإطار النظري عبر الاستعانة بالأطاريح والرسائل الجامعية والدوريات ذات الصلة بموضوع البحث، وكذلك الاعتماد على المنهج التحليلي في تحليل نتائج البحث الميداني عن أهمية تطبيق أسلوب الحديث في تطوير رقابة الاداء وإجرائه عبرالاسترشاد ب (دليل تقويم البرامج والسياسات) في تقويم الاداء والبرامج في وحدات القطاع التعليم العالي.

المحور الاول (الإطار النظري)

مفهوم رقابة وتقييم السياسات والبرامج العامة:

أولاً. مفهوم رقابة الأداء: المتتبع لأدبيات التدقيق يلاحظ وجود تعاريف عديدة لمفهوم رقابة الاداء وكما يلي:

ففي عام 1977 جاء إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية الصادر عنه والخاص بتدقيق الأداء إذا نص القسم الرابع منه على ما يأتي: (ديان، 2002: 6)

أ. إن المهمة التقليدية للهيئات العليا للرقابة المالية تمثلت في مراقبة ومدى مشروعية ونظامية الإدارة المالية والمحاسبية.

ب. إلى جانب هذا النوع من الرقابة والذي لا ينازع أحد في أهميته وضرورته، فضلاً عن ذلك أرتكز اهتمامه في مراقبة الأداء والفاعلية والتوفير وكفاءة الإدارة العامة.

أما عام في 1986 فقد جاء بيان سدني بشأن رقابة الأداء والتدقيق المالي للمشروعات العامة ونوعيه فقد عرف رقابة الأداء بوصفه نوعاً من أنواع التدقيق المالي إذا يهتم بتقويم مدى الاقتصاد والكفاءة والفاعلية في إدارة القطاع العام (العبيدي، 2005: 6).

وتعرف رقابة الأداء الذي تقوم به مؤسسات الرقابة العليا بأنه: "فحص مستقل موضوعي موثوق لمدى الالتزام بمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفاعلية في أداء المشاريع والبرامج والأجهزة والمؤسسات الحكومية ولإمكانية إدخال التحسينات على هذه العناصر، وهو يهدف إلى تقديم معلومات أو تحليلات أو تصورات جديدة، فضلاً عن المساهمة بالتوصيات عند اللزوم، ولا تقتصر الموضوعات على البرامج أو مؤسسات أو أموال معينة بل تشمل موضوعات تتعلق بتقديم الخدمات أو آثار اللوائح القانونية مما لها صلة خاصة بالمواطنين" (ديوان الرقابة المالية لاتحادي، ودليل تقويم أداء البرامج والسياسات، 2019: 2).

فيما ذهب البعض بوصفه إلى أنها "عملية تنظيمية لوضع معايير ومؤشرات لتحقيق الأهداف التنظيمية، ومقارنة الأداء الفعلي بالمعايير، واتخاذ الإجراءات التصحيحية عند الضرورة لاستعادة الأداء لتلك المعايير" (Williams, 2017: 333).

مما سبق يستنتج الباحثان إن رقابة الأداء هي رقابة شامل للجوانب كافة (الاقتصادية، والكفاءة، الفاعلية)، إذا يهدف للتأكد من أن العمليات والبرامج التي تقوم به الوحدات الحكومية تتم بصورة مشروعة وقانونية بعيدة عن التبذير والإسراف وخالية من الغش والتلاعب، فضلاً عن التأكد من مدى التزام وحدات القطاع العام بالقوانين واللوائح والنشرات الدولية ومدى تطابقها مع المعايير والمؤشرات الموضوعة من قبل الأجهزة الرقابية، والتأكد المؤسسة أو الوحدة تقوم بإدارة مواردها بطريقة اقتصادية وبكفاءة عالية، فضلاً عن المساعدة في عملية تقييم مستوى أدائهم وفاعليتهم، وهذا الحال ينطبق على رقابة أداء الجامعات الحكومية بكونها واحدة من الوحدات القطاع العام.

ثانياً. أهمية رقابة الأداء: إن معظم أجهزة الرقابة العليا في دول العالم تهتم برقابة الأداء نظراً لما يوفره من فوائد كثيرة أهمها المساعدة في تصحيح الأداء غير الكفوء للوحدات القطاع الحكومي المختلفة، سواء كانت اقتصادية أم خدمية، ولكون هذا النوع من التدقيق يوفر رؤية واضحة عن أداء الوحدات التي لا يستطيع التدقيق المالي توفيرها، لذلك فإن الهدف من رقابة الأداء ليس متمثل فقط في التحقق من سلامة الحسابات والبيانات المالية وصحتها ودقتها ومدى الالتزام بالقوانين والأنظمة، لكن اتجه إلى تقديم دليل في مدى تحقيق الأهداف والنتائج بكفاءة عالية وفاعلية في استعمال الموارد العامة للدولة (قاسم، 2017: 11)، وكذلك فإن اهتمام المدققين برقابة الأداء يعمل في تحسين نظرة المجتمع للمهنة وللخدمات المقدمة من قبل مراقبي ومدققي الحسابات، إذا تعد ضرورة للمدققين فمن خلاله يمكن تجنب المسؤوليات القانونية، وتجنب المساءلة المهنية، لذلك فإن أهمية رقابة الأداء تتركز وتحدد في عدة النقاط من أبرزها الآتي: (القطيش، 2006: 38)

1. توفر معلومات تساعد في عمليات صنع القرارات واتخاذها وتحسينها، فضلاً عن المساءلة عن مدى كفاءة استعمال الموارد العامة ومدى فاعليتها في تحقيق الأهداف المحددة.
2. تحقيق الخدمة طبقاً للخطط الموضوعة وعدم انحرافها عن مستواها اللازم، فضلاً عن عدم إنفاق الأموال دون تحقيق أكبر عائد ممكن، وأن يتم ذلك بأقل تكلفة وأقل جهد.
3. ان تدقيق الأداء يعمل على وضوح الأهداف المحددة للبرامج والمشاريع والجودة والفاعلية في تنفيذ البرامج مع ما مخطط له سابقاً وتحسين أداء الإدارة.
4. المساعدة في تطوير أساليب إعداد التقارير، فضلاً عن جودة التخطيط، وتوضيح مسؤوليات الأجهزة الرقابية في تنفيذ الخطط المعتمدة.

ثالثاً. أهداف رقابة الأداء :هناك عدة أهداف تسعى رقابة الأداء إلى تحقيقها بحسب وجهة نظر المهتمين بهذا المجال إلا أن الهدف الرئيس لرقابة الأداء يرتكز في تقويم فاعلية الأنشطة والبرامج التي تم إنفاق الموارد عليها، والتأكد من أن هذه البرامج والأنشطة قد حققت أهدافها بالشكل الأمثل وتتركز بالآتي (ديوان الرقابة المالية الاتحادي، 2019: 4) و(دليل رقابة الأداء، 2012: 14-15)

أ. الوقوف على مستوى انجاز كل وحدة اقتصادية وفقا لأهدافها المحددة مسبقاً.

ب. اكتشاف الأخطاء وأماكن الخلل في أنشطة الوحدات الاقتصادية من خلال تحليل شامل وواسع لمعرفة الأسباب التي أدت لحدوث تلك الأخطاء والخلل وتقديم حلول واقتراحات لمعالجتها وتلافيها مستقبلاً.

ج. مساعد الأجهزة الرقابية في أداء اعمالها وتطويره، إذ إن تدقيق الأداء يقدم معلومات من خلال التقارير الدورية عن اقتصادية وكفاءة وفاعلية أداء الوحدات الاقتصادية للبلد.

د. الوقوف على مستوى في استعمال الموارد المتاحة وبالشكل الأمثل بطريقة تكون رشيدة تحقق فيها أكبر عائد بأقل تكلفة وبجودة عالية.

رابعاً. عناصر رقابة الأداء: تمثل الاقتصادية والكفاءة والفاعلية، العناصر الرئيسة التي يجري التركيز عليها عند القيام برقابة الأداء لكونها تشكل الأبعاد الثلاثة للأداء وكونها تمثل المقاييس الأساسية التي بموجبها يجري الحكم لحالة الأداء، فضلاً عن ذلك فإن رقابة الأداء تحمل في مبادئهِ الأساسية التحقق مما إذا كانت موارد الوحدة الاقتصادية قد جرى توجيهها بصورة صحيحة تمت فيها مراعاة الجوانب أو العناصر الاقتصادية Economy (التوفير)، والكفاءة Efficiency والفاعلية Effectiveness.

ويعد مفهوم "Es3" أو ما يسمى الاقتصاد والكفاءة والفاعلية أو القيمة مقابل المال، من الموضوعات الرئيسة لرقابة الأداء، إذ إن جوهر تدقيق الأداء متعلق بتحديد جودة العمليات الحكومية من خلال الكفاءة والاقتصاد والفعالية، وهذا ما منح المدققين ومراقبي الحسابات مهمة لدراسة هذه الجوانب (الحساني وآخرون، 2019: 212). وقد ثبت أيضاً أن هذه العناصر أو المعايير كانت موجودة في كثير من الأحيان في تقارير التوثيق وتدقيق حسابات مؤسسات التدقيق العليا (SAIs) في البلدان التي تتمتع بمستوى عالٍ من تطوير رقابة الأداء مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وهولندا، وعلى الرغم من وجود بعض الشكوك حول هذا الاعتقاد، إلا أن تدقيق الأداء كان ولا يزال ينظر إليه بشكل أساسي من خلال عدسات هذه العناصر الثلاثة فهي تمثل العامود الفقري لرقابة الأداء (Nguyen, 2016: 34-35).

1. **الاقتصادية Economy:** يركز هذا العنصر على تقليل تكلفة المدخلات المستعملة في أنشطة الوحدة الاقتصادية مع الاحتفاظ بالجودة المناسبة، إذا يوفر عدة أجوبة حول التساؤلات المطروحة مثل هل تم استعمال الموارد البشرية والمالية والمادية بطريقة اقتصادية (الحساني وآخرون، 2019: 213). وعرفت أيضاً بأنها: الأداء العملي المنظم لشؤون الوحدة الذي يسمح بتخفيض النفقات للحد الأدنى والتأكد من عدم وجود اسراف وتبذير بالإنفاق دون وجود منفعة محققة (طه، 2013: 31). وقد يتبين أن تقديم توصيات تقلل من التكلفة دون التأثير في الجودة والكمية للخدمات المقدمة للمواطنين، مهمة تحمل أكثر صعوبة (الانتوساي، 2004: 15).

وعلية يمكن القول إن المفهوم الاقتصادية واضح، إلا أن القيام برقابة الاقتصادية ليس بالعمل السهل واليسير كما يتوقع البعض لذلك فإن تقويم ما إذا كانت المدخلات المختارة تمثل

الاستعمال الاكثر اقتصاداً للأموال العامة، وتأكد من إذا تم استعمال الموارد المتوفرة استعمالاً اقتصادياً ومما إذا كانت جودة وكمية المدخلات في أفضل مستوى ومنسقة بطريقة مناسبة، فذلك يمثل تحدياً لمدقق الأداء.

2. **الكفاءة Efficiency:** إن مصطلح "الكفاءة" يشير إلى كيفية استعمال المؤسسات للموارد المتاحة لديها لغرض إنتاج السلع أو تقديم الخدمات، إذ يجري التركيز على الموارد (المدخلات) والمنتجات والخدمات (المخرجات) عند أي معدل (الإنتاجية) من المدخلات التي يجري استعمالها بهدف إنتاج المخرجات وتقديمها، ولأجل الفهم والتوضيح الكامل لمفهوم الكفاءة لابد من أن تكون مرتبطة بإيضاح مفهوم المدخلات والمخرجات (بشقيها الكمية والنوعية) والإنتاجية ومستوى الخدمات المقدمة، فالمدخلات هي كل ما يستعمل لإنتاج المخرجات مثل (الموارد البشرية والمعلومات المالية والمنشات والمعدات والمواد الأولية والطاقة والأرض). فالكفاءة تعني "الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة لاستعمال، أي مقارنة بين كمية المخرجات وجودتها وكمية المدخلات المستعملة في إنتاج تلك المخرجات وتكلفتها" (الحساني وآخرون، 2019، 213). ويقيس هذا العنصر العلاقة بين المدخلات والمخرجات أي إن العملية الكفؤة هي التي تنتج أكبر كمية من السلع والخدمات بأدنى كمية ممكنة من المدخلات، أو أنها تنتج الكمية المطلوبة من المخرجات بأدنى استهلاك للمدخلات، فهو بذلك يُعّد مقياساً نسبياً لمدى التشغيل الاقتصادي، أو الاستعمال الأمثل لموارد الوحدة البشرية، والمالية، والمادية (الانتوساي، 2004: 16).

وعليه يمكن القول إن انعدام الكفاءة لا يظهر بشكل مباشر إلا من وقت لآخر، ويمكن التعبير عن وجود الكفاءة بوساطة المقارنة مع نشاطات مماثلة ومتشابهة بالمهام، أو بالسنوات مختلفة، أو بالرجوع إلى معيار تكون الوحدة الخاضعة للتدقيق قد تبنّته بشكل صريح.

3. **الفاعلية Effectiveness:** إنَّ مصطلح الفاعلية يتعلق بتحقيق الأهداف، فجوهر الفاعلية بتحديد العلاقة ما بين النتائج المستهدفة، والنتائج الفعلية للبرامج والمشاريع والنشاطات الأخرى، وأي مستوى النجاح الذي تم تحقيقه من مخرجات السلع والخدمات، أو النتائج المستهدفة للتحقيق الأهداف السياسة، وغايات العمليات والنتائج المستهدفة الأخرى، فضلاً عن ذلك فإن تدقيق الفاعلية يهدف إلى التحقق من استعمال الموارد ومن مدى نجاح الوحدة الحكومية في الوصول إلى أهدافها، كذلك التحقق من أن البرامج والمشاريع قد حققت الأهداف المطلوبة منها، وأن تنفيذها قد تم في حدود التكاليف المقدرة لها. فضلاً عن تحديد مدى التقارب، أو الانحراف بين إنجازات الجهة الخاضعة للرقابة، والأهداف المستهدفة لها، ومن ثم تبليغ الجهات الرسمية في الوقت المناسب بأسباب الانحرافات وبالمخالفات التي تكشف لتداركها ومعالجتها في المستقبل (التمي وآخرون، 2012: 31).

ومما سبق يستنتج الباحثان إن الحدود الفاصلة بين عناصر تدقيق الأداء الاقتصادية والكفاءة والفاعلية لا تبدو واضحة بعض الشيء فالعلاقة بين التكلفة والفاعلية أو بين التكلفة والمنفعة هي علاقة توافقية ما بين الكفاءة والفاعلية، فالفاعلية كما تم توضحيها مسبقاً تتضمن التأكد من تحقيق الأهداف والكفاءة تهتم بالمخرجات، والاقتصادية تمثل جانب التوفير بتكلفة البرامج أو العمليات أو الأنشطة، لذلك لا يمكن للكفاءة وحدها ولا للفاعلية ولا للاقتصادية وحدها أن يعد مفهوماً كافياً لتقييم أداء وحدات القطاع العام لكن ينبغي أن يكون كل جانب وكل عنصر مع بعض البعض بالتالي العمل كأنه عمل مشترك.

ولبيان موضوع تقييم الاداء للبرامج والسياسات وأهميتها فسيتطرق الباحثان اليها في الجزء الاتي، وذلك لتعميق موضوعية تقييم ورقابة الأداء للبرامج والسياسات في الجامعة وفقاً لدليل تقييم البرامج والسياسات للوصول الى معرفة علمية وحقيقة وموضوعية الانعكاسات السلبية والايجابية المترتبة عند أستخدام السياسات والبرامج وعن تنفيذها وعن مدى أثر مخرجاتها ومدى كفاءتها في تحقيق الأهداف التي سعت لتحقيقها.

أولاً. مفهوم تقويم البرامج والسياسات: أن عملية تقويم أداء البرامج والسياسات المنفذة لتحقيق الاهداف المخططة للوحدات الاقتصادية مهمة لبيان مدى اقتصادية وكفاءة وفاعلية استعمال الموارد المتاحة وسيتم مناقشته من خلال النقاط اناه:

1. **تقويم الأداء:** تقويم الأداء لابد من بيان مفهومه وعلى النحو الآتي:

إن مفهوم "التقويم" لغوياً يشير إلى التصحيح وإزالة الاعوجاج (ابن منظور، 1988: 500).

في حين الأداء هو "تحقيق أهداف الوحدات من خلال استعمال موارد الوحدة بكفاءة وفاعلية" (Daft & Marcicr, 2007: 9). وأشار البعض إلى الأداء بأنه هو "العمليات التي تتضمن إتباع وسائل وأساليب يتم عن طريقها القيام بالنشاطات للوصول إلى أهداف هذه النشاطات باستعمال موارد وإمكانات معينة" (خلف، 2012: 301). ويجب الانتباه لمصطلح التقييم ومصطلح التقويم فهناك اختلاف بينهم، فالتقييم يعبر عن تحديد مقدار مطابقة بين ما هو كائن وما ينبغي أن يكون، في حين أن التقويم قد يعبر عن معنى تصحيح الاعوجاج وإزالة الانحراف، وبهذا فإن مصطلح التقويم يتضمن على معنى أوسع، إذ يشمل عنصر الإصلاح وإدخال ما هو مناسب حسب حكم الملاحظ أو المهتم بالعملية وذلك لتغيير الحالة التي يوجد عليها الشيء أو (الموضوع) إلى حالة تعد أحسن من سابقتها (الجبوري والعبيدي، 2013: 78).

إن تقويم الأداء هو مجموعة من الدراسات التي ترمي إلى التعرف على مدى قدرة وكفاءة الوحدات من إدارة نشاطها في مختلف جوانبه الإداري والإنتاجي والتقاني والتسويقي....الخ، في أثناء فترة زمنية محددة ومدى مهارتها في تحويل المدخلات أو الموارد إلى مخرجات بالنوعية والكمية والمجموعة المطلوبة وبيان مدى قدرتها في تطوير كفاءة الوحدة الاقتصادية سنة بعد أخرى، فضلاً عن درجة نجاحها في التقدم على الصناعات المثلية عن طريق تغلبها على الصعوبات التي تعترضها وابتداع الأساليب الأكثر إنتاجياً وتطوراً في مجال عملها (الكرخي،2001: 40).

2. **أسس تقويم الأداء:**

أ. **تحديد الاهداف:** من المتطلبات الأساسية لعملية تقويم الأداء هو التعرف على الهدف العام والأهداف التفصيلية للوحدة الاقتصادية، ويمكن الاستعانة بالأرقام والنسب لتوفير توضيح دقيق للأهداف مثل نسبة الربحية وحجم ونوع السلع والخدمات المطلوب تحقيقها، والإنجاز تلك لأهداف فالأمر يتطلب وجود خطة تنظيمية متكاملة لكيفية الاستعمال والحصول على الموارد المالية والبشرية، والأساليب الإدارية والفنية والتنظيمية التي تتبعها الوحدة في إدارة هذه الموارد (التميمي، 2014: 381).

ب. **تحديد مراكز المسؤولية:** يقصد بمراكز المسؤولية كل وحدة تنظيمية مختصة بأداء عمل معين ولها سلطة اتخاذ القرارات التي من شأنها إدارة جزء من نشاط الوحدة الاقتصادية وتحديد النتائج التي سوف تحصل عليها، وعلى هذا الأساس يجب أن تعرف مسبقاً مسؤولية كل مركز من العملية الإنتاجية لأجل الوقوف على مستوى الأداء في كل مركز وتأثير الانحرافات التي وقعت خلال عملية التنفيذ (الكرخي، 2001: 49).

ج. **تحديد الخطة التفصيلية لإنجاز الفعاليات في الوحدات:** من أجل ضمان استمرار عمليات الوحدة الاقتصادية بالشكل المطلوب، فإن ذلك يتطلب وضع خطة تفصيلية لجميع الأوجه والنشاطات مع بيان الموارد والطاقات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذها التي تتضمن تحقيق الأهداف وبأقل كلفة ممكنة، كما لابد أن تتصف تلك الخطط بمستوى معين من المرونة، إذ يسمح بإجراء بعض التعديلات عليها عند الضرورة.

وإن تحديد الخطط التفصيلية يتطلب عدة نقاط وعلى النحو الآتي: (النجار، 2006: 363)

- ❖ وضوح الأهداف سواء من قبل واضع الخطة أو منفذها أو مقيمها وليس هناك تضارب فيما بينهما وبين وسائل تحقيقها.
- ❖ أن تتسم الأهداف بالوضوح بالنسبة لواضع الخطة أو منفذها، أي تكون واقعية.
- ❖ أن تتسم الخطة بالالتزام، حتى يتوافر جانب الالزام في تنفيذ الخطوة وتحقيق أهدافها.
- ❖ تحدد الأهداف بشكل تشمل أو تغطي أوجه النشاط الاقتصادي جميعها المرتبط بعمل الوحدات الاقتصادية، فضلاً عن الاتساق بين الأهداف وبين الوسائل اللازمة لتنفيذها.

د. **تحديد المعايير:** إن المعايير التدقيقية المتعلقة بالأداء هي مقاييس تستعمل لتحديد ما إذا كان برنامج ما يفي بالتوقعات أو يفوقها (دليل تقويم الأداء للبرامج والسياسات، 2019: 29)، ويعتمد تقويم الأداء شأنه شأن أي تقويم، على عدد من المعايير، وأن تحديد هذه المعايير يعد من أهم الأسس والركائز في دراسة كفاءة الأداء، فضلاً عن كونها أكثر صعوبة في الوقت نفسه، فهذا التحديد يتطلب ما يأتي: (النجار، 2006: 364)

- ❖ تحديد ماهي المعايير.
- ❖ تحديد معدلاتها. واختيار المعيار أو المعايير المناسبة لدراسة كفاءة الأداء.

ويجب ملاحظة الاعتبارات الآتية عند تحديد المعايير (الكرخي، 2001: 50)

- تحديد المعايير الأكثر تناسباً مع طبيعة النشاط والأكثر انسجاماً مع الأهداف المرسومة، فضلا عن اختيار المعايير الأكثر وضوحاً.
- ترتيب النسب المختارة وفق أهميتها وهي تأتي من كون أهداف كل وحدة تختلف عن الأخرى تبعاً لطبيعة نشاطها والظروف الاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها وهذا يتطلب انتقاء الأوزان الحقيقية لكل هدف من الأهداف وبما يتلاءم مع دوره وموقعه بين الأهداف الاخرى للوحدة.

ه. **وجود جهاز مناسب للرقابة:** إن نجاح عملية تقويم الأداء في تحقيق الأهداف يتطلب وجود جهاز مناسب للرقابة يختص بمتابعة ومراقبة التنفيذ الفعلي للأهداف المحددة وتسجيل النتائج التي يحصل عليها، ونظراً للصلة الوثيقة بين فاعلية الرقابة ومدى دقة وصحة البيانات والمعلومات المسجلة، لذلك فإن تطوير أجهزة الاتصال في المشروع يعد أمراً ضرورياً من أجل الحصول على المعلومات المطلوبة لمختلف الأغراض وبالدقة اللازمة (العيساوي، 2016: 261).

ثانياً. البرامج والسياسات: لتوضيح البرامج والسياسات سيتم تناول السياسة العامة أولاً، ومن ثم سيتم التطرق إلى البرامج بعدها.

1. السياسة العامة: إن كلمة سياسة هي ترجمة لكلمة (Politique) في اللغة الفرنسية أو(Politics) في الإنكليزية ومردها إلى اليونانية (Polis) أي الحاضرة (Le cte)، وهي تعني اجتماع المواطنين الذين يكونون المدينة (سليمان، 1989: 3).

وأورد ابن منظور تعريف السياسة لغوياً بأنها "القيامُ على الشيء بما يُصْلِحه" وهي مشتقة من سَوسَ، ويقال سُوِّسَ فلانٌ أَمرَ بني فلان أَي كُلِّف سِياستهم (سعيد وخنجر، 2016: 201).

وأشار (الظاهر) إلى السياسة العامة بأنها " فن الحكم، أو فن إدارة الدولة أو فن الحوار والنقاش والإقناع، أو فن وضع سياسات عامة رشيدة يستفد منها المواطن أو إدارة القطاع العام بطريقة تضمن تحقيق أهداف الدولة العامة بعيداً عن انتشار الفساد المالي والإداري، أو تعزيز القدرات في وحدات الدولة بما يسهم في عمليات التنمية"(الظاهر، 2016: 6).

2. **البرامج:** تستعمل كلمة برنامج بمعنى سياسة عامة في كثير من الأحيان، والبرنامج هو عبارة عن نشاطات متجانسة تهدف في مجموعها إلى تحقيق أهداف محددة وردت في الخطة أو في السياسة العامة، وبهذا المعنى فإن البرنامج يمثل جزءاً من عناصر الخطة ويطلق عليه أحياناً الخطة التشغيلية، لأنه أقرب إلى مستوى التنفيذ من الخطة العامة الاستراتيجية، ويعد كتاب الإدارة البرنامج كخطة أحادية الاستعمال (single us) تغطي مجموعة كبيرة من النشاطات ويرتبط بمفهوم السياسة العامة مفهوم البرامج، فالبرنامج يشكل تحديداً أو ترجمة إجرائية للسياسة العامة، فالبرنامج هو الذي يعطي مدلولاً ملموساً للسياسة العامة من خلال السقف الزمني الذي يغطيه، ثم التكلفة المالية، ثم الإجراءات ذات الطابع المسطري أو القانوني المصاحب للبرامج، فالبرامج أقل مستوى من السياسة العامة فهذه الأخيرة يمكن أن تتكون من مجموعة من البرامج المتجانسة لخدمة هدف واحد (الجبوري، 2018: 47).
3. **السمات الاساسية للسياسات والبرامج العامة:** هناك عدة سمات وميزات ناتجة عن استعمال السياسات والبرامج يمكن تلخيصها من خلال الآتي: (سعيد وخنجر، 2016: 8)، (Birklamd, 2015: 8-9)

أ. توضع السياسات والبرامج العامة استجابة لنوع ما من المشاكل التي تتطلب الاهتمام، وإيجاد الحلول لها.

ب. رسم السياسات والبرامج بصورة موجهة نحو أهداف أو رغبة الدولة في معالجة موضوع معين.

ج. صيغة السياسة أو البرنامج في نهاية الأمر من الحكومات، حتى لو كانت الأفكار تأتي من أطراف من خارج الحكومة (الاستعانة بالخبرات)، أو من خلال الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية.

د. يتم تفسير السياسات والبرامج وتنفيذها من القطاعين العام والخاص اللذين لديهما تفسيرات مختلفة للمشاكل والحلول وبحسب دوافعهم الخاصة.

ثالثاً. تقويم البرامج والسياسة العامة: الحالة النهائية لعملية وضع السياسات هي تقويم ما حدث نتيجة لاختيار وتنفيذ سياسة ما، وتقويم السياسات هو تقويم الفعالية العامة للبرنامج في تحقيق أهداف (Dye, 2012: 63).

ويتم استعمال تقييم السياسات من أجل (Cochran et al., 2011: 12):

أ. تحديد الأهداف التي يتم تلبيتها وإلى أية درجة (بما في ذلك العواقب غير المقصودة).

ب. تحديد أسباب النجاح والفشل، وتخصيص (أو إعادة تخصيص) الموارد.

ج. إجراء تغييرات لتحسين السياسات أو اتخاذ قرار لأنهاء السياسات التي لا تعمل من خلال الجهود المبذولة.

مما سبق يستنتج الباحثان أن التطورات التي تحدث في البيئة الخارجية المحيطة بالوحدات غالباً ما يصاحبها انعكاسات على المعلومات التي تحتاجها الإدارة وهو ما يتطلب إجراء

تقويم على أدائها بشكل مستمر لمتابعة ومراقبة برامجها وسياساتها وتقييمها، ومدى تحقيقها للأهداف المرسومة مسبقاً، وتحقيقاً لأهداف الدراسة، وبالشكل الذي يتلاءم مع الأساليب الحديثة لتطوير تدقيق الأداء، وعليه سيتم الاعتماد على أسلوب تقييم الأداء للبرامج والسياسات وفقاً لدليل تقويم أداء البرامج والسياسات المعد من قبل محكمة التدقيق الهولندية بالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي عام 2013 والمحدث سنة 2019 وسيقوم الباحثان باعتماده وتطبيقه في الجانب العلمي في هذا البحث كونه يعد من الأساليب الحديثة والمتطورة لما يمتلكه من مزايا ومميزات، وإمكانية في وضع وإيجاد الحلول للمشاكل التي تواجه وحدات القطاع العام وخاصة وحدات التعليم العالي بصفتها وحدات لا تهدف لتحقيق الربح، فضلاً عن إمكانية الاستفادة منه في إيجاد نقاط القوة والضعف في الإجراءات المتبعة في مجال تقويم وتقييم الأداء، وتعزيز من نقاط القوة وتذليل من نقاط الضعف ومعالجتها، وإيجاد منشأة الإسراف والهدر في المال العام، فضلاً عن مساهمته في تحقيق الاقتصادية والكفاءة والفاعلية في استعمال الموارد المتاحة للوحدات القطاع العام.

المحور الثاني: الإطار العملي للدراسة

أنموذج مقترح لتقييم ورقابة أداء الجامعة وفقاً لدليل البرامج والسياسات

أولاً. نبذة تعريفية بموضوع التقويم:

1. **نطاق عملية التقويم:** شمل النطاق بيانات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/دائرة الدراسات والتخطيط والمتابعة، والتقارير جامعة الموصل، والتقارير الصادرة من ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وتم تحديد عينة التدقيق بالرجوع الى إحصائيات قاعدة البيانات المقدمة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، خطة التنمية الوطنية (2013-2017)، الاحتياجات من القوى العاملة/ احصائيات وزارة التخطيط.
2. **مشكلة موضوع التقويم:** تُعد مشكلة موضوع التقويم وهي ارتفاع نسب البطالة من الخريجين وخاصة من حملة الشهادات العليا وتأتي هذه المشكلة نتيجة سياسة وزارة التعليم العالي الخاصة بقبول الطلبة في الجامعة دون معرفة مدى توافقها مع احتياجات الحكومة وسوق العمل، ولوحظ أن الجامعة لا يوّجد لديها خطط سنوية لتعينات لسد احتياجاتها من الكوادر والطاقات، وعدم وجود خطط لكيفية تعويض التدريسين المحالين على التقاعد، وذلك لأن الجهة المسؤولة عن إطلاق الدرجات الوظيفية في الجامعات العراقية هي وزارة التعليم العالي والحكومة، مما ترتب على ذلك زيادة ظاهرة البطالة في المجتمع واستنزاف الموازنة العامة للدولة نتيجة صرف رواتب الأساتذة والإداريين وتوفير وصيانة الأبنية وتوفير معدات التدريب دون أن يقابل تلك التكاليف المصروفة تحقق الغرض الأساسي من القبول بالجامعات العراقية وجامعة الموصل خاصة.
3. **سياسات الجامعة ووزارة التعليم العالي في معالجة المشكلة:** تقوم وزارة التعليم العالي والبحث العلمي باعتماد سياسية قبول المخرجات كافة من وزارة التربية من المرحلة الإعدادية في الكليات والمعاهد العراقية بغض النظر عن مستوى الطالب المتخرج، وهذا الشيء أدى إلى زيادة كبيرة في أعداد الطلبة الخريجين دون أن يقابل تلك الزيادة قدرة سوق العمل على استيعاب تلك الأعداد، مما تسبب بعدم تحقيق الغرض من التعليم الجامعي والمتمثل في تهيئة وإعداد جيل من الخريجين القادرين على مواجهة التحديات ومواكبة التطورات العلمية من أجل دعم عملية التنمية في البلد والنهوض وتأدية الواجبات الوظيفية بأكمل وجه، وتتبع الوزارة السياسة الآتية في تحقيق ذلك:

أ. إن التعليم العالي أحد العناصر الأساسية المهمة في دعم التنمية البشرية في أنحاء العالم جميعها إذ تقوم الجامعة بإجراء ورشات العمل والندوات العلمية الهادفة لتوفير فرص العمل المناسبة للخريجين، والتنسيق مع منظمات المجتمع المدني ومنظمات دولية لتقديم الدعم الفني لعقد ندوات تثقيفية للطلبة للتطوير المهارات وزيادة الخبرات لهم، وتوفير فرص العمل لهم من خلال التعاون مع المنظمات المهنية الدولية.

ب. إن التعليم الجامعي لا يوفر للطالب المهارات الأساسية اللازمة لسوق العمل فقط، انما يوفر تدريباً ضرورياً للطلبة جميعهم باختلاف تخصصاتهم سواء كانوا مدرسين أم أطباء أم ممرضين أم مهندسين.... الخ، إذ يمكن لهؤلاء الأفراد جميعهم الذين تم تدريبهم لتطوير وتحسين القدرات والمهارات التحليلية، والتي من شأنها دفع عجلة الاقتصاد المحلي، ودعم المجتمع، والمساعدة في رفد المجتمع بالملاكات العلمية ذات المهنية والكفاءة العالية.

ثانياً. منهجية عملية التقويم:

1. **تحليل المخاطر (مصفوفة المخاطر):** تم تحليل المخاطر ذات الصلة بالمشكلة الرئيسة، وفي ضوء مصفوفة المخاطر كما هو موضح في الجدول ادناه إذ تم تحديد المشاكلات الفرعية المرتبطة بها والمبينة فيما يأتي وبحسب اولوياتها في التقويم:

أ. سياسة القبول في الجامعات لا تلاءم حجم احتياجات الحكومة وسوق العمل.

ب. تراكم مشكلة البطالة لخريجي الكليات نتيجة ضعف الوعي لدى الطلبة عند املاء استمارة التقديم الخاصة بالقبول.

ج. مشاكل الامتحانات النهائية الخاصة بالدور الثالث لخريجي الإعدادية.

د. التوسع بخطط القبول وإلزام الوزارة الجامعات بقبول خريجي الاعداديات كافة في المعاهد والكليات.

ه. عدم وجود جهة تتابع احتياجات سوق العمل والدوائر الحكومية من الخريجين.

و. التركيز على القطاع النفطي في خلق الإيرادات وإهمال القطاعات الأخرى.

2. **الهدف من التقويم:** إن الهدف من إجراء عملية التقويم يتمثل بدراسة مدى كفاءة وفعالية السياسات الموضوعة من قبل وزارة التعليم والبحث العلمي وجامعة الموصل الخاصة (بقبول الطلبة في الجامعة ومدى توافقها مع احتياجات الحكومة وسوق العمل) وفق المعايير المعتمدة لتحديد أسباب عدم كفاءة، وكفاية السياسة المتبعة، ووضع التوصيات لإجراء التحسينات، وايجاد الحلول المناسبة لها، ووضع وتحديد الاسباب الحقيقية للمشكلة، وتقديم التوصيات التي تسهم في معالجة المشكلة.
3. **أسئلة التدقيق (محور العمل):** بعد تحديد مشكلة التدقيق ثم تحديد الأسئلة وفحصها ومتابعتها من خلال تدقيق المشكلة والتي ترتبط بعلاقة منطقية معها، وندرج في أدناه مجموعة من الأسئلة:

أ. هل تم إعداد خطة القبول المركزي لسنوات التقويم؟ وهل تم أخذ بنظر الاعتبار حاجة سوق العمل عند إعداد تلك الخطة من قبل الجامعة؟

ب. هل توجد جهة تحدد حاجة سوق العمل من الدوائر الحكومية والقطاع الخاص من الخريجين؟

ج. هل تمتلك وزارة التعليم والبحث العلمي سياسة تشغيل واضحة المعالم تقوم على اسس علمية وفق معايير ومؤشرات دقيقة؟

د. هل يتم استعمال معايير ومؤشرات تقويم الأداء التعليم العالي المتعارف عليه دولياً ومحلياً ضمن الخطة المحددة؟ وهل هناك قاعدة بيانات يمكن الاعتماد عليها في مراقبة التقدم المحرز في تحقيق أهداف الجامعة؟

ه. هل لتردي الوضع الامني خلال السنوات السابقة لتقويم تأثير في عدم توافر فرص عمل للطلبة الخريجين وهل التركيز على القطاع النفطي في خلق الإيرادات وإهمال القطاعات الأخرى أدى إلى عدم توافر فرص عمل للطلبة الخريجين؟

4. معايير التدقيق: استعمال معايير ومؤشرات يمكن من خلالها قياس مستوى التقدم الحاصل في تنفيذ أهداف الجامعة والوزارة، ومن المعايير التي يمكن استعمالها:

أ. معايير ومؤشرات تقويم الأداء الجامعي المتبعة دولياً.

ب. البيانات المالية لديوان الرقابة المالية الاتحادي.

ج. قانون العمل الجديد وقانون تشغيل حملة الدراسات العليا والثلاثة الأوائل على الاقسام.

د. خطة القبول المركزي بالجامعات العراقية.

ه. خطة التنمية الوطنية (2017-2020).

و. التقارير السنوية لوزارة التعليم الخاصة بالقبول المركزي للسنوات 2013، 2014، 2016، 2017، 2018، 2019 لإجراء المقارنات التاريخية.

ز. الخطط الاستراتيجية للجهة المسؤولة عن تحقيق الهدف.

ثالثاً. تنفيذ عملية التقويم ونتائج عملية تقويم الأداء:

1. خطة القبول للدراسات الأولية الصباحية:

أ. يتم إعداد خطط القبول للدراسات الأولية من الأقسام والفروع في الكليات على وفق توافر الكوادر التدريسية والطاقات الاستيعابية للقاعات والمختبرات والمستلزمات الدراسية فيها.

ب. تعتمد الجامعة سنوياً الخطة المركزية الصادرة من وزارة التعليم والبحث العلمي لتوزيع الطلاب على كليات الجامعة، وعلى وفق مجموع النهائي الذي يحصل عليه الطالب في المرحلة المنتهية من الدراسة الإعدادية.

ويبين الجدول (1) في أدناه إعداد الطلبة المخطط قبولهم والطلبة المقبولين فعلاً للدراسات الأولية الصباحية في سنوات التقويم، وحسب مجاميع الدنيا المحددة للقبول في كل كلية، وإجمالي المخطط والمقبولين

الجدول (1): *اجمالي الطلبة المخطط قبولين والطلبة المقبولين فعلاً

السنة	خطة القبول	نسبة الزيادة	المقبولين فعلا	نسبة التغير	نسبة المقبولين إلى المخطط
2013-2014	6820	-	6979	-	%102
2016-2017	7060	%4	8093	%16	%115
2017-2018	7594	%8	5047	%(38)	%66
2018-2019	7569	(%0,3)	6784	%34	%90

*نسبة تنفيذ خطة القبول = (الطلبة المقبولين فعلاً/المخطط قبولهم) ×100

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان بالاعتماد على بيانات تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

ويلاحظ من الجدول (1) أعلاه ما يأتي:

❖ تجاوز في إعداد الطلبة المقبولين عن المخطط قبولهم للسنتين الدراستين (2013-2014) و(2016-2017) وبنسبة (102%) و (115%) على التوالي علماً أن التجاوز في نسب القبول كان في معظم كليات الجامعة للسنتين أعلاه، في حين انخفضت نسبة المقبولين عن الخطط في

السنتين الدراستين (2017-2018) و (2018-2019)، ويأتي ذلك بسب سماح الوزارة بعملية انتقال الطلبة إلى الجامعات الأخرى بعد ظهور قوائم القبول المركزي، وذلك بتعديل ترشيح الطلبة المقبولين للسنة الدراسية أعلاه.

- ❖ استمرار التجاوز في إعداد المقبولين إلى المخطط قبولهم في كليات طب الموصل وطب نينوى وطب الاسنان والصيدلية وهندسة الكترونيات والتربية، مما يؤثر سلباً في سير العملية التدريسية في ظل محدودية الإمكانيات المتاحة للكليات لاستيعاب هذه الإعداد.
- ❖ أدى قرار وزارة التعليم الملزم بقبول طلبة الإعداديات كافة بالكليات والمعاهد الحكومية إلى تضخم إعداد الطلبة بالكليات وبشكل يفوق طاقة الجامعة لاستيعاب تلك الطلبة، ومن ثَمّ عجز سوق العمل عن استيعاب الطلبة المتخرجين.

2. **خطط القبول للدراسة المسائية:** لدى الجامعة كليات توجد فيها دراسة أولية مسائية وهي كلية الآداب و(الإدارة والاقتصاد) والتربية و(علوم الحسابات والرياضيات) والعلوم الإسلامية والحقوق، وتم استحدث دراسة مسائية في كلية التمريض وهندسة البرمجيات، وبعد الرجوع الى البيانات والاحصائيات تبين للباحثين أن هناك زيادة في إعداد الطلبة المقبولين في الدراسة المسائية في كلية الإدارة والاقتصاد وكلية التربية في السنتين الدراستين (2013-2014) و (2016-2017)، وأن قبول عدد كبير من الطلاب تفوق الطاقات الاستيعابية لهذه الكليات مما يؤثر بشكل مباشر في العملية التعليمية فيها وينعكس سلباً على المستوى الجامعي.

- ❖ أدى قرار وزارة التعليم والبحث العلمي بتخفيض أجور الدراسات المسائية إلى توقف بعض تلك الكليات، وذلك لعدم كفاية أجور الدراسة المسائية لتغطية مصاريف الدراسة وأجور المحاضرين.

3. **خطة القبول للدراسات العليا:** إن خطة قبول طلبة الدراسات العليا تتضمن وجود خطط للقبول، ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول (2) في أدناه الذي يوضح إجمالي الطلبة المخطط قبولهم والمقبولين فعلاً من طلبة الدراسات العليا.

الجدول (2): *إجمالي طلبة الدراسات العليا المخطط قبولهم والمقبولين فعلاً ونسب التنفيذ

السنة	دبلوم			ماجستير			دكتوراه		
	مخطط	فعلي	%	مخطط	فعلي	%	مخطط	فعلي	%
2014-2013	89	93	104	435	459	106	139	129	93
2017-2016	77	57	74	408	350	86	151	111	74
2018-2017	89	81	91	547	496	91	202	204	101
2019-2018	242	108	45	573	683	119	195	283	145

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان.

ويلاحظ من الجدول (2) الآتي:

- ❖ أن سبب الزيادة في نسب القبول عن المخطط في أثناء السنة الدراسية (2018-2019) تعود إلى قرار الوزارة بإجراء التوسعة على المقاعد ولمرتين، فضلاً عن حالات القبول من القنوات الأخرى(قناة الامتيازات أمثلة: ذوي الشهداء، وضحايا العمليات الإرهابية، والسجناء السياسيين، وذوي الاحتياجات الخاصة، وقناة النفقة الخاصة) غير قناة القبول العامة، التي أيضا كان لها دور

كبير في ارتفاع نسب القبول بسبب التوسعة من الوزارة، وكانت لها نسبة كبيرة من قبولات خاصة النفقة الخاصة، فضلاً عن قرارات إعادة المرقنة قيدهم الصادر مؤخرا.

- ❖ لم يتم التخطيط لدراسة الدبلوم العالي لمعظم الكليات في الجامعة، إذ اقتصر التخطيط لدراسة الدبلوم في كليات الطب والهندسة والإدارة والاقتصاد والتربية والطب البيطري وطب الأسنان.
- ❖ تجاوز في نسب تنفيذ عدد الطلبة المقبولين مقارنة بالمخطط قبولهم لدراسة الدكتوراه والماجستير في معظم كليات الجامعة في السنوات (2018-2019) إذ بلغت (119% و114%) مما ينعكس سلباً على سير العملية التعليمية في الجامعة، في حين انخفضت نسب القبول في دراسة الدبلوم العالي في السنة الدراسية نفسه، فضلاً عن أن الزيادة في نسب القبول والتوسعة تؤدي إلى تضخم إعداد الطلبة الدراسات العليا الحاملين على شهادات عليا ومن ثُمّ عجز سوق العمل عن استيعاب الطلبة المتخرجين.

4. خطة الجامعة للتعيينات

أ. **التعيينات على الملاك الدائم:** يوضح الجدول (3) أعداد التعيينات في أثناء سنوات (2007-2012) التي تم الحصول عليه وذلك لعدم تزويد الباحث بإعداد المتعينين للسنوات التقويم من قبل وزارتي التعليم والبحث العلمي وزارة المالية، وذلك بسبب عدم توافر البيانات الكافية نتيجة الظروف التي لحقت بجامعة الموصل من خلال احتلال المدينة من قبل عصابات داعش الإرهابية، وتعرض معظم بيانات الأولية لجامعة للحرق والتلف والدمار:

الجدول (3): اعداد التعينات للسنوات (2007-2012)

السنة	الملاك الفعلي (1)	اعداد التعيينات		المجموع(4)	نسبة أعداد التعيينات من التدريسيين 4/2	نسبة اعداد التعيينات من الموظفين 4/3	نسبة المتعينين الى الملاك الفعلي 1/4
		تدريسي (2)	موظف(3)				
2007	7426	398	716	1114	36%	64%	15%
2008	8184	150	617	767	20%	80%	9%
2009	8554	75	544	619	12%	88%	7%
2010	8707	64	178	242	26%	74%	3%
2011	8683	11	34	45	24%	76%	1%
2012	8744	10	28	38	26%	74%	0,5%

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان بالاعتماد على بيانات وتقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

من خلال الجدول أعلاه يلاحظ الآتي:

- ❖ ارتفاع نسبة أعداد المتعينين في ملاك الجامعة الفعلي في أثناء السنوات الثلاثة الأولى المذكورة أعلاه، وذلك بسبب قبول ترويج معاملات إعادة التعيين للموظفين من الذين تركوا العمل في السنوات السابقة، إذ بلغت النسب (15% و9% و7%)، في حين انخفضت تلك النسب بشكل كبير في سنتي 2011 و2012 بسبب التعليمات الصادرة من وزارة المالية بإيقاف التعيينات في دوائر الدولة، وذلك لعدم توافر التخصيصات المالية.
- ❖ انخفاض نسب التعيينات من التدريسين مقارنة بنسب التعيينات من الموظفين إذ بلغت (36% و20% و26% و24% و26%) في السنوات المذكورة آنفاً.
- ❖ قيام الوزارة بتعيين عدد من الموظفين والتدريسين على الملاك الدائم في السنتين (2011 و2012) على الرغم من عدم توافر التخصيصات المالية، والإعلان بالوسائل المتخلفة عن الشواغر

المطلوبة، إذ تم تنظيم تعهد مع المعينين بعدم المطالبة بالراتب والمخصصات لحين ورود الدرجة الوظيفية والتخصيص المالي من وزارة المالية، وهو خلاف لكتاب وزارة المالية رقم (6706) في 2006/2/28 الخاص بأسس وضوابط إشغال الوظائف عند التعيين وخلافاً للفقرة (5) من منشور وزارة المالية رقم (1) في 2009/12/28 الخاص بإيقاف التعيينات خلال سنوات (2010-2012).

ب. التعيينات على الملاك المؤقت: الجدول (4) في أدناه يوضح أعداد التعيينات بعقود وقتية في سنوات (2007-2012) التي حُصل عليها، وذلك لعدم تزويد الباحث بأعداد المتعينين للسنوات التقويم من قبل وزارتي التعليم والبحث العلمي وزارة المالية، وذلك بسبب عدم توافر البيانات الكافية نتيجة الظروف التي لحقت بجامعة الموصل من خلال احتلال المدينة من قبل عصابات داعش الإرهابية، وتعرض معظم بيانات الأولية لجامعة للحرق والتلف، إذ بلغ إجمالي المعينين بعقد وقتي (710) عقد لغاية 2012/12/13 وبدون وجود خطة مدروسة من قبل الجامعة لتحديد احتياجاتها من هذه الملاكات، إذ إن معظم المعينين هم حراس أمنيين وعمال خدمة كما يمكن توضيحها من خلال الجدول في أدناه:

الجدول (4): أعداد التعيينات بعقود وقتية

السنة	اجمالي العاملين بعقود على حساب الموازنة	اجمالي العاملين بعقود على حساب صناديق التعليم العالي	المجموع	الملاك الفعلي	نسبة العاملين بعقود الى الملاك %
2007	750	-	750	7426	10%
2008	698	97	795	8184	10%
2009	496	166	662	8554	8%
2010	555	214	769	8707	9%
2011	517	266	783	8683	9%
2012	457	253	710	8532	8%

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات وزارتي المالية والتعليم العالي.

ويلاحظ من الجدول أعلاه أن نسبة العاملين بعقود إلى إجمالي الملاك الدائم قد تراوحت بين (8%-10%) للسنوات المشار إليها.

من خلال إجراء الباحثان لعملية الرقابة للأداء للعينة البحث وتقييمه أظهرت نتائج عملية التقويم:

أولاً. لم يتمكن الباحثان: من تحديد حاجة سوق العمل من الدوائر الحكومية والقطاع الخاص من الخريجين لسنوات التقويم لعدم وجود جهة متخصصة تتولى تحديد تلك الحاجة ودراستها بشكل علمي علماً أن وزارة التخطيط قامت بإرسال استمارة الاحتياجات الحكومية إلى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة إلا إن وزارة التعليم العالي اعترضت على الأعداد التي تم تزويد الوزارة بها من قبل الجامعة ولعدة أسباب أبرزها:

1. إن الاحتياجات المرسلة لم توضع على أسس علمية مدروسة.
2. لم ترسل (وزارة الهجرة والمهجرين، ووزارة الموارد المائية، ووزارة الثقافة، ووزارة الدفاع، والمجمع العلمي، وشؤون المجتمع المدني، ومجلس القضاء الأعلى) احتياجاتها من الموظفين لغاية عام 2018-2019.

وقد قام الباحثان بإجراء مطابقة لإعداد الخريجين في سنوات التقويم على ضوء البيانات والكشوفات التي حُصلَ عليها من قبل وزارة التعليم والبحث العلمي ومقارنتها مع الاحتياجات

الحكومية وسوق العمل (عدا الوزارات والدوائر التابعة المشار إليها في النقطة (2) أعلاه) وعلى ضوء البيانات والتقارير لوزارة التخطيط، ويمكن توضيح ذلك من خلال الجدول (5) في أدناه:

الجدول (5): *أعداد الخرجين والاحتياجات الحكومية

التخصصات	الطلبة المتخرجين		الاحتياجات الحكومية وسوق العمل		الفائض / (العجز) *		
	2017-2016	2018-2017	2017-2016	2018-2017	2017	2018	المجموع
الطبية	2912	4321	1809	1907	1103	2414	3517
الهندسية	6432	5328	7679	6765	-1247	-1437	-2684
الزراعية والبيطرية	3210	2864	1137	1132	2073	1732	3805
العلوم الصرفة	5537	5660	4254	3897	1283	1763	3046
الإدارة والاقتصاد	5334	5998	6323	6431	-989	-433	-1422
التربوية وتربية أساسية	25311	22121	12970	13762	12341	8359	20700
الإنسانية والقانون	12988	10939	7654	7742	5334	3197	8531
المجموع	61724	57231	41826	41636	19898	15595	35493

علماً أن (*الفائض/(العجز) = الطلبة المتخرجين – الاحتياجات الحكومية).

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان بالاعتماد على بيانات وزارة التعليم والبحث العلمي وزارة العمل.

ويلاحظ من الجدول أعلاه الآتي:

- وجود فائض في الخريجين لمعظم الاختصاصات عن الحاجة المطلوبة وتركز أعلى فائض في سنوات (2017، 2018) وخاصة خرجين الاختصاصات التربية والتربية الأساسية، في حين كانت سنوات (2016، 2017) اتسمت بالعجز، وخاصة من خريجي الهندسة والإدارة والاقتصاد نسبة لباقي الاختصاصات.
- استناداً إلى الجدول أعلاه أيضاً على فرض أنه تم تعيين الخريجين وفق تلك التقديرات من الاحتياجات الحكومية (100%)، سوف يكون هناك تراكم في إعداد العاطلين عن العمل من خريجي البكالوريوس، مما يؤدي إلى ارتفاع نسب البطالة من الخريجين الدراسات الأولية والدراسات العليا لتبلغ (35493) خريج لمختلف الاختصاصات وللجامعات كافة خلال السنتين (2017 و2018) فقط، أما في ما يتعلق بجامعة الموصل فهناك ما يقارب (7405) و(9605) خريج من التخصصات كافة في (2018-2019)[*] في الجامعة، فعند تطبيق المعادلة أعلاه وأخذ نسبة احتياجات الحكومة وحصة مدينة الموصل من التعينات سنلاحظ هناك فائضاً بأعداد الخريجين وصعوبة الوزارات والدوائر التابعة لها استيعاب كل تلك الأعداد، نظراً لعدم توافر التخصيصات الحكومية اللازمة، فضلاً عن إعداد العاطلين عن العمل من الخريجين للسنوات السابقة، وهنا تكمن جوهر مشكلة التقويم وهي عدم توافر فرص العمل للخريجين من قبل الوزارات والدوائر التابعة لها، وعدم تمكن سوق العمل على استيعاب تلك الأعداد الهائلة، مما سبب في ارتفاع نسب البطالة.

ثانياً. يفتقر العراق إلى سياسة تشغيل واضحة المعالم تقوم على أسس علمية وحقائق ومؤشرات دقيقة لقوة العمل ومستوى تعلمهم ومهاراتهم وإعداد العاملين وتهيئة فرص العمل لهم، لذا فإن حال

[*] تم الحصول على البيانات والكشوفات من قسم الدراسات والتخطيط في جامعة الموصل.

التشغيل وسوق العمل، ما هو إلا انعكاس للوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي مر ويمر به العراق ومدينة الموصل خاصة في سنوات السابقة نتيجة تدهور الوضع الأمني للبلد ودخول التنظيمات الإرهابية مدينة الموصل، وما سبب من دمار للبنى التحتية ولجامعة الموصل من أضرار وإلى يومنا، هذا فالجامعة تعمل على إعادة الجامعة إلى سابق عهدها قبل دخول التنظيمات الإرهابية، ويرتبط حال التشغيل في العراق بطبيعة السياسات الجامعة المطبقة وتوجيهات الموازنة الاتحادية، من خلال توزيع انفاقها العام ما بين النفقات التشغيلية والاستثمارية، وطبيعة الإدارة الاقتصادية التي نجم عنها توسع ملحوظ في القطاع العام الذي تحمل العبء الأكبر في رفع معدلات التشغيل، وكانت القرارات الخاصة بالتوسع في التعيين في أنشطة محددة كالآمن، الدفاع، الداخلية، التربية، الصحة دور في جعل القطاع العام المسؤول الأول عن توليد فرص العمل، وقد أدت سياسة إلغاء التعيين المركزي سنة 1988وكذلك إلغاء قرار التوزيع المركزي للمهندسين في سنة 2003 والذي تم العمل به خلال الفترة (1988-2002).

فضلاً عن عدم تفعيل قانون العمل الجديد، مما انعكس سلباً على حالة التشغيل وسوق العمل وتفاقم ظاهرة البطالة والاختلال في واقع الهيكل التعليمي للمشتغلين في أجهزة الدولة،

** **نستنتج من مما ذكر أعلاه واستناداً إلى مشكلة التقويم:** عدم وجود جهة متخصصة بمتابعة الطلبة الخريجين لتوفير قاعدة بيانات عن أعداد الطلبة الذين تم تعيينهم، والغير المعينين والاستفادة من المعلومات عند إعداد خطة القبول المركزي للجامعات العراقية وجامعة الموصل خاصة، والعمل على تقليل خطة القبول الخاصة بالكليات والأقسام، لكي يتم التقليل من حالات ضعف استفادة سوق العمل من تلك الخريجين، وعلى الرغم من قيام وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ دائرة الدراسات والتخطيط والمتابعة باستحداث شعبة متابعة الخريجين إلا أن الشعبة لم تزود الباحث بأية معلومات بهذا الخصوص، على الرغم من اطلاعها على طلب تسهيل المهمة، لذلك قام الباحث بالرجوع لعدة تقارير تابعة لديوان الرقابة المالية ولتقارير سابقة لوزارة التخطيط ليتم من خلاله التوصل لإعداد العاطلين عن العمل والمتعينين من أصحاب الشهادات، فضلاً عن اطلاع الباحث على كشفوقات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية/دائرة التشغيل والقروض من خلال موقعه الإلكتروني الخاصة بإعداد العاطلين عن العمل والقروض الممنوحة لهم، ويمكن توضيح لتلك النسب من خلال الجدول (6) في أدناه:

الجدول (6): نسب القروض الممنوحة نسبة إلى أعداد العاطلين عن العمل

السنوات	إعداد العاطلين	إعداد المتعينين	نسبة المعينين%	اعداد الحاصلين على قروض	نسبة القروض الممنوحة%
2014	5490	38	0.69	782	14%
2015	17954	34	0.19	378	2%
2016	7633	2	0.03	166	2%
2017	12502	4	0.03	137	1%
2018	13574	7	0.05	345	3%

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان بالاعتماد على كشفوقات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية/ دائرة التشغيل والقروض.

من خلال نسب حملة شهادة البكالوريوس الواردة في الجدول (22) المذكور سابقاً، وبالمطابقة مع الجدول (6) أعلاه يتبين الآتي:

- ارتفاع في إعداد العاطلين عن العمل من حملة شهادة البكالوريوس المسجلين لدى وزارة فقط، تبين بأن هناك نسباً لا تتجاوز (1%) ممن تم تعينيهم فعلياً من قبل مكاتب التشغيل.
- قلة في إعداد الخريجين الحاصلين على قروض الممنوحة من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

ثالثاً. التركيز على القطاع النفطي في خلق الإيرادات وإهمال القطاعات الأخرى: أدى إهمال القطاعات الأخرى إلى جعل الإيرادات التي تأتي من عمليات انتاج النفط الخام وتصديره تحتل المرتبة الأولى في سلم الإيرادات العامة للدولة في سنوات التقويم، والجدول (7) أدناه يوضح مجموع الإيرادات العامة للدولة لعام 2017، 2018 ونسب التغير ونسبة المساهمة:

الجدول (7): إيرادات الموازنة العامة للدولة ختامي (معدل) لعام 2017 (نهائي) لعام (2018)

أبواب الإيرادات	مجموع الإيرادات لغاية كانون الأول/2017	مجموع الإيرادات لغاية كانون الأول/2018	نسبة التغير%	نسبة المساهمة%
الإيرادات النفطية والثروات المعدنية	97083,4	51312,6	(47,1)	77,2
البضرائب على الدخول والثروات	1402,1	1618,7	15,4	2,4
الضرائب السعلية ورسوم الإنتاج	489,5	396,4	(19,0)	0,6
الرسوم	678,6	608,0	10,4	0,9
حصة الموازنة من أرباح القطاع العام	1497,1	1045,3	(30,2)	1,6
الإيرادات الرأسمالية	66,8	83,0	24,3	0,1
الإيرادات التحويلية	1749,7	2153,3	23,1	3,2
الإيرادات الأخرى	2653,6	9253,0	248,7	13,9
مجموع الإيرادات	**105609,8**	**66470,3**	**(37,1)**	**100**

*المصدر: الجدول من إعداد الباحثان.

أما بقية القطاعات فلم يتم استغلال الإمكانيات المادية والبشرية في خلق فرص عمل للطلبة الخريجين، كذلك تأثير الوضع الأمني في السنوات الأخيرة كان له دور بارز في تفاقم أزمة البطالة للخريجين، كذلك تعد مشاكل عدم استغلال القطاعات الأخرى إلى حدوث أعباء على الموازنة العامة للدولة نتيجة عدم الاستفادة من القطاعات الأخرى، إذ تمثل نسبة الإيرادات الأخرى نحو (22.72%) من الإيرادات الموازنة العامة للدولة أي إن (77.28%) من الإيرادات هي من النفط والثروة المعدنية، ومن ثُمّ إضافة أعباء أخرى على الموازنة العامة للدولة، ويمكن لأهم تلك النشاطات والقطاعات التي لم تستغل بالشكل الأمثل أو تم إهمالها ومن أبرز تلك النشاطات الآتي:

1. **نشاط قطاع الصناعة:** سجلت القيمة المضافة للقطاع الصناعي بالأسعار الثابتة لعام 2018 انخفاضاً ملحوظاً إذ بلغت (23.7%) قياساً بالعام 2017 لتسجل (1.6) ترليون دينار عام 2018 مقابل (2.0) ترليون دينار لعام 2017، ويأتي هذا الانخفاض إلى عدة أسباب من أبرزها الآتي:

أ. قيام وزارة الصناعة والمعادن بدمج وتقليص شركاتها لتصل إلى (32) شركة بعد أن كانت (37) شركة.

ب. انهيار البنية التحتية لمدينة الموصل التي تم احتلالها من قبل تنظيم داعش عام 2014، ونتيجة العمليات العسكرية الذي رافقت عمليات التحرير فقد أدت تلك المشاكل إلى توقف الإنتاج لبعض المعامل والشركات فقد توقفت عدة معامل في المدينة، أبرزها معمل إسمنت حمام العليل ومعمل إسمنت سنجار والشركة العامة لصناعة الأدوية والشركة العامة لصناعة الأسمدة المنطقة الشمالية والدوائر التابعة لوزارة الصناعة ومعادن أمثلة معمل الالبان الموصل ومعمل النسيج.... الخ.

ج. توقف معظم عمليات الاستثمار في القطاع الصناعي بسبب العجز بالموازنة العامة للدولة، وانخفاض الإنفاق الاستثماري، والتلكؤ في بعض المشاريع أو الإلغائها أو تأجيلها لحين توافر الموازنة الكافية لتمويل تلك المشاريع.

2. نشاط القطاع الزراعي: شهد نشاط هذا القطاع في عام 2018 بالأسعار الثابتة انخفاضاً واضحاً إذ بلغت نسته (-27.1%) قياساً بالعام 2017 فقد سجل (5.1) تريليون دينار مقابل (7.1) تريليون لعام 2017، فيما بلغت نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي (3%) وهي نسبة متواضعة جداً، ويعود هذا الانخفاض الحاصل في النشاط الزراعي نتيجة للانخفاض في إنتاج المحاصيل الاستراتيجية (الحنطة والشعير) في عام 2018 إلى (53.3%) نتيجة عدم تمويل الفلاحين من قبل الحكومة فقبل 2013 قامت الحكومة بدعم الفلاحين كإعطائهم القروض طويلة الأجل، أو تمويلهم لحين فترة الحصاد الموسمي، وقد أدى عدم الاهتمام بالنشاط الزراعي إلى انخفاض نسب المحاصيل الزراعية إلى (-49.6%) و(-69.9%) بالسنبة للمحصولين (الحنطة والشعير) على التوالي في السنوات الأخيرة، فضلاً عن أن تلك المحاصيل لم تسجل الاكتفاء الذاتي، وخاصة محصول الحنطة في السنوات الثلاث الأخيرة التي خضعت لسيطرة داعش والسنوات التي رافقت عمليات التحرير، وذلك لأن مدينة الموصل تشتهر بزراعتها لمحصول الحنطة.

وتشير معظم الإحصائيات الوزارية إلى انخفاض واضح في نسب المحاصيل مقارنة بنسب المساحة المزروعة ويمكن ملاحظته من خلال الجدول (8) في أدناه:

الجدول (8): المساحة المزروعة وكمية الإنتاج المتحقق لسنوات التقويم

المحصول	المساحة المزروعة(الف دونم)			الإنتاج(الف دونم)			متوسط الايراد المتحقق من دونم الواحد(كغم/دونم)	
	(1) 2017	(2) 2018	نسبة التغير% (I:2)	(1) 2017	(2) 2018	نسبة التغير% (I:2)	2017	2018
الحنطة	8528,0	3940,6	53,8-	5055,2	2553,3	49,5-	592,8	648,0
الشعير	4632,3	981,2	78,7-	1277,4	384,9	69,9	275,9	392,4
المجموع	13160,3	4921,8	62,5	6332,6	2938,2	53,6-	868,7	1040,4

المصدر: الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على التقارير الاقتصادية للبنك المركزي العراقي.

ونلاحظ من الجدول أعلاه: انخفاضاً في المساحة المزروعة لمحصول الحنطة فقد سجلت انخفاضاً بلغ (-53.8%) ومحصول الشعير بنسبة (-78.8%)، أما بخصوص إنتاجية الدونم الواحد، إذ نلاحظ هناك ارتفاعاً لمحصول الحنطة من (592.8) كغم عام 2017 إلى (648.0) كغم عام 2018، كم سجل محصول الشعير ارتفاعاً ايضاً، إذ ارتفع من (275.8) كغم 2017 إلى (392.2) كغم عام 2018.

واستناداً إلى ملاحظات ديوان الرقابة المالية الاتحادي بهذا الجانب يتبين الآتي:

أ. عدم قيام الوزارات باعتماد إحصائيات بإعداد الخريجين للجامعات الحكومية كافة وللكليات والاختصاصات عند توزيع التخصيصات المالية السنوية المتعلقة بالتعيينات لكل جامعة.

ب. هنالك تخصيصات من وزارة التخطيط وضمن المشاريع الاستثمارية للوزارة، ومن ضمن برنامج الحد من الفقر والقضاء على نسب البطالة في عام 2014/2013م بلغ مقدارها (28) مليون دولار

صرفت منها (681000) دولار فقط، مما يشير إلى عدم استغلال التخصيصات للحد من ظاهرة البطالة في عام 2013، وذلك لعدم وجود خطة مسبقة من وزارة التعليم العالي في تحديد الأولويات الخاصة بصرف تلك المبالغ على الجامعات.

المحور الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً. الاستنتاجات: من خلال الدراسة النظرية والميدانية توصل الباحثان إلى الاستنتاجات الآتية:

1. استنتاجات الدراسة النظرية:

أ. عدم وجود برنامج لرقابة الأداء متخصص بالوحدات القطاع العام (قطاع التعليم) يتضمن الجوانب (المالية والالتزام والأداء) كافة مستخدم ومتابع في تقييم اداء البرامج والسياسات في الجامعة.

ب. إن رقابة الأداء تبرز الوجه الحقيقي لأداء الوحدات العامة، فهدف الرقابة المالية يتركز على متابعة وتدقيق التصرفات المالية وفقاً لخطة الموازنة الموضوعة، أما رقابة الأداء فسيظهر ما حققته هذه التصرفات من أهداف، وهل جرى التصرف بالأموال العامة بشكل كفوء واقتصادي.

ج. توجد أساليب كثيرة في قياس وتقييم الأداء، وعلى المدقق أن يكون على أطلاع كافٍ يؤهله للقيام بعملية قياس وتقييم الأداء، ومن ثم الرقابة عليها، غير أنه غير مطالب بالاطلاع على هذه الأساليب كافة، نظراً لتميز الكثير منها بالتعقيد والصعوبة عند التنفيذ.

2. استنتاجات الجانب العملي

أ. أن السياسات المرسومة من قبل الجامعة خلال سنوات التقويم لم تكن كافية للحد من مجالات الاسراف والتبذير، وأن استخدام دليل تقييم الأداء للبرامج والسياسات يساهم في تحقيق الاقتصادية والكفاءة والفاعلية في الموارد المتاحة لها واستخدمها بالشكل الأمثل.

ب. إن تقارير الصادرة عن الجامعة عن السنوات (2014، 2015، 2016، 2017، 2018) لا تحتوي على بعض الأمور ذات التأثير السلبي والإجراءات المتخذة بخصوصها خلال سنوات البحث.

ج. ارتفاع في عدد الطلبة المقبولين بشكل كبير عن الطاقة الاستيعابية في معظم الكليات في الجامعة، وبما لا يتناسب مع خطط القبول المعدة من قبل الكليات للدراسات الأولية والدراسات العليا، فضلاً عن أن خطة القبول بالجامعات العراقية يجب أن يتم إعدادها على ضوء الطاقة الاستيعابية للجامعات مما سبب في ازدياد في ظاهرة البطالة بالمجتمع.

د. عدم وجود جهة متخصصة تعمل على تحديد حاجة سوق العمل من الدوائر الحكومية والقطاع الخاص وفق أسس علمية مدروسة.

ه. عدم استثمار الأنشطة الزراعية والصناعية، أدى إلى ارتفاع أعداد العاطلين عن العمل بدل من الاستفادة من تلك الأيادي العاملة في تلك الأنشطة، وتقليل أعباء الموازنة العامة للدولة.

و. عدم استغلال الإمكانيات المادية والبشرية في خلق فرص عمل للطلبة الخريجين، واستغلال القطاعات الاقتصادية المختلفة لتوفير فرص عمل، لتقليل الأعباء من جراء التركيز على القطاع النفطي في خلق الايرادات المالية للدولة.

ثانياً. التوصيات: وفقاً للاستنتاجات التي تم التوصل إليها، فقد وضع الباحثان أهم التوصيات التي يراها مهمة لغرض تجاوز حالات نقاط الضعف أثناء إجراء عملية تدقيق وتقييم الأداء لنشاط التعليم العالي، وكما يأتي:

1. العمل على رسم سياسة شاملة من قبل الجامعة وبالتنسيق مع جميع الجهات المعنية بالموضوع من وزارات ومجلس محافظة.

2. ضرورة إدخال المدققين ومراقبي حسابات الجامعة بالدورات التدريبية بمجال تدقيق وتقييم أداء البرامج والسياسات، والعمل على تنظيم ورشات عمل وندوات علمية للحث في استعمال الأساليب والمجالات التقانية الحديثة في مجال الرقابة وتقييم الأداء.
3. نشر ثقافة تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية الصادرة عن الأنتوساي ودعمها من ديوان الرقابة المالية الاتحادي وعلى المستويات كافة، وإدخال موظفي أقسام التدقيق والرقابة بالجامعة بدورات تخص المعايير الدولية الخاصة برقابة الأداء، ولاسيما معايير منظمة الانتوساي.
4. العمل على أعادة النظر في خطة القبول المركزي للجامعات، والكليات لكي تتماشى مع احتياجات سوق العمل والتنسيق مع وزارة التخطيط عند إعداد خطة القبول المركزي.
5. ضرورة استغلال الإمكانيات المادية والبشرية في خلق فرص عمل للطلبة الخريجين بدلاً من الاعتماد على القطاع النفطي في خلق الإيرادات.

المصادر

اولاً. المصادر باللغة العربية:

1. تقارير تقويم الأداء لديوان الرقابة المالية الاتحادي للسنوات (2005-2019).
2. ديوان الرقابة المالية، (2019)، دليل تقويم الاداء للبرامج والسياسات، العراق.
3. ديوان لرقابة المالية، (2006)، دليل تقييم الاداء، العراق.
4. وزارة التخطيط العراقية، (2013-2017)، خطة التنمية الوطنية.
5. وزارة التعليم العالي والبحث العالي، (2013-2018)، التقرير الاحصائي السنوي.
6. الانتوساي، (2004)، التوجيهات التنفيذية لرقابة المالية على الأداء، www.intosai.orgr.
7. المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا (INTOSAI)، (2004)، معايير وتوجيهات لتدقيق الأداء استناداً الى المعايير الرقابية والتجربة العملية للانتوساي، ستوكهولم:
http://www.intosai.org/Level3/Guidelines/3AudStandComm/3ImplGPerfAud.pdf
8. ابن منظور، (1999)، لسان العرب، الجزء الاول والجزء 11، ط 1، بيروت، دار احياء التراث العربي.
9. التمي، خالد غازي وذنون، اسراء، علي مال الله، (2012)، أهمية محاسبة التكاليف في الوحدات الحكومية ودورها في الرقابة أدائها، مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة 35، العدد 92، العراق.
10. التميمي، ناظم شعلان، (2014)، التدقيق والرقابة، الطبعة الأولى، دار وائل للطبع والنشر، الاردن.
11. الجبوري، علاء رشيد، (2018)، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في تقويم أداء البرامج والسياسات لتحقيق التنمية المستدامة/بحث تطبيقي في ديوان الرقابة المالية الاتحادي، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية.
12. الجبوري، زياد خلف خليل والعبيدي، محمد عبد العزيز شوكت (2013)، الرقابة المالية ودورها في تقويم الاداء المؤسسي دراسة استطلاعية لآراء المدراء في الشركات الصناعية في محافظة نينوى، المؤتمر العلمي السنوي الثاني/ديوان الرقابة المالية الاتحادي، العراق.
13. الحساني، وعد هادي عبد وكبة، علي كريم ومتعب، حيدر لايذ، (2019)، دور تدقيق الأداء في تطبيق مؤشرات الامن الغذائي بحث تطبيقي على بعض مؤسسات القطاع العام في العراق، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المثنى، المجلد 9، العدد 2، العراق.

14. خنجر، حيدر حسن، (2016)، تقييم الاداء للسياسات والبرامج وفقاً للدليل المعد من ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتنسيق مع محكمة التدقيق الهولندية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، العراق.
15. ديان، حسين قاسم سالم، (2002)، الرقابة على أداء قطاع الخدمات العامة برنامج مقترح للجها المركزي للرقابة والمحاسبة بالجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق.
16. سليمان، عصام، (1989)، مدخل الى علم السياسة، ط2، بيروت، دار النضال، لبنان.
17. طه، الاء عبد الواحد ذنون، (2013)، جودة التدقيق في إطار استخدام نضج ادارة المعرفة: أنموذج مقترح لبيئة العمل العراقية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل، العراق.
18. العبيدي، عبد الوهاب عبد الرزاق مهدي، (2005)، تدقيق أداء النشاط الخدمي الحكومي-تدقيق أداء عينة من أنشطة امانة بغداد، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العراق.
19. القطيش، حسين فليح مفلح، (2006)، تطوير مشروع فاعلية ديوان المحاسبة في تدقيق الأداء في القطاع الحكومي الأردني بالمقارنة مع التجارب العالمية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الدراسات الإدارية والمالية العليا، جامعة عمان العربية الأردن.
20. الكرخي، جعفر مجيد، (2001)، مدخل الى تقويم الاداء في الوحدات الاقتصادية باستخدام النسب المالية، الطبعة الاولى، العراق، دار المناهج.
21. النجار، محمد موسى محمد، (2006)، العوامل المؤثرة على كفاءة استخدام الموازنات التقديرية كأداة للتخطيط والرقابة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية-غزة، فلسطين.

ثانياً. المصادر باللغة الانكليزية:

1. Nguyen, quan hong, (2016), the development of a performance auditing framework for public sector enterprises in vietnam: the case of state owned commercial banks,, thesis doctor, business and law swinburne of thchnolgge, Inational economics university ma, vietnam.
2. Birkland, Thomas A, (2015) an Introduction to the Policy Process, New York, Routledge.
3. Dye, Thomas R, (2012) Understanding Public Policy, 14th ed, Pearson.
4. Williams, Chuck, (2017), Principles of Management, USA, Cengage Learning.
5. Daft L, Richard & Marcic, Dorothy, (2007), Management: the New Work Place, printed in Canada.