

## برنامج التعليم العالي وسياسة الانفاق الحكومي

على الجامعات الحكومية للمدة (2018-2020)

THE Higher Education programme and the Government Spending Policy  
on the Public Vniversities

م.د. بتول حسن رداد الزبيدي

ديوان الرقابة المالية الاتحادي

### المستخلص

تؤدي النفقات العامة في العراق الدور البارز والمهم بوصفها المكوّن الاساسي من مكونات البرنامج الحكومي لوزارة التعليم العالي والتي تغطي اهداف البرنامج، منها لمشاريع على مستوى كل الجامعات العراقية والبالغ عددها (85) مشروع و(130) برنامج وترجع اهمية النفقات العامة كونها هي الاداة، التي تستخدمها الدولة لرسم سياستها الاقتصادية، وتحقيق الاهداف التي تسعى لتحقيقها في كافة جوانب الانشطة العامة، وإن المبررات الاساسية في اتباع هذا البرنامج هو لتحقيق اهداف البرنامج منها للارتقاء بدخول الجامعات بالتصنيفات العالمية. ان الانفاق الحكومي على التعليم وكنسبة معينة من الموازنة العامة للدولة باعتبار التعليم هو عامل اساسي في احداث التطور والتقدم للبلد بالإضافة الى إسهامه في تطوير الموارد البشرية وتهيئة الكادر البشري وهذا ما يتطلب توفير النفقات الكبيرة لذلك القطاع المهم.

THE Higher Education programme and the Government  
Spending Policy on the Public Vniversities

### ABSTRACT

Public expenditures in Iraq play a prominent and important role as it constitutes the main component of the government program of the Ministry of Higher Education, which covers various objectives, including

(projects at the level of all Iraqi universities, which number and other programs. The importance of public expenditures is due to the fact that it is the tool used by the state To formulate its economic policy, and to achieve the goals that it seeks to achieve in all aspects of public activities. The basic justification for following this program is to achieve the goals of the program to improve the entry of universities into international rankings. Government spending on education is also considered as a percentage of the state's general budget, considering education is a key factor in The development and progress of the country in addition to its contribution to the development of human resources and the preparation of human cadres, and this requires the provision of large expenditures for this .important sector

#### أهمية البحث:-

تكمل أهمية البحث ان تطور الجامعات العراقية له دور فعال في بناء الاقتصاد العراقي وتحقيق اهدافها بشكل فعال ، يجب ان تكون ذات تخصيص مالي يتناسب مع حجم أهمية وزارة التعليم العالي.

#### مشكلة البحث:-

تكمل مشكلة البحث بانخفاض الانفاق الحكومي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي التي لا تتناسب مع اهداف البرنامج الحكومي لتنفيذ مشاريع استراتيجية التي تسعى لتحقيقها.

#### فرضية البحث:-

يستند البحث الى فرضية مفادها (لتحقيق اهداف البرنامج الحكومي فلا بد من تنفيذ مشاريع استراتيجية تسعى وزارة التعليم العالي لتحقيقها وذلك بتوفير التخصيصات المالية لتحقيق تلك المشاريع والبرامج).

#### أهداف البحث:-

يهدف البحث الى تحقيق الاهداف التالية:-

1. مدى كفاية التخصيصات المالية لوزارة التعليم العالي لتحقيق اهداف البرنامج الحكومي للجامعات العراقية.

2. تحليل الإنفاق الحكومي لوزارة التعليم العالي من المبالغ المخططة ونسب التنفيذ الفعلي لتلك الوزارة.

منهجية البحث:-

تم اعتماد الاسلوب التحليلي لنفقات الحكومية لوزارة التعليم العالي وحسب مدة البرنامج الحكومي (2018-2020).

هيكلية البحث:-

المبحث الاول:- الاطار النظري للنفقات الحكومية وبرنامج الحكومة.

المبحث الثاني:- تحليل النفقات الحكومية لوزارة التعليم العالي للمدة 2018-2020

### المبحث الاول: الاطار النظري للنفقات الحكومية وبرنامج الحكومة.

#### أولاً- مفهوم الإنفاق الحكومي :-

تُعدُّ النفقات العامة للدولة الأداة الرئيسة لتحقيق أهداف الدولة سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية ومن خلال ملاحظه مفاهيم عدة للنفقات العامة منها:-

هي " المبالغ النقدية التي تقوم الدولة بأنفاقها، لإشباع الحاجات العامة "(1).و يعرف الإنفاق العام (الحكومي ) " هو مجموع ما تدفعه الدولة بمختلف هيئاتها من نفقات نقدية بقصد الحصول على الموارد اللازمة للقيام بالخدمات المشبعة للحاجات العامة "(2).وعرفت النفقات العامة أيضا " بأنها مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل اشباع حاجات عامه "(3).

بناءً على ما تقدم الإنفاق الحكومي هو المبالغ النقدية التي تنفقها الدولة بعد تحديدها وقرارها في الموازنة العامة للدولة سنويا.

#### ثانياً- مفهوم الإنفاق على التعليم:-

" هو المبالغ النقدية التي تخصصها الحكومة بوصفها نسبة من الموازنة العامة للدولة بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي من خلال الفرص التعليمية لجميع افرادها ، فتتحمل الدولة كافة النفقات الخاصة بالمستلزمات والخدمات المتعلقة بالتعليم"(4).

#### ثانياً- مفهوم البرنامج الحكومي

هو برنامج الحكومة الخاص لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي للسنوات 2018-2020 اي لثلاث سنوات ولتحقيق خمسة اهداف رئيسية عن طريق تنفيذ (85) مشروعا واكثر من (130) برنامجا.(5).

ثالثاً-اهداف البرنامج الحكومي لوزارة التعليم العالي للمدة(2018-2020)

1. اعتبار دخول الجامعات العراقية في التصنيفات العالمية كهدف اساسي ومؤشر لجودة التعليم العالي في العراق لهذا يجب على كل رئيس جامعة ان يقدم جدولاً زمنياً محدد لدخول جامعتهم في تلك التصنيفات.
2. اعتماد توأمة حقيقية للجامعات العراقية مع الجامعات العالمية وهذا يتم من خلال الدراسة وتدريب المشتركين وتبادل رسائل الاختبار ومخرجات البحث العلمي.
3. تقوم الوزارة بتقديم خططها السنوية لخفض الترهل واشاعة الاجواء الأكاديمية والابحاث والحياة الجامعية بهدف رفع المستويات العلمية والسعي للتعاقد مع الدولة او الشركات لإنجاز الاعمال.
4. التشجيع على تأسيس الجامعات الاهلية ذات معايير جودة عالية بالإضافة الى تشجيع التعليم الموازي وكذلك ادخال التعليم عن بعد ووضع الجامعات الحالية تحت الاختبار سواء لرفع المستوى او لإلغاء اجازة الجامعات الغير جادة.
5. تشجيع الاستثمار في توسيع الكليات الحكومية ورفع مستوياتها العلمية والأكاديمية من قبل القطاع الخاص العراقي والاجنبي او جامعات الاجنبية بحيث تصبح للكلية او الجامعة نظيراً لها.

يمكن توضيح تفاصيل الاهداف اعلاه في الجدول أدناه.(6).الجدول(1)

رقم الهدف	الهدف	عدد المشاريع	القسم المسئول عن تحقيق الهدف
الاول	دخول الجامعات العراقية في التصنيفات العالمية	4	جهاز الاشراف، البحث والتطوير الأعمار والمشاريع.
الثاني	توأمة حقيقية للجامعات العراقية مع الجامعات العالمية.	24	البعثات والطاقات العامة، الدراسات والتخطيط والمتابعة، البحث والتطوير، الاعمار والمشاريع.
الثالث	خفض الترهل واشاعة الاجواء الأكاديمية والابحاث والحياة الجامعية ورفع المستويات العلمية.	44	البعثات والطاقات العامة،جهاز الاشراف، القانونية والادارية، الدراسات والتخطيط والمتابعة، البحث والتطوير، الاعمار والمشاريع.

الرابع	تأسيس الجامعات الاهلية بمعايير وجودة عالمية وتشجيع التعليم الموازي	9	التعليم الاهلي، القانونية والادارية، البحث والتطوير.
الخامس	الاستثمار في توسيع الكليات الحكومية ورفع مستوياتها العلمية والأكاديمية من قبل القطاع الخاص العراقي والاجنبي.	4	التعليم الاهلي، قسم العقود الحكومية، المالية، جهاز الاشراف.
المجموع		85	المبلغ الكلي المطلوب 2363876610000(الف دينار)

الجدول: من إعداد الباحثة بالاعتماد على:- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، مكتب وكيل الوزراء للشؤون الادرية، البرنامج الحكومي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ص4.  
رابعا- الموازنة العامة والبرنامج الحكومي

نصت المادة(4- اولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم(6) لسنة 2019 " تعد الموازنة العامة الاتحادية على اساس تقديرات التنمية الاقتصادية والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي والتنمية المستدامة والسياسة الاقتصادية والتطابق مع البرنامج الحكومي والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق وتقليل التقلبات في الانفاق الحكومي وإنجاز الكفوء لتحصيل الايرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والانتاج النفطي والايادات الضريبية والرسوم والايادات الاخرى(7).

بناء على نص المادة اعلاه على البرنامج الحكومي لجميع الوزارات العراقية ومنها وزارة التعليم العالي، لا يتناسب نص المادة مع التخصيصات المقررة في الموازنة العامة.

### المبحث الثاني:- تحليل النفقات الحكومية للمدة 2018-2020

#### الأول:- نفقات وزارة التعليم العالي كنسبة من الموازنة العامة

نسبة النفقات المخططة الوزارة الى اجمالي النفقات العامة في الموازنة

الجدول (2)

السنة	النفقات المخططة	النفقات العامة	نفقات وزارة التعليم العالي	نسبة نفقات التعليم العالي إلى النفقات الإجمالية (2:1)%
2018	104158183	2310783	22	
2019	133107616	2865174	2	
*2020	148608809	-	-	

الجدول: من إعداد الباحثة بالاعتماد على:-

- وزارة العدل، جريدة الوقائع العراقية ، أعداد مختلفة.
- \* الموازنة لم تقر من قبل البرلمان، ولم تكتسب الشرعية القانونية.
- العمودان (3) من إعداد الباحثة.

يتضح من الجدول (1) ما يأتي:-

1. تراوحت نسبة النفقات الخاصة بوزارة التعليم العالي كنسبة من الموازنة العامة بين (2-22%)، وهي نسبة ضئيلة جدا مقارنة بحجم الانفاق للعام على مستوى الجامعات العراقية والبالغ عددها (35) \* جامعة حكومية والتي تحتوي على العديد من التشكيلات التابعة لها وبالتالي لا يتناسب حجم الانفاق مع الاهداف المقررة في البرنامج الحكومي منها اعتماد الجودة في التعليم في جميع الجوانب العملية التعليمية. كما لا يتناسب مع المبلغ الذي تم تقديره وفق البرنامج للمدة (2018-2020) والبالغ (2363876610) الف دينار.
  2. ان هذه النسبة هي غي كافية لتحسين البيئة الجامعية وتوفير المستلزمات المطلوبة سواء كانت للتدريسين او الطلبة على مستوى كل جامعة.
- ثانيا- النفقات الفعلية لوزارة التعليم العالي

الجدول (3)

نسبة التغير للنفقات الفعلية لوزارة التعليم العالي

مليون دينار

السنة	النفقات العامة الفعلية	معدل التغير %
2018	2581917	-
2019	2378418	(8)
2020	2198589	(8)

الجدول: من إعداد الباحثة بالاعتماد على:-

وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، شعبة توحيد الحسابات. سنوات مختلفة

العمود (2) من إعداد الباحثة.

يتضح من الجدول (2) ما يأتي:-

انخفاض مبلغ النفقات الفعلية خلال سنوات الدراسة من (2018-2020) والتي تراوحت بمعدلات سالبة (8%)، وهذا لا تتناسب مع حجم البرنامج الوزاري الذي أعدته الحكومة من أجل تحقيق اهداف ذلك البرنامج.

ثالثاً- موازنة التعليم العالي بشقيها (الجارية والاستثمارية).

الجدول (4) النفقات الجارية والاستثمارية الفعلية لوزارة التعليم العالي

السنة	النفقات الجارية (1)	النفقات الاستثمارية (2)	اجمالي النفقات (3)	نسبة النفقات الجارية الى الاجمالي (3:1) %	نسبة النفقات الاستثمارية الى الاجمالي (3:2) %
2018	2261257	20660	2581917	88	-
2019	2122192	256226	2378418	89	10

1	99	2198589	9237	2189352	2020
---	----	---------	------	---------	------

الجدول: من إعداد الباحثة بالاعتماد على:-

- وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، شعبة توحيد الحسابات، سنوات مختلفة.

رابعا- مدى تحقيق الاهداف وفقا للبرنامج الحكومي

الجدول ادناه يوضح مدى تحقيق اهداف البرنامج الحكومي لوزارة التعليم العالي خلال مدة الدراسة.

اهداف برنامج وزارة التعليم العالي (2018-2020)	مدى تحقق الاهداف من وجهة نظر الباحثة
1. اعتبار دخول الجامعات العراقية في التصنيفات العالمية كهدف اساسي ومؤشر لجودة التعليم العالي في العراق لهذا يجب على كل رئيس جامعة ان يقدم جدولاً زمنياً محدد لدخول جامعتة في تلك التصنيفات.	ان مؤشر الجودة في الجامعات العراقية يتطلب الالتزام بمعايير الجودة وفقاً لما تم الاتفاق عليه في مؤتمر اليونسكو للتعليم والذي يجب ان يشمل جميع الانشطة والوظائف ومنها البرامج التعليمية والبحوث العلمية ، والطلاب والمباني والمرافق والادوات بالإضافة الى توفير البنى التحتية لمؤسسات التعليم العالي. (8) ومن خلال ذلك لوحظ ان حجم النفقات العامة لوزارة التعليم العالي لا تتناسب مع حجم الانفاق لمؤشر الجودة ودخول الجامعات العراقية في التصنيفات العالمية مما اثر حجم الانفاق سلباً على تحقيق الهدف الاول من البرنامج. وتدني جودة التعليم والابداع وهذا مظهر من مظاهر الخلل في سياسة التخطيط البحث العلمي.
2. اعتماد توأمة حقيقية للجامعات العراقية مع الجامعات العالمية وهذا يتم من خلال الدراسة وتدريب المشتركين وتبادل رسائل الاختبار ومخرجات البحث العلمي.	ان مشروع التوأمة العلمية بين الجامعات الذي يهدف الى الارتقاء بواقع البحث العلمي الاكاديمي في مؤسسات التعليم العالي العراقي كما ونوعاً وتعزيز مساحة الاشراف المشترك في مجال الدراسات العليا والمؤتمرات وتفعيل

<p>اجراءات ضمانات الجودة والاعتماد الاكاديمي.</p>	
<p>تخفيض الترهل بين الجامعات فعلا الحكومة ان تعمل على:- -انشاء مراكز بحثية مشتركة بين الجامعات العراقية. -تنفيذ المشاريع الاستثمارية في الجامعات وبشكل خاص المشاريع المتوقعة. -تشجيع التعليم الموازي وانشاء الجامعات الاهلية.</p>	<p>3. تقوم الوزارة بتقديم خططها السنوية لخفض الترهل وانشاعة الاجواء الأكاديمية والابحاث والحياة الجامعية بهدف رفع المستويات العلمية والسعي للتعاقد مع الدولة او الشركات لإنجاز الاعمال.</p>
<p>لقد سمجت الحكومة بانشاء الجامعات التعليم الغير حكومية او ما تسمى بالمؤسسات الاهلية، حيث يمثل قطاع التعليم الغير حكومي (الاهلي) لغاية اخر تحديث بتاريخ 2019/7/27 بلغت (75) جامعة حيث نرى ان زيادة اعداد الجامعات الاهلية في ضوء قانون التعليم رقم (25) لسنة 2016 ووفق المادة (36) اولا التي تنص "تستوفي الوزارة من الجامعات والكليات والمعاهد الاهلية رسما سنويا (3%) من اجمالي الإيرادات السنوي للجامعة او المعهد" ان ضئالة نسبة الرسم وهي قليلة جدا لا تتناسب مع حجم الإيرادات الجامعات الاهلية كما هو متعارف عليه وبالتالي ان زيادة نسبة الرسم سوف تؤدي الى زيادة في حجم الإيرادات الاخرى للوزارة</p>	<p>4.التشجيع على تأسيس الجامعات الاهلية ذات معايير جودة عالية بالإضافة الى تشجيع التعليم الموازي وكذلك ادخال التعليم عن بعد ووضع الجامعات الحالية تحت الاختبار سواء لرفع المستوى او لإلغاء اجازة الجامعات الغير جادة.</p>

<p>التعليم العالي وتوجيه تلك الزيادة لتحقيق الهدف الرابع من البرنامج.</p>	
<p>تشجيع الاستثمار في الجامعات الحكومية بهدف تحسين الوضع التعليمي وتوفير النفقات من خارج موازنة الدولة .بهدف تشجيع الاستثمار الجامعي.</p>	<p>5.تشجيع الاستثمار في توسيع الكليات الحكومية ورفع مستوياتها العلمية والأكاديمية من قبل القطاع الخاص العراقي والاجنبي او جامعات الاجنبية بحيث تصبح للكلية او الجامعة نظيرا لها.</p>

### الاستنتاجات Conclusions

1. اعتبار دخول الجامعات العراقية في التصنيفات العالمية كهدف اساسي ومؤشر لجودة التعليم العالي في العراق لهذا يجب على كل رئيس جامعة ان يقدم جدولاً زمنياً محدد لدخول جامعتة في تلك التصنيفات.
2. تراوحت نسبة النفقات الخاصة بوزارة التعليم العالي كنسبة من الموازنة العامة بين (2-22%)، وهي نسبة ضئيلة جداً مقارنة بحجم الانفاق للعام على مستوى الجامعات العراقية والبالغ عددها (35) جامعة حكومية والتي تحتوي على العديد من التشكيلات التابعة لها وبالتالي لا يتناسب حجم الانفاق مع الاهداف المقررة في البرنامج الحكومي منها اعتماد الجودة في التعليم في جميع الجوانب العملية التعليمية.
3. نصت المادة(4-4) اولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم(6) لسنة 2019 " تعد الموازنة العامة الاتحادية على اساس تقديرات التنمية الاقتصادية والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي والتنمية المستدامة والسياسة الاقتصادية والتطابق مع البرنامج الحكومي والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق وتقليل التقلبات في الانفاق الحكومي وإنجاز الكفوء لتحصيل الايرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والانتاج النفطي والايادات الضريبية والرسوم والايادات الاخرى.
4. انخفاض مبلغ النفقات الفعلية خلال سنوات الدراسة من(2018-2020) والتي تراوحت بمعدلات سالبة(8%)، وهذا لا تتناسب مع حجم البرنامج الوزاري الذي أعدته الحكومة من اجل تحقيق اهداف ذلك البرنامج.

**التوصيات** **Recommendations**

1. ضرورة الالتزام بمعايير الجودة وذلك حسب مؤتمر اليونسكو للتعليم لكون المعيار شمل جميع الأنشطة والوظائف منها البنى التحتية للجامعات والبحوث العلمية المنشورة.
2. التوسع في انشاء الكليات التكنولوجية وكليات خدمة المجتمع التي تخدم سوق العمل المحلي والاقليمي.
3. تشجيع انشاء شراكات بين الجامعات وبعضها على المستوى المحلي والاقليمي والدولي.
4. زيادة نسبة الانفاق العام من الموازنة العامة الى وزارة التعليم العالي بهدف تحقيق اهداف البرامج الحكومي لارتقاء بمستوى الجامعات العراقية وتصنيفها عالميا.

الهوامش:

- 1 ( د. محمد شاكر عصفور , أصول الموازنة العامة , ط 2, دار الميسرة للتوزيع والطباعة،عمان،2009 , ص 260 .
- 2 ( د. حسن لطيف الزبيدي ,السياسات المالية، كلية الادارة والاقتصاد ،جامعة الكوفة ،اذا- نيسان ،2014،ص 9.
- 3 ( د . محمود حسين الوادي , زكريا احمد عزام , مبادئ المالية العام , ط 1, دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة , عمان , 2007, ص 117 .
- 4 ( داود عبد الجبار احمد ، دراسة وتحليل اثر مستوى الانفاق الحكومي والنتائج المحلي الاجمالي في حجم الانفاق على التعليم العالي في العراق للمدة من 1995-2009، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد18، العدد67،جامعة بغداد،ص 248.
- 5 ( جامعة بغداد، برنامج الحكومي لجامعة بغداد، تاريخ النشر 2020/8/18.
- 6 ( وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، مكتب وكيل الوزراء للشؤون الادرية، البرنامج الحكومي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ص4.
- 7 ( قانون الادارة المالية الاتحادي رقم(6) لسنة 2019، ص23.
- \* وزارة التعليم العالي، الجامعات الحكومية والاهلية ، الموقع الالكتروني للوزارة ، التحديث الاخير في 2019.
- 8 ( محمد الربيعي، على ضوء البرنامج الوزاري كيف يمكن تحقيق الجودة في التعليم العالي والبحث العلمي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، اوراق التنمية البشرية،ص1.

#### المصادر

1. محمد شاكر عصفور , أصول الموازنة العامة , ط 2, دار الميسرة للتوزيع والطباعة،عمان،2009
2. محمد الربيعي، على ضوء البرنامج الوزاري كيف يمكن تحقيق الجودة في التعليم العالي والبحث العلمي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، اوراق التنمية البشرية.
3. حسن لطيف الزبيدي ،السياسات المالية، كلية الادارة والاقتصاد ،جامعة الكوفة ،اذا- نيسان ،2014.
4. محمود حسين الوادي , زكريا احمد عزام , مبادئ المالية العام , ط 1, دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة , عمان , 2007.
5. داود عبد الجبار احمد ، دراسة وتحليل اثر مستوى الانفاق الحكومي والنتائج المحلي الاجمالي في حجم الانفاق على التعليم العالي في العراق للمدة من 1995-2009، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد18، العدد67،جامعة بغداد.
6. جامعة بغداد، برنامج الحكومي لجامعة بغداد، تاريخ النشر 2020/8/18.
7. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، مكتب وكيل الوزراء للشؤون الادارية، البرنامج الحكومي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
8. قانون الادارة المالية الاتحادي رقم(6) لسنة 2019، ص23.
9. وزارة التعليم العالي، الجامعات الحكومية والاهلية ، الموقع الالكتروني للوزارة ، التحديث الاخير في 2019.

