Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 14 - Issue 2- September 2024 ايلول ٢٠٢٤ - العدد ٢- المجلد ١٤

The specificity of financial and administrative control over the performance of universities in Iraqi law (a comparative study)

[1] Lecturer. Dr Rasha Mohammed Jaafar Mohammed[2] Marwa Bassem Salman Hussein
[1] College of Law, University of Baghdad

Abstract:

Control is one of the most important tools and functions that are undertaken by the competent authorities through procedures used to follow up the progress of the administrative process and ensure non-deviation from the most important goals that were developed according to the plans prepared in advance and evaluate what is being accomplished and hold negligent accountable, and often the concept of control and control work is accurately described as a field for inventorying, monitoring and trolling the negative side of administrative work and indicating the failures only and recommending the maximum penalties and penalties, but in fact The matter is that administrative control has positive aspects and tasks in urging the development of controls for the conduct of business clearly and in accordance with the principle of administrative transparency, and in the event of violation, there will be penalties that vary according to the competent authorities.

The administrative control of universities in Iraq as one of the institutions of higher education, whether governmental or private (private) multiple, such as the control of educational or governmental institutions automatically or self-control is the control of the Ministry of Higher Education and Scientific Research as a competent authority in this regard and the control of other bodies as an external administrative control represented by the Federal Financial Supervision Bureau as the highest independent supervisory authority and specializes in preserving public money.

In general, it can be said that the control of the higher education sector is more like a means of control to eliminate any deviation or error that hinders the goal sought by higher education institutions, which achieves the highest level of providing educational services to raise a scientific level and higher competencies to serve the public interest, and this goal is automatically achieved is the implementation of the law, and this is what the control aims at, as it is not a means to ensure the safety of performance, but also to encourage and persevere in providing the best possible services provided. Scientific at a specific time at a speed that ensures that the application of the law is not violated, thus reaching the highest levels of financial and administrative control objectives on universities.

1: Email: dr.rashaa@uobaghdad.edu.iq
2: Email: marwabasimsalman@gmail.com

DOI 10.37651/aujlps.2024.151008.1292

Submitted: 1/6/2024
Accepted: 17/6/2024
Published: 2/9/2024

Keywords:
Control
Financial and Administrative Control
University Control
Financial Control Bureau.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

خصوصية الرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات في القانون العراقي (دراسة مقارنة)

[١] أ.د. رشا محمد جعفر محمد [٢] مروة باسم سلمان حسين
كلية القانون جامعة بغداد

المستخلص

تُعد الرقابة من أهم الأدوات والوظائف التي يتم مباشرتها من قِبل الجهات المختصة من خلال إجراءات تستخدم لمتابعة سير العملية العملية الإدارية وضمان عدم الحياد عن أهم الأهداف التي وضعت وفق الخطط المُعدة مسبقاً وتقييم ما يتم إنجازه ومُحاسبة المقصرين ، وفي الغالب مايتم وصف مفهوم الرقابة والعمل الرقابي بشكل دقيق على أنه مجال لحصر ومراقبة وتصيد للجانب السلبي من العمل الإداري وبيان أوجه الإخفاقات فقط والتوصية بإنزال أقصى العقوبات والجزاءات إلا أن في حقيقة الأمر أن الرقابة الإدارية لها جوانب ومهام إيجابية في الحث على وضع ضوابط لسير الأعمال بشكل واضح وعملاً بمبدأ الشفافية الإدارية وفي حال مخالفتها يكون هناك جزاءات تختلف بحسب الأجهزة المختصة بذلك .

فالرقابة الإدارية على الجامعات في العراق بوصفها من مؤسسات التعليم العالي سواء كانت حكومية أو خاصة (أهلية) تتعدد ومثالها رقابة المؤسسات التعليمية أو الحكومية بشكل تلقائي أو ذاتي هي رقابة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بإعتبارها جهة ذات إختصاص بهذا الشأن ورقابة الجهات الأخرى بوصفها رقابة إدارية خارجية متمثلة بديوان الرقابة المالية الإتحادي بإعتباره أعلى سلطة رقابية مستقلة ويختص بالحفاظ على المال العام .

وفي مجمل ذلك يمكن القول أن الرقابة على قطاع التعليم العالي هو أشبه بوسيلة ضبط للقضاء على أي إنحراف أو خطأ يعرقل الهدف الذي تسعى إليه مؤسسات التعليم العالي مما يحقق أعلى مستوى لتقديم الخدمات التعليمية للإرتقاء بمستوى علمي وكفاءات عليا خدمة للصالح العام وهذا هدف يتحقق منه تلقائياً هو تنفيذ القانون وهذا ما تهدف إليه الرقابة فهي ليست وسيلة للتأكد من سلامة الآداء بل أيضاً للتشجيع والمثابرة على تقديم أفضل مايمكن تقديمه من خدمات علمية في وقت محدد بالسرعة التي تضمن عدم مخالفة تطبيق القانون وبذلك نصل الى أعلى مستويات أهداف الرقابة المالية والإدارية على الجامعات .

الكلمات المفتاحية: الرقابة ، الرقابة المالية والإدارية ، الرقابة على الجامعات ، ديوان الرقابة المالية.

المقدمة

أخذ موضوع الرقابة دوراً ومكاناً مميزاً وواسع في كافة الأنظمة القانونية وذلك لما له من دور أساسي وحيوي في بناء منظومة الدولة وتقدمها وإرتقاءها وإزدهارها وصولاً لضمان تحقيق المصلحة العامة ، وفي الأمر ذاته ماتسعى له الرقابة بإعتبارها من أهم أدوات تقويم أداء مؤسسات الدولة بصورة عامة والجامعات بصورة خاصة كونها من أهم المرافق العامة المختصة بتقديم خدمات التعليم العالي للمجتمع .

حيث برزت أهمية الرقابة مع إتساع إنشطة الدولة في العصر الحديث بالجانب الإقتصادي وظيفتها من وظيفة الأمن والدفاع والقضاء الى إدارة المشروعات العامة سواء كانت بشكل مؤسسات إقتصادية أو هيئات عامة أو دوائر حكومية وفي جميع المجالات كافة ، مما يقتضي إيجاد جهاز إداري على مستوى من الكفاءة مهمته إدارة هذه المشروعات العامة مما يستوجب وجود تنظيم رقابي مُعين بذاته يضمن للدولة مهمة الرقابة على تلك الأجهزة للتأكد من فاعلية حسن الأداء بالعمل وحمايةً للمال العام من سوء التصرف والإستخدام في غير الأوجه المخصصة له .

وتعد الجامعات من أهم المؤسسات الأكاديمية التي تُعنى بتقديم خدمات التعليم العالي للأفراد بكافة الفروع والإختصاصات القانونية منها والمحاسبية والهندسية والطبية وغيرها سواء كانت جامعات حكومية يتم تأسيسها من قبل الدولة أو أهلية مؤسسة من قبل أفراد معينين وأيضاً تكون تحت إشراف ومتابعة الدولة ومهمتها بناء نواة مجتمع على مستوى من الثقافة والمعرفة وطاقات علمية مواكبة للتطور مقارنةً بباقي جامعات ومؤسسات الدول الأخرى ، حيث يظهر بالمقابل من تلك الخدمات المقدمة للأفراد هناك تخصيصات مالية تُرصد ضمن موازنات الدول للجامعات الحكومية وعلى العكس من ذلك فيما يخص الجامعات الأهلية بمبالغ مستوفاة من الأفراد ، مما يتطلب هناك وجود أجهزة رقابية مختصة بالمراقبة والمراجعة المستمرة على العاملين في تلك المؤسسات لضمان قيامهم بأداء واجباتهم وللحد من التصرفات الغير قانونية والتي تؤدي الى تفشي ظواهر الفساد المالي والإداري والتي باتت شائعة بشكل كبير جداً والمؤدية الى إهدار وضياع المال العام والخاص نتيجة سوء التصرف به وإساءة إستخدام السلطة والإحتيال والرشوة والإختلاس والتزوير مما أدى الى انه أصبح من الأمور المُسلم بها والمألوفة لدى بعض الأفراد وهذا ماتم تأكيده من قبل تقارير وبيانات الأجهزة الرقابية من المؤسسات الخارجية الدولية والأجهزة المختصة في الأمم المتحدة وصولاً لدور الأجهزة الرقابية داخل العراق .

وبهذه الدراسة المُقدمة في المبحث الأول منها سيتم تناول التعريف يالرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات ونبين منها التعريف اللغوي والإصطلاحي وأهمية الرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات ، وكذلك في المبحث الثاني المبررات والمسوغات للرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات وللوقوف بدقة على موضوع الدراسة تم تقسيم المقدمة الى عدة جوانب وفق خطة بحثية وكما يلي:-

أولاً: أهمية الدراسة

تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال :

١- تقويمها اللأداء المالي والإداري للجامعات من خلال دعم وتعزيز مواطن القوة ومعالجة وتلافي مواطن الضعف فيها

٢- بيان قدرة ديوان الرقابة المالية الاتحادي على توفير رقابة سابقة (وقائية) للحد من تكرار المخالفات المشخصة من قبله

٣- بيان المعوقات التي تواجه القائمين بأعمال الرقابة على أداء الجامعات وإيجاد السبل اللازمة للتغلب عليها من خلال التوصيات لتلافيها

٤- تقديم التوصيات بعد الانتهاء من البحث والتي من شأنها تساهم في رفع مستوى أداء الجامعات وتطوير أنظمة الرقابة عليها

ثانياً: إشكالية الدراسة

١- بيان أهمية ودور الرقابة بإعتبارها من عناصر العملية الإدارية الفعالة ولتحقيق اهداف الإدارة وتطوير أساليب ومعايير الرقابة لتتلائم مع طبيعة الدولة ووظائفها في العصر الحديث الذي ترتيب عليها زيادة بالمهام والواجبات ، فلم تعد مهمة الرقابة على أداء المؤسسات غايتها محدودة وتقليدية للتأكد من اعمال تلك المؤسسة قد تمت على الوجه المطلوب فقط وإنما تؤدى بأفضل طريقة بالإفتراض وجود أشكال متعددة ومتنوعة للرقابات

٢- كيفية أداء أعمال الرقابة المالية والإدارية من الجهات الخارجية على أداء العاملين في مؤسسات التعليم العالي وتقييم مستوى أداءهم وإلتزامهم فهل يتم طبقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات وهل هنا دور واضح لتحقيق الأهداف وزيادة الفعالية وتحقيق الكفاءة والجودة في العناصر البشرية العاملة بأعلى المستويات؟

٣- ماهي المعوقات التي تواجه القائمين بأعمال الرقابة المالية والإدارية على أداء المؤسسات التعليمية وهل من الممكن إيجاد وسائل لمعالجة تلك الصعوبات لإنجاز المهمة بوقت قياسي من شأنه التأثير بصورة إيجابية على عمل المؤسسة ؟

٤- هل من الممكن تفعيل وسائل رقابة ألكترونية على أداء مؤسسات الدولة بصورة عامة وعلى أداء الجامعات بصورة خاصة ؟

ثالثاً: منهجية الدراسة

ان دراستنا لهذا الموضوع ستكون دراسة بإسلوب قانوني علمي وعملي بالإعتماد على المنهج التحليلي المقارن حيث تتناول الآليات والوسائل القانونية في أعمال الرقابة المالية والإدارية على أداء الجامعات بإعتبارها من أهم مؤسسات التعليم العالي ولابد من معرفة ماهية الرقابة ودراسة الوسائل القانونية المتبعة به ودراسة النظام القانوني الذي يحكم عمل ديوان الرقابة المالية الإتحادي في العراق ونظائره في مصر والأردن .

رابعاً: خطة الدراسة

قامت الباحثة بتقسيم خطة دراسة موضوع خصوصية الرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات الى مبحثين تناولت في الأول منه التعريف بالرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات وفي المطلب الأول تضمن التعريف اللغوي والإصطلاحي والمطلب الثاني أهميتها وفي المبحث الثاني مبررات الرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات وتقسيم هذا المبحث الى مطلبين يتضمن الأول مبررات وقائية وفي الثاني المبررات العملية .

وأيضاً سوف يتم تضمين الدراسة بخاتمة لأهم النتائج التي تم التوصل إليها إضافة الى عدد من المقترحات التي نرى بضرورة الأخذ بها من المعنيين وأصحاب القرار .

I. المبحث الأول

التعريف بالرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات

قبل البدء بتعريف وتحديد معنى الرقابة المالية والإدارية ينبغي إعطاء تعريف لمفهوم الرقابة بشكل عام أولاً ثم نبين بتعاريف مفصلة ما المقصود بالرقابة الإدارية والمالية بإعتبارها صورة من صور الرقابة ثانياً .

لقد تعددت التعريفات التي قيلت وبينت معنى الرقابة بشكل كبير وواسع وتنوعت وفقاً لمنظور كل منهم حيث لابد من الإشارة الى إنه ليس هناك تعريف محدد وشامل يساعد على الوصف الصحيح لمصطلح الرقابة وإن التشريعات المالية عامةً والفقه القانوني خاصة لم تأتي بتعريف محدد فقد أورد وبين الفقهاء تعاريف عدة تقترب من جانب وتبتعد من جانب أخر للمعنى المناسب والصورة المثلى للرقابة، فقد عرفها العالم الفرنسي هنري فايول (Henerry Fayol) وهو أحد مؤسسي مدرسة الإدارة العلمية في كتابه (الإدارة الصناعية والعامة ١٩١٦م) من أقدم التعاريف وأشهرها بأنها: "التأكد والتحقق من إتمام كل شيء يسير بحسب الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة والقاعدة المقررة لتشخيص وبيان نواحي ونقاط الضعف والأخطاء بهدف تقويمها وتصحيحها ومنع حدوثها وتكرارها في المستقبل"، وتمارس الرقابة على الأشياء والعاملين والإجراءات [١]، ويؤخذ على هذا

(١) يُنظر: د. حمدي سليمان القبيلات، *الرقابة الإدارية والمالية على الإجهزة الحكومية _دراسة تحليلية وتطبيقية*، ط٢، (عَمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠١٠)، ص١٣ .

التعريف أنه إقتصر بدور الرقابة على الرقابة اللاحقة فقط وهي ما تسمى برقابة التنفيذ لمنع حدوث الأخطاء مستقبلاً وللتحقق مما تم تنفيذه للمخطط دون الأخذ بصور الرقابة الأخرى .

وكذلك عرفت الرقابة من الناحية القانونية بأنها: عبارة عن حق دستوري يخول ويجيز لصاحب السلطة إصدار التعليمات والقرارات اللازمة والمهمة لإنجاح المشروع وفق ما خطط له [١]) ، بهذا التعريف تظهر بصورة حق قد يخوله دستور أو قانون معين لمن له حق إصدار تعليمات لازمة للتنفيذ و بهذا يكون له حق الإشراف والمتابعة، ونرى بهذا المعنى من التعريف أنه وَحد الجهة المُصدرة للقرار بمهمة الرقابة أي رقابتها ذاتية مع العَرض بإمكانية وجود جهات خارجية مخولة بالرقابة وتكون أيضاً محددة ومذكورة بالدساتير والقوانين والإنظمة .

وكذلك يمكن أن تَحمل الرقابة معنى (الوصاية) من الدولة لغرض فرض قيود وحدود معينة بذاتها تؤدي الى تحقيق أهداف التنظيم الإداري الذي تسعى إليه الدولة ، وهنا تتراوح الرقابة بين المراجعة اللاحقة وبين فرض وإلزام على الإدارة بضرورة الحصول على تصريح وإذن مسبق لبعض الأعمال لغرض تحقيق أهدافها [٢] ، وهنا يتبين من هذا التعريف انه قريب من المعنى الشامل لمفهوم الرقابة وخصوصاً جمع بين صورها من السابقة واللاحقة وهو ما يكون أنسب لتلافي الأخطاء قبل حدوثها وتفاديها مستقبلاً .

وعرفها أخرون بأنها : مجموعة الإجراءات القانونية والإدارية التي تضعها الدولة لغرض حماية الأموال العامة من خلال متابعتها ومراقبتها لجميع أوجه النشاط للدولة وللتأكد من المحافظة على المال العام وسلامة التصرفات المالية ومن إن الأداء العام متفق من أحكام القوانين والأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات الصادرة وتشجيع نقاط القوة وتحديد الإنحرافات الموجبة إن وجدت ودراسة أسبابها وتقويمها وتقديم التوصيات اللازمة لمعالجتها [٣]. وقيل أيضاً بأنها (الأعمال التي تقوم بها جهات مستقلة بهدف ضمان سلامة تصرف الإدارات ومطابقة أنشطتها ومخرجاتها مع القوانين النافذة بمقارنة النتائج المنفذة مع مستوى الأداء الفعلي وفق الخطط المرسومة) [٤] ومن كل ما تقدم أعلاه بظل تعدد الأراء الفقهية والقانونية لمصطلح الرقابة بإعتباره واسع شامل لمعاني عدة تبعاً لتغير الظروف التي تخص

(١) يُنظر: د. عوف محمود الكفراوي، *تطور الرقابة المالية تبعاً للنظام المالي*، (الإسكندرية: مؤسسة الثقافة الجامعية ، ٢٠١٣)، ص ١٥.

(٢) يُنظر: د. عوف محمود الكفراوي ، مصدر سابق ، ص١٥ .

(٣) يُنظر: رامي أحمد فراونة، "تقويم وتطوير الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على أداء الجامعات الفلسطينية (دراسة تطبيقية)"، (رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية ،جامعة الأزهر- غزة، ٢٠١١)، ص٧٠ .

(٤) يُنظر : جواد كاظم جبار الحساني، "وسائل الإدارة للحد من الفساد الإداري والمالي في العقود الحكومية والرقابة عليها في القانون العراقي (دراسة مقارنة)" ، (إطروحه دكتوراه ، مقدمة الى كلية القانون ،جامعة بغداد ، ٢٠١٨)، ص٢٦٢ .

الدول وتطور أنظمتها إتساع حدود أنشطتها نرى إن الرقابة بمفهومها التقليدي المناسب هي تمثل (نشاط تقوم به الإدارة أو الدولة بشكل عام للمراقبة والمحافظة ومراجعة ماتم التخطيط له وهل تم تنفيذه على الوجه المطلوب لتحقيق الغاية المرجوة منه والهدف المحدد بموجب القوانين والأنظمة التي تحدد ذلك) ، وللوقوف على مفهوم الرقابة المالية والإدارية بشكل أكثر دقة وموضوعية ينبغي بيان التعريف اللغوي والإصطلاحي للرقابة وهذا ماسوف يتم بيانه في المطلب الأول من هذا المبحث .

I.أ. المطلب الأول

التعريف اللغوي والإصطلاحي للرقابة المالية والإدارية

إن لمصطلح الرقابة معاني ومفاهيم متعددة وواسعة تختلف بإختلاف النظم التي تسود الدولة سواء كانت سياسية أم إجتماعية أم إدارية ، كما انه يمكن القول بإختلافها داخل الدولة الواحدة من فترة زمنية الى أخرى ، والرقابة بمفهومها العام تعني (التحقق من أن التنفيذ يتم وفق التوجيه المحدد لخطة العمل وضمن مدة زمنية معينة للوصول الى الأهداف المقررة) ولأهمية موضوع الرقابة المالية والإدارية وأثره على أنشطة الإدارات وجميع مفاصل الدولة ينبغي بيان ماذا تعني الرقابة المالية والإدارية لغوياً وفقهياً في الفرع الأول من هذا المطلب وفي الفرع الثاني نبين التعريف الإصطلاحي للرقابة المالية والإدارية.

I.أ.١. الفرع الأول

التعريف اللغوي للرقابة المالية والإدارية

الرقابة لغة وتعني : المحافظة والمراجعة والإطلاع ، ويقصد بها الرقيب والحارس والحافظ ورقيب النفس ، وهي أسم مُشتق من الفعل (رَقِبَ) الراء والقاف والباء أصل واحد مطرد يدل على إنتصاب لمراعاة شيء من ذلك [١] ، و(راقبهُ) مُراقبةٌورقُاباً : رقبهُ أي حَرسهُ ولاحظه ، ويقال : أرقبُ فلاناً في أهلهِ : إحفظهُ فيهم وفي الحديث النبوي الشريف (أرقبوا محمداً في أهل بيته) و راقب الله أو ضميرُه في عملهِ أو أمره : خافهُ وخَشيهُ ، وفلانٌ لا يراقبُ الله في أمره : لاينظُر الى عقابهِ فيركبُ رأسَهُ في المعصية ، و(الرَقابةُ): بمعنى المراقبة وهي تعني في الاقتصاد السياسي تدخل الدولة للتأثير في سعر الصرف وتسمى : رقابة الصرف ، و(الرقيب) من أسماء الله الحسنى ، وهو الحافِظُ الذي لا يغيبُ عنه شيءٌ ومن يلاحِظ أمراً ما والحارس والحافظُ ، و(المُراقِبُ) : هو من يقوم بمهمة الرقابة [٢] ، و وَردَ لفظ الرقيب في القرأن الكريم في مواضِع عدة إذ جاء في قوله تعالى (إن الله كان عليكم

(١) يُنظر: أحمد بن فارس بن زكرياء القزويني الرازي ، معجم *مقاييس اللغة* ، ج ٢ ، دار الفكر ، ١٩٧٩، مادة (رقب) ص ٤٢٧ .

(٢) يُنظر: *المعجم الوسيط* ، ج ١ ، ط ٤ ، (مكتبة الشروق الدولية:٢٠٠٨)، باب الراء مادة (رقب) ، ص٣٦٣ :٣٦٤

رقيباً) [١] وتعني حافظاً لأعمالكم ، وفي الآية الكريمة (وارتقِبوا إنيِ مَعَكُم رَقِيب) [٢] وكذلك ورد معنى الرقيب في الآية (ما يلفِظ من قولٍ إلا لديه رَقيبٌ عَتيد) [٣] ، وفي تفسيرها إن الرقيب هو المتتبع للأمور والحافظ لها، وبقوله تعالى ورد لفظ الرقيب (وكان الله على كل شيءٍ رقيباً) [٤] ، والفعل راقبَ وزنهُ فاعل وثلاثيه رَقيب ومصدره المفاعلة على وزن (مراقبة) وتعني المُشاركة أي إن الفعل يتم بين طرفين أحدهما (رقيب) والأخر مراقبة وبذلك يمكننا القول بأن الرقابة تحمل معنيين مختلفين هما : (الإنتظار) و(المشاركة) [٥] ، وللرقابة معنى أخر لغوياً يستدل منه على قمع أو حجب الآراء العامة بإعتبارها غير مقبولة أو أي معلومات يمكن النظر إليها على إنها تشكل خطر أو ضرر أو قد تكاد تكون غير صحيحة إجتماعياً أو سياسياً أو غير ملائمة على النحو الذي تحدده وترسم سياسته السلطات العامة أو وسائل الإعلام وقد يصل الأمر الى حذف هذه الأمور إن وجدت غير مقبولة من وجه نظر الهيئات المطلعة المسؤولة عن ذلك [٦] .

أما عن المعنى اللغوي للرقابة باللغة الإنجليزية (Control) أو(Censorship) فهي تحمل أكثر من معنى: فتعني المراقبة والسيطرة والتحكم والقيادة وسلطة التوجيه (Power of directing) أو بمعنى الفحص (Check) أو تعني الأمر (The commnd) وقد تأتي بمعنى الملاحظة والإشراف والرصد والإستطلاع (Surveillance) [٧] ، أو قد تأتي بمعنى الإختبار(Examine) أو التفتيش (Inspection) وأيضاً تأخذ بالمعنى الرديف للرقابة وهو (Verification) وتعني المراجعة أو التحقق [٨] ، ، ومصطلح الرقابة المالية (Financial control) و(Controller) يطلق على المراقب المالي [٩] ، ويجدر الإشارة بالذكر إن لمصطلح الرقابة باللغة الفرنسية مرادفات متشابهة عن اللغة الإنجليزية ويذكر منها

---

(١)سورة النساء ، الآية (١)
(٢) سورة هود ، الآية (٩٣) .
(٣) سورة ق ، الآية (١٨) .
(٤) سورة الأحزاب ، الآية (٥٢)
(٥) يُنظر: مفهوم الرقابة وتعريفاتها على الموقع الألكتروني https://www.starshams.com/blog-post_٠٦/٢٠٢١١٥.html ، تاريخ الزيارة يوم الأحد الموافق٢٠٢٣/٩/١٧ ، وقت الزيارة ٩:٠٠ مساءاً.
(٦) يُنظر: معنى الرقابة لغوياً على الموقع الإلكتروني ،https://ar.wikipedia.org/wiki ، تاريخ الزيارة يوم الأحد الموافق٢٠٢٣/٩/١٧ ، وقت الزيارة ٩:٢٥ مساءاً
(٧) يُنظر: معنى الرقابة لغوياً على الموقع الإلكتروني ،https://ar.wikipedia.org/wiki ، تاريخ الزيارة يوم الأحد الموافق٢٠٢٣/٩/١٧ ، وقت الزيارة ١١:٤٠ مساءاً
(٨) يُنظر: أحمد دولار أحمد ، *الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة (دراسة مقارنة)* ، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٦)، ص ١٩ .
(٩) يُنظر: الرقابة المالية ، منشور على الموقع الألكتروني ، https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar ، تاريخ الزيارة يوم الإثنين الموافق٢٠٢٣/٩/١٨ ، وقت الزيارة ١:٣٠ صباحاً .

بالمفردات (La censure) وكذلك مصطلح (Contrôle) وتعني الرقابة بالمفهوم العام والفعل (surveillance) بمعنى يراقب [١] .

I.أ.٢. الفرع الثاني
التعريف الإصطلاحي للرقابة المالية والإدارية

إن التشريعات المالية والضريبية على حَدٍ سِواء قد خَلت ولم تأتي بمفهوم الرقابة بشكل عام أو خاص ، ويرى البعض بأن الرقابة (مالية وغير مالية) فهي من جهة أمر طبيعي على كل فعل أو تصرف يتعدى الأثر الى غير الشخص الذي يَقع منه التصرف ، وهم يفسرون بهذا المفهوم القصدِ من (الرقابة الغير مالية) .

وتعددت الآراء الفقهية وإختلفت بين علماء العلوم المالية والإدارة العامة وفقهاء القانون الإداري في المعنى الإصطلاحي للرقابة بإختلاف وجهات النظر لكل منهم من حيث الإجراءات والهدف والجهات ذات الإختصاص بعملية الرقابة، فقد عَرفها المختصون في المالية العامة بأنها (مجموعة من العمليات التي تؤديها الأجهزة المختصة تتضمن جَمع المعلومات والبيانات وتحليلها للوصول الى تحقيق الهدف الذي سعى له المشروع) [٢] ،، ويتضح من التعريف إن الفقه المالي رَكَز على تحقيق الأهداف بغض النظر عن الطرق والأساليب والوسائل التي يتم إتباعها في عملية الرقابة .

وقد عَرَفها المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا والمُنعقد في الإسكندرية للفترة من ١٢_١٦ فبراير عام ١٩٧٧ بأنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والإندماج بين المفاهيم الإقتصادية والمحاسبية والإدارية، تَهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاية إستخدامِها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة" ، ويرى البعض أن الرقابة هي مجموعة من الوسائل والإجراءات التي تُتبع لمراجعة التصرفات المالية والإدارية، وتقويم أداء عَمل الإدارات الخاضعة للرقابة بشكل عام والجامعات بشكل خاص، وقياس مستوى قدرتها وكفاءتها على تحقيق الأهداف الموضوعة والتأكد من أن الأهداف هي ما كانت مُخطط لها ضمن المُدد الزمنية والأوقات المُحددة لتحقيقها [٣]

وإتفق علماء المالية العامة على إن أي نظام مالي لا يشتمل على رقابة حازمة ومُشددة فهو نظام غير متكامل وناقصاً ويفتقر الى المقومات المتكاملة لوجوده و لجزء مهم وحيوي الا وهو الرقابة ، أما المختصون في الإدارة العامة وكذلك إدارة الأعمال ينظرون الى أن الرقابة

---

(١) يُنظر: منشور على الموقع الألكتروني https://www.almaany.com/ar/dict/ar-fr ، تاريخ الزيارة يوم الإثنين الموافق٢٠٢٣/٩/١٨ ، وقت الزيارة ١:٠٠ صباحاً .

(٢) يُنظر: د . علي غني عباس الجنابي ، *الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة)* ، ط ١، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٥)، ص١٩ .

(٣) يُنظر: سليمان إبراهيم الحسن، *الرقابة على الإنفاق العام (دراسة مقارنة)*، ط١، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٩)، ص ١٩.

عنصر أساسي لأي نظام إداري وبذلك يمكن القول بإجماع وإتفاق كل من علماء المالية والإدارة والمحاسبة في العصر الحديث على ضرورة وجود عنصر الرقابة في جميع الأنظمة المالية والإدارية والمحاسبية [١] ، ويَجدر الإشارة بالذكر إن للرقابة جانبان: أحدهما الجانب (الفني) ويتضمن مجموعة من الأساليب والمبادئ التي يتم مباشرتها بالعملية الرقابية والتي تكون منطوية ضمن إطار عِلم الإدارة العامة ، والجانب الأخر وهو (القانوني) الذي يتناول مجموعة القواعد القانونية التي تَرسم وتُبين تشكيل الهيئات الرقابية والإختصاصات المخولة لها بموجب القوانين النافذة والسُلطات التابعة لها ، وهذا هو مَحل إهتمام القانون الإداري وما يتطلع إليه ، ونلاحظ أن الرقابة على الإدارة ضمن مجال وحدود القانون الإداري مختلفة عن الرقابة في مجال الإدارة العامة حيث أن القانون الإداري يُنظم ويُعالج كل مايخص الإدارة بالكيفية اللازمة من الناحية القانونية إلا أن عِلم الإدارة العامة يهتم ويَدرُس عِلم الإدارة من الجانب الفني والمجالات التي تُنظم أعمال الإدارة من النواحي الفنية [٢] إذ إن الرقابة المالية والإدارية من منظور عِلم الإدارة العامة تعني: مجموعة القواعد والأساليب والمبادئ التي يستوجب تطبيقها على الجهاز الإداري ويسعى الى تطوير أعماله وزيادة كفاءتهُ وفاعليتهِ، بذلك يُمكن القول عِلم الإدارة العامة يَدرس الرقابة المالية والإدارية من الناحية الفنية الوصفية [٣] ، ويمكن القول بأن الرقابة هي المعيار الدال على نجاح أو فشل أو إخفاق المؤسسات لذا فقد لاقت إهتمام المختصين في القانون وعُلماء الإدارة وإن غالبية الفقه القانوني لا يؤمنون بوجود نظرية عامة للرقابة ويؤكدون على نفيها وعدم إمكان وجودها لذا إقتصروا في دراساتهم عن موضوع الرقابة بالتركيز على الجوانب الشكلية غير أن من أهم المبادئ التي يتقبلها ويؤيدها أصحاب الشأن في عِلم الإدارة " أن كثرة الرقابة تؤدي الى عدم تطبيق أهداف الرقابة على وجه الإطلاق) ونحن برأينا المتواضع نؤيد ماقيل من قبل الفقهاء المختصين حيث أن من وجهة نظرِنا العمل الرقابي واسع المدى لا يقيده نظريه أو دراسة معينة لكثرة المخالفات المحتمل وقوعها وتطورها الملحوظ وبالتالي إحاطة الأعمال الإدارية بدائرة الرقابة يمنع من إكتشاف أي جانب سلبي وبنفس الوقت لا يعطي الإدارات الخاضعة للرقابة مجال تسيير أعمالها بشكل منتظم [٤].

أما عن مفهوم الرقابة من جانب القانون الإداري فقد عرفها بعض الفقهاء منهم بأنها(رقابة ذاتية) بمعنى أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها فيما أصدرت من قرارات إدارية

---

(١) يُنظر: صلاح الدين مصطفى أمين، *الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله* ، (بغداد: دار الحرية للطباعة ، ١٩٧٩)، ص ٩ .

(٢) يُنظر: د. أحمد مصطفى صبيح ، *الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري* ، ط١، (مصر: مركز الدراسات العربية ، ٢٠١٦)، ص٣٠٦.

(٣) يُنظر: د. حمدي سليمان القبيلات ، مصدر سابق ، ص ١٨ .

(٤) يُنظر: إقبال ناجي سعيد العزاوي، "النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق (دراسة مقارنة)"، (إطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون ،جامعة بغداد ، ٢٠١٥)، ص٤٠ .

والقيام بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في جميع تصرفاتها سواء كانت في مواجهة الموظفين أو العاملين أو ما يُقدم لها من الأفراد الذين يتعاملون معها من خلال تظلماتهم المرفوعة لها بغيةَ إنصافهم بها ، ويرى البعض الأخر بأن الرقابة تعني التحقق من إلتزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أداءها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة والمخطط لها مسبقاً وفق الخطط الموضوعة بدقة وفاعلية وكفاءه عالية للوقوف على بيان جوانب الخطأ والقصور ليتم العمل على معالجتها ومنع تكرارها مستقبلاً [١] .

ويمكن القول بأن الرقابة الإدارية (الذاتية) لها أثر وتتميز عن باقي أنواع الرقابات كالسياسية مثلاً لكون الإدارة لديها صلاحية مُباشرة لسحب أعمالها وقراراتِها أو تَعديلها أو إلغاءها ،حيث تباشر الإدارة رقابتها أما من تلقاء نفسها بقصد تحقيق مصلحتها وتُعرف (بالرقابة التلقائية) أو قَد تباشرها عن طريق تَظلم ذوي الشأن من الأفراد ونكون أمام (رقابة التَظلم) ، حيث أن الإدارة ملزمة بحدود أعمالها وأنشطِتها في إطار(مبدأ المشروعية) ذلك المبدأ الذي يعني بمعناه الواسع (خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون) فهي لاتستطيع القيام بأي عمل مادي أو قانوني إلا وكان وفقاً للقانون وللإجراءات الشكلية المحددة فيه تحقيقاً للأهداف التي يسعى إليها، وما يحكم عمل الإدارة من إجراءات وقواعد ونُظم قانونية لأن تصحيحها لأخطاءها بِمثابة إلزام وواجب لضمان المصلحة العامة ،والمحافظة على حُسن سير المرافق العامة بإنتظام وإستمرار، وضمان نزاهة أداء العاملين لديها وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات بالحدود المرسومة لها [٢] ، ويتعين على الإدارة من إحترام مبدأ الشرعية قبل إيقاع أي جزاء إداري أن تضمن للأفراد من ذوي الشأن المواجهة وتقديم دفوعهم قبل فرض جزاءها الإداري أي بمعنى ضرورة تبليغ وإخطار من لهم حق ومصلحة بذلك لتمكينهم من الدفاع عن تظلمهم وإعطاءهم وقت كافي لتقديم أي دليل أو ما شابه ذلك ممن يصب في مصلحتهم بشكل إيجابي [٣] .

وكذلك إن الرقابة الإدارية تعني من منظور القانون الإداري هي مجموعة القواعد القانونية التي توضع وتُطبق على المنظومة أو الأجهزة الإدارية والتي يتوجب على الأخيرة الإلتزام والتَقيد بها، ذلك يعني إن القانون الإداري يَهتم ويؤكد على تشكيل وتنظيم أجهزة الرقابة المالية والإدارية وتحديد إختصاصات الأجهزة الرقابية وآلية عمل كل منها بالوسائل والإمكانيات اللازمة لممارسة إختصاصها حيث أن كل جهاز رقابي مختص بالرقابة المالية

(١) يُنظر: د. أحمد مصطفى صبيح ، مصدر سابق ، ص ٢٩٥ .
(٢) يُنظر: د.وسام صبار العاني، *القضاء الإداري* ، (بيروت: دار السنهوري ، ٢٠٢٠)، ص٧٧ .
(٣) يُنظر: د. وسام صبار العاني ، لبنى عدنان عبد الأمير ، "الجزاءات الإدارية العامة"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد / العدد الخاص ببحوث التدريسيين وطلبة الدراسات العليا* (٣) ، (٢٠١٧): ص١٢٧.

والإدارية لابد من أن يستند في عَملهِ الى سَند قانوني سواء كانَ قانون أم نظام أم قرارات تخول له إختصاصات وصلاحيات رقابية معينة ، فالرقابة المالية والإدارية تكون عبارة نشاط لوظيفة عامة تقوم به هيئات إدارية تُشكل وتُحدد واجباتها وإختصاصتها قوانين وأنظمة وتَلتزم في ممارستها لرقابتِها بما نصت عليه تلك القوانين والأنظمة [١] ، ومن التعاريف والمصطلحات التي سَبقت نرى إن عملية الرقابة تتضمن التَحقق من مدى إنجاز الخطط والأهداف المرسومة، والتَحقق من صحة الأعمال الإدارية أثناء التنفيذ، والكشف عن المعوقات التي تواجه تحقيق الأهداف وتذليلها وتقويم الأداء وتصحيح مسار العملية الإدارية[٢].

ومما تقدم ذكرهُ يَتبين هناك ثلاثة إتجاهات في تعريف مصطلح الرقابة المالية والإدارية: الإتجاه الأول والذي يهتم بوظيفة الرقابة وأهدافِها، والإتجاه الثاني يتناول تعريف الرقابة من حيث إجراءات العملية الرقابية ، والإتجاه الثالث الذي ينظر الى تعريف الرقابة من خلال الأجهزة التي تؤدي مهمة الرقابة.

الإتجاه الأول: والذي يَهتم بالواجب الوظيفي للرقابة ويُركز على الأهداف التي تسعى لتحقيقها ويرى مؤيدي هذا الإتجاه أن الرقابة تتمثل بوجود مجموعة عمليات مُعينة بِذاتها يَلزم توافرها على أقل تقدير لتحقيق وظيفة الرقابة وبتضمين عملية الرقابة الأهداف المبتغى الوصول إليها وبحسب هذا الإتجاه يُعرفون الرقابة أيضاً :عملية تهدف للتأكد من مدى إنجاز الخطط والأهداف التي تسعى الإدارة لتحقيقها والكشف عن الصعوبات والمعوِقات التي تواجهها والعمل على تذليلها بأقل فترة ممكنة [٣] ، ويرى مؤيدي هذا الإتجاه أن الرقابة تمثل (العمل على تحقيق الأهداف التي ترسمها الوحدة الإدارية لنفسها) والإرتباط بهدف واضح ومُحدد هو ما تسعى إليه الوحدة الإدارية لتحقيقه أياً كان هذا الهدف سواء كان إقتصادياً أم إجتماعياً وتظهر مهمة الرقابة في التأكد فيما إذا تم الخروج عن هذه الأهداف المُحددة وعرفها البعض الأخر منهم بأنها (عبارة عن جُهد منظم لتحديد مقاييس للأداء لتحقيق الأهداف المخطط لها وتصحيح أداء المرؤسين لغرض التأكد من أن الأهداف أو الخطط التي وضِعت قد تم إنجازها) ، فهي عملية كشف عما إذا كان ما خُطط له يسير بشكل مُنتظم وتفادي نقاط الضعف والأخطاء ومعالجتها ومنع تكرارها، ويرون بأن الرقابة أحد عناصر وظائف الإدارة وهي(التخطيط والتنظيم والتنسيق ثم الرقابة) وهي تمثل عنصر أساسي وضروري ليس فقط للمشروعات والخدمات المقدمة بل لكل جهد جماعي مهما ك وقد تم ذكر أن الرقابة هي الإرتباط بهدف واضح ومُحدد فإذا كان الهدف (إقتصادياً) أي يهدف الى توفير إنتاج أو

(١) يُنظر: د. حمدي سليمان القبيلات ، مصدر سابق ، ص ١٩ .
(٢) يُنظر: مصطفى رزاق ويسين ، *الرقابة الإدارية على الأموال العامة (دراسة مقارنة)* ، ط١، (بيروت: منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١٨)، ص١٩ .
(٣) يُنظر: مصطفى رزاق ويسين ، مصدر سابق ، ص ٢٠ .

خدمة بتكاليف إقتصادية كانت الرقابة تدور حول هذا الهدف، وإن كان الهدف (إجتماعياً) هنا يتعلق الأمر بتوفير الرفاهية للمجتمع،أما فيما يخص الرقابة على أداء الجامعات تكون فيما والتي تكون في إطار توفير خدمات التعليم العالي والتي تنطوي تحت الأهداف الاجتماعية والإقتصادية لما تقدمهُ من خدمات للأفراد وبدورَهم يساهِمون ببناء مجتمع متقدم ومتطور وتأسيساً على ذلك ينظُرون أصحاب هذا الإتجاه الى أن الرقابة يُمكن أن تقسم الى ثلاثة أقسام: الأول (الرقابة المالية) وهَدفِها المحافظة على الأموال العامة من الإستغلال وسوء التصرف عن طريق التَحقق من إتباع إجراءات وقواعد مُحددة من قَبل والتأكد من سلامة تحديد نتائج أعمال الإدارات ومراكزها المالية ، والثاني (رقابة إقتصادية) هَدفُها التأكد من أن الأهداف المُخططة قد تم تحقيقها وعدم إنحراف معدلات الأداء التي تم وضعها وإجراء التعديلات اللازمة وتَصحيح ما نَتجَ من إنحرافات أثناء تنفيذ الخطة ، والقسم الثالث والأخير من منظور أصحاب هذا الإتجاه (الرقابة المتكافئة) وهي الرقابة الهادفة للتعرف على أهم المعايير الموضوعة لفرص تَحسين الأداء ضمن الخطط المرسومة وما سيتبع ذلك من إدخال تعديلات في الخطة بهدف تحقيق ما تسعى له الرقابة المتكافئة بنتائج أكثر فاعلية وأقل كُلف ممكنة [١] .
إذن الرقابة إستناداً الى أهدافها هي (مجموعة من عمليات الفحص والمراجعة والتفتيش ويُقصد بها الوقوف على كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة وإن تحقيق الغرض من إنشاءه وتحديد حالات الخطأ والتَلاعب وتلافيها بكل الوسائل) ، وإن المحور العام للرقابة هو الحفاظ على المال العام وتحديد نتائج أعمال الجهات الخاضعة للرقابة ورفع مستوى أداء الإدارات بشكل إيجابي تحقيقاً للأهداف المرجوة منها [٢] .

الإتجاه الثاني : أما أصحاب و مؤيدي هذا الإتجاه فهم يهتمون بالجانب الإجرائي من الرقابة ويركزون على الخطوات والمراحل التي تتم بها عملية الرقابة والتي تتمثل بمجموعة من الإجراءات والخطوات اللازم توافرها ومنها توفير البيانات المطلوبة والتي تخص نشاط الجهة الخاضعة للرقابة على أن تكون مُعدة بشكل يُسهل إجراء الرقابة عليها إبتداءاً بفحص بياناتها ومتابعة أنشطتها وصولاً لنتائج أعمال الرقابة عليها [٣] .

ولنجاح العملية الرقابية لايتم الوقوف عند توفر البيانات المالية اللازمة عن نشاط الإدارة (الجهة الخاضعة للرقابة) إذ لابد من إعداد تلك البيانات بصورة يمكن الإستفادة منها في تدقيق نتائج الأعمال ومخرجات عملية الرقابة لذلك يتطلب مجموعة من الإجراءات التي

(١) يُنظر: سليمان إبراهيم الحسن ، مصدر سابق ، ص١٩ .
(٢) يُنظر: د. عوف محمود الكفراوي ، مصدر سابق ص ١٨ .
(٣) يُنظر: أحمد دولار أحمد ، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص٢٠ .

يجب توافرها لمتطلبات وظيفة الرقابة على الإدارات بشكل عام والجامعات بشكل خاص ونذكر أهم المتطلبات وهي :

١- إنتقاء أفضل السياسات الإدارية الجيدة داخل المنشأة أو الإدارة الخاضعة للرقابة .
٢- إختيار العاملين (الموظفين) داخل المؤسسات ممن تتوافر فيهم الكفاءة العالية والمؤهلات المطلوبة وتدريبهم والإشراف عليهم بصورة مستمرة لمواكبة التطورات العملية والمهنية .
٣- إهتمام الحكومات بالتخطيط والتنظيم والتمويل للإدارات والقيام برقابة فعالة على مُخرجات أعمال تلك الجهات والإدارات التي تخضع للرقابة [١] .

ووفقاً لهذا الإتجاه تُعرف الرقابة بأنها (مجموعة من العمليات التي تتضمن جَمع البيانات اللازمة عن الإدارة وتحليلها للوصول الى النتائج عن طريق الأجهزة الرقابية المعنية بذلك للتأكد من أن الإدارة قد حَققت الأهداف المُخططة مع إعطاء هذه الأجهزة الصلاحيات بالتوصية بإتخاذ القرارات اللازمة في نتائج أعمالها والتقارير الصادرة عنها [٢] .

الإتجاه الثالث : إن أصحاب هذا الإتجاه يهتمون بالأجهزة والجهات التي تقوم بأداء مهمة الرقابة وبضمنها الفحص والمتابعة وتحليل النتائج ، وإن الرقابة من وجهة نَظرِهم تعني: أجهزة معينة تقوم بأعمال الرقابة لغرض التأكد من (الإدارات الخاضعة لرقابتها) قد سَعت لتحقيق أهدافها مع الأخذ بنظر الإعتبار أن تلك الأجهزة المختصة بالرقابة لها صلاحيات بإتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة لإنجاح عملية الرقابة ، وبحسب هذا الإتجاه يَصف البعض منهم بأن الرقابة هي عملية فحص ومراجعة وتقويم عن طريق أجهزة ذات إختصاص للتأكيد من أن الأهداف والبرامج المخطط لها تم تحقيقها والوصول الى النتائج المطلوبة مع إعطاء الأجهزة الرقابية سلطة الإرشاد والتوجيه بما تراه مناسباً لضمان سير العمل على أن تتوفر لها معايير تُحدد مقدار الإنحرافات المُكتشفة من قِبلها عن الأهداف والبرامج الموضوعة[٣].

وقد أدرجت مُعظم التشريعات الدستورية في العراق والدول الأخرى الأجهزة المختصة بالرقابة المالية والإدارية ، ففي جمهورية مصر العربية وبموجب دستورها النافذ لسنة ٢٠١٤ (المعدل) بسنة ٢٠١٩ وبحسب ما جاء بالمادة (٢١٩) منه والتي نصت على

(١) يُنظر: د. أحمد عبد جابر الكفيشي ، *التنظيم القانوني للرقابة المالية العليا على الأموال العامة* ، ط١، (بيروت: منشورات زين الحقوقية ، ٢٠٢٠)، ص٦٥ .
(٢) يُنظر: سليمان إبراهيم الحسن ، مصدر سابق ، ص٢٠ .
(٣) يُنظر: مصطفى رزاق ويسين، مصدر سابق ، ص٢١ .

"يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الإعتبارية العامة،والجهات الأخرى التي يحددها القانون " [١] .

وفي الدستور الأردني للمملكة الأردنية الهاشمية والصادر عام ١٩٢٥ والمعدل لغاية عام ٢٠٢٢ في المادة (١١٩) والتي نصت على "يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها " [٢] .

أما دولة الإمرات العربية المتحدة فقد أنشأت بموجب قانون رقم (٤) لسنة ٢٠١٨ (جهاز الرقابة المالية والذي نصت عليه صراحةً في المادة (٣) منه "تنشأ بموجب هذا القانون هيئة عامة تسمى جهاز الرقابة المالية ، تتمتع بالشخصية الإعتبارية والإستقلال المادي والإداري والأهلية القانونية اللازمة لمباشرة الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق أهدافها ، وتلحق بالحاكم " ، وأوضحت بالمادة (٥) من القانون المذكور أهم ما يهدف إليه (جهاز الرقابة المالية) وهو الرقابة على المال العام من خلال التحقق من مشروعية وحسن التصرف في إستخدامه وإدارته والتحقق من أن تنفيذ المهام والأنشطة المالية والإدارية والمحاسبية والتشغيلية والذكية في الجهات الخاضعة يتم بكفاءة وفاعلية [٣] .

أما في العراق حيث إعتمدت الدولة العراقية منذ تأسيسها على جهاز رقابي واحد يقوم بممارسة أعمال الرقابة المالية والإدارية على أنشطة الإدارات التي تخضع لرقابته ، ويعتبر من أهم الأجهزة المختصة بالرقابة الخارجية وهو ديوان مراقب الحسابات وأخذ هذا الجهاز الرقابي بالتطور الملحوظ والمستمر الى أن أصبحت تسميته بديوان الرقابة المالية الإتحادي وتَوسعت إختصاصته مع تطور أعمال الجهات الخاضعة لرقابتهِ وقد نظم الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ في الفصل الرابع والذي يخص الهيئات المستقلة في المادة (١٠٣/أولاً وثانياً) والتي بين فيها إن ديوان الرقابة المالية يعد من الهيئات المستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمله ويكون إرتباطه بمجلس النواب [٤] ، وبعد عام ٢٠٠٣ وما شهدهُ العراق من تطورات في عمل إدارات الدولة وإزدياد إنتشار ظواهر الفساد المالي والإداري بشكل واسع مما دفع المشرع العراقي الى إنشاء أجهزة رقابية أخرى وهي كل من هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين (سابقاً) وقد عَملت هذه الأجهزة مجتمِعة على مكافحة الفساد المالي

(١) يُنظر: دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، النافذ والمعدل بسنة ٢٠١٩ ، المنشور في جريدة الوقائع المصرية العدد ١٤في ١٩يناير سنة ٢٠١٤ .
(٢) يُنظر: الدستور الأردني لعام ١٩٥٢مع جميع تعديلاته لغاية عام ٢٠٢٢ ، مطبوعات مجلس النواب ،الطبعة العاشرة .
(٣) يُنظر: قانون جهاز الرقابة المالية رقم(٤)، لسنة ٢٠١٨ ، حكومة دبي، الجريدة الرسمية العدد (٤٣١)، في ٢٥ أبريل ٢٠١٨ .
(٤) دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

والإداري مع التأكيد على دور الديوان باعتباره الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي ، فضلاً عن ذلك نذكر بالقول وجود الرقابة الذاتية للإدارة التي تمارسها لمراقبة أنشطتها المتعددة ويمكن وصفها بالرقابة الداخلية وهي المسؤولة عن تحقيق أداءها بفاعلية وكفاءة عالية [١] .

وفي ختام هذا المطلب وبعد عرض الاتجاهات السابقة نرى أن كل اتجاه يركز على جانب معين من جوانب الرقابة ومما تقدم ذكره يمكن القول بأنه ليس هناك تعريف مانع وجامع وشامل للرقابة المالية والإدارية لتعدد أجهزة الرقابة والإجراءات التي تتبعها تلك الأجهزة إضافة الى تَنوع أسباب الفساد المالي والإداري مما أدى الى تَعدد آليات وأساليب ووسائل الرقابة المالية والإدارية، وبالرجوع الى قوانين أغلب الدول والخاصة بأجهزة الرقابة المالية والإدارية نلاحظ أنها خَلت من التعاريف بشكل واضح وصريح وقد إكتفت ببيان صلاحيات وأهداف تلك الأجهزة ونحن نُرجح عَدم حَصر وتقييد الرقابة المالية والإدارية بتعريف مُحدد بالذات لكي لا نمنع عملية الرقابة من أي تطور في أساليبها وآلياتها المُتجددة تبعاً لتنوع وتطور مُسببات الفساد المالي والإداري في المنظومة الإدارية للدولة .

I.ب. المطلب الثاني

أهمية الرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات

يعد قطاع التعليم العالي من أهم القطاعات التي يمكن للدولة أن تستغله بالمجال والقدر الذي يسمح بتقديم أفضل خدمات للمواطنين وهذا ما سعت له الجامعات بوصفها أحد أهم مؤسسات هذا القطاع المهم والحيوي وإن ماتميزت به تلك المؤسسات بفاعلية متميزة وهذا ظهر بشكل واضح في جميع الظروف والآزمات التي مر بها العراق وما تسعى له الدولة في العمل على تقديم خدمة التعليم العالي لطالبي التعلم من المواطنين حيث إن هذه المؤسسات تساهم في رفد المجتمع بالكافاءات العلمية والطاقات العالية التي ساهمت في خدمة البلد والإرتقاء به لإفضل المستويات العالمية ،وهناك عدة عوامل لها تأثير واضح على المؤسسات التعليمية الأكاديمية والبحث العلمي منها الرخاء والكساد وغيرها من الأزمات التي تطرأ على النظام الاقتصادي للدولة وبطبيعة الحال أن تلك المؤسسات تكون بحاجة الى توفير الأجهزة والأدوات اللازمة لدعم المؤتمرات العلمية ونشر البحوث وإرسال بعثات علمية مما ترسم صورة إيجابية تنعكس على أساتذة الجامعات والباحثين وبظل تعدد مصادر التمويل المالية التي تساهم في القدرة على الأداء الفعال وتجعل من المؤسسات التعليمية أكثر قدرة على تأدية وظائفها وقيادة المجتمع نحو حياة أفضل وعلى العكس من ذلك بقلة مصادر تمويلها أو إقتصارها على مصدر ضئيل واحد مما يأخذها لمنحي يجعل منها تابعة لجهة معينة تلك

(١) يُنظر: هادي حمزة عبد ، "*تنازع الاختصاص بين الاجهزة الرقابية في العراق على أعمال الإدارة في العراق دراسة مقارنة* "، *جامعة أهل البيت عليهم السلام*، بحث منشور على الموقع الألكتروني (abu.edu.iq) ، تاريخ الزيارة يوم الأحد الموافق ٢٠٢٣/١١/١٩، وقت الزيارة ١١:٣٠ صباحاً.

المسؤولة عن تمويلها وهذا ما يؤثر على إستقلالية الجامعات [١]، فالرقابة المالية والإدارية على مؤسسات التعليم العالي والجامعات على وجه الخصوص تكون ظاهرة صحية لتساهم بنجاح المؤسسات على تحقيق ما تهدف له فهي تعتبر عملية يتم دراستها بدقة ودراية تامة وتكون متصلة بكل مرحلة لتحقيق أهداف معينة وبإختصار تمثل مراجعة دورية لمراحل تحقيق الأهداف المرجوة .

ويذكر أن الرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات تعتبر من أهم ما تتكون به العملية الإدارية إذ تمثل مرحلة حيوية في سير العملية التعليمية فهي مستمرة ومتلازمة للوظائف الإدارية الأخرى فهي تعد بمثابة عملية مراجعة دائمة ومستمرة قد تمارس من الإدارة ذاتها وتمثلها وزارة التعليم العالي أو عن طريق جهات رقابية خارجية مختصة كما هو الحال بدواوين الرقابة المالية في العراق ومصر والأردن ودول أخرى لها نظيرة تتشابة بالمجال الرقابي ، وإن ماتهدف له هذه الدول هو تعزيز العمل الرقابي الإداري وضمان أداءه بإستمرارية إذ تمثل أهم خطوة في ضمان عمل هذه المؤسسات سواء الحكومية منها والخاصة ورفع مستوى الجهد التعليمي المبذول بشكل صحيح ضمن إطار القوانين النافذة والأنظمة والتشريعات [٢]،و تظهر أهمية الرقابة المالية من الناحية التشريعية فهي ضمانة لإحترام ما تم تشريعه في البرلمان من القوانين المالية حيث أن عمل البرلمان ماهو إلا ممثل عن الشعب فإن أهمية الرقابة تكمن في السعي لفرض إرادة الأمة وفي تسيير أموالها وتوجيهها بالإتجاه الصحيح [٣]

وإن أهمية الرقابة المالية على الأداء تظهر بالمتابعة والإشراف على الموظفين والعاملين أثناء قيامهم بالعمليات المالية لتلافي وقوع المخالفات أو معالجتها سواء كانت أثناء أو بعد تنفيذ تلك المهام [٤] ، وكذلك من الأمور التي تسعى لها أجهزة الرقابة المالية والإدارية هي مكافحة أوجه الفساد المالي والإداري ومظاهر الإنحرافات المالية ومخالفة تطبيق القوانين والأنظمة والقواعد المعتمدة في تنظيمات الدولة الإدارية أو مخالفة ضوابط وتعليمات الرقابة المالية والسعي للقضاء على الظواهر التي من شأنها تُغيب أهم الأسس والمعايير

---

(١) يُنظر: سارة فاضل عباس المعمار ،.د. مها بهجت يونس الصالحي ، "دور القضاء الدستوري في حماية الحرية الأكاديمية في العراق (دراسة مقارنة)"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد / العدد الخاص بالتدريسيين وطلبة الدراسات العليا* (٢) ، (٢٠٢٠): ص١٢٣.

(٢) يُنظر: د. رفاه كريم رزوقي ، أزهر عبد علي الأمير، "الرقابة الإدارية والقضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق (دراسة مقارنة)" ، *بحث منشور في مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية ، جامعة بابل* ، عدد ٤٢ ، شباط، (٢٠١٩): ص١٦٢٢ .

(٣) يُنظر: سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، *الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي* ، ط١ ، (بغداد: منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي ، ٢٠٠٨)، ص٧٥ .

(٤) يُنظر: سهاد عبد الجمال عبد الكريم ، "الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي"، *بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق / كلية الحقوق– جامعة الموصل* / العدد (٢) ، (٢٠١٥): ص١٢٣.

التنظيمية والقانونية أو عدم تطبيقها ومحاربة التصرفات الفردية التي تؤدي الى الإستغلال الوظيفي وإساءة إستخدام موارد الدولة وتحقيق مصالح فردية على حساب مصلحة الدولة مما يضعف الثقة بالجهاز الحكومي ومبدأ العدالة وتكافؤ الفرص بين المواطنين ممن يرمون المطالبة بالخدمة العامة [١].

ويذكر أيضاً أن أهمية الرقابة المالية تتجلى في تحديد المخالفات المالية ومعالجتها ومنها مخالفة القواعد والإجراءات المالية التي نص عليها الدستور والقوانين أو مخالفات تخص تنفيذ الموازنة العامة للدولة حيث يظهر دور الرقابة بالتحقق من تنفيذها على الوجه الصحيح لتلافي أي تصرف يكون بقصد أو غير قصد يؤدي الى التقصير والإهمال في أي مبلغ من أموال الدولة أو ضياع حق من الحقوق المالية للهيئات أو المؤسسات العامة أو المساس بمصالحها الاقتصادية والمالية [٢] .

II. المبحث الثاني

مُبررات الرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات

تُعتبر الجامعات في أي دولة من دول العالم المصدر الرئيسي والأساسي لبناء الكفاءات والمهارات والقُدرات التي تساعد على تَحسين وتطوير أداء الأفراد وإنعكاسه على تَقدم المجتمع من خلال ما تقدمه المؤسسات التعليمية من الكوادر والطاقات البشرية الكفوءة وقدرتها على العمل والإنتاج وفقاً لما يتطلبه الجانب الاقتصادي للبلد .

وقد أحرصت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية على الاهتمام بهذا القطاع الحيوي المهم وأحدثت تَغيُرات نوعية وكمية من خلال إعداد الجامعات (الحكومية والأهلية) وتطوير الهيئات التدريسية والذي أدى الى زيادة أعداد الطلبة في الجامعات ومما أدى الى التأثير بشكل إيجابي على سير العملية التعليمية ، ومما لاشك فيهِ إن الجامعات بإعتبارها من أهم مؤسسات التعليم العالي وجزء من المنظومة المالية والإدارية للدولة وبإجماع عُلماء الاقتصاد المالي والإدارة حيث أن أي نظام مالي وإداري لابد من أن تتوفر فيه رقابة صحيحة مُنتظمة وعلى العكس من ذلك يكون نظاماً غير متكامل يَفتقر لأهم المقومات المتكاملة لوجودهِ لضمان كفاءة حُسن أداء هذه المؤسسات خدمةً للصالح العام .

---

(١) يُنظر: د. مها بهجت يونس، "التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد* / العدد (٥١) ، (٢٠١١): ص٢٤٨.

(٢) يُنظر: علي وليد صالح الدليمي ، د. بان صلاح عبد القادر الصالحي ، "مخالفات الموظف المالي في أعماله القانونية"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد / العدد الخاص بالتدريسيين وطلبة الدراسات العليا* (٢) ، (٢٠٢١): ص٣٦٢- ٣٦٣.

لذا تَعد الرقابة المالية والإدارية من أهم العناصر الأساسية للعملية الإدارية والتي سَبق ذكرها وهي تَشتمل على (التخطيط والتنظيم والتوجيه والقيادة وأخرها الرقابة)، وقد تَطورت وظيفة الرقابة مع تطور المجتمعات الإنسانية وتطور دور الدولة من (الدولة الحارسة) التي كان هدفها المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي للدولة والفصل في المنازعات بين الأفراد الى الدور التدخلي في مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية وكافة الميادين وأصبحت تسمى (بدولة الرفاهية) إذ أن تطور الدولة وتدخلها في جميع مفاصل وشؤون الأفراد يتطلب توفير أجهزة إدارية خدمية على درجة عالية من الكفاءة بالأداء لإنجاز الأعمال التي تقع ضمن إختصاصها متمثلة بالجامعات وتشكيلاتها وما تقدمه من خدمات تعليمية هو أسمى وأعلى درجات ومراتب التقدم العلمي والتكنلوجي لأبناء المجتمع ، ولضمان تقديم هذه الخدمات يتطلب وجود أجهزة رقابية لإنجاز أعمالها بشكل فعال وعلى أتم صورة .

وللوقوف على المبررات والمسوغات للرقابة المالية والإدارية على أداء الجامعات بشكل دقيق قسمنا هذا المبحث الى مطلبين منفصلين الأول يتناول المبررات الوقائية وفي الثاني المبررات العلاجية من الواقع العملي المهني لأداء مهمة الرقابة .

II.أ. المطلب الأول

المُبررات الوقائية للرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات

تَعد الرقابة المالية والإدارية في الوقت الحاضر الحجر الأساس في المنظومة الإدارية لكونها تقوم بأهم وظيفة تتصف بالحيوية والشمول، وفي الدول المتقدمة تكون الرقابة في صفوف السلطات الهامة لدولة وهذا ما وجدناه في دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ حَيثُ أن السلطة التشريعية هي إحدى مكونات السُلطات الإتحادية بإعتبارها المراقب العام على مشروعية القوانين والأنظمة والتعليمات وأداء مؤسسات الدولة العراقية الى جانب السُلطتين التنفيذية والقضائية .

وقد تَطورت وظيفة الرقابة من التَحقق من التشاط الحكومي بشكل عام أو النشاط الإداري (الجامعات) بشكل خاص يُمارس ضمن حدود القوانين النافذه الى التأكد من أن هذا النشاط تم أداءهُ بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضاً ، وتطور مفهوم الرقابة الحديث ولم يعد يقتصر على الإجراءات التقليدية والتي تنحصر في التحري والبحث عن الأخطاء وتتبعها ولمعالجتها وإنما تجاوز الأمر ذلك الى البحث عن سُبل وطرق رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه وتطويره من خلال تَسليط الضوء وإبراز الجوانب الإيجابية في أعمال تلك الإجهزة الإدارية .

ومن أهم تلك المُبررات الوقائية لأداء مهمة الرقابة المالية والإدارية هو تطوير الأعمال الإدارية والإجراءات المتبعة في الإدارات بصورة عامة والجامعات بصورة خاصة والعمل على تحسين أداءها بما يضمن تقديم أفضل الخدمات بأقل قدر ممكن من التكاليف

والإجراءات ولضمان حماية حقوق الأفراد حيث أن الإدارة تَمنح حقوق وإمتيازات وتقدم للجميع تهدف بها ال تحقيق المصالح العامة مما يسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها بمهنية عالية والحد من الإسراف في إنفاق المال العام [١]

ومن أهم المبررات الوقائية للرقابة المالية والإدارية على أداء الجامعات نَشر الوعي الرقابي وتَحقيق الفائدة الوقائية من خلال تقديم المساعدة والإستشارات الفنية والرقابية والمحاسبية في الأمور المالية والإدارية للجهات الخاضعة للرقابة (الجامعات) والى جميع الإدارات المختلفة [٢] ، وكذلك من المبررات المسبقة على أداء الجامعات هو الكشف عن الجوانب الإيجابية للعاملين ورفع الروح المعنوية من خلال تشجيعهم على تطوير أعمالهم والتوصية للإدارة العاملين فيها بتحفيزهم مع التأكيد على المساواة في الحقوق المقررة لهم ضمن حدود القوانين والتعليمات حيث أن الجميع يتساوى أمام القانون [٣] ، فضلاًعن ذلك تساهم الرقابة المالية والإدارية بالتأكد من أن الموارد البشرية والمادية تستخدم بطريقة مُثلى عن طريق التأكيد على الرؤساء والمديرين داخل المنظومة من إستخدام صلاحياتهم في الإشراف والتوجيه للأفراد العاملين وهذا بحد ذاته يسهل معرفة مدى إنتماء ورضا العاملين ورؤساءهم على المنظومة الإدارية العاملين بها ، مما ينتج تقليل الإنحرافات والمشكلات التي تواجههم أثناء تأديه أعمالهم مع ضرورة قيام إتصال موثوق بين مختلف المستويات الإدارية [٤] ، ومن أهم المبررات من الناحية الإدارية للرقابة هي إلزام الجهات الخاضعة لرقابتها بإحترام مبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها والكشف عن المشكلات والإنحرافات مع معاقبة مرتكبي هذه الأخطاء والإنحرافات بما يضمن إستقامة ونزاهة العاملين والموظفين والتأكد من أداءهم الوظيفي بالأعمال الموكلة إليهم ضمن حدود إختصاصهم بكل أمانة ومهنية عالية ، مع التأكيد على أن الموظف المنفذ قام بالعمل وفق ما خُطط له سواء كان ضمن الموازنة العامة للدولة او المشاريع المنفذة وضمان عدم الإنحراف عن ذلك مع تحديد الإنحرافات وبيان أسبابها والعمل على تصحيح المسار قَدر الإمكان ومُحاسبة المقصرين [٥].

(١) ينظر: . صباح سعد الدين عمر العلمي ، "دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة"، *بحث منشور في جامعة النجاح الوطنية ، نابلس* ، (٢٠٠٦): ص١٠.
(٢) يُنظر: د. أحمد عبد جابر الكفيشي ، مصدر سابق ص٧٠.
(٣) يُنظر: د. حسين أحمد الطراونة ، د. توفيق صالح عبد الهادي، *الرقابة الإدارية (المفهوم والممارسة)*، ط١ ، (عمان: دار الحامد ، ٢٠١٢)، ص ٢٥.
(٤) يُنظر: د. علي عباس، *الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال*، ط٢، (عمان: إثراء للنشر والتوزيع ، ٢٠١٢)، ص٣٠ .
(٥) يُنظر: سليمان إبراهيم الحسن ، مصدر سابق ، ص٢٧ .

المطلب الثاني

المُبررات االعلاجية للرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات

من المعلوم أن الواقع العملي لأداء مهمة الرقابة في أي مجال داخل المنظومة الإدارية يبين الأسباب العملية التي تستدعي المراقبة والمتابعة كونه المجال الحي للتأكد من تحقيق التخطيط المالي والإداري المُسبق مع مراعاة المحافظة وحماية المال العام من سوء التصرف والإخلال بما جاء بالقوانين والأنظمة والتعليمات .

ومن أهم المبررات العملية (العلاجية) للرقابة المالية والإدارية على أداء الجامعات هو التحقق والتأكد من إلتزام الإدارات بتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة أثناء ممارستهم لأنشطتهم وهذا يمثل إحترام مبدأ المشروعية والذي يقضي بإخضاع وإلزام الإدارة بواجب أداء مهامها ضمن دائرة وحدود القانون والإلتزام به وفي حال مخالفتها للقانون أُعتبر تصرفها مخالفاً وغير مشروع ويُحيق بها جزاء عدم المشروعية [١] .

وكذلك ينبغي التأكد من أن الإيرادات العامة للدولة قد تم تحصيلها وأُدخلت في ذمتها وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات التي تخص الديون الحكومية وأيضاً أن جميع النفقات قد تم إنفاقها وصرفها وفقاً للأوجه المخصصة للإنفاق دون التجاوز على ما هو مقرر فيها [٢] ،ومن مهام ديوان الرقابة المالية الإتحادي في المادة (٦/ أولاً / أ ، ب) الواردة في قانونه والتي بينت أن الديوان يقوم بتدقيق وفحص كلً من معاملات الإنفاق العام للتأكد من عدم تجاوزها للإعتمادات المقررة لها في الموازنة العامة للدولة وإستخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها دون هدر أو تبذير أو سوء تصرف وكذلك يدقق معاملات جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة إجراءاتها وتطبيقها بالشكل السليم [٣] .

وفي الجامعات العراقية يكون محور الرقابة عليها تطبيقاً لماجاء في القوانين التي تنظم عمل الجامعات الحكومية والأهلية، ونطاق الرقابة المالية والإدارية على الجامعات الحكومية وتشكيلات وزارة التعليم العالي حيث نصت الفقرة (ج) من المادة (١٣) من تعليمات صندوق التعليم العالي على أن "تخضع حسابات الصندوق لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية " [٤] ،

(١) يُنظر: د. صباح سعد الدين عمر العلمي ، مصدر سابق ، ص ١٠ .
(٢)يُنظر: سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، مصدر سابق ، ص ٧٧ .
(٣) يُنظر: قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١)، لسنة ٢٠١١ (المعدل) والمنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد (٤٢١٧) .
(٤) يُنظر: تعليمات صندوق التعليم العالي رقم (١٢٢)، لسنة ١٩٩٩ (المعدلة) والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد (٣٧٨٦) .

وفيما يخص المكاتب العلمية والإستشارية فقد أيدت الفقرة أولاً من المادة (١٠) من قانون مكاتب الخدمات العلمية والإستشارية على مصادقة ديوان الرقابة المالية على أرباح المكاتب [١] .

وفي ختام ما تم ذكره يمكننا القول أن أهم ما تهدف إليه أجهزة الرقابة المالية والتدقيق الداخلي على آداء مؤسسات التعليم العالي ونخص منها الجامعات سواء الحكومية أو الخاصة هو السعي والنهوض بالواقع التعليمي وتطويره وضمان تحقيق الأهداف وفق الخطط المرسومة من خلال تطوير الأنظمة المالية والإدارية والرقابية وتزويد الإدارات بالتقارير المالية والفنية لأغراض تقويم الأداء الفعال وفق المسار الصحيح والتأكيد على متابعة سير الأمور المالية والتأكد من دقة البيانات المالية المقدمة من الإدارات الخاضعة للرقابة وفحصها وفقاً للمتطلبات المُعدة من الأجهزة الرقابية وهذا بالمُحصلة النهائية يصب في خدمة البلد والحفاظ على الأموال العامة من الهدر والضياع .

الخاتمـــــة

في نهاية بحثنا لهذه الدراسة المتواضعة حول خصوصية الرقابة المالية والإدارية على آداء الجامعات في القانون العراقي (دراسة مقارنة) توصلنا الى جملة من الإستنتاجات والإقتراحات نذكرها على النحو الأتي :-

أولاً - الإستنتاجات:

١- على الرغم من تعدد التعريفات التي وصفت مفهوم الرقابة إلا أنه لا يوجد تعريف محدد بالذات جامع وشامل لما تتضمنه الرقابة المالية والإدارية وهذا يقودنا الى التطلع والتطور بمفاهيم وأساليب الرقابة تبعاً لتطور الجهاز المالي والإداري في الدولة .
٢- تعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة به وينبغي أن يكون في قمة الهرم التشريعي وأحد الركائز الأساسية لبناء دولة القانون في العراق .
٣- إن رقابة مؤسسات الدولة العراقية والجامعات تحديداً قي في الغالب رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة بغض النظر عما إذا كانت رقابة سابقة أو لاحقة أو آنية متزامنة أي بمعنى أخر قي رقابة كاشفة للتصرفات المالية المخالفة للقانون وليست رقابة من حيث ملائمة هذه التصرفات للوضع المالي للمؤسسة .
٤- من مهام الرقابة المالية على أداء الجهات الخاضعة للرقابة هي المتابعة والتوجيه والإشراف وإبداء الرأي الفني المحايد وعلى الجهات المذكورة السعي للإلتزام بهذه التوجيهات كونها تصب في المصلحة العامة .

(١) يُنظر: قانون مكاتب الخدمات العلمية والإستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم ٧لسنة ١٩٩٧ (المعدل) والمنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد (٣٦٧١) في ١٩٩٧/٥/٢٦ .

٥- نُهيب بالدور الفعال لديوان الرقابة المالية الإتحادي في العراق في المحافظة على المال العام ورقابته على مؤسسات التعليم العالي وبالأخص الجامعات الحكومية والأهلية من خلال الدور الرقابي الذي يقوم به والسعي لتطوير كفاءة أداء الجهات الخاضعة لرقابته .

ثانياً - المقترحات:

١- ندعو المشرع العراقي الى تعديل قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ فيما يخص مجال تدقيق ديوان الرقابة المالية الإتحادي على مؤسسات التعليم العالي الأهلي وتوسيع صلاحياته في مجال الرقابة المالية والإدارية إسوةً بنظائرهم من المؤسسات التعليمية الحكومية .

٢- إشراك الموظفين والعاملين في مؤسسات التعليم العالي بشكل دوري ومستمر بورش عمل وندوات تثقيفية بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية الإتحادي لتطوير عمل الرقابة الداخلية والإطلاع على أحدث أساليب الرقابة والتدقيق .

٣- رفد أجهزة الرقابة المالية والإدارية بكفاءات من الموظفين ذوي خبرة علمية وعملية وبمختلف الإختصاصات وفق الأساليب الحديثة للرقابة للوصول الى مخرجات تتصف بالمهنية العالية مقارنةً بأجهزة الرقابة في باقي البلدان .

٤- ندعو المشرع العراقي على النص في التشريعات التي تحكم عمل أجهزة الرقابة المالية والإدارية حصانة القائمين بالأعمال الرقابية تكفل لهم الحرية في عملهم بما يتناسب مع الدور الرقابي الموكل لهم والنص كذلك على جزاءات تأديبية في حالة مخالفتهم لواجباتهم الرقابية .

٥- التعاون المشترك وبشكل إيجابي بين أجهزة الرقابة المالية والإدارية والجهات الخاضعة للرقابة فيما يخص توفير جميع متطلبات إستكمال العملية الرقابية من بيانات مالية ومستندات وسجلات وغيرها لإنجاز مهمة الرقابة على أتم صورة وإلتزام الجهات الخاضعة بالملاحظات الواردة بتقارير الأجهزة الرقابية لتلافي أي خطأ أو تقصير مستقبلاً .

قائمـــة المصـــادر والمراجع

- القرآن الكريم

أولاً: المعاجم:

١- أحمد بن فارس بن زكرياء القزويني الرازي ، معجم *مقاييس اللغة* ، ج ٢ ، دار الفكر :١٩٧٩، مادة (رقب) ص ٤٢٧ .

٢-*المعجم الوسيط* ، ج ١ ، ط ٤ ، مكتبة الشروق الدولية:٢٠٠٨، باب الراء مادة (رقب) ، ص٣٦٣ :٣٦٤ .

ثانياً: الكتب:

١- أحمد دولار أحمد ، *الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة (دراسة مقارنة)* ، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١٦.

٢- د . علي غني عباس الجنابي، *الرقابة على الموازنة العامة (دراسة مقارنة)* ، ط ١، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠١٥.

٣- د. أحمد عبد جابر الكفيشي ، *التنظيم القانوني للرقابة المالية العليا على الأموال العامة* ، ط١، بيروت: منشورات زين الحقوقية ، ٢٠٢٠.

٤- د. أحمد مصطفى صبيح، *الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري* ، ط١، مصر: مركز الدراسات العربية ، ٢٠١٦ ، ص٣٠٦.

٥- د. حسين أحمد الطراونة ، د. توفيق صالح عبد الهادي، *الرقابة الإدارية (المفهوم والممارسة)*، ط١ ، عمان: دار الحامد ، ٢٠١٢.

٦- د. حمدي سليمان القبيلات، *الرقابة الإدارية والمالية على الإجهزة الحكومية -دراسة تحليلية وتطبيقية*، ط٢، عَمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠١٠.

٧- د. علي عباس، *الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال*، ط٢، عمان: إثراء للنشر والتوزيع ، ٢٠١٢.

٨- د. عوف محمود الكفراوي، *تطور الرقابة المالية تبعاً للنظام المالي*، الإسكندرية: مؤسسة الثقافة الجامعية ، ٢٠١٣.

٩- د.وسام صبار العاني ، *القضاء الإداري* ، بيروت: دار السنهوري ، ٢٠٢٠.

١٠-سليمان إبراهيم الحسن، *الرقابة على الإنفاق العام (دراسة مقارنة)*، ط١، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٩.

١١-سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، *الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي* ، ط١ ، بغداد: منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي ، ٢٠٠٨ .

١٢-صلاح الدين مصطفى أمين، *الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق بين ماضيه ومستقبله* ، بغداد: دار الحرية للطباعة ، ١٩٧٩.

١٣-مصطفى رزاق ويسين ، *الرقابة الإدارية على الأموال العامة (دراسة مقارنة)* ، ط١، بيروت: منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١٨. .

ثالثاً: الرسائل الجامعية

١- إقبال ناجي سعيد العزاوي، "النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق (دراسة مقارنة)"، إطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ،جامعة بغداد ، ٢٠١٥، ص٤٠ .

٢- جواد كاظم جبار الحساني، "وسائل الإدارة للحد من الفساد الإداري والمالي في العقود الحكومية والرقابة عليها في القانون العراقي (دراسة مقارنة)"، إطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ،جامعة بغداد ، ٢٠١٨، ص٢٦٢ .

٣- رامي أحمد فراونة، "تقويم وتطوير الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على أداء الجامعات الفلسطينية (دراسة تطبيقية)"، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية ،جامعة الأزهر- غزة، ٢٠١١، ص٧٠.

رابعاً: البحوث المنشورة :

١. د. رفاه كريم رزوقي ، أزهر عبد علي الأمير، "الرقابة الإدارية والقضائية على مؤسسات التعليم العالي الأهلي في العراق (دراسة مقارنة)"، *بحث منشور في مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والإنسانية ، جامعة بابل* ، عدد ٤٢ ، شباط، (٢٠١٩): ص١٦٢٢ .

٢. سارة فاضل عباس المعمار ،.د. مها بهجت يونس الصالحي ، "دور القضاء الدستوري في حماية الحرية الأكاديمية في العراق (دراسة مقارنة)"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد / العدد الخاص بالتدريسيين وطلبة الدراسات العليا* (٢) ، (٢٠٢٠): ص١٢٣.

٣. سهاد عبد الجمال عبد الكريم ، "الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي"، *بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق / كلية الحقوق– جامعة الموصل* / العدد (٢) ، (٢٠١٥): ص١٢٣.

٤. صباح سعد الدين عمر العلمي ، "دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة"، *بحث منشور في جامعة النجاح الوطنية* ، نابلس ، (٢٠٠٦): ص١٠.

٥. علي وليد صالح الدليمي ، د. بان صلاح عبد القادر الصالحي ، "مخالفات الموظف المالي في أعماله القانونية"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد* / العدد الخاص بالتدريسيين وطلبة الدراسات العليا (٢) ، (٢٠٢١)، ص٣٦٢- ٣٦٣.

٦. د. مها بهجت يونس، "التنظيم الدستوري والقانوني لأسس مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد* / العدد (٥١) ، (٢٠١١): ص٢٤٨.

٧. د. وسام صبار العاني ، لبنى عدنان عبد الأمير ، "الجزاءات الإدارية العامة"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية / كلية القانون – جامعة بغداد / العدد الخاص ببحوث التدريسيين وطلبة الدراسات العليا* (٣) ، (٢٠١٧): ص١٢٧.
٨. هادي حمزة عبد ، "تنازع الاختصاص بين الاجهزة الرقابية في العراق على أعمال الإدارة في العراق دراسة مقارنة "، *جامعة أهل البيت عليهم السلام*، بحث منشور على الموقع الألكتروني (abu.edu.iq) ، تاريخ الزيارة يوم الأحد الموافق ٢٠٢٣/١١/١٩، وقت الزيارة ١١:٣٠ صباحاً.

خامساً: الدساتير والقوانين :

أ: الدساتير

١. دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
٢. الدستور الأردني لعام ١٩٥٢مع جميع تعديلاته لغاية عام ٢٠٢٢ ، مطبوعات مجلس النواب ،الطبعة العاشرة .
٣. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ النافذ والمعدل بسنة ٢٠١٩ ، المنشور في جريدة الوقائع المصرية العدد ١٤ في ١٩يناير سنة ٢٠١٤ .

ب: القوانين

١. قانون مكاتب الخدمات العلمية والإستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم ٧لسنة ١٩٩٧ (المعدل) والمنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد (٣٦٧١) في ١٩٩٧/٥/٢٦ .
٢. تعليمات صندوق التعليم العالي رقم (١٢٢) لسنة ١٩٩٩ (المعدلة) والمنشورة في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد (٣٧٨٦) .
٣. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) والمنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد (٤٢١٧) .
٤. قانون جهاز الرقابة المالية رقم(٤) لسنة ٢٠١٨ ، حكومة دبي ، الجريدة الرسمية العدد (٤٣١) في ٢٥ أبريل ٢٠١٨

سادساً : المواقع الألكترونية :

١. مفهوم الرقابة وتعريفاتها على الموقع الألكتروني https://www.starshams.com/٢٠٢١/٠٦_blog-post/١٥.html ، تاريخ الزيارة يوم الأحد الموافق٢٠٢٣/٩/١٧ ، وقت الزيارة ٩:٠٠ مساءاً.
٢. معنى الرقابة لغوياً على الموقع الإلكتروني ،https://ar.wikipedia.org/wiki ، تاريخ الزيارة يوم الأحد الموافق٢٠٢٣/٩/١٧ ، وقت الزيارة ٩:٢٥ مساءاً

٣. معنى الرقابة لغوياً على الموقع الإلكتروني ،https://ar.wikipedia.org/wiki ، تاريخ الزيارة يوم الأحد الموافق٢٠٢٣/٩/١٧ ، وقت الزيارة ١١:٤٠ مساءاً

٤. منشور على الموقع الألكتروني https://www.almaany.com/ar/dict/ar-fr ، تاريخ الزيارة يوم الإثنين الموافق٢٠٢٣/٩/١٨ ، وقت الزيارة ١:٠٠ صباحاً .

٥. الرقابة المالية ، منشور على الموقع الألكتروني ، https://www.almaany.com/ar/dict/ar-en ، تاريخ الزيارة يوم الإثنين الموافق٢٠٢٣/٩/١٨ ، وقت الزيارة ١:٣٠ صباحاً .

List of sources and references

KSU Quran

1. Surah An-Nisa, verse (1).
2. Surah Qaf, verse (18).
3. Surah Al-Ahzab, verse (52).
4. Surah Hud, verse (93).

First: Dictionaries:

1. Ahmad bin Faris bin Zakaria Al-Qazwini Al-Razi, Dictionary of Language Standards, vol. 2 , Dar Al-Fikr, 1979, article (Raqab), p. 427 .
2. The Intermediate Dictionary, vol. 1, 4th edition, Al-Shorouk International Library, 2008, Bab Al-Raa, article (neck), pp. 363: 364 .

Second: Books:

1. Ahmed Dollar Ahmed, Administrative and Financial Control of Management (A Comparative Study), New University House, Alexandria, 2016, p. 19.
2. D. Ali Ghani Abbas Al-Janabi: Oversight of the Public Budget (A Comparative Study), 1st Edition, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, 2015, p. 19.
3. Dr. Ahmed Abed Jaber Al-Kufaishi, The Legal Regulation of the Supreme Financial Control of Public Funds, 1st Edition, Zain Human Rights Publications, Beirut, 2020, p. 65.

4. Dr. Ahmed Mustafa Sobeih: Financial and Administrative Control and its Role in Reducing Administrative Corruption, 1st Edition, Center for Arab Studies, Egypt, 2016, p.306.
5. Dr. Hussein Ahmed Al-Tarawneh, Dr. Tawfiq Saleh Abdul Hadi: Administrative Control (Concept and Practice), 1st Edition, Dar Al-Hamid, Amman, 2012, p. 25.
6. Dr. Hamdi Suleiman Al-Qabilat: Administrative and Financial Control of Government Agencies - An Analytical and Applied Study, 2nd Edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2010, p. 13
7. Dr. Ali Abbas: Administrative Control in Business Organizations, 2nd Edition, Ithra for Publishing and Distribution, Amman, 2012, p. 30 .
8. Dr. Auf Mahmoud Al-Kafrawy: The Development of Financial Control According to the Financial System, University Culture Foundation, Alexandria, 2013, p. 15.
9. Dr. Wissam Sabbar Al-Ani: Administrative Judiciary, Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2020, p. 77 .
10. Suleiman Ibrahim Al-Hassan: Monitoring Public Expenditure (A Comparative Study), 1st Edition, Zain Human Rights Publications, Beirut, 2019, p. 19.
11. Sirwan Adnan Mirza Al-Zahawi, Financial Control of the Implementation of the General Budget in Iraqi Law, 1st Edition, Publications of the Media Department in the Iraqi Council of Representatives, Baghdad, 2008, p. 75.
12. Salah al-Din Mustafa Amin: Public Financial Control and the Financial Audit Bureau in Iraq between its Past and Future, Dar Al-Hurriya Printing, Baghdad, 1979, p. 9.
13. Mustafa Razzaq Wessin, Administrative Control of Public Funds (A Comparative Study), 1st Edition, Zain Human Rights Publications, Beirut, 2018, p. 19.

Third: University Theses

1. Iqbal Naji Saeed Al-Azzawi: The Legal System of Independent Bodies in Iraq (A Comparative Study), PhD thesis submitted to the College of Law, University of Baghdad, 2015, p. 40.
2. Jawad Kazem Jabbar Al-Hassani: Management Means to Reduce Administrative and Financial Corruption in Government Contracts and Control in Iraqi Law (A Comparative Study), PhD thesis submitted to the College of Law, University of Baghdad, 2018, p. 262.
3. Rami Ahmad Farawneh: Evaluation and Development of the Supervisory Role of the National Audit Office in Monitoring the Performance of Palestinian Universities (An Applied Study), Master's Thesis, Introduction to the Faculty of Economics and Administrative Sciences, Al-Azhar University, Gaza, 2011, p. 70.

Fourth: Published Researches:

1. Dr. Rafah Karim Razouki, Azhar Abdul Ali Al-Amir: Administrative and Judicial Control of Private Higher Education Institutions in Iraq (A Comparative Study), research published in the Journal of the College of Basic Education for Educational Sciences and Humanities, University of Babylon, No. 42, February 2019, p. 1622.
2. Sarah Fadel Abbas Al-Mimar, Dr. Maha Bahjat Younis Al-Salhi, The Role of the Constitutional Judiciary in Protecting Academic Freedom in Iraq (A Comparative Study), research published in the Journal of Legal Sciences / College of Law - University of Baghdad / Issue for Teachers and Graduate Students (2), 2020, p. 123.
3. Suhad Abdul Jamal Abdul Karim, Independent Financial Control in Iraqi Legislation, research published in Al-Rafidain Journal of Law / College of Law - University of Mosul / Issue (2), 2015, p. 123.
4. Sabah Saad Eddin Omar Alami, The Role of Financial and Administrative Control as an Entry Point for Development and Administrative Reform in the State, 2006, research published at An-Najah National University, Nablus, p. 10.

5. Ali Walid Saleh Al-Dulaimi, Dr. Ban Salah Abdul Qader Al-Salhi, Violations of the Financial Officer in His Legal Work, Research published in the Journal of Legal Sciences / College of Law - University of Baghdad / Issue for Teachers and Graduate Students (2), 2021, pp. 363:362.
6. Dr. Maha Bahjat Younis: Constitutional and legal regulation of the foundations of combating corruption under the Constitution of the Republic of Iraq 2005, research published in the Journal of Legal Sciences / College of Law - University of Baghdad / Issue (51), 2011, p. 248.
7. Dr. Wissam Sabbar Al-Ani, Lubna Adnan Abdul Amir, General Administrative Sanctions, research published in the Journal of Legal Sciences / College of Law - University of Baghdad / Special Issue of Research for Teachers and Graduate Students (3), 2017, p. 127.
8. Hadi Hamza Abed, Conflict of jurisdiction between the regulatory bodies in Iraq over the work of the administration in Iraq - a comparative study - Ahl al-Bayt University - peace be upon them Research published on the website (abu.edu.iq), the date of the visit is on Sunday, 19/11/2023, the time of the visit is 11:30 am.

Fifth: Constitutions and Laws:

A: Constitutions

1. The Constitution of the Republic of Iraq in force for the year 2005.
2. The Jordanian Constitution of 1952 with all its amendments until 2022, Publications of the House of Representatives, tenth edition.
3. The Constitution of the Arab Republic of Egypt for the year 2014 in force and amended in 2019, published in the Egyptian Gazette No. 14 on January 19, 2014.

B: Laws

1. Law of the offices of scientific and advisory services in higher education institutions No. 7 of 1997 (as amended) and published in the Iraqi Gazette No. (3671) on 26/5/1997.

2. Instructions of the Higher Education Fund No. (122) of 1999 (as amended) and published in the Iraqi Gazette No. (3786).
3. Law of the Financial Audit Bureau No. (31) of 2011 (as amended) published in the Iraqi Gazette No. (4217).
4. Law of the Financial Audit Authority No. (4) of 2018, Government of Dubai, Official Gazette Issue (431) on 25 April 2018

Sixth: Websites:

1. The concept of censorship and its definitions on the website https://www.starshams.com/ 2021/06/blog-post_15.html The visit date is on Sunday 17/9/2023, the visit time is 9:00 pm.
2. The meaning of censorship linguistically on the website, https://ar.wikipedia.org/wiki, the date of visit is on Sunday, 17/9/2023, visiting time 9:25 pm
3. The meaning of censorship linguistically on the website, https://ar.wikipedia.org/wiki, the date of the visit is on Sunday, 17/9/2023, the visiting time is 11:40 pm
4. Published on the website https://www.almaany.com/ar/dict/ar-fr , the date of the visit is on Monday 18/9/2023, the time of visit is 1:00 am.
5. FinancialControl,publishedonthewebsite, https://www.almaany.com/ar/dict/ar-en, the date of the visit is on Monday, 18/9/2023, the time of visit is 1:30 am.