

تدقيق اداء انشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر على وفق دليل البرامج والسياسات
المعد من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي
(بحث تطبيقي في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية)

آمال حميد رشيد

سالم عواد هادي

بيداء ستار لفتة

جامعة بغداد / المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية

bydaostaar@mracpc.uobaghdad.edu.iq dr.alzubai@gmail.com amolaalshamery@gmail.com

الخلاصة

هدف البحث الى بيان واقع الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر وتحديد خطوات اجراء تدقيق ادائها في الوزارة قيد البحث على وفق دليل البرامج والسياسات، وتمثل ميدان البحث في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ولل سنوات (2010-2016) حيث ان فترة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر (2010-2014) وبسبب تأخر ورود التخصيصات لها فبدأ تنفيذ الاستراتيجية من (2012-2016)، وقد تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي في تفسير هذه الظاهرة. وتوصل البحث الى مجموعة من الاستنتاجات كان من ابرزها عدم تحقيق الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر هدفها بتخفيف الفقر في العراق بنسبة (30%) اي تخفيض نسبة الفقر من (23%) الى (16%) في نهاية فترتها. وبرز ماتوصل اليه البحث من التوصيات هو التركيز مستقبلاً على المحاسبة والمسائلة عند عدم تنفيذ الانشطة في الاستراتيجيات القادمة.

الكلمات المفتاحية: تدقيق الاداء، الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، دليل البرامج والسياسات.

Auditing the performance of the activities of the national poverty reduction strategy according to the program and policy manual prepared by the Federal Financial Supervision Bureau (Applied research in the Ministry of Labor and Social Affairs)

Amal Hameed Rasheed

Salim Awad Hadi

Baydaa Satar Lafta

University of Baghdad / Higher Institute of Accounting and Financial Studies

Abstract

The objective of the research is to explain the reality of the national strategy for poverty alleviation and define steps to conduct an audit of its performance in the researched ministry according to the Program and Policy Manual, and it represents the field of research in the Ministry of Labor and Social Affairs for the years (2010-2016) as the period of implementation of the national poverty reduction strategy (2010- 2014) Because of the delay in the allocation of its allocations, the strategy began to be implemented from (2012-2016), and the descriptive analytical approach has been adopted in the interpretation of this phenomenon. The research reached a set of conclusions, the most prominent of which was the failure of the national strategy to reduce poverty to achieve its goal of reducing poverty in Iraq by (30%) i.e. reducing the poverty rate from (23%) to (16%) at the end of its period. And the most prominent finding of the recommendations is to focus on the future of the accountability and accountability when activities are not implemented in the next strategies.

Keywords: Performance Auditing, National Poverty Reduction Strategy, Program and Policy Manual.

المقدمة

تعد عملية تدقيق الاداء احدي اهم الوسائل الرئيسية في التعرف على قدرة المنظمات على ادارة انشطتها بكفاءة وفاعلية، فضلاً عن تحديد نقاط الضعف في تلك الانشطة من اجل معالجتها وتعزيز الجوانب الايجابية فيها والعمل على تطويرها. لذا جاء هذا البحث في بيان ماتوصلت اليه الوزارة المبحوثة من نتائج وما حققته من اهداف في مجال التخفيف من الفقر في العراق من خلال تدقيق اداء أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر لديها من تحسين اوضاع الفقراء في البلد وفقاً لدليل البرامج والسياسات المعد من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي، اذ تكونت هيكلية البحث من اربعة مباحث، تناول المبحث الاول منهجية البحث بينما تطرق المبحث الثاني للجانب النظري اما المبحث الثالث الجانب التطبيقي والمبحث الرابع الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الاول / منهجية البحث

اولاً:- مشكلة البحث

تتجسد مشكلة البحث في ان هناك ضعفاً وتدنياً في مستوى تنفيذ أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، مما يتطلب ذلك الوقوف على مستوى ادائها وفق طرائق تدقيق الاداء الحديثة كتدقيق الاداء وفق دليل البرامج والسياسات المعد من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي، لذا برزت مشكلة البحث بالتساؤل الاتي :-

ماهي خطوات اجراء تدقيق اداء أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في الوزارة المبحوثة على وفق دليل البرامج والسياسات ؟

ثانياً:- اهمية البحث

تطلق اهمية البحث من الاتي:-

1- يكتسب البحث اهميته من اهمية مكافحة الفقر في العراق لاسيما عندما يتم استخدام منهجاً حديثاً في تدقيق الاداء واسلوباً فعالاً لكشف وضبط الانحرافات متمثلاً بدليل البرامج والسياسات المعد

من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتنسيق مع محكمة التدقيق الهولندية/2019 الذي يركز على اهداف السياسات والبرامج لتدقيق اداء أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر محاولة متواضعة لاثارة انتباه وزارة العمل والشؤون الاجتماعية حول مستوى اداء الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر وماهي نقاط القوة والضعف وطرق تلافيتها في الاستراتيجيات القادمة.

2- يستمد البحث اهميته من اهمية الوزارة المبحوثة والتي تعد من الوزارات المهمة كونها تهتم بشريحة كبيرة من المواطنين من اصحاب الدخل المحدود او الذين بلا دخل وكبار السن والمرضى وذوي الاحتياجات الخاصة والارامل، فهي بذلك تحقق خطط التنمية الاقتصادية للبلد من خلال الارتقاء بالمستوى الخدمي والمعيشي لتلك الفئات .

3- الاسهام في اعداد اطار فكري لمتغيرات البحث (تدقيق الاداء والاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر) والتي ستسهم في رفد المكتبة بموضوع اتسم بمحدودية التطرق اليه، فضلاً عن افادة الباحثين والمتخصصين باجراء المزيد من البحوث والدراسات في هذا الموضوع الذي يعد من الموضوعات المهمة في الوقت الحاضر .

ثالثاً:- اهداف البحث

1- تشخيص الواقع الحالي لانشطة استراتيجية التخفيف من الفقر في الوزارة المبحوثة .
2- تحديد خطوات اجراء تدقيق اداء أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في الوزارة المبحوثة على وفق دليل البرامج والسياسات .

رابعاً:- فرضية البحث

ان تدقيق اداء أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية وفق

دليل البرامج والسياسات يؤدي الى الوقوف على مستوى تنفيذ الاستراتيجية وما حققته من اهدافها.

خامساً:- منهج البحث

اعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على الجمع بين الجانب النظري والتطبيقي في تفسير نتائج الظاهرة قيد البحث.

سادساً:- حدود البحث

1- الحدود المكانية:- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الكائنة في بغداد.

2- الحدود الزمانية:- شمل البحث سنوات الاستراتيجية (2010-2014) وفترة تنفيذها (2012-2016).

سابعاً:- وسائل جمع البيانات والمعلومات

1- الجانب النظري :- تم الاطلاع على مجموعة من الادبيات الادارية والاقتصادية العربية والاجنبية من كتب ومجلات ورسائل واطاريج جامعية وبحوث .

2- الجانب التطبيقي :- تم الاعتماد على الوثائق والسجلات في الوزارة قيد البحث، الزيارات الميدانية والمقابلات الشخصية .

المبحث الثاني / الجانب النظري

اولاً- التأطير المفاهيمي لتدقيق الاداء

1- تعريف تدقيق الاداء:

وردت تسميات عدة له بسبب سعة هذا المصطلح وشموليته من حيث ادواته ومعاييره وان المصطلح الاكثر تداولاً هو مصطلح تدقيق او رقابة الاداء، [8] لهذا عُرف تدقيق الاداء بتعاريف متعددة تباينت بحسب اراء الباحثين والمتخصصين منها، (فحص مستقل موضوعي موثوق لمدى الالتزام بمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفاعلية في اداء المشاريع والبرامج والاجهزة والمؤسسات الحكومية ولامكانية ادخال التحسينات على هذه العناصر وهو يهدف الى تقديم معلومات او تحليلات او تصورات جديدة فضلا عن المساهمة

بالتوصيات عند اللزوم ولا تقتصر مواضيع التدقيق على برامج او مؤسسات او اموال معينة بل تشمل موضوعات تتعلق مثلاً بتقديم الخدمات او اثار اللوائح القانونية مما له صلة خاصة بعموم المواطنين). [3] وعرف ايضاً [11] بأنه تحقيق الرقابة الفاعلة والكفوءة على مانجز من اهداف قياساً بالغايات والطموحات المنشودة ودرجة التواصل بين الاهداف المنجزة والموارد المستخدمة في تحقيقها لترشيد الانفاق العام وتجنب مظاهر الهدر والضياع.

2- مستويات تدقيق الاداء

اشار دليل تقييم الاداء للبرامج والسياسات المحدث الى ان هناك مستويات يتم تحديدها مسبقاً عند تدقيق الاداء وهي على النحو الاتي: [3]

أ- تدقيق الاداء على مستوى المنظمة: يتم تدقيق نشاطات المنظمة كافة.

ب- تدقيق الاداء على مستوى النشاطات: يتم تدقيق نشاطات محددة للجهة الخاضعة للتدقيق.

ت- تدقيق الاداء على مستوى نظام دائرة: يتم هنا تحديد النظام الذي تعمل به الدائرة ل يتم تدقيق ادائه.

ث- تدقيق الاداء على مستوى البرامج والسياسات: يهتم هذا النوع من التدقيق بالتعرف على طبيعة العمليات المرتبطة بالسياسة العامة وتأثيراتها والبرامج الفعلية المرتبطة بالتنفيذ ومعرفة الانعكاسات السلبية والايجابية المترتبة على تنفيذ السياسات وتأثيراتها ومدى كفاءتها وفعاليتها في تحقيق الاهداف.

3- اهداف تدقيق الاداء

حُدثت اهداف تدقيق الاداء بالاتي: [4]

أ- مساعدة الاجهزة الرقابية في اداء عملها بما يقدمه من معلومات في التقارير الدورية عن كفاءة وفاعلية المنظمات .

ب- الوقوف على مستوى كفاءة استخدام موارد المنظمة بالطرق الرشيدة.

ت- اجراء تحليل شامل للكشف عن الانحرافات في اداء أنشطة المنظمة ومعرفة اسبابها .

ث- بيان مستوى انجاز المنظمة لاهدافها المطلوبة.

4- مراحل تدقيق الاداء:

تمر عملية تدقيق الاداء بأربع مراحل متتالية وهي على النحو الاتي :

أ- مرحلة التخطيط :

يقصد بالتخطيط هو تحديد الأهداف ورسم السياسات للوصول إلى تحقيق أهداف تدقيق الأداء وأهداف الرقابة، إذ يتوجب على المدقق استخدام براعته ومهاراته الرقابية الفنية مع استخدام أدوات التخطيط لتصميم أنسب طريقة لتحقيق أهداف التدقيق، ففي مرحلة المسح الاولي من تدقيق الاداء يقوم المدقق بجمع البيانات التفصيلية عن المنظمة ومنها (طبيعة نشاطها، اهدافها، فروعها، موقعها الجغرافي، القوانين والانظمة والتشريعات التي تحكم عملها، السياسات المتبعة في الاقسام، معرفة الظروف التي تعيش فيها المنظمة واثر نشاطها على البيئة، دراسة هيكلها التنظيمي)، لهذا فأن للتخطيط لأية مهمة فهي تبدأ بطريقة موسعة ثم الانتقال على نحو ضيق إلى مواضيع ذات مهام محددة ثم يبدأ المدقق في تصميم منهاج التدقيق لتحقيق أهداف تلك المهمة.

ب- مرحلة تنفيذ تدقيق الاداء:

تبدأ هذه المرحلة بعد الانتهاء من مرحلة التخطيط، إذ يمكن اعتبار تنفيذ عملية التدقيق

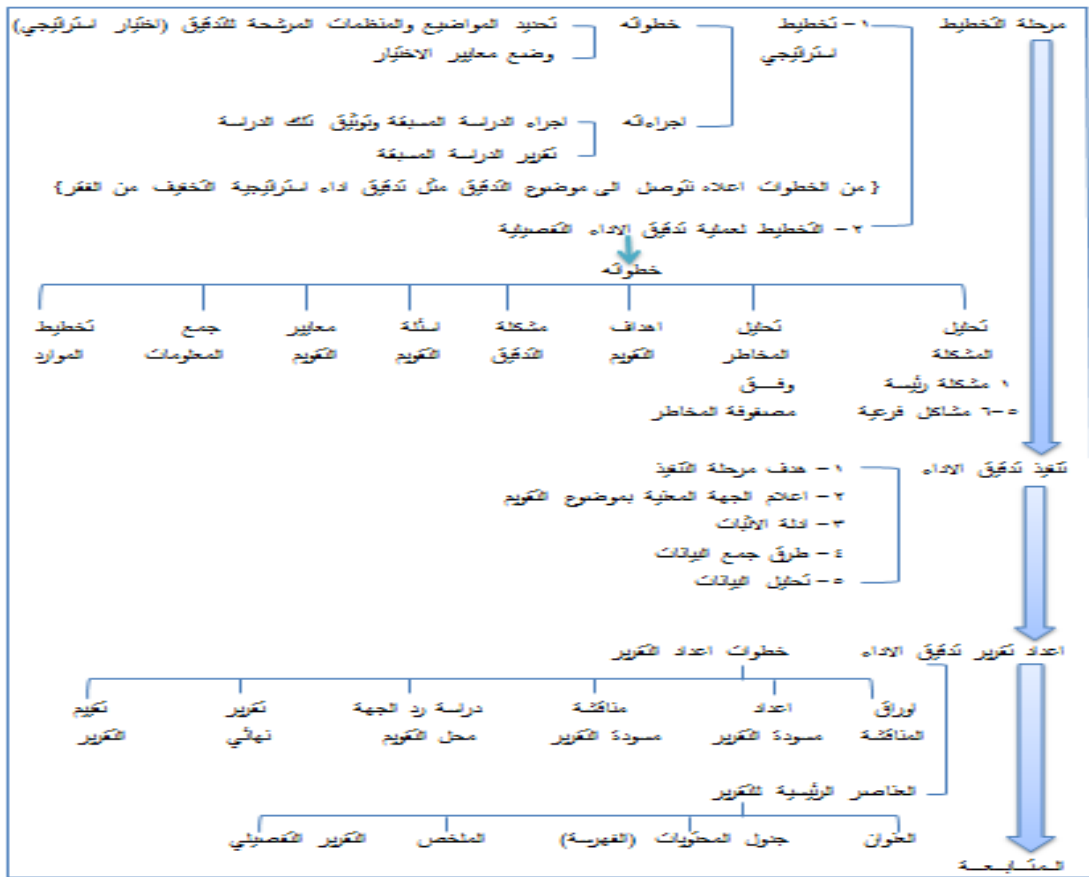
عملية تحليلية وتواصلية في ذات الوقت، ففي نطاق العملية التحليلية يقوم المدقق بتحليل البيانات وتفسيرها من خلال مقارنتها مع بعضها البعض، إذ تنقسم هذه المرحلة الى قسمين هما (جمع ادلة الاثبات والتحليل والاستنتاجات) .

ت- اعداد تقرير تدقيق الاداء:

بعد الانتهاء من عملية جمع ادلة الاثبات وتحليل البيانات يقوم المدقق بتقديم تقرير عن اقتصادية وكفاءة وفاعلية المنظمة، ويتطلب اعداد التقرير في الوقت المناسب، إذ يمثل التقرير الرقابي وثيقة مكتوبة تتضمن نتائج أعمال الرقابة التي يمارسها الجهاز الأعلى للرقابة أيأ كان نوعها أو أسلوبها، إذ يعرض من خلاله حصيلة ما توصل اليه من ملاحظات واستنتاجات والتوصيات بشأن رقابته على الأموال العامة، ليتم تقديمها للجهات المعنية المختلفة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو غيرها.

ث- المتابعة :

تتعلق المتابعة بفحص المدقق للاجراءات التصحيحية من قبل الجهة الخاضعة للتدقيق بناءً على نتائج التدقيق، فضلاً عن تشجيع المستخدمين على التعامل مع تقرير التدقيق بجدية لتلافي نقاط الخلل والضعف، من اجل عمل تغذية مرتجعة للسلطة التشريعية وايضاً ان كان ممكناً تقديمها مع الاستنتاجات والاثار المترتبة على اتخاذ الاجراءات التصحيحية حيثما كان هذا مناسباً. [1] والشكل (1) يوضح مراحل تدقيق الاداء بحسب دليل البرامج والسياسات.



شكل (1) مراحل تدقيق الاداء حسب دليل البرامج والسياسات

ثانياً:- التأطير المفاهيمي للاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر

ب- تمكين الفقراء من ادراك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية وممارستها .

ت- بناء قدرات الفقراء من اجل تأهيلهم للعمل وزيادة انتاجيتهم ليكونوا قادرين على اشباع احتياجاتهم .

ث- تأسيس شبكات امان اجتماعي فعالة يسهم فيها القطاع الخاص والمجتمع المدني .

3- مراحل استراتيجية التخفيف من الفقر .

تمر اي استراتيجية ويضمنها استراتيجية التخفيف من الفقر بالمرحل المتتالية الاتية:[10]

أ- مرحلة الصياغة.

ب- مرحلة التنفيذ.

ت- مرحلة التقييم.

ولغرض توضيح تلك المراحل لاستراتيجية التخفيف من

الفقر وهي على النحو الاتي:

1- تعريف الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر عرفت (اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر) الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر بأنها: (وثيقة او اطاراً مستقبلياً للسياسات والبرامج المتعلقة بتنفيذ الانشطة الهادفة الى الحد من الفقر في العراق) . كما عرفها [12] بأنها: توجه شامل يجمع ما بين جهود القطاعات المختلفة للحد من الفقر بالتركيز على تطوير البيئة الاقتصادية الحاضنة للاعمال لتحقيق التحسين المستدام في رفاهية المجتمع .

2- عناصر استراتيجية التخفيف من الفقر.

حددت (2) عناصر استراتيجية التخفيف من الفقر

بالاتي:

أ- خلق الوظائف والاعمال للفقراء بوصفها

فرصاً لتوليد الدخل .

أ- صياغة وبناء استراتيجية التخفيف من الفقر
تعد صياغة الاستراتيجية هي الخطوة الاولى في التحول من الاطار العام الى ادلة ذات معنى يمكن ان يهتدي بها صانعو القرار.[9]

تأتي استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق معالجة لتزايد الفقر بعد عقود من الحروب والعقوبات الاقتصادية وتبديد الموارد ساهمت جميعاً في تعميق المشكلة فهي تتطلب ارادة سياسية مدعمة بالموارد، فضلاً عن ان صياغة واعداد الاستراتيجية تبدأ بوضع رؤية تتكامل فيها الابعاد الاقتصادية والاجتماعية ويكون لها اهداف واضحة، واقعية وقابلة للتنفيذ، فالغاية النهائية للاستراتيجية هي التخفيف من الفقر، لذا عملت الحكومة العراقية باعداد وثيقة الاستراتيجية في ضوء اتفاقية التعاون المشترك بين وزارة التخطيط والبنك الدولي التي تم توقيعها في 16 ايلول عام 2006 تشكلت اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر، اذ تضمنت الاتفاقية الاتي:-[6] [2]

اولاً:- اجراء المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة.
ثانياً:- قياس خط الفقر الوطني.

ثالثاً:- تقرير تحليل الفقر.

رابعاً:- اعداد استراتيجية وطنية للتخفيف من الفقر :-
بعد اجراء الخطوات السابقة تم اعداد وثيقة الاستراتيجية والتي اعلنتها الحكومة بصيغتها النهائية في 2009/11/24 تحت عنوان (الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر) والتي استندت الى المنهج المنطقي للتفكير والتحليل لاعداد وتطبيق برامج تخفيف الفقر متضمنة الفقرات الاتية:[2]

(1) الهدف العام: هو الهدف الاعلى على المدى البعيد الذي يتم الوصول اليه ويتمثل بتخفيف الفقر في العراق، اي تستهدف الاستراتيجية خفض نسبة الفقر في البلاد بنسبة (30%) اي تخفيف نسبة الفقر من 23% عام 2010 الى 16% عام 2014.

(2) المحصلات: وهي مجموعة النتائج التي تحققها الاستراتيجية تؤدي بمجموعها الى تحقيق الهدف العام للاستراتيجية، وتكون كل محصلة مشترك بها مجموعة عدة قطاعات ويتم تحقيقها من خلال مجموعة من المخرجات القطاعية وقد وضعت الاستراتيجية المحصلات الستة الاتية:-

دخل اعلى من العمل للفقراء، تحسين المستوى الصحي للفقراء، نشر وتحسن تعليم الفقراء، بيئة سكن افضل للفقراء، حماية اجتماعية فعالة للفقراء، تفاوت اقل بين النساء والرجال الفقراء

(3) المخرجات: وهي مجموعة النتائج قصيرة الاجل التي يتطلب تنفيذها لتحقيق المحصلات ويقع كل مخرج ضمن قطاع معين .

(4) الانشطة: هي الفعاليات التي يتم تنفيذها خلال فترة زمنية محددة من اجل تحقيق مخرج معين، ويستلزم تنفيذ هذه الانشطة الى توافر الموارد المادية والبشرية والتقنية بغية انتاج مخرجات معينة .

ب- مرحلة تنفيذ استراتيجية التخفيف من الفقر

يقصد بتنفيذ الاستراتيجية Strategy Implementation هي العملية التي بواسطتها يتم وضع الاستراتيجيات والسياسات موضع التنفيذ من خلال البرامج والميزانيات والاجراءات [7]، اذ ان تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر تتطلب تظافر جهود المؤسسات الحكومية وغير الحكومية وتوحيدها نحو تحقيق الاهداف، فضلاً عن الدور الفعال للقطاع الخاص حيث تقوم المؤسسة المعنية بوضع خططها بما يحقق هدف الاستراتيجية، وادراج الخطط والمشاريع ذات العلاقة بتحقيقه في خططها السنوية، وحشد الموارد والامكانات اللازمة لتنفيذها . كما تعمل منظمات المجتمع المدني كلاً حسب نطاق عملها على وضع الخطط والبرامج التي تقضي الى توعية المجتمع باهمية الاستراتيجية والهدف الذي تسعى للوصول اليه، وانجاز الانشطة التي يمكن ان تنفذها ضمن الاستراتيجية.

في ضوء ما تقدم يعد تحقيق الهدف العام لاستراتيجية التخفيف من الفقر مرهوناً بتنفيذ المحصلات والمخرجات والانشطة التي نصت عليها الوثيقة خلال السنوات (2010-2014) وبالنظر لتأخر تشكيل الحكومة لغاية نهاية عام 2010 ولعدم تخصيص مبالغ لدعم تنفيذ الاستراتيجية ضمن الموازنة العامة للدولة فان التنفيذ الفعلي لم يتم الا في نهاية عام 2011 وبداية عام 2012 حيث تم تخصيص ولاول مرة مبلغ (445) مليار دينار ضمن تخصيصات الموازنة الاستثمارية لعام 2012 لتنفيذ عدد من أنشطة الاستراتيجية ، وساهم تنفيذ أنشطة استراتيجية التخفيف من الفقر خلال الفترة 2012-2016 البالغ عددها (48) نشاط من اصل (87) نشاط شملت (199) مشروعاً في تخفيض نسبة الفقر من (19%) في عام 2012 الى (15%) خلال النصف الاول من عام 2014 لولا الازمة الاقتصادية التي تسببت بانخفاض اسعار النفط وارهاب داعش الذي سبب في ارتفاع نسبة الفقر الى ماكانت عليه في عام 2007 وهي (22,5%). [5]

ت- مرحلة رقابة وتقييم استراتيجية التخفيف من الفقر اشار [2] الى ان ضمان حسن تنفيذ الاستراتيجية يعد شرطاً اساسياً لنجاحها في تحقيق اهدافها، اذ ان ذلك يتطلب اجراء تقييمات دورية لاختبار فاعلية الاستراتيجية وتقييمها، كما ان اجراء المراجعات الدورية للاستراتيجية يمكن من تقييم ماانجز منها وما حققته من تحسين للاوضاع الاقتصادية والاجتماعية للفقراء . فعملية التقييم عملية منظمة وواعية للتعرف على مدى الانجاز المقصود لكل من الاهداف والمحصلات والمخرجات والانشطة للاستفادة منها في المستقبل، لهذا فان الهدف من اجراء عمليتي المراقبة والتقييم هو لتحقيق التقييم المنتظم للاستراتيجية والتأكد من نتائجها واثارها على الفقراء، وذلك لادراك مدى واقعية اهداف الاستراتيجية ومستوى فعاليتها وكفاءة الانشطة المختلفة

كما توفر عملية التقييم المعطيات لصانعي القرار والجهات المعنية بتنفيذ الاستراتيجية وتؤمن الشفافية والمساءلة عند التفيذ. من هنا نجد ان عمليتي الرقابة والتقييم تتداخل مع التنفيذ وتتولى اللجنة العليا مهمة مراقبة تنفيذ الاستراتيجية ومراقبة وتقييم النتائج المتحققة، فضلاً عن تقييم فاعلية تنفيذ الانشطة في مدى تحقيقها لمخرجات الاستراتيجية ولاهداف التخفيف من الفقر .

المبحث الثالث / الجانب التطبيقي

أولاً:- خطوات تنفيذ تدقيق اداء الانشطة وفقاً لدليل

البرامج والسياسات

عند اعداد تقرير تدقيق الانشطة لا بد من اتباع الخطوات ادناه :-

1- مقدمة ونبذة تعريفية عن موضوع التدقيق :-

تتضمن هذه الخطوة الاتي :-

أ- السند القانوني لتدقيق الاداء :-

حددت المادة (6- ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 (المعدل) الى تدقيق الاداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان، واستناداً الى دليل البرامج والسياسات قيد البحث المعد من قبله، اذ يتطلب ضمن هذه الفقرة تحديد السند القانوني القاضي باجراء عملية التدقيق، فضلاً عن الجهة او الفريق المكلف بمهمة التدقيق.

ب- نبذة تعريفية عن الجهة محل التدقيق :-

ويتم ذلك وفق الخطوات ادناه :-

(أولاً) تقديم نبذة تعريفية عن الوزارة المبحوثة وهي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية :- تم استحداث وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بموجب المرسوم رقم 59 لسنة 1939، والمنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 1740 في 19/9/1939 وقد سميت في ذلك الوقت بوزارة الشؤون الاجتماعية، وتعتبر من الوزارات العريقة وقد حدد هذا المرسوم مهام هذه الوزارة، ثم صدر نظام رقم (92) لسنة 1939 وهو اول نظام حدد مهام وتقسيمات

الوزارة، ثم صدرت بعده عدة أنظمة منها نظام رقم (48) لسنة 1941 ونظام رقم (60) لسنة 1941 والذي استحدثت فيه شعبة العمال لإدارة شؤون العمال ورعاية مصالحهم، ثم نظام رقم (53) لسنة 1946 والذي أسس مديرية باسم مديرية العمل والضمان الاجتماعي العامة وترتبط بها مديرية العمل ومديرية الضمان الاجتماعي وشعبة دور العمال والفلاحين، ثم صدر النظام رقم (6) لسنة 1957 والذي أسس مديرية الخدمات الاجتماعية العامة ثم صدر النظام رقم (48) لسنة 1957 والذي استحدثت مديريات عامة أحدهما للعمل والآخر للضمان الاجتماعي، وسميت الوزارة باسم (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية) بموجب النظام رقم (39) لسنة 1967، بعد أن كانت تسميتها (وزارة الشؤون الاجتماعية).

(ثانياً) نطاق عملية التدقيق :-

- (1) يتم تحديد أوجه التدقيق التي تعطيها عملية تدقيق الاداء وهما دائرتا التشغيل والقروض والتدريب المهني .
- (2) تحديد الفترة الزمنية التي تتضمنها عملية تدقيق الاداء وهي للسنوات (2012-2016).
- (3) تحديد الجهات المشمولة بعملية التدقيق وهي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية .

ت- الاجراءات المتخذة لاختيار موضوع التدقيق:- من خلال دراسة الظاهرة اجتماعياً واجراء اللقاءات مع المسؤولين في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، والمعلومات التي تم الحصول عليها من خلال المسح الذي قام به الباحثون لدوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والبيانات التي تم الحصول عليها تم اختيار موضوع التدقيق، واما القيمة التي سيضيفها التدقيق فهي المساعدة في الوقوف على مدى مساهمة الاستراتيجية الوطنية في التخفيف من الفقر في العراق .

ث- مشكلة موضوع التدقيق واثرها على المجتمع :- ان مشكلة التدقيق تتمثل في انتشار ظاهرة الفقر في العراق، واذا لم يتم ايجاد الحلول اللازمة لها فإن هذه المشكلة ستتفاقم ويصعب السيطرة عليها وازدياد اعداد الفقراء تحت خط الفقر، مما يسبب ذلك من اثار اخرى على المجتمع .

ج- السياسة المتبعة من قبل الجهة المعنية لحل مشكلة التدقيق :- اعتمدت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر لمعالجة مشكلة الفقر في العراق .

ثانياً:- منهجية عملية التدقيق

وسيم ذلك وفق الخطوات الثمانية ادناه :-

1- تحديد مشكلة تدقيق الاداء :-

هو تحليل المشكلة الرئيسية الى المشكلات الفرعية المرتبطة بها واختيار المشكلات ذات الاهمية التي تحتاج للتدقيق، ويجب اتباع هذا الاسلوب لانه من غير الممكن تدقيق كافة المشاكل التي تم اكتشافها على ان لا تتجاوز عدد المشكلات الفرعية المختارة عن (5-6) مشاكل، تم اختيار المشكلة الرئيسية المتمثلة ب (انتشار ظاهرة الفقر في العراق والتي تحل الى المشاكل الفرعية الواردة في مصفوفة المخاطر) .

2- تحليل المخاطر وفق مصفوفة المخاطر

يتم في هذه الخطوة وصف المخاطر وتحديد احتمالية وقوعها، وما هو تأثيرها في حالة وقوعها، وما هي الإجراءات المتخذة لمنع وقوع هذا الخطر، وما هو الخطر المتبقي، وأولويات ذلك الخطر باستعمال مصفوفة تحليل المخاطر والتي سيرد ذكرها لاحقاً، ولكن قبل ذلك سنوضح وصف موجز للمصطلحات الواردة في المصفوفة وكيفية استخدامها .

أ- المشكلات الفرعية :-

ويقصد بها المشاكل الفرعية التي حددت في المرحلة الاولى وتدرج تلك المشاكل بشكل عشوائي وليس بحسب اهميتها واولويتها .

ذلك، وتعطى الأوزان الترجيحية الآتية لتحديد مدى

استجابة تلك الجهات:

100-80	79-50	49-0
عالية	متوسط	منخفضة

الخطر المتبقي:-

يمثل الموقف النهائي من الخطر أو الخلل بعد

تحديد مدى استجابة الجهة التي يقوم أداءها وماذا تبقى

منه ويمكن التوصل الى الخطر المتبقي من الفرق بين

الاستجابة والخطر المقدر وكالاتي:

الخطر المتبقي= الخطر المقدر - الاستجابة .

ح- الأولوية:-

في ضوء الخطر المتبقي يمكن للمدقق تحديد

أولويات الأحداث والمشاكل التي سيتم التركيز عليها

في عملية التقييم وبحسب الترتيب والدرجة التي يحصل

عليها، فالمشاكل التي تكون درجة مخاطرها عالية تكون

لها الاولوية في عملية التقييم اي تأتي بالترتيب الاول،

كما يراعى في ذلك عدم اهمال المشكلات الاخرى

الواردة في المصنوفة، الا في حالة انخفاض الخطر

المتبقي لمشكلة ما الى ادنى مستوى فيستبعد من عملية

التقييم .

ونعرض فيما يأتي مصنوفة تحليل المخاطر كما

موضحة في الجدول (1) وقد تم تحديد التقديرات الواردة

فيها من لدن الباحثين، وذلك استناداً الى المعلومات

المجمعة من قبلهم سواءً بالمعايشة الميدانية في موقع

اجراء البحث، فضلاً عن المناقشة والحوار الذي تم اثناء

اجراء المقابلات مع الفريق المختص بدليل البرامج

والسياسات في ديوان الرقابة المالية الاتحادي بغية

التوصل الى تقديرات واقعية واكثر دقة.

ب- الاحتمالية:-

تقدير احتمال وقوع المشكلة أو الحدث أو

استمراره ويعتمد على نتائج دراسة المدقق للحالة التي

سوف تحدث وتعطى أحد الأوزان الترجيحية الآتية

وبحسب كل حالة:-

10-8	7-5	4-1
مرجح	متوسط	غير مرجح

ت- التأثير:

مدى تأثير المشكلة على أوجه النشاط في حالة

حدوثه، أو اذا كان قد حدث ويمكن قياسه بالوقت

والنوعية والكلفة، إن التأثير الممكن على الحدث أو

الموقف يختلف بدرجة كبيرة في حالة خطر الأداء،

فالتأثير ممكن ان يقع على التوقيت أو النوعية أو كلفة

أنشطة الإدارة العامة، أما في مجال الخطر التشغيلي،

فإن التأثير ممكن أن يقع في نوعية المساءلة والمراقبة،

والأوزان الترجيحية لهذا الحقل تتمثل بالآتي :

10-8	7-5	4-1
جوهري	متوسط	غير جوهري

ث- الخطر المقدر:

تقدر المخاطر من الحقلين السابقين في المصنوفة

والمتمثلة باحتمالية حدوث الحالة غير المرغوب فيها

وتأثيرها المتوقع على كل مجال من مجالات الخطر

أي (الخطر المتوقع = الاحتمالية*التأثير) .

ج- الاستجابة:

تمثل الاستجابة موقف الجهة التي يتم إجراء عملية

تقويم لأدائها من تجاوز نقاط الخلل أو المخاطر

المشخصة، وماهي الاجراءات المتخذة من قبلها بصدد

جدول (1) مصفوفة تحليل المخاطر

الأولية	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	المشكلة الرئيسية
أعلى درجة (1)	الخطر المتبقي = 5-4	الاستجابة (0) (100)	الخطر المقدر = 3×2=	التأثير (1) (10)	الاحتمالية (10-1)	المشاكل الفرعية	
2	14	50	64	8	8	عدم وجود برامج اقراض لانشطة مدرة للدخل	انتشار ظاهرة الفقر في العراق
3	11	70	81	9	9	انخفاض معدلات الاجور اليومية للعمال	
5	6	50	56	8	7	قلة مكاتب تشغيل	
4	9	55	64	8	8	ضعف دور المراكز الحرفية المسائية وبرامج التدريب في توفير مهن مدرة للدخل للفقراء	
1	22	50	72	9	8	ضعف التمويل المالي	

5- اسئلة التدقيق

3- اهداف تدقيق الاداء للاستراتيجية

يفضل صياغة ثلاثة الى ستة اسئلة رقابية بشكل عام، وتكون اسئلة التدقيق كالاتي:-

أ- ماهي المبالغ المخصصة والممولة والمصرفية على انشطة الاستراتيجية؟

ب- هل تم وضع برامج اقراض ؟ ماهو عدد المقترضين ؟ وهل توجد برامج تدريب للمقترضين ؟ وهل توجد حملات توعية للفقراء للاستفادة من برامج القروض ؟

ت- هل تم تعديل الحدود الدنيا لمعدلات الاجور اليومية ؟ وهل توجد زيارات تفتيشية لمراقبة حسن تطبيق ذلك ؟

ث- هل تم تعريف العاملين بحقوقهم ؟ وهل توجد وحدات في مكاتب التشغيل يستطيع العاملون باجر مراجعتهم عند عدم التزام ارباب العمل بالقانون ؟

ج- هل تم تنظيم حملات توعية للفقراء للالتحاق بالمراكز وبرامج التدريب ؟

ح- هل تقوم مكاتب التشغيل بالتنسيق مع القطاع الخاص والعام لتوفير فرص عمل ؟ وما هي عدد تلك الفرص؟ هل تقوم مكاتب التشغيل

ضمن هذه الخطوة يتم تحديد اهداف تدقيق الاداء للاستراتيجية، والذي يكون من الأمثل صياغتها بطريقة يمكن من التأكد من تحقيق النتائج المنتظرة لبرنامج أو هيئة حكومية ما، وبذلك يكون الهدف من تدقيق الاداء هنا هو :

المساهمة في الحد من انتشار ظاهرة الفقر في العراق

4- مشكلة التدقيق (عمق التدقيق)

يتم هنا اثاره تساؤل عام يساعد في إرشاد المدقق خلال التدقيق في ايجاد الحل له، اذ ان هذا التساؤل يكون بمثابة مشكلة التدقيق، وبعد تحديد مشكلة التدقيق يحتاج فريق الرقابة إلى تحديد ما إذا كانت المشكلة مرتبطة بفترات زمنية أو بمناطق جغرافية أو بمجموعات سكانية...الخ.

وعليه ستكون مشكلة التدقيق (عمق التدقيق) كالاتي:

الى اي مدى حققت او انجزت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والدوائر التابعة لها ما جاء في الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر؟ واسباب الانحرافات ؟

بالتنسيق مع جهات التدريب لتأهيل وتعزيز مهارات العمل لدى الفقراء ؟

6- معايير التدقيق

وستبرز لدينا هنا صعوبة وضع معايير للقياس بسبب عدم ادراج معيار او مخطط لانشطة الاستراتيجية في الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر للمقارنة معها وتحديد الانحرافات وهي احدى جوانب الضعف في الاستراتيجية التي يجب تلافياها في الاستراتيجيات القادمة، بالاضافة الى عدم وجود معايير دولية خاصة بالموضوع، فموضوع استراتيجية التخفيف من الفقر وضعه البنك الدولي وترك حرية تطبيقه ومتابعة تنفيذه وتدقيقه للدول، وايضاً لا يمكن المقارنة مع دول قريبه للعراق بسبب حتى لو كانت تطبق الاستراتيجية فان عملية تدقيق ادائها بالطرق الاعتيادية او على وفق طرائق احصائية وليس وفق طريقة تدقيق الاداء الحديثة، وبالتالي اعتمد البحث المعايير التالية لغرض تحديد الفجوة بين الواقع الفعلي والسياسة المتبعة في الفقر :-

أ- اهداف وزارة العمل حسب القانون .

(اولاً) الهدف رقم (10) من اهداف الوزارة حسب القانون الذي نص على (القضاء على ظاهرة الفقر عن طريق تقديم مساعدات للفقراء غير القادرين على العمل وتأهيل القادرين مهنيًا واجتماعياً من خلال دعمهم لاقامة مشاريع انتاجية صغيرة) .

(ثانياً) الهدف رقم (2) من اهداف الوزارة حسب القانون الذي نص على (تحديد الحد الادنى للاجور بما لا يقل عن الحد الاعلى للدرجة العاشرة من سلم الدرجات الوظيفية للموظفين).

(ثالثاً) الهدف رقم (9) من اهداف الوزارة حسب القانون الذي نص على (توفير فرص عمل متكافئة لكل قادر عليه) .

ب- معيار زمني:- يتم تحديد السنوات التي سيجري عليها عملية التدقيق، ولاغراض هذا البحث كانت مقارنة السنوات (2012-2016) .

7- جمع المعلومات

الغرض من جمع المعلومات هو كيف يمكن العثور على أجوبة لأسئلة التدقيق السابق ذكرها للإجابة عليها، ووفق طرائق جمع المعلومات المتعارف عليها في عملية التدقيق، وسيتم الحاجة الى المعلومات ادناه للسنوات (2012-2016) :-

أ- التقارير السنوية لمتابعة تنفيذ أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر .

ب- التقارير الفصلية لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية عن متابعة تنفيذ أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر .

ت- الهيكل التنظيمي للوزارة .

ث- بيانات ومعلومات مفصلة اكثر عن تنفيذ الأنشطة من الاقسام التابعة لدائرة التشغيل ودائرة التدريب.

ج- نسب الفقر للعراق والمحافظات وعدد السكان .

ح- اجراء المقابلات مع المسؤولين والموظفين المختصين في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

اما طرائق الحصول عليها فتتمثل في :

أ- المقابلات والحوارات

ب- الزيارات الميدانية

ت- المقارنة

ث- دليل السياسات والاجراءات

8- تخطيط الموارد

وتتضمن اعداد خطة لكل من الموارد البشرية والمادية والوقت المطلوب لاكمال الدراسة الرئيسية التي تحتاج الى تحديدها.

ثالثاً:- نتائج عملية التدقيق

الفقر من (23%) الى (16%)، الا ان ذلك لم يتحقق، فقد اصبحت نسب الفقر في عام 2014 (22,5%) والجدول (2) يوضح اعداد الفقراء وعدد السكان ونسب الفقراء .

يتم هنا عرض نتائج عملية التدقيق، اذ ان الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر تهدف الى تقليص نسبة الفقر بنسبة (30%) اي تخفيض نسبة

جدول (2) نسب الفقر واعداد الفقراء على مستوى العراق ولسنوات (2007، 2012، 2014)

التفاصيل	2007	2012	2014
نسبة الفقر %	22,9	18,9	22,5
عدد السكان (مليون)	30.1	34,2	36
عدد الفقراء (مليون)	6,9	6,5	8,1
(نسبة الفقر في عدد السكان)			

الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، اما مجموع المبالغ المصروفة فقد بلغت (5905184306) دينار اي بنسبة (20%) والتي تعتبر نسبة ضعيفة جداً، اذ خصصت تلك المبالغ المصروفة لتجهيز مراكز التدريب.

اما انشطة الاستراتيجية الاخرى فقد تم تنفيذها حسب طبيعة نشاط عمل الوزارة ودوائرها واقسامها والتي تعتبر احد نقاط الضعف في الاستراتيجية لكون الاستراتيجية تم وضعها بالاستناد الى طبيعة نشاط الوزارة وليس الى المشاكل الواقعية واسباب الفقر الحقيقية، لذا تم تخصيص من الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر لنشاطين فقط من انشطة الاستراتيجية وعلى الموازنة الاستثمارية وهما برنامج القروض الصغيرة وبرنامج تدريب المقترضين.

وسيم صياغة نتائج عملية التدقيق بشكل مفصل اكثر بعد القيام بجمع وتصنيف وتحليل البيانات والمعلومات التي تم الحصول عليها، وسيتم ذلك وفق المشاكل التي تم تحديدها في مصفوفة المخاطر وفق الاولوية:

1. المشكلة الاولى :- ضعف التمويل المالي

يتم هنا التركيز على المبالغ المصروفة والمخصصة لبرنامج القروض الصغيرة ولسنوات (2012-2016) اذ يتضح من نتائج الجدول (3) ان مجموع المبالغ المصروفة لبرنامج القروض للسنوات (2012-2016) هو (66467) مليون دينار والكلفة الكلية بلغت (168250) مليون دينار، وان نسبة المبالغ المصروفة للكلفة الكلية قد بلغت (40%) والتي تعتبر نسبة ضعيفة، بينما بلغت الكلفة الكلية لمشروع تأهيل وتدريب المستفيدين من برنامج القروض الصغيرة هي (30) مليار دينار ضمن الموازنة الاستثمارية على

جدول (3) المبالغ المخصصة والمصروفة لبرنامج القروض الصغيرة وحسب السنوات (2012-2016)

السنة	التخصيص السنوي	التمويل من المالية	المبالغ المصروفة	الكلفة الكلية
	مليون دينار	مليون دينار	مليون دينار	مليون دينار
2012	84 000	8 000	1 200	168 250
2013	72 250	72 250	8 000	
2014	لا توجد موازنة	لا توجد موازنة	50 267	
2015	22 000	لا يوجد تمويل	-----	
2016	15 000	7 000	7 000	
المجموع			66 467	

2. المشكلة الثانية:- عدم وجود برامج اقراض

لانشطة مدرة للدخل

أ- اشارة الى الهدف رقم (10) من اهداف الوزارة حسب القانون الذي نص على (القضاء على ظاهرة الفقر عن طريق تقديم مساعدات للفقراء غير القادرين على العمل وتأهيل القادرين مهنيًا واجتماعياً من خلال دعمهم لاقامة مشاريع انتاجية صغيرة) الجزء الاول من الهدف والمتمثل بالقضاء على ظاهرة الفقر عن طريق تقديم المساعدات للفقراء غير قادرين على العمل تم تحقيقه من خلال الرواتب المصروفة للمعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة وهذا خارج موضوع البحث، اما الجزء الثاني من الهدف وهو تأهيل القادرين مهنيًا واجتماعياً من خلال دعمهم لاقامة مشاريع انتاجية صغيرة، تم تحقيقه من خلال منح قروض لانشاء مشاريع صغيرة مدرة للدخل، حيث اقيم برنامج لمنح الفقراء قروض لانشاء مشاريع في سنة 2012 في بداية البرنامج تم شمول المحافظات السبعة الاكثر فقراً (المتشي، الديوانية، بابل، صلاح الدين، ديالى، كربلاء، واسط) ثم في سنة 2013 تم شمول جميع محافظات العراق عدا اقليم كردستان في هذا البرنامج والفئات المشمولة بالبرنامج (العاطلون عن العمل المسجلون، المعاقون القادرون على العمل، المهجرون العائدون الى محل سكنهم، الارامل والمطلقات المعيلات لاسرهن، المتضررون من العمليات الارهابية، معيلو الاسر غير المستقرة والذين يعيشون في مناطق الطمر الصحي، المتسولون)، اذ يتم هذا البرنامج بالتعاون مع وزارة التخطيط ويتم توزيع المبالغ المخصصة بعد اطلاقها من وزارة المالية وحسب نسب الفقر سنوياً، اما المبالغ المسددة من المقترضين تعود الى وزارة المالية (غير قابلة للتدوير) وهي احد نقاط الضعف

في الاستراتيجية لامكانية اعادة تدويرها واستفادة اكبر عدد ممكن من المقترضين .

ب- عدد المستفيدين من برامج الاقراض

ان اعداد المقترضين وصلت لاعلى عدد في سنة 2014، اذ وصل الى (7184) مقترض، ولادنى عدد في سنة 2016 حيث وصل الى (329) مقترض، وان عدد المقترضات من النساء كان اقل بكثير من عدد المقترضين الرجال على مستوى العراق عدا اقليم كردستان، ولم يتم التركيز على المحافظات الاكثر فقراً في برنامج القروض، فضلاً عن عدم تدوير المبالغ المسددة من المقترضين لاستفادة اكبر عدد ممكن من العاطلين بسبب الية البرنامج.

ت- عدد الفقراء المستفيدين من القروض الذين التحقوا ببرامج التدريب.

تعذر ذلك تحديد عدد الفقراء المستفيدين من القروض والذين التحقوا ببرامج التدريب بسبب عدم وجود قاعدة بيانات مركزية ومفصلة اذ توافرت خاصة بها، اذ توافرت بيانات فقط عن اعداد المتدربين بصورة عامة وليس للمستفيدين من برنامج القروض الخاصة.

ث- عدد الحملات الاعلانية (اجتماعات، برامج تلفزيونية، ملصقات).

كانت حملات التوعية قليلة بالنسبة لحجم مشروع الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، فضلاً عن عدم وجود قاعدة بيانات مركزية والبيانات التي تم الحصول عليها قليلة وغير مفصلة للتوصل الى نتائج اكثر دقة وتفصيل .

3. المشكة الثالثة:- انخفاض معدلات الاجور

اليومية للعمال

أ- اشارة الهدف (2) من اهداف الوزارة حسب القانون على (تحديد الحد الادنى للاجور بما لا يقل عن الحد الاعلى للدرجة العاشرة من سلم الدرجات

الوظيفية للموظفين) تم تنفيذ هذا الهدف من خلال قرار مجلس الوزراء رقم (178) لسنة 2013 بناءً على ما جاء في توصيات لجنة الحد الأدنى لاجر العامل الغير ماهر والذي حدد اجر العامل الغير ماهر ب (250) الف دينار وينفذ من 2013/7/1 وهو اعلى من الحد الاعلى للدرجة العاشرة من سلم الدرجات الوظيفية البالغ (200) الف دينار.

ب- عدد الزيارات التفتيشية المنفذة وعدد المؤسسات التي طبقت المراجعة :-

تركزت الزيارات التفتيشية للجان التفتيش على محافظة بغداد حيث كانت صاحبة العدد الاعلى من الزيارات التفتيشية خلال سنوات الاستراتيجية، ولم تركز الزيارات التفتيشية على المحافظات الاكثر فقراً، وان محافظات (نينوى، صلاح الدين، الانبار) لم تحظ بأي زيارات تفتيشية خلال سنوات (2015، 2016) وذلك بسبب احداث داعش الارهابي على العراق، وكان اعلى عدد زيارات تفتيشية خلال سنة 2013 بواقع (31994) زيارة وادنى عدد زيارات تفتيشية كان خلال سنة 2015 بواقع (24162) زيارة على مستوى المحافظات عدا اقليم كردستان، وكانت نسبة المشاريع المفتشة المخالفة للقانون (18%) من اجمالي المشاريع المفتشة وتم اتخاذ الاجراءات الادارية بها.

ت- عدد البرامج والاعلانات المنجزة:

في ضوء البيانات المستحصل عليها، يلاحظ ان هناك ضعفاً في برامج التوعية والاعلانات بكافة انواعها.

ث- عدد الوحدات في مكاتب التشغيل في المحافظات:

حسب التقارير الفصلية لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية فإن الوحدة موجودة في قسم التفتيش المركزي في مقر دائرة العمل وشعب التفتيش في المحافظات وهي (15) شعبة، وعملها مستمر في زيارة ومقابلة اصحاب العمل والعمال، مما يدل على ان في كل محافظة تتواجد وحدة تشغيل واحدة فقط وهو عدد

قليل بالنسبة للمحافظة، فضلاً عن عدم تحديد طبيعة العمل وتكميمه للمقارنة بين السنوات .

4. المشكلة الرابعة :- ضعف دور المراكز الحرفية

المسائية وبرامج التدريب في توفير مهن مدرة

للدخل

أ- عدد الفقراء الملتحقين بالمراكز وبرامج التدريب. عدم وجود مراكز حرفية مسائية، وحسب طبيعة نشاط الوزارة تقيم دائرة التدريب المهني عدد من الدورات الصباحية التعليمية (اللغة الانكليزية والحاسوب وغيرها) والمهنية (الحدادة وتصلح الموبايل والخياطة وغيرها) للفقراء .

ب- عدد الحملات وعدد النواحي المشمولة.

بلغ عدد الاعلانات واللقاءات في سنة 2013 (35) اعلان و (20) لقاء بشكل يفوق السنوات الاخرى، فضلاً عن وجود نواحي اخرى لم يتم تحديدها كمياً من قبل الدوائر المبحوثة .

5. المشكلة الخامسة :- قلة وجود مكاتب التشغيل

أ- اشار الهدف (9) من اهداف الوزارة حسب القانون الذي نص على (توفير فرص عمل متكافئة لكل قادر عليه)، تم توفير فرص عمل للعاطلين المسجلين في قاعدة بيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية من خلال زيارات وتنسيقات لجان التفتيش مع القطاعين العام والخاص، اذ بلغ اقصى عدد للزيارات في سنة 2012 بواقع (4346) زيارة، ثم بدأ بالتناقص الى ان وصل في سنة 2016 الى (2211) زيارة، وقد بلغت عدد الفرص الواردة اقصى حد لها في سنة 2012 (8581) فرصة ثم بدأت بالتناقص الى ان وصلت في سنة 2016 الى (1619) فرصة على مستوى العراق عدا اقليم كردستان وللقطاعين الحكومي والخاص، اذ لوحظ قلة عدد الزيارات للقطاع الحكومي مقارنة بالقطاع الخاص ورغم ذلك تم الحصول على فرص عمل اعلى من القطاع الحكومي حيث بلغ مجموع

بعدد (19040) متدرباً من الدورات المهنية والتعليمية في جميع مراكز التدريب الشعبية والمهنية والبالغ عددها 32 مركز تدريب، وبسبب قلة التخصيصات المالية وعدم صرف مكافئة مالية للمتدرب والبالغة (5000) دينار، مما أدى إلى قلة الإقبال على الدورات التدريبية من قبل العاطلين عن العمل.

في ضوء النتائج التي تم التوصل إليها عبر أعداد تقرير تدقيق أداء أنشطة الوزارة المبحوثة وفقاً لدليل البرامج والسياسات تم اثبات فرضية البحث والتي مفادها (ان تدقيق أداء أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية وفق دليل البرامج والسياسات يؤدي إلى الوقوف على مستوى تنفيذ الاستراتيجية وما حققته من أهدافها) .

المبحث الرابع / الاستنتاجات والتوصيات

أولاً:- الاستنتاجات

- 1- دليل البرامج والسياسات المعد من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتعاون مع محكمة التدقيق الهولندية خطوة حديثة وجيدة في عملية تدقيق الاداء للسياسات والبرامج، لما يقدمه من تحليل واسع ودقيق للمشكلات .
- 2- عدم تحقيق الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر هدفها بتخفيف الفقر في العراق بنسبة (30%) اي تخفيض نسبة الفقر من (23%) الى (16%) في نهاية فترتها، بسبب تأخر ورود التخصيصات مما أدى إلى تأخر تنفيذ أنشطة ومشاريع تخفيف الفقر وتدني نسب التنفيذ .
- 3- ضعف التمويل المالي للاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر بالرغم من رصد التخصيصات المالية اللازمة لها .
- 4- تقترح بعض المشاريع إلى التخطيط على وفق رؤية واقعية تخدم حال الفقر في المحافظات، إذ لم يتم التركيز على المحافظات الأكثر فقراً (المتى، الديوانية، بابل، صلاح الدين، ديالى، كربلاء،

الزيارات للقطاع الحكومي (5003) زيارة وتحصيل (13978) فرصة عمل، اما الزيارات للقطاع الخاص بلغت (11990) زيارة للحصول على (13656) فرصة عمل على مستوى العراق عدا اقليم كردستان وخلال السنوات (2012-2016)، ولم يتم التركيز على المحافظات الأكثر فقراً.

كما وصل عدد المشتغلين إلى أعلى حد في سنة 2015 بواقع (1605) مشتغل وأدنى حد في سنة 2016 بواقع (148) مشتغل، ولكن كمقارنة بين عدد المشتغلين وعدد الزيارات والفرص الواردة فنسبة المشتغلين ضعيف جداً، حيث بلغ مجموع الزيارات للقطاعين (حكومي وخاص) (16993) زيارة وعدد الفرص للقطاعين (27634) فرصة وعدد المشتغلين للقطاعين (3993) مشتغل خلال سنوات (2012-2016) وعلى مستوى العراق عدا اقليم كردستان، أي بنسبة (14%) مشتغل من عدد الفرص و (23%) مشتغل من عدد الزيارات، وهنا كان عدد المشتغلين في القطاع الخاص أكثر بكثير من القطاع عام حيث بلغ (3061) مشتغل في القطاع الخاص و (932) مشتغل في القطاع العام، بالإضافة إلى أن عدد الذكور المشتغلين فاق بشكل كبير عدد المشتغلات الإناث بواقع (3604) مشتغل و (389) مشتغله للقطاعين (حكومي وخاص) على مستوى العراق عدا اقليم كردستان خلال السنوات (2012-2016)، وايضاً لم يتم التركيز على المحافظات الأكثر فقراً .

ب- عدد الفقراء المتدربين المستفيدين:

يتضح ان أعداد المتدربين في الدورات التدريبية التي تعقد لتدريب العاطلين المسجلين في بغداد والمحافظات منها الدورات التعليمية المتمثلة بـ (اللغة الانكليزية ، الحاسبات ، اللغة العربية)، الدورات التدريبية المهنية المتمثلة بـ (النجارة ، الحدادة ، تكييف ، تبريد، كهرباء ، صيانة موبايل)، إذ بلغ أعداد المشاركين فيها لأعلى مستوى له في سنة 2013

- 6- التنسيق وبذل جهود اكبر لرفع مستوى الاداء وتحقيق الاهداف المخطط لها .
- 7- التنسيق مع وزارة المالية في تدوير المبالغ المسددة من قبل المقترضين في برنامج القروض المدرة للدخل لاستفادة اكبر عدد ممكن من الفقراء من هذه القروض .
- 8- المساواة بين الرجال والنساء ودعم المرأة العراقية من خلال أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر .

المصادر

- 1- ISSAI 3100 ، ارشادات رقابة الاداء / مبادئ رئيسية ، الصادر عن المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي) .
- 2- اللجنة العليا لسياسات التخفيف من الفقر، الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، 2009.
- 3- ديوان الرقابة المالية الاتحادي، دليل تقويم الاداء للبرامج والسياسات المعد بالتنسيق مع محكمة التدقيق الهولندي، 2019.
- 4- ديوان الرقابة المالية الاتحادي، دليل تقويم الاداء للبرامج والسياسات، 2013 .
- 5- وزارة التخطيط، الادارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، تقرير الانجاز المتحقق للاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2010-2014، 2016 .
- 6- وزارة التخطيط، تقارير متابعة تنفيذ أنشطة استراتيجية التخفيف من الفقر للسنوات 2011.
- 7- السالم، مؤيد سعيد، اساسيات الادارة الاستراتيجية، الطبعة الاولى، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2005.
- 8- عذاب، اختيار عباس، دور رقابة الأداء في الحد من الفساد الإداري والمالي - بحث تطبيقي في الشركة العامة لتسويق الادوية والمستلزمات الطبية ، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ، بغداد 2009.

- واسط) وتلبية احتياجات الفقراء رغم انه يعد من احد اهداف الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر .
- 5- أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر ما هي الا طبيعة نشاط عمل الوزارة، وليس بالاستناد الى المشكلات الواقعية واسباب الفقر الحقيقية .
- 6- بالرغم من ضعف التمويل المالي لانشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، الا ان وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مستمرة في تنفيذ هذه الأنشطة .
- 7- المبالغ المسددة من قبل المقترضين في برنامج القروض المدرة للدخل تعود الى وزارة المالية وعدم تدويرها لاستفادة اكبر عدد ممكن من الفقراء .
- 8- عدم المساواة بين الرجال والنساء واغلب أنشطة الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر تظهر تفوق نسب الذكور على الاناث .

2- التوصيات

- 1- الابتعاد عن طرائق تدقيق الاداء التقليدية في تدقيق اداء السياسات والبرامج والاتجاه نحو دليل البرامج والسياسات المعد من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتعاون مع محكمة التدقيق الهولندية .
- 2- التركيز مستقبلاً على المحاسبة والمسائلة عند عدم تنفيذ الأنشطة في الاستراتيجيات القادمة .
- 3- التنسيق والمتابعة بين وزارة المالية ووزارة التخطيط ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية حول موضوع التمويلات المالية للاستراتيجية .
- 4- اتخاذ ما يلزم للتركيز على المحافظات الاكثر فقراً مستقبلاً .
- 5- وضع استراتيجيات وخطط للتخفيف من الفقر اكثر واقعية بالاستناد الى واقع حال الفقر في العراق والمشكلات المسببة له .

11- القرشي، اياد رشيد، التدقيق الخارجي منهج علمي نظرياً وتطبيقياً، ط1، دار المغرب للطباعة والنشر، بغداد، 2011.

12-Ajluni, M, Social Determinats for Health in Jordan . Cain: World Health organization Estern Mediterranean Regional office, 2006.

9- الغالبي، طاهر محسن و ادريس، وائل محمد، الادارة الاستراتيجية منظور منهجي متكامل، دار وائل للنشر، عمان، 2007.

10- الغالبي، طاهر محسن منصور و العامري، صالح مهدي محسن، الادارة والاعمال، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2014.