

دور الحكومة الجامعية في تعزيز العملية الرقابية على الميزانية في الجامعات أنموذج مقترح للتطبيق في جامعة الموصل

الباحثة: زهراء محمود حامد الطائي
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل

Zahraa.altaee@yahoo.com

أ.م.د. لقمان محمد أيوب الدباغ
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل

aldabbagh.luqman@yahoo.com

المستخلص:

يهدف البحث الى تطبيق الحكومة في مؤسسات التعليم العالي لغرض تخفيف مشاكل الرقابة على الميزانية في الجامعات، والتعرف على واقع الحكومة في الجامعات ودورها في الرقابة على الميزانية الاتحادية، ومعرفة فيما اذا كان تطبيق الحكومة يساهم في تعزيز الرقابة على الميزانية الاتحادية في الجامعة وتصميم انموذج مقترح لتطبيق الحكومة في الجامعة، وتوصلت الدراسة الى مجموعة من النتائج اهمها ان الحكومة الجيدة في الجامعة تتطلب تطبيق مبادئ (الشفافية والافصاح، المساءلة، المشاركة) والتي تؤدي الى تحقيق الكفاءة والفعالية في اعداد الميزانية العامة الاتحادية للجامعة، كما اوصت الدراسة بالاستفادة من تجارب الجامعات في الحكومة وذات الخبرة في هذا المجال، وتفعيل مجالس الحكومة بحيث تتحمل مسؤولياتها المجتمعية والمهنية بكافة مجالاتها.

الكلمات المفتاحية: الحكومة الجامعية، الرقابة على الميزانية.

The role of university governance in enhancing control process on the budget in universities/A proposed model for application at the University of Mosul

Assist. Prof Dr. Lukman M. Ayoub Aldabbagh
College of Administration and Economics
University of Mosul

Researcher: Zahraa M. Hamed Altaee
College of Administration and Economics
University of Mosul

Abstract:

The aim of the research is to apply governance in the higher education institutions for the purpose of reducing the problems of the budget in universities. As well as to identify the reality of governance in the universities and their role in the control of the federal budget. In addition to know whether the application of governance contributes to strengthening the control of the federal budget at the university. And the design of a proposed model for the application of governance at the university. The study found a set of results the most important of which is that good governance at the university requires the application of the principles of transparency, disclosure, accountability and participation. Which lead to efficiency and effectiveness in the preparation of the federal budget of the university. The study also recommended benefiting from the experiences of universities in governance and expertise in this field, and activating the boards of governance to assume their social and professional responsibilities in all fields.

Keywords: University Governance, Budget Control.

المقدمة

تعتبر الحكومة اطار يدفع المؤسسة التعليمية الى التغيير والتقدم عبر مشاركة جميع الاطراف في تلك المؤسسة في صياغة القرارات ومناقشتها بالإضافة الى دورها المهم في الرقابة على الموازنة باعتبارها نظاماً للرقابة والتوجيه من خلال قيامها بتحديد المسؤوليات والحقوق والعلاقات بين جميع الاطراف ذات العلاقة فهو نظام يدعم المساءلة والعدالة والشفافية ويعزز الثقة والمصداقية في بيئة العمل والتي اسهمت كثيراً في الحد من ظواهر الفساد الاداري بأنواعه، حيث يرتبط مفهوم الموازنة بالحكومة باعتبار الرقابة عنصراً هاماً وتكملياً لأي نظام حوكمة الذي يسهم في تعزيز الاتصال والتنسيق بين جميع الاطراف، وبناءً على ذلك قامت المنظمات الدولية والاجهزة الرقابية بوضع مجموعة من المعايير والاهداف لغرض المساهمة في تحسين مستوى الاداء وضمان قيام الادارة بتطبيق اجراءات الرقابة الداخلية والخارجية وتوفير الرقابة الفاعلة على الموازنة تحت إطار الحكومة.

مشكلة البحث: لتطبيق الحكومة في الجامعات أثر ايجابي في احكام العملية الرقابية على الموازنة الاتحادية ونتيجة للضعف التي تعانيه معظم الجامعات العراقية في أساليب الرقابة المعتمدة وغياب المساءلة والمشاركة في اعداد الموازنة الاتحادية يمكن صياغة مشكلة البحث بالتساؤل الآتي: هل أن تطبيق الحكومة يساهم في تعزيز الرقابة على الموازنة الاتحادية في الجامعة؟ وكيف يمكن صياغة الأنماذج المقترن لتطبيق الحكومة في الجامعة؟

هدف البحث: يهدف البحث الى تطبيق الحكومة في مؤسسات التعليم العالي لغرض تخفيف مشاكل الموازنة في الجامعات، والتعرف على واقع الحكومة في الجامعات ودورها في الرقابة على الموازنة الاتحادية، ووضع إطار مقترن للحكومة في الجامعات وبيان دورها الرقابي لرفع اداء المؤسسات التعليمية.

أهمية البحث: ترجع أهمية البحث الى أهمية دور الحكومة في زيادة فاعلية الرقابة على الموازنة الاتحادية وتعزيز منهج المساءلة في الجامعات وتحقيق مبدأ النزاهة والعدل والشفافية في استخدام السلطة.

فرضية البحث: ان وضع انموذج مقترن للحكومة الجامعية في مؤسسات التعليم العالي يسهم في تعزيز الرقابة على الموازنة الاتحادية في الجامعات العراقية.

منهج البحث: تم الاعتماد على المنهج الوصفي من خلال الاستعانة بالمراجع ذات العلاقة في الجانب النظري كما تم تعزيز البحث بجانب تطبيقي من خلال صياغة انموذج مقترن للحكومة في جامعة الموصل.

خطة البحث: تم تقسيم البحث الى ثلاثة مباحث:
المبحث الاول: الحكومة الجامعية.

المبحث الثاني: الرقابة على الموازنة ودور الحكومة في تفعيلها.

المبحث الثالث: الانماذج المقترن لتطبيق الحكومة الجامعية لدعم الرقابة على الموازنة الاتحادية في جامعة الموصل

الدراسات السابقة:

١. دراسة (شريف، ٢٠٠٨): دور الحكومية في اعداد الموازنة العامة للدولة في العراق/دراسة حالة: سعت الدراسة إلى تشخيص عوامل الضعف هذه في كل من الترتيبات المؤسسية والهيكلية للحكومة ولمبادئها وإبعادها وعملت على تحديد عواملها وأسبابها وسباباتها وقدمت التوصيات اللازمة بهذا الجانب التي من شأنها تحسين حاكمة الموازنة العامة للدولة باعتبارها تجسد وتمثل الحكومية العامة للدولة. والعمل على تشخيص واقع مستوى الحكومية السليمة بمبادئها ومعاييرها في نشاط إدارة الموازنة العامة للدولة وتحديد الترتيبات المؤسسية والهيكلية التي تؤطر هذا النشاط وكذلك العناصر والمبادئ التي تحكمها وتوجهها وانعكاس كل ذلك على توزيع التخصيصات المعبر عنها بشكل رقمي في بيان الموازنة.
٢. دراسة (Fielden, 2008): الاتجاهات العالمية في حوكمة الجامعات: جاءت الدراسة لتطبيق نظام حوكمة تتوفّر فيه مجموعة من المقومات المتمثلة بسحب الدولة من بعض الوظائف الرقابية والادارية، ونقل المسؤوليات الى الجامعات نفسها وانشاء هيئات رقابية مستقلة ووحدات للإشراف المالي، والانسحاب التدريجي للدولة من القرارات المتعلقة بتعيين رئيس مجلس الادارة او اعضاء المجلس.
٣. دراسة (فرهود، ٢٠١٣): دور ركائز الحكومة في كفاءة اعداد الموازنة العامة/دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية: هدفت الى وضع اليات لتنفيذ ركائز الحكومة في اعداد الموازنات في الوحدات الحكومية والتعرف على واقع اليات تطبيق ركائز الحكومة في الوحدات الحكومية، وتوصلت الدراسة الى ان تطبيق ركائز الحكومة في الوحدات الحكومية يؤدي الى زيادة كفاءتها في اداء كافة انشطتها وهذا لا يحدث الا في ظل وجود اليات داخلية وخارجية تعمل على تطبيق هذه الركائز ومنها الادارة العليا، التدقّق الداخلي، التدقّق الخارجي.
٤. دراسة (Agbude & Egbide, 2012): الموازنة الجيدة والحكومة الجيدة/دراسة مقارنة: اهم ما توصلت اليه الدراسة ان الموازنة جزء لا يتجزأ من الحكومة لأنها تتعلق بعملية تخصيص الموارد ولا يمكن ان تكون هناك موازنة جيدة بدون نظام حوكمة جيد اذ ان الحكومة تعتبر الاساس لأعداد موازنة صحيحة وجيدة حيث ان الادارة الكفؤة للموازنة يعزز من نظام الحكومة، كما توصلت الدراسة الى ضرورة التقييد بقواعد وتعليمات الموازنة خاصة فيما يتعلق بالانضباط والشفافية والمساءلة عند اعداد الموازنة لان ذلك يعمل على تعزيز نظام الحكومة.
٥. دراسة (Armstrong & Silva, 2015): تقييم إجراءات حوكمة الشركات/بالتطبيق على قطاع التعليم العالي الأسترالي: هدفت الدراسة الى تطبيق مؤشرات حوكمة الشركات العالمية لقياس الحكومة في القطاع الجامعي والإجابة على سؤال البحث: هل تطبق الجامعات الأسترالية أفضل ممارسات حوكمة الشركات؟ وكشفت نتائج الدراسة التجريبية أن هيكل الحكومة في الجامعات الأسترالية مستقلة وتطبق أسلوب إدارة أفضل الممارسات العالمية، وتلعب هيكل الحكومة الفعالة دوراً هاماً للغاية في جذب الأموال الأكثر حاجة، وبناء ثقة وسمعة أصحاب المصلحة، والقدرة التنافسية في قطاع الجامعات الأسترالية.

المبحث الأول: الحوكمة الجامعية

أولاً. مفهوم حوكمة الجامعات

تعلق الحوكمة بتحقيق التوازن بين الاهداف الاقتصادية والاجتماعية وبين الاهداف الفردية والمجتمعية فهي إطار التشجيع على استخدام الموارد بكفاءة والمساءلة والاشراف على تلك الموارد، وعلى الرغم من اناليات ومبادئ الحوكمة متشابهة في موضوع الحوكمة الا ان الاختلافات تظهر في التطبيق العملي لحوكمة الشركات (Heenetigala, 2011: 18) ويعتبر مفهوم حوكمة الشركات الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD, 2004)، من أكثر مفاهيم حوكمة الشركات انتشارا وقبولا بين الأطراف المهتمة بقضية حوكمة الشركات. حيث تعرفه على أنه "حوكمة الشركات تتضمن مجموعة من العلاقات بين إدارة الشركة ومجلس إدارتها، والمساهمين، والأطراف الأخرى ذات المصلحة داخل الشركة، متضمنا بذلك هيكل الأهداف الموضوعة من قبل الشركة، ووسائل تحقيق تلك الأهداف مع رقابة محددة ومستمرة للأداء. (كامل، ٢٠١٥: ١١)

وترتكز حوكمة الجامعات وفق منظور حوكمة الشركات الى: تحديد الأهداف؛ تنفيذ هذه الأهداف؛ التسخير؛ تقييم النتائج وتصحيح الاختلالات وتجنبها مستقبلا، وهذا يستلزم سياسات وانظمة تسييرية وتعليمية ومؤسسات لسوق العمل وانظمة الضمان الاجتماعي بهدف تحسين جودة التعليم العالي. (عبد العالى، ٢٠١٧: ٩٨)، وقد عرفها A. Jaramillo: (كيفية قيام الجامعات وانظمة التعليم العالي بتحديد وتتنفيذ اهدافها، ادارة مؤسساتها في الجوانب المادية، المالية، الموارد البشرية ٨: 2012). Jaramillo.

ويعرف (مسلم، ٢٠١٦: ٢٤٢) الحوكمة في الجامعة بأنها الآلية والمعايير التي تحكم أداء الجامعة، كالمشاركة والمساءلة والاستقلالية والإفصاح والشفافية وتتوفر ميثاق للسلوك المهني وأخلاقيات العمل والالتزام به بما يمكنها من التوجيه الصحيح لأدائها نحو تحقيق رسالتها وأهدافها الاستراتيجية والتحقيق المتوازن لمتطلبات جميع الأطراف. ومن خلال ما ورد من تعاريف متعددة لحوكمة الجامعات يمكن وضع تعريف موحد لحوكمة الجامعية بوصفها (منظومة متكاملة من مجموعة من العناصر البشرية والمادية المتكاملة والمتقابلة تولد الانسجام والتوازن داخل الجامعة بهدف تحقيق مبدأ الشفافية والمساءلة والمشاركة والذي يسبب فقدانها خلاً كبيراً في عملياتها ومن ثم في مخرجاتها).

وتتمثل الجهات الفاعلة في تطبيق حوكمة الجامعات بجهات داخلية متمثلة بـ (مجلس الجامعة، والأساتذة والموظفين، والطلاب)، وجهات خارجية متمثلة بـ (الحكومة والمجتمع والمنظمات الأكاديمية والمهنية).

ثانياً. أهمية واهداف الحوكمة الجامعية

١. إن حوكمة الجامعات تسهم في إيجاد مؤسسات مستقلة لها مجالس أو هيئات حاكمة مسؤولة عن تحديد الاتجاه الاستراتيجي لهذه المؤسسات ومراقبة سلامتها المالية والتتأكد من فعالية إدارتها.
٢. الحوكمة تساعد ادارة الجامعة على صياغة وبناء استراتيجية سليمة وضمان اتخاذ القرارات الفعالة وتحسين الممارسات الادارية.

٣. شمول الحكومة الهيكل وال العلاقات والعمليات التي يتم من خلالها تطوير وتنفيذ سياسات التعليم العالي واستعراضها على المستويين المحلي والإقليمي.
٤. تعتبر الحكومة نظام رقابة وشراف ذاتي، والذي يؤدي إلى سلامة التطبيق القانوني للتشريعات، وبالتالي حسن الإدارة وضمان حقوق العاملين وذلك يحقق رضا المجتمع عن الجامعات وأدائها. ويهدف تطبيق نظام الحكومة في الجامعات الى: (العربي، ٢٠١٤: ٢٠١٩)، (Hamilton, 2002: 17)
١. تحقيق الشفافية من خلال العمل وفق آليات، وأطر تتسم بالوضوح، وتمكن العاملين من ممارسة أعمالهم بشكل كامل، ومساعدتهم على العطاء، والمشاركة الفاعلة في جميع الأنشطة داخل وخارج الجامعات.
٢. وضع القوانين والقواعد التي يسترشد بها قيادات ومسؤولي الجامعات في تولي الأعمال الإدارية، بما يكفل الديمقراطية والعدالة لجميع الأطراف المعنية.
٣. انشاء نظام معزز للمساءلة يعزز اهداف الجامعات وهذا بدوره يعزز الرقابة على الانشطة الجامعية وبالتالي تعزيز دورها في حماية المصلحة العامة.
٤. مراقبة الجامعات ومجالسها لتحقيق اهدافها من خلال تقريرها السنوي للعمليات والبيانات المالية

ثالثاً: نظريات الحكومة

- هناك العديد من النظريات التي تدعم حوكمة المؤسسات ويمكن تصنيف هذه النظريات كالتالي:
١. **نظريّة الوكالة:** ظهرت الوكالة نتيجة كبر حجم المؤسسات وتعقد عملياتها وانقسام الملكية عن الادارة حيث أصبح كل طرف في المؤسسة يسعى إلى تعظيم مكانته الشخصية وهذا ما نجم عنه مشكلات للوكالة وتکاليف عليها (لاشي وعسكري، ٢٠١٥: ١٤). وفيما يتعلق باليات حوكمة الشركات في نظرية الوكالة فان هذه النظرية تقترح فصل رئيس مجلس الادارة والرئيس التنفيذي عن نفس المنصب لأن الجمع بين هذه الادوار في شخص واحد يمكن ان يؤدي الى زيادة مشاكل الوكالة وعندما تقتصر المسؤوليات والقرارات على شخص واحد فان ذلك يوفر مزيداً من الفهم والمعرفة بعمليات الشركة واتخاذ قرارات أفضل مما سيؤدي الى تقليل مشاكل الوكالة وبالتالي التأثير ايجابياً على اداء الشركة (Marashdeh, 2014: 26).
 ٢. **نظريّة تکاليف الصفقات:** ساهمت هذه النظرية في توسيع الإطار النظري للحكومة من خلال تناولها للعلاقة بين المساهمين والمسيرين كأحد العقود العديدة المبرمة بين المؤسسة وباقى أطراف التعامل (لاشي وعسكري، ٢٠١٥: ١٧).
 ٣. وتهدف هذه النظرية الى قيام شركة ولجوء اطرافها الى منح سلطة التوجيه والرقابة الى ما يتحقق هذا الاسلوب من تخفيض في تکاليف الصفقات (زيان، ٢٠١٥، ٤٢).
 ٤. **نظريّة حقوق الملكية:** تهدف نظرية حقوق الملكية الى فهم كيفية تسيير مختلف التنظيمات ذلك انطلاقاً من مفهوم حقوق الملكية حيث لا تعتبر حقوق الملكية علاقات بين الافراد والأشياء بل هي علاقات بين الافراد وطريقة استعمال هذه الاشياء فحقوق الملكية لا تتحقق الا بشرطين هما الاستقلالية والتحويل (زيان، ٢٠١٥: ٤٢).
 ٥. **نظريّة أصحاب المصلحة:** ان نظرية أصحاب المصلحة متميزة بانها نظرية للادارة تتضمن الاخلاق والقيم باعتبارها جزءاً صريحاً من الادارة التنظيمية تركز في المقام الاول على تعزيز وحماية مصلحة المساهمين (Faye, 2014: 4).

٥. **نظريّة الإشراف:** ترتكز هذه النظريّة على أساليب الرقابة النفسيّة والاجتماعيّة بدلاً من الأدوات الاقتصاديّة (الماليّة) لنظريّة الوكالة، وتتّبع نظريّة الإشراف إلى نظريّة الملكيّة المنفصلة بانها ضعف، حيث ان السلوكات التعاونية تعتبر السلوك الجوهرى للمديرين. وتدعى نظريّة الإشراف مجلس الإداره بكونه أكثر عمما في معرفة العمليات التنظيمية مثل الوصول الى البيانات والخبرة الفنية، ولأن المديرين الداخليين لديهم معرفة أكثر شمولا وعمقا بالعمليات اليومية داخل الشركة فان قراراتهم تكون أفضلا وفقا لنظريّة الإشراف (Marashdeh, 2014: 28).
٦. **نظريّة الاعتماد على الموارد:** هذه النظريّة أكثر تركيزا على المادية وأقل تركيزا على المؤسسة وهي تتعلّق بالدرجة الأولى بإمكانية حصول الشركة على الموارد مثل الخبرة ورأس المال ووفقا لهذه النظريّة تؤثّر هيكل حوكمة الشركات مثل مجلس الإداره على قدرة المؤسسة في الحصول على الموارد الضروريّة لأداء المؤسسة (Marashdeh, 2014: 29).
٧. **نظريّة التجذر:** هي نظريّة تفسير العلاقات القائمة بين الفاعلين في المنظمات والذين يبحثون عن أدوات التأثير على نظام القرارات بعد تفضيل وتحصيص المصالح والأهداف الشخصيّة. وتفترض هذه النظريّة أن الفاعلين في المؤسسة يطورون استراتيجياتهم لحفظ مكانة لهم بالمنظمة والعمل على حرمان المنافسين المحتملين من الدخول إليها هذا يسمح لهم بالرفع من سلطتهم ومن من ادراكم لما يجري في المنظمة (زيان، ٢٠١٥: ٤٣).

المبحث الثاني: الرقابة على الموازنة ودور الحوكمة في تفعيلها

أولاً. مفهوم الموازنة الاتحدادية

يرتبط مفهوم الموازنة بعدة مسميات منها (الخطيطية، التقديرية، الرقابية) وكل مسمى يشير إلى وظيفة معينة في الموازنة، فمصطلح الخطيط يشير إلى أن الموازنة تحتوي على بيانات عن الخطة التي اعتمدتتها المنظمة، ومصطلح تقديرية يعني أن البيانات التي تحتويها الموازنة هي البيانات التي لم تحدث بعد وأنها متوقعة، ويستخدم هذا المصطلح في المؤسسات الخدمية، وأخيراً فإن صفة الرقابة تعني بأن بيانات الموازنة تستخدم في رقابة وقياس الأداء وقياس الأداء الفعلي. ويستخدم مصطلح الموازنة الاتحدادية للإشارة إلى إعداد الموازنة في القطاع الحكومي (الحبيطي ورمي، ٢٠١٠: ٣).

فالموازنة منهاج فني محاسبي لتقديرات إيرادات الدولة ومصروفاتها لمدة سنة قادمة يصدر بها قانون سنوياً ينظم عملية الإنفاق والتحصيل على مستوى الدولة خلال سنة ويعتمد مفهوم الموازنة العامة للدولة. (شكار، ٢٠١٠: ١٣)، كما تعرف بانها اداة سياسية حيوية تستخدمها الحكومات لتعزيز اهدافها بدءاً من ضمان استقرار الاقتصاد الكلي وتحصيص الموارد وتقديم الخدمات وعملية يحركها قواعد تنظم رفع الاموال العامة وانفاقها (Mkasiwa, 2011: 17).

ثانياً. الرقابة على الموازنة الاتحدادية

إن الاتجاه التقليدي للموازنة الاتحدادية في أولى مراحل تطورها في العصر الحديث، هو الاتجاه الذي عرف باسم (الاتجاه الرقابي)، وهو الذي يقصر الهدف من الموازنة الاتحدادية على إقامة نظام مترباط للرقابة على الإنفاق العام، بغية التثبت من أن هذا الإنفاق يتم وفقاً للأغراض المخصصة له في الموازنة، دون تجاوز أو انحراف، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الموازنة تتمتع، في إحدى جوانبها، بدور رقابي على النفقات والإيرادات العامة للدولة، بما يحقق الوصول إلى

النتيجة النهائية المبتغاة، من وراء الموازنة الاتحادية، بصورتها النهائية. وقد فرض هذا الاتجاه الاهتمام بإحكام القيد التي تستخدم للرقابة على صحة الصرف من الأموال العامة، في حدود الأنظمة والتعليمات (الدليمي، ٢٠١٠: ٢٠).

ووفقاً لـ (Mwakibasa, 2013: 25) فإن عملية الرقابة على الموازنة هي عملية منهجية ومستمرة تنسق بالمراحل الآتية: تحديد الأداء المستهدف لكل إدارة في المؤسسة عن طريق تحديد الأهداف التي يتعين تحقيقها، ورصد البيانات الفعلية للإيرادات والنفقات عن طريق المقارنة المستمرة للأداء الفعلي مع الأداء المدرج في الموازنة والإبلاغ عن الانحرافات، واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة.

وتتعدد أساليب الرقابة على الموازنة وتختلف من دولة إلى أخرى وهي تختلف باختلاف الزمن الذي تتم فيه والموضوع الذي تقوم من أجله والجهة التي تمارسها لذا يمكن تصنيف الرقابة على الموازنة كالتالي:

أ. الرقابة من حيث الوقت

١. الرقابة السابقة على الموازنة الاتحادية: هذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، و تؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين و الأنظمة المعهود بها وبالتالي فهي رقابة وقائية (صرارمة، ٢٠٠٥: ١٣٨)، ويستهدف هذا النوع من الرقابة التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تفيذه فلا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام بدفع أي مبلغ مالي قبل الحصول على موافقة الجهة الرقابية على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال العامة لذا تسمى (بالرقابة المسبقة على الصرف) (الدليمي، ٢٠١٠: ٨٢).

٢. الرقابة المراقبة على الموازنة: هذه الرقابة تجري في مختلف عمليات المتابعة التي تقوم بها الجهات المختصة في الدولة على جميع أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات المدرجة في موازنة الدولة، وعادة ما يمارس الرقابة المراقبة (الآلية) اللجان البرلمانية المختصة المنبثقة من البرلمان بالإضافة إلى الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية (الزهاوي، ٢٠٠٨: ٨٠).

٣. الرقابة اللاحقة على الموازنة: وهي مراجعة الدفاتر الحسابية وفحصها، وكذلك مستندات التحصيل والصرف، والحساب الختامي، وكافة النشاطات الاقتصادية، في الهيئات والمؤسسات العامة، بعد أن تكون كافة العمليات القانونية الخاضعة للرقابة قد انتهت؛ وذلك للوقوف على كافة المخالفات القانونية التي وقعت. وتتّخذ الرقابة اللاحقة عدة أشكال: فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية لكافّة العمليات القانونية لكشف التلاعب بالأموال العامة، وقد تمتد إلى مسألة مرتكبي المخالفات القانونية، كما قد تمضي إلى بحث مدى كفاءة الوحدات التنفيذية في استخدام الأموال العامة (الدليمي، ٢٠١٠: ٨٤).

ب. أنواع الرقابة من حيث الموضوع

١. رقابة المشروعية: تتم بموجب هذا النوع من الرقابة مطابقة التصرف ذي الآثار العامة للقانون بمفهومه التام الواسع، وهذا يشمل: المشروعية الشكلية، التي تهتم بصفة العضو أو الهيئة التي تصدر عنها التصرفات القانونية، والمشروعية الموضوعية، التي تهتم بطبيعة التصرف.

٢. الرقابة المحاسبية: ويقصد بها كل الطرق والوسائل والإجراءات التي تضعها الادارة بقصد حماية مواردها المختلفة وضمان صحة التقارير والقوائم المالية التي تتم خلال مسار تدقيق الحسابات (البعاج، ٢٠١١: ٧٨). ويعرف هذا النوع من الرقابة بالرقابة التقليدية التي تعني بمراجعة الدفاتر

الحسابية ومستندات الصرف والتحصيل وتطابق المبالغ المصاروفة مع الاعتمادات المخصصة لكل بند من بنود الموازنة (الزهاوي، ٢٠٠٨: ٨١).

٣. **الرقابة الاقتصادية:** وبهتم هذا النوع بمراجعة نشاط السلطات العامة من حيث المشروعية، والبرامج التي تقوم بتنفيذها؛ للوقوف على ما تم تفزيذه من أعمال وتكلفة إنجازها، وبيان مواطن الضعف في التنفيذ وما قد يصاحبه من إسراف وتبذير. والرقابة الاقتصادية تتضمن رقابة الكفاءة ورقابة الفعالية معًا، حيث تعنى الأولى بتحقيق أكبر قدر ممك من النتائج بأقل قدر ممك من الجهود والتكليف، والثانية تعنى بالرقابة على مدى تحقيق النتائج المرجوة (الدليمي، ٢٠١٠: ٨٦).

ج. أنواع الرقابة من حيث الجهة التي تمارس الرقابة

١. **الرقابة الإدارية:** وهي الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها أو على بعضها بعضاً، وتشمل الرقابة النواحي المالية، وشؤون الموظفين، وال المجالات الأخرى التي تدخل ضمن نطاق عمل المؤسسة، ولأجل ضمان حسن تنفيذ الموازنة الاتحادية وبالتالي فان الوزير، ومدير عام المصلحة، ومدير الادارة، ورئيس القسم، يعتبرون مسؤولين عن تنفيذ الموازنة العامة ضمن الصالحيات المفروضة لهم (مالك، ٢٠١٦: ١٧١).

٢. **الرقابة التشريعية (البرلمانية):** هي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل وأنفاق الأموال العامة، حيث تكفل دساتير مختلف الدول ومنها العراق حق السلطة التشريعية في الرقابة على عمليات تنفيذ الموازنة قبل وأثناء وبعد انتهاء السنة المالية، وتعمل الرقابة البرلمانية على التأكد من إن تنفيذ الموازنة العامة يتم وقد تم وفقاً لما اقره البرلمان من ايرادات عامة ونفقات عامة (الزهاوي، ٢٠٠٨: ٩٠).

٣. **الرقابة القضائية:** هي الرقابة التي تتولاها أجهزة إدارية ذات طابع قضائي وهي غالباً ما تكون تابعة للبرلمان وعادة ما تكون اختصاص أجهزة الرقابة المالية القضائية هو الحكم على الحسابات العامة والحكم بالغرامة على المخالفين في التصرفات المالية الخاصة بالأموال العامة ولذلك يطلق عليها اسم محكمة الحسابات (الزهاوي، ٢٠٠٨: ٨٩).

٤. **رقابة الهيئات المستقلة:** يمكن تعريفها بانها (الرقابة التي تقوم بها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية غير متأثرة بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية تتولى رقابة تنفيذ الموازنة الاتحادية وتعرض نتائجها على السلطة التشريعية التي يعود اليها كلمة الفصل في الموضوع) (عطاء، ٢٠١٤، ٢٣٤). وتمثل الهيئات المستقلة التي تمارس الرقابة على الموازنة في التشريع العراقي بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة العامة.

ثالثاً. أثر تطبيق الحكومة على الموازنة الاتحادية

تعنى الموازنة الاتحادية ونظام الحكومة في جوهرها التغيير باتجاه التقدم والتطور وباتجاه تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، اذ ان تطبيق الحكومة في الجامعات يعد وسيلة ناجحة لأجراء اصلاحات ادارية شاملة في اجهزة الدولة ومواكبة التطورات الحاصلة والحفاظ على الممتلكات والموارد وتطويرها واستخدامها بالشكل الامثل فضلاً عن تفعيل دور المؤسسات الرقابية وبالتالي فان تفعيل دورها ودعمها وضمان استقلاليتها ومهنيتها يعني التطور باتجاه الحفاظ على المال العام وتنميته (فرهود، ٢٠١٣: ١٠٤).

اذ يتناول مفهوم الحوكمة بعدين، الاول يركز على الجوانب الادارية والاقتصادية، والثاني يؤكد على الجانب السياسي للمفهوم والذي يتعلق بإصلاح الموازنة، فالطرق الى السياسة العامة للدولة تعني ترجمة هذه السياسة في وثيقة رسمية وهي الموازنة العامة للدولة، وبالمقابل فالموازنة العامة للدولة تأخذ في الاعتبار حرص الدولة على تحقيق سياسة عادلة ومتوازنة ورشيدة في جميع المستويات وال المجالات تترجم من خلال تحقيق أكبر عائد اجتماعي (بوسبعين، ٢٠١٣: ١٣).

وبما أن الموازنة هي وثيقة السياسة الاقتصادية للحكومات فإن الشفافية والمشاركة والمساءلة في الموازنة هي مهمة على نحو خاص لتحقيق الحوكمة الجيدة وعلى الرغم من أن الحوكمة الجيدة ليست مجرد مسألة وجود مبادئ مثل الشفافية والمساءلة والمشاركة فيما تنتطوي عليه النفقات العامة إلا أن أسلوب وممارسات الموازنة السليمة الشفافة والقابلة للمشاركة والمساءلة هو حجر البناء الأساسي لحكمة القطاع العام الجيدة وأن ممارسات و عمليات الموازنة السليمة هي عنصر أساسي لهيكل الحوكمة الجيدة. وعليه فإن الموازنة يجب أن تعزز بالمساءلة و تؤمن الأداة الأساسية للشفافية حول أداء الحكومة، ولهذا فإن التحدي الأساسي للحكمة هو ابتكار عملية موازنة ملائمة ضمن الظروف المحيطة لأنه في مجال الموازنة فإن اختيار الأساليب المناسبة لإدارة النفقات وصنع قرارات الاستثمار ستؤدي وتقود إلى قرارات منضبطة وسليمة نحو الحوكمة، ذلك أن الموازنة هي في صميم وجوهر مفهوم الحوكمة العامة (شريف، ٢٠٠٨: ١٣٧).

وعليه يمكن تلخيص دور الحوكمة في الموازنة الاتحادية من خلال المبادئ الأساسية للحكومة (الشفافية والافصاح، المساءلة، المشاركة) وكما يأتي:

١. **الشفافية والافصاح:** تشرط الشفافية في الموازنة الاتحادية توفر المعلومات الدقيقة في مواقفها بحيث تتصف بالشمول والوضوح والحداثة وافساح المجال امام الجميع للاطلاع على هذه المعلومات الضرورية والموثوقة وهو ما يتطلب ان تنشر بعلنية ودورية من اجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد من جهة و المساعدة على اتخاذ قرارات رشيدة في السياسة العامة من جهة اخرى (مناس، ٢٠١٣: ٥٩).

ويعد الافصاح من المبادئ الاساسية التي اشارت اليها المعايير المحاسبية الدولية واحد الركائز الاساسية للحكومة والمتمثلة بالإفصاح عن نتائج الحسابات الختامية بشكل عام فضلا عن اعلان الاهداف التي تسعى الوحدات الى تحقيقها بشكل واضح ودقيق والتي تصب في المحصلة النهائية باتجاه تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي الى تكوين صورة واضحة لدى المعندين والمهتمين بإعداد الموازنات (فرهود، ٢٠١٣: ١٠٥).

٢. **المساءلة:** تتطلب المساءلة في الموازنة العامة ان يقدم المختص بإعداد الموازنة وصفا حيا لكيفية استخدام مخصصات الموازنة ورصد المدخلات والمخرجات لضمان تحقيق الموازنة للأهداف المرجوة وهو ما يمثل دائما هدف الحكومة الرشيدة (Egbide & Agbude, 2012: 52).

وتحقق المساءلة في الموازنة من خلال الرقابة وتحديد المسؤولية باعتبارها وسيلة تتخذ لمراقبة الانشطة وسير العمل وفق خططه وبرامجه في شكل تكاملی سواء من حيث تنفيذ البرامج لأهداف الخطة او تنفيذ هذه البرامج في الوقت المحدد وفق الجدول الزمني لها (آبة، ٢٠٠٥: ٢١). وبالتالي فان ارتباط المساءلة بحكومة الموازنة العامة ناتج عن كون ان الموازنة تستوجب وجود نظام منكامل يتتوفر فيه عنصر المحاسبة (المساءلة) للتأكد من ان تنفيذ الموازنة قد تم وفق القوانين والأنظمة المعمول بها والمرتبط بعنصر الرقابة على الموازنة.

٣. المشاركة: يمثل التحول نحو اللامركزية صورة من صور المشاركة في اعداد الموازنة والذي يسهم بشكلا فعال في اعداد وتنفيذ الرقابة على الموازنة الاتحادية وتحقيق الادارة الرشيدة للأنفاق العام بما يعم في النهاية على توزيعه بشكل عادل يضمن استفادة جميع الاطراف، حيث تعمل اللامركزية على زيادة مستويات المساءلة والمحاسبة والرقابة على تصرفات المسؤولين خاصة فيما يخص الانفاق (مناس، ٢٠١٣: ٦٣).

ومما سبق يمكن القول ان حوكمة الموازنة هي ركيزة هامة من الإطار العام للحوكمة وان المبادئ الأساسية للموازنة (الافتتاح والشفافية والمساءلة والمشاركة) هي ايضا عناصر للحوكمة الرشيدة وان عمليات وممارسات الموازنة الرشيدة هي عنصر اساسي لهيكل الحوكمة، وان وجود ركائز او عناصر الحوكمة التي تمثل ركنا هاما بالنسبة للموازنة للوصول الى مستوى عالي من الرقابة على الموازنة وتحقيق الهدف الرقابي بكفاءة وفاعلية.

المبحث الثالث

الأنموذج المقترن لتطبيق الحكومة الجامعية لدعم الرقابة على الموازنة الاتحادية في جامعة الموصل

أولاً. لمحه عن جامعة الموصل

تعتبر جامعة الموصل واحدة من أكبر المراكز التعليمية والبحثية في الشرق الأوسط، وثاني أكبر جامعة في العراق، بعد جامعة بغداد.

تعود اللبنات الأولى لبناء جامعة الموصل إلى عام ١٩٥٩م، وهو العام الذي باشرت فيه كلية الطب عامها الدراسي الأول في الموصل، ولكن كان الظهور الفعلي لجامعة الموصل بوصفها مؤسسة علمية تربوية قائمة على أرض الواقع يعود إلى الأول من نيسان من العام ١٩٦٧م، وهو اليوم الذي صدر فيه القرار (٤) الخاص بتأسيس جامعة عراقية باسم (جامعة الموصل) واصبحت تضم في ذلك اليوم (٤) كليات هي (الطب، الهندسة، الزراعة والغابات، الآداب) ثم توسيعها الجامعية على مدى ٥٠ عام من عملها فأصبحت تضم (٢٣) كلية، بإضافة (١٩) كلية وهي (الادارة والاقتصاد، التربية للعلوم الصرفة، التربية للعلوم الإنسانية، الطب البيطري، التربية الرياضية، الحقوق، طب الاسنان، الصيدلة، المعلمين، التربية الأساسية، العلوم السياسية، الفنون الجميلة، علوم الحاسوب والرياضيات، البيئة، الآثار، العلوم الإسلامية، هندسة النفط، التمريض)، وكذلك تضم (٧) مراكز بحثية و (٦) مكاتب استشارية وخمس عيادات ومستشفيات و (٦) متاحف وعددًا من المديريات والوحدات الفنية والإدارية، وفيها أكثر من (٣٢) الف طالب في الدراسات الأولية الصباحية و (٤٧٨٠) طالبا في الدراسات المسائية و (١٥١٠) طالبا في الدراسات العليا، علما ان الدراسات المسائية مفتوحة لكليات الآداب والادارة والاقتصاد والتربية للعلوم الصرفة والحقوق والتربية الأساسية والتمريض وعلوم الحاسوب والرياضيات والعلوم الإنسانية.

ثانياً. اليات الحكومة المقترنة لتفعيل الدور الرقابي على الموازنة الاتحادية في جامعة الموصل يتطلب تطبيق اليات الحكومة في جامعة الموصل وجود هيكل حوكمة واضح يضم (مجلس الحكومة، مجلس الجامعة ولجانه، وحدات التدقيق الداخلي والخارجي)، وكل منها مهام ومسؤوليات تمكنها من القيام بدور متميز في إطار الحكومة الجامعية، البعض منها متواجد ويحتاج إلى تفعيل لتعزيز دوره الرقابي على الموازنة الاتحادية مثل (مجلس الجامعة ووحدات التدقيق

الداخلي والخارجي)، والبعض الآخر يتم استحداثه او تشكيله مثل (مجلس الحكومة واللجان التابعة لمجلس الجامعة المتمثلة بلجنة التدقيق، واللجنة المالية، واللجنة التنفيذية، ولجنة الاستثمار، ولجنة الترشيحات، ولجنة المكافآت والاجور، ولجنة الحكومة، ولجنة التخطيط والموارد)، لذا يرى الباحثان في بداية الامر انه لابد من استحداث مجلس الحكومة على مستوى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، يرتبط بمعالي الوزير ويعتبر بمثابة الهيئة المسؤولة عن متابعة وتنظيم لجان الحكومة في الجامعة.

وبناءً على ما سبق يتم تقسيم الاليات المقترحة الى اليات داخلية متمثلة بـ (مجلس الجامعة ولجان المجلس والتدقيق الداخلي) واليات خارجية (مجلس الحكومة والتدقيق الخارجي).

أولاً. الاليات الداخلية:

١. **مجلس الجامعة:** يتكون مجلس جامعة الموصل من (عمداء الكليات كافة، ومساعدين للشؤون العلمية والادارية، وممثلين تدرسيين عدد ١، وعضو من مدير الشؤون المالية، وعضو من مدير الدراسات العليا لباحث الامور المتعلقة بها، ومديرة امانة المجلس) يتولى متابعة ومناقشة الفقرات المطروحة في جدول الاجتماع. وفي ضوء الدراسة الميدانية التي اجريت في جامعة الموصل يتضح انه في نهاية كل سنة مالية يتم اعداد موازنة تخطيطية للجامعة من قبل شعبة التخطيط للموازنة بعد توحيد موازنات الكليات التقديرية وتحديد احتياجاتهم ومناقشة تلك التقديرات في مجلس الجامعة ومع رئيس المجلس للتأكد من انها تنسجم مع الاهداف المرسومة (رقابة سابقة) وعلى ضوء ذلك يتم اعداد الموازنة التخطيطية للجامعة وترسل الى الجهات المعنية (وزارة التعليم العالي والبحث العلمي)، وفي نهاية السنة المالية يقوم المجلس بفرض رقابة لاحقة على ما تم تفيذه من مخصصات الموازنة من خلال الاطلاع على ملاحظات المساعد الاداري والمدير المالي والتأكد من تعليمات تفيذه والمسوألة عن الانحرافات الحاصلة والأشخاص المسؤولين عنها والأخذ بنظر الاعتبار تلك الانحرافات والاخطاء الحاصلة بعد عملية التنفيذ لتجنبها عند اعداد الموازنة التقديرية للسنة القادمة، الامر الذي يستوجب تعزيز دور المجلس في المجال الرقابي على الامور المالية وتعزيز دوره الاشرافي والاداري كأحد متطلبات الحكومة الجيدة، وذلك من خلال العمل على تحسين الممارسات المحاسبية والمالية والادارية التي من شأنه ان يساعد في الكشف عن الانحرافات والتلاعب واتخاذ الاجراءات الواجبة بشأن تلك الانحرافات ومعالجتها، والنظر في السياسات المحاسبية المستخدمة وفيما اذا كان هناك مجال للتحريف في التقارير المالية، واستدعاء خبراء في مجال الامور المالية والمحاسبية لمتابعة تلك الامور ومراجعة اتعاب تلك الاستشارات وتقدير ما اذا كان القيام بذلك يؤثر على عملية الرقابة على الموازنة، ولتفعيل دور المجلس الرقابي على الموازنة الاتحادية للجامعة يجب على المجلس ممارسة الرقابة السابقة على الموازنة من خلال الاطلاع على تقديرات الموازنة الموضوعة والتحقق منها ومناقشة الامور المتعلقة بتقديرات الموازنة بكل عدالة وشفافية، ووضع اسس علمية لأعداد تقديرات الموازنة والتأكد من عدم المغالطة في الانفاق بحيث لا تعكس الصورة الحقيقة للوضع المالي للجامعة وفي نفس الوقت عدم التقليل من الانفاق بحيث يؤثر سلبا على اداء الجامعة اضافة الى دوره في الرقابة المراقبة من خلال قيامه بعقد اجتماعات دورية خلال السنة المالية للتأكد من تطبيق التعليمات والتوصيات المركزية وتحديد المخالفات في تفسير التعليمات بشكل فوري والوقوف على نقاط القوة والضعف ومتابعة تنفيذ الموازنة وتحديد الانحرافات الحاصلة مقارنة لما هو مقرر في الموازنة، وممارسة الرقابة اللاحقة

المتمثلة بقيام المجلس في نهاية كل سنة مالية عند قفل الحسابات وتحضير الحساب الختامي بعقد اجتماع سنوي للاطلاع والتأكد من قيام الجهات التنفيذية بتحصيل الإيرادات والالتزام بالنفقات وبحث مدى كفاءة الجامعة في استخدام الأموال العامة لتقديم تقرير مفصل عن عملية تنفيذ الموارزنة في الجامعة إلى الوزارة والجهات المعنية. ولكي يقوم المجلس بممارسة دوره الحكومي والرقابي على الموارزنة يتم تشكيل مجموعة من اللجان التابعة له والمتمثلة بالآتي:

أ. لجنة التدقيق: على الرغم من وجود لجان تدقيق مؤقتة في الجامعة عينة الدراسة إلا أنها لا تفي بالغرض كونها تنتهي بانتهاء عملية التدقيق التي تشكل من أجلها اللجنة لذا من الضروري استحداث لجنة تدقيق دائمة كآلية مهمة من الآليات الحكومية لزيادة فاعلية الرقابة على الموارزنة الاتحادية، تقع مسؤولية تشكيل لجنة التدقيق على عاتق مجلس الجامعة وأعضائه لضمان الاستقلالية وتحقيق رقابة فاعلة على الموارزنة الاتحادية في الجامعة بحيث تتتألف اللجنة عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة أعضاء بما في ذلك أعضاء من لجنة الحكومة وتدريسيين متخصصين في مهنة التدقيق وعضوية مدقق من غير قسم التدقيق الداخلي وعضوية ديوان الرقابة المالية، ويكون المدير المالي ومدير التدقيق الداخلي في العادة حاضرين في اجتماعات اللجنة، وتقوم اللجنة بعدد من المهام المتعلقة بترتيبات التدقيق الخارجي والداخلي إضافة إلى مهام متعلقة بعملية التدقيق، وتقدم اللجنة ثلاًث تقارير إلى مجلس الجامعة وإلى المدقق الداخلي وإلى المدقق الخارجي (ديوان الرقابة المالية)، ولتفعيل دور اللجنة في الرقابة على الموارزنة الاتحادية في الجامعة انه لابد من توضيح دورها في كافة مراحل الرقابة على الموارزنة وذلك من خلال فحص وتدقيق تقديرات الموارزنة الموضوعة والتحقق من انه تم اعداد التقديرات وفق اسس علمية وموضوعية (رقابة سابقة)، ومتابعة عمليات الانفاق العام في الجامعة وتقديم معلومات دقيقة حول اداء الجامعة في العمليات المالية (رقابة مرافقة)، وتقوم اللجنة في نهاية السنة المالية بتقديم تقارير دورية ومالية عن دقة تنفيذ الموارزنة إلى المجلس، ومراجعة وفحص المعاملات المحاسبية والمالية (مستندات الصرف والقيود والحسابات الختامية) في نهاية السنة المالية (رقابة لاحقة).

ب. اللجنة المالية: من خلال الدراسة الميدانية لجامعة الموصى يلاحظ وجود لجنة مالية مؤقتة غير تابعة لمجلس الجامعة يتم تشكيلها عند اعداد الموارزنة لمناقشة الامور العلمية والادارية وتقديرات الموارزنة من المساعد العلمي والمساعد الاداري، والمدير المالي، ومسؤول التخطيط للموارزنة وعمداء الكليات، تنتهي اللجنة بانتهاء عملية اعداد الموارزنة إلا ان هذه اللجنة لا تفي بمتطلبات تطبيق الحكومة في الجامعة ولا تنسجم مع الهدف الاساسي في تعزيز الرقابة على الموارزنة الاتحادية، لهذا من الضروري تشكيل واستحداث لجنة مالية تابعة لمجلس الجامعة وتتألف من مجموعة من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة اعضاء بما في ذلك أعضاء من لجنة الحكومة، ورئيس لجنة التدقيق بصفة مراقب ومسؤول التخطيط للموارزنة والمدير المالي، واعضاء لديهم خبرة مالية والخبرة التجارية، تتولى اللجنة بعض المهام المتعلقة بالعمليات المالية بما في ذلك ضمان مساعدة الجامعة عن الاستخدام السليم للأموال العامة والاشراف على المركز المالي للجامعة، والمشاركة في اعداد تقديرات الموارزنة ومناقشتها مع محاسبى الكليات قبل عرضها على مجلس الجامعة، واعداد الكشوفات الخاصة بحسابات الجامعة وجدول المصاروفات، تقديم توصيات الى المجلس عن الابرادات السنوية وموارزنة الجامعة، ومراقبة الاداء فيما يتعلق بتنفيذ الموارزنة، وجدول الابرادات،

ومراجعة والتأكد على الالتزامات المالية داخل الخطة والموازنة واي تغييرات مقرحة خلال السنة حسب الضرورة.

ج. لجنة الحوكمة: يكون مجلس الحوكمة مسؤولاً عن تشكيلها في الجامعة وعن عملية تنظيمها وتوجيهها في الجامعات التابعة للوزارة تقوم اللجنة بتقييم وتطوير ممارسات الحوكمة في الجامعة وفقاً للسياسات والمبادئ والاستراتيجيات المعتمدة، وتقدم توصيات بشأن هذه الأمور إلى مجلس الحوكمة، وتتألف اللجنة من رئيس من الأكاديميين المختصين في مجال الحوكمة، والمدقق الداخلي وعضو ديوان الرقابة المالية. وتقوم اللجنة ببعض المهام المتعلقة بترتيبات الحوكمة مثل مراجعة واعتماد الخطة والتقرير السنوي للمساءلة في الجامعة قبل تقديمها إلى مجلس الحوكمة، وتعزيز الأهداف المتعلقة بالحوكمة والمساءلة في الخطة الاستراتيجية للجامعة، ومراجعة ممارسات الحوكمة في الجامعة لضمان احترام مبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية والفعالية على جميع مستويات حوكمة الجامعات، وتقدم توصيات إلى مجلس الحوكمة للتغيير عند الاقتضاء. ويقدم رئيس لجنة الحوكمة تقارير عن إجراءاتها إلى المجلس وعن هيكل الحوكمة في الجامعة إلى جانب اعداد تقارير دورية إلى مجلس الحوكمة لتحديد نقاط القوة والضعف في الهيئات الحوكمة.

ويمكن للمجلس تشكيل لجنة حوكمة أخرى تابعة له مثل لجنة الاستثمار ولجنة التخطيط والموارد ولجنة الترشيحات ولجنة المكافآت والاجور حسب ما تراه ضرورياً لأحكام العملية الرقابية على الموازنة الاتحادية.

٢. التدقيق الداخلي: من خلال المقابلات الشخصية التي تمت مع مدير التدقيق الداخلي والاطلاع على مهام وواجبات وحدات التدقيق الداخلي في الجامعة يلاحظ ان الجامعة على وعي بان الرقابة الداخلية تساعدها على تحديد وتقييم المخاطر المالية والإدارية المهمة وتحسين السيطرة عليها وذلك بوجود ادارة خاصة بانظمة ولوائح منشورة وفعالة يجعلها تعزز ثقة الادارة العليا والادارات التابعة لها وكذلك جميع العاملين في الجامعة. الا ان هناك قلة في كوادر اجهزة التدقيق الداخلي وقد يعزى السبب في ذلك الى قلة المختصين او نقص في الخبرات والمهارات، كما ان الغالبية العظمى من اجهزة التدقيق الداخلي مرتبطة تنظيمياً برؤساء الجامعات وهذا يمنحها استقلالية تنظيمية دون السماح بتدخل ادارات اخرى في الجامعة بعمل هذه الاجهزه الامر الذي يعزز من مقدرة تلك الاجهزه لتنفيذ مهامها بفاعلية اكثراً، ولتفعيل الدور الرقابي للتدقيق الداخلي على الموازنة الاتحادية في الجامعة التأكيد على زيادة استقلالية المدقق الداخلي من خلال وضع محددات لعزل او نقل المدققين الداخليين او التدخل في انشطتها من قبل كافة المستويات الادارية ومن ثم تعزيز دوره الرقابي على الموازنة الاتحادية والمشاركة في اعداد موازنات مبنية على معلومات دقيقة وعادلة والمشاركة في وضع تقديرات الموازنة (رقابة سابقة)، واعداد تقارير وتقديمها الى المجلس تتضمن الانحرافات الحاصلة في عملية تنفيذ الموازنة والتأكد من ان التصرفات المالية التي تتم وال المتعلقة بالموازنة مطابقة لما هو مدرج في الموازنة والقوانين المتعلقة بها (رقابة مراقبة)، ويقوم المدقق الداخلي بالتحقق من مدى مطابقة الكشوفات المالية ومستندات الصرف مع ما هو مقرر في الموازنة وتدقيق الكشوفات المالية على وفق الاسس المحاسبية والتأكد من صحتها وسلامة إجراءاتها (رقابة لاحقة).

ثانياً. الاليات الخارجية

١. مجلس الحكومة: يعتبر مجلس الحكومة بمثابة الهيئة الاستشارية في مجال الحكومة، يقترح تشكيله في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ويرتبط بمعالي الوزير، يلعب دورا هاما في حوكمة الجامعة وهو بمثابة هيكل تنسيقي لتلقي وتوزيع مقترنات السياسات والاليات الحكومية على الجامعات التابعة للوزارة وتعزيز التواصل بين الجامعات والوزارة، ومناقشة مبادرات تطبيق الحكومة في الجامعات وتقديم الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتطبيق الاليات الى معالي الوزير. من الممكن ان يتتألف المجلس من رئيس مجلس الحكومة ممثلا بالوكيل الاداري للوزارة واعضاء من لجان الحكومة ومدير الدائرة المالية في الوزارة ومدير شعبة الميزانيات واعضاء من هيئة الرأي والمفتش العام واعضاء من ديوان الرقابة المالية واعضاء مختصين في مجال الادارة والمحاسبة والحكومة. يقع على عاتق مجلس الحكومة مسؤولية تقديم معلومات عن هيكل حوكمة الجامعة وعمليات صنع القرار والاليات الحكومية والمسؤولين عنها، ويسعى لضمان التواصل الواسع النطاق بين الجامعات والتفاهم والمشاركة وتطبيق مبادئ الشفافية والافصاح والمساءلة باعتبارها مبادئ اساسية للحكومة تزيد من كفاءة وفعالية اعداد الميزانية الاتحادية واحكام العملية الرقابية عليها، كما يقع على عاتقه تشكيل او استحداث لجنة الحكومة في الجامعات.

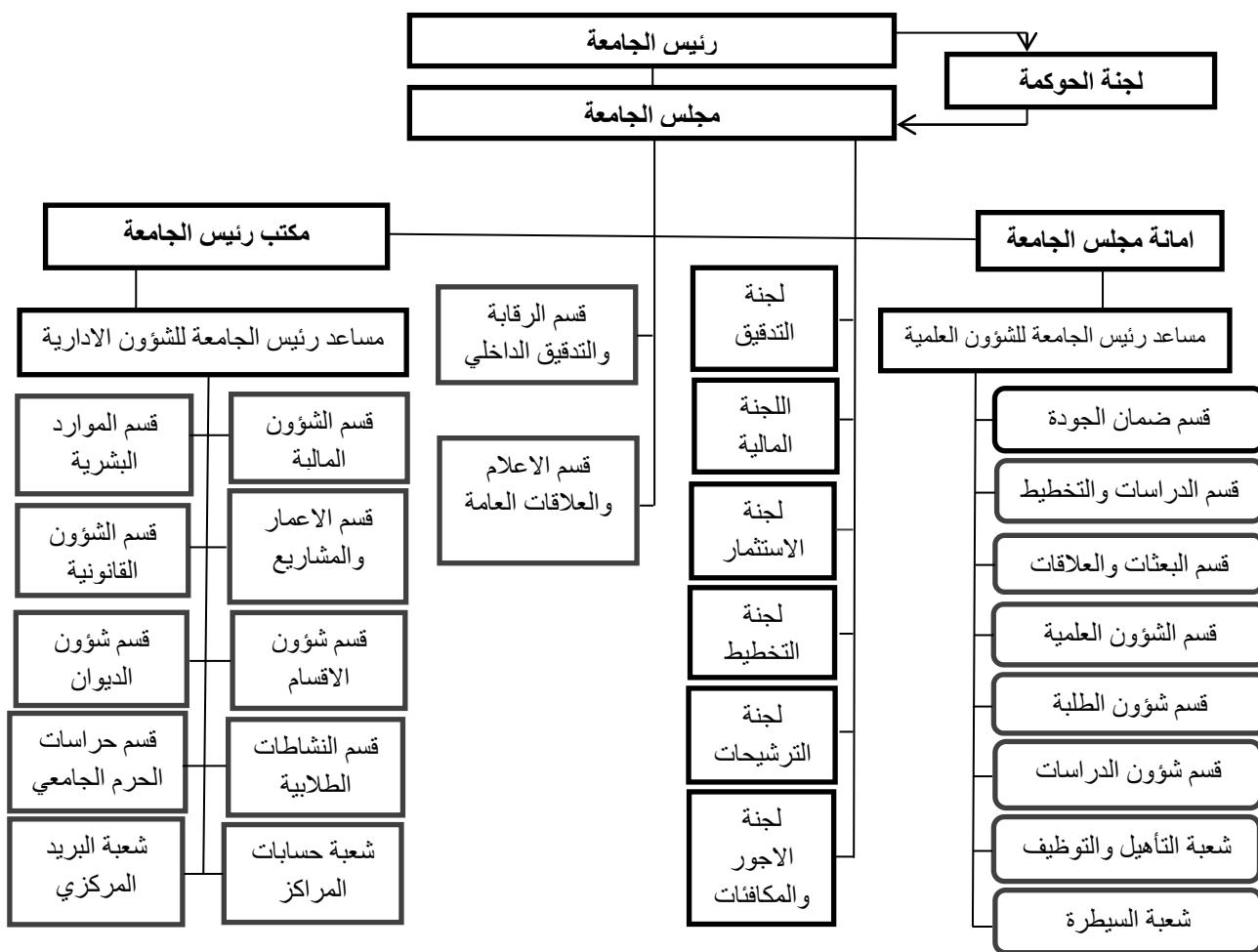
٢. التدقيق الخارجي: تشمل رقابة ديوان الرقابة المالية في الجامعة عينة الدراسة فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطا او إنفاقا للتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وادامتها والمحافظة عليها والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والميزانيات المالية والقرارات والوثائق والامور الادارية ذات العلاقة بمهام الرقابة. وفيما يتعلق بدوره الرقابي على الميزانية الاتحادية في الجامعة يلاحظ ان تقديرات الميزانية لا تخضع الى رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي اي هناك فقط رقابة بعد الصرف اي (رقابة لاحقة) للتأكد من تعليمات تنفيذ الميزانية اي التأكد من عمليات الصرف وفق ما هو مقرر في قانون الميزانية ومتابعة تنفيذ التخصيصات والتمويلات، اما الرقابة السابقة على الصرف تكون فقط في حالات استثنائية وبطلب من ديوان الرقابة المالية الاتحادي مما قد يسبب الهدر في المال العام. ولزيادة فاعلية التدقيق الخارجي على الميزانية وتفعيل دورها كآلية للحكومة يجب على المدقق الخارجي القيام باختبار المعلومات المالية المستقبلية واعداد خطة مسبقة لتدقيق المصرفوفات والإيرادات من اجل مقارنة الاداء الفعلي مع الاهداف الموضوعة، وتفعيل الرقابة السابقة على الصرف على الميزانية الاتحادية في كل الاوقات والحالات والظروف، اضافة الى قيام المدقق الخارجي بمراقبة الاعمال والتصرفات المالية قبل وقوعها وقبل اعطاء الاذن بالقيام بالعمل او التصرف المالي (رقابة سابقة)، وتقديم تقارير دورية الى المجلس بشأن عملية تنفيذ الميزانية وتحديد الانحرافات الحاصلة في عملية التنفيذ والوقوف على اسبابها وتحميل المسؤوليات لمرتكبيها والعمل على تلافيها مستقبلا (رقابة مراقبة)، بالإضافة الى قيام المدقق الخارجي بالتحقق من سلامة تطبيق القوانين والتعليمات المالية وذلك من خلال التأكد من سلامة الانفاق العام واستخدام الاموال في الاغراض المخصصة لها وعدم وجود سوء تصرف في استخدامها (رقابة لاحقة).

وبهدف ضمان تطبيق الاليات بفاعلية لابد من مراعاة توفر مجموعة من مبادئ حوكمة المرتبطة بعملية اعداد الميزانية الاتحادية لاسيما تلك المبادئ التي أصبح لها اهتمام أكبر وتركيز

أشد خاصية عند الباحثين المعاصرین وبعض الدول المتقدمة مثل الشفافية والإفصاح، المسائلة، المشاركة. ومن خلال الاجابات التي تم الحصول عليها من خلال المقابلة الشخصية مع المسؤولين تبين ان الاصحاحات ترکزت على الامور الادارية اكثر من الامور المالية الامر الذي يتطلب العمل على تعزيز الاصحاح المالي نظراً لأهميته في اعداد الموازنة والرقابة عليها بكل عدالة و موضوعية وذلك من خلال اعداد القوائم المالية بما فيها تقديرات الموازنة على اسس تتفق مع متطلبات الاصحاح والشفافية من خلال الاصحاح عن المعلومات المحاسبية بكل عدالة وشفافية الى كافة الاطراف والعمل على نشر واتاحة بيانات الموازنة وكل ما يتعلق بها من معلومات بطريقة دورية وفي الوقت المناسب والتأكد على قيام الجامعة بالمارسات التي تؤكد على شفافية وجودة المعلومات المتاحة، ونشر التقارير والبيانات المالية جنبا الى جنب مع التقارير السنوية وتقديم نظرة حقيقة وعادلة عن ايرادات ونفقات الجامعة والتدفقات النقدية والرواتب وميزان المراجعة وعرض تلك البيانات على الموقع الالكتروني للجامعة لتسهيل مهمة الباحثين وتمكين الاطراف ذات العلاقة من الاطلاع على البيانات المالية. كما يجب ان يتضمن الموقع ايقونة خاصة بحوكمة الجامعات المتمثلة بالياتها الحوكمية وتتضمن (مجلس الحوكمة، ومجلس الجامعة ولجانه، والتدقيق الداخلي والخارجي).

ولكي يكون مبدأ المسائلة مفعلاً بشكل جيد في الجامعة ويتنااسب مع تطبيق الحوكمة فيها وتعزيز الهدف الرقابي للموازنة يجب ان يقدم المختص بأعداد الموازنة وصفاً دقيقاً لكيفية استخدام مخصصات الموازنة والمسائلة عن القوائم المالية والكشفات التي يتم تقديمها الى المجلس فيما إذا كانت معدة وفق المبادئ والمعايير المحاسبية والمسائلة عن الانحرافات المالية وتحديد اسبابها والمسؤول عنها.

ولتعزيز مبدأ المشاركة بشكل جيد وجعله يتناسب مع معايير الحوكمة الجيدة في الجامعة لابد من ضرورة توسيع المشاركة في وضع تقديرات الموازنة بحيث تشمل الاساتذة والموظفين في الجامعة لرفع كفاءة اعداد الموازنة، وضرورة اشراك ومساهمة اصحاب المصالح في اعداد التشريعات والقوانين والأنظمة الخاصة بالجامعة، وبالتالي تعزيز المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بأعداد الموازنة العامة والتأكد على المشاركة في عملية الحوكمة من خلال اشراك المرؤوس في عملية تقييمه اما من خلال دعوته لملء نموذج الحوكمة وتوضيح انجازاته او من خلال مقابلة التقييم مع الرئيس على رؤسائه الاعلى لعلاج ما قد يحدث من خطأ او تحيز في التقييم. وبناءً على ما تم عرضه من اليات مقرحة لحوكمة الجامعات وبيان مهامها ومسؤولياتها ولمزيد من التوضيح حول كيفية دمج تلك الاليات في هيكل الجامعة التنظيمي، يمكن صياغة الهيكل التنظيمي لجامعة الموصل بالشكل الآتي:



الشكل (١): مقتراح للهيكل التنظيمي لجامعة الموصل

المصدر: من اعداد الباحثان.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

١. تمثل الحوكمة الجامعية دافعاً مهماً في إيجاد مؤسسات مستقلة مسؤولة عن تحديد استراتيجيةيتها وفرض رقابة فاعلة على معاملاتها المالية كما أنها تمثل عنصراً فعالاً تسمح لأصحاب المصالح بتصميم وتنفيذ ومراقبة كفاءة وفعالية الأداء.
٢. وجود علاقة تبادلية وتفاعلية ما بيناليات ومبادئ الحوكمة وبين مبادئ وعمليات اعداد وتنفيذ الميزانية تعمل هذه العلاقة على تقوية وتعزيز الرقابة على الميزانية اذ تنتج الشفافية فرصة أكبر للمشاركة ومن ثم الوصول الى حق المسائلة التي تعتبر قاعدة اساسية لتحقيق المبدأين المشاركة والشفافية.
٣. ان الحوكمة الجيدة في الجامعة تتطلب تطبيق مبادئ (الشفافية والاصلاح، المسائلة، المشاركة) والتي تؤدي الى تحقيق الكفاءة والفعالية في اعداد الميزانية العامة الاتحادية للجامعة.

٤. ان ابعاد ومبادئ واليات ومعايير الحكومة المعتمدة إذا ما ارتبطت وتحقق تطبيقها بشكل جيد في القطاع العام بشكل عام وفي مجال الموازنة بشكل خاص فانه يؤدي بالتأكيد الى تعزيز وتفعيل الرقابة على الموازنة وتطبيق اليات الحكومة كمتطلب اساسي في الجامعات.
٥. ان اجراءات اعداد الموازنة في الجامعة لازالت تتبع اساليب تقليدية بعيدة كل البعد عن الاتجاهات الحديثة في اعداد الموازنة والاساليب العلمية الحديثة.

الوصيات

١. اشاعة ثقافة الحكومة وتكون راي عام مؤيد لها بما تتضمنه من مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة الامر الذي ينعكس ايجابيا على الارقاء بأداء الجامعات وبالتالي وصولها الى العالمية في التصنيفات المختلفة.
٢. الاستفادة من تجارب الجامعات في الحكومة وذات الخبرة في هذا المجال، وتفعيل مجالس الحكومة بحيث تتحمل مسؤولياتها المجتمعية والمهنية بكافة مجالاتها.
٣. ضرورة العمل على تعزيز مبدأ الافصاح والشفافية والمشاركة وتحديد خطوط واضحة للمساءلة والمسؤولية.
٤. تحديد وسائل وأساليب الرقابة بما يتناسب مع التطورات التكنولوجية وثورة المعلوماتية باستخدام برامجيات حديثة ووسائل الرقابة التحليلية والاساليب الكمية الحديثة.
٥. ضرورة اخضاع الكوادر الادارية والمحاسبية في الجامعة لدورات تدريبية في مجال الحكومة الجامعية وسبل الاستفادة من تطبيقها في مجالات العمل الاداري والمحاسبي وخصوصا في مجال التدقيق والرقابة على الموازنة.

المصادر

أولاً. المصادر العربية

١. آبة، نعمات محمد احمد، (٢٠٠٥)، الرقابة الادارية في المؤسسات الحكومية دراسة حالة (وزارة الصحة ولاية الخرطوم) في الفترة من ١٩٩٣-٢٠٠٣، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة الخرطوم.
٢. برقعان، احمد، والقرشي، عبدالله، (٢٠١٢)، حوكمة الجامعات ودورها في مواجهة التحديات، المؤتمر العلمي الدولي (علومة الإدارة في عصر المعرفة)، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان.
٣. البعاج، قاسم محمد عبدالله، (٢٠١١)، تقييم انظمة الرقابة الداخلية في وحدات قطاع التعليم العالي دراسة تطبيقية في قسم الرقابة والتدقير الداخلي/جامعة القادسية، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ١٣ ، العدد ٤.
٤. بوسعيين، تسعيدت، (٢٠١٣)، حوكمة المؤسسات وانعكاسات تطبيقها على السياسة والموازنة العامة للدولة، الملتقى الوطني الثاني بالمركز الجامعي البويرة حول متطلبات إرساء مبادئ الحكومة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة.
٥. الحبيطي، قاسم، ورمي، وحيد، (٢٠١٠)، استخدام الحاسوب في إعادة هندسة عملية إعداد الموازنة الشاملة-دراسة حالة، مجلة تنمية الرافدين، العدد ٩٦ ، المجلد ٣٢.
٦. الدليمي، جمال فالح علي، (٢٠١٠)، الضوابط الدستورية والقانونية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة من باب الإيرادات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط.

٧. الزهاوي، سيروان عدنان ميزرا، (٢٠٠٨)، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، **الدائرة الإعلامية في مجلس النواب**، الطبعة الأولى، بغداد.
٨. شرف، هناء سمير مصباح، (٢٠١٥)، واقع تطبيق نظم الحكومة ومعوقات ذلك في الجامعات الفلسطينية من وجهة نظر عمداء الكليات ورؤساء الأقسام في الضفة الغربية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية.
٩. شريف، اثير انور، (٢٠٠٨)، دور الحاكمة في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة في العراق/دراسة حالة، **أطروحة دكتوراه**، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
١٠. شكاره، موفق عباس باقر، (٢٠١٠)، استراتيجية اعداد الموازنة التعاقدية لحكومة بغداد المحلية، **أطروحة دكتوراه**، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
١١. صرارمة، عبد الوهيد، (٢٠٠٥)، الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي، **المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات**، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، الجزائر.
١٢. عبدالعالى، بشير، (٢٠١٧)، دور الحكومة الجامعية في ضمان جودة التعليم العالى - حالة الجزائر، **مجلة دراسات**، العدد ٣٠، جامعة الاغواط.
١٣. العرينى، منال عبدالعزيز، (٢٠١٤)، واقع تطبيق الحكومة من وجهة نظر أعضاء الهيئتين الإدارية والأكاديمية العاملين في جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، **المجلة الدولية التربوية المتخصصة**، المجلد ٣، العدد ١٢، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية.
١٤. عطا، عمار عبدالقادر، (٢٠١٤)، رقابة ديوان الرقابة المالية كهيئة مستقلة لتنفيذ الموازنة العامة للدولة، **مجلة الادارة والاقتصاد**، السنة ٣٧، العدد ١٠٠.
١٥. عسكري، دنيا نجاة، ولاشى، نسرين، (٢٠١٥)، نماذج حوكمة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودور سوق رأس المال/دراسة حالة مؤسسة روبيه وسوق رأس المال الجزائري، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة د. الطاهر مولاي-سعيدة، الجزائر.
١٦. فرهود، صبيحة بربازان، (٢٠١٣)، دور ركائز الحكومة في كفاءة اعداد الموازنة العامة/دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية، **مجلة جامعة ذي قار**، العدد ٢، المجلد ٨.
١٧. كامل، محمود فاروق، (٢٠١٤)، دراسة تحليلية لأثر حوكمة الشركات وبيئة الرقابة على قرارات تخطيط عملية المراجعة الخارجية: دراسة ميدانية، **ورقة بحثية**، كلية التجارة، جامعة القاهرة.
١٨. مالك، ستنا عمر حسين، (٢٠١٦)، المراجعة الداخلية دورها في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة/دراسة ميدانية على الإدارة العامة للمراجعة الداخلية لأجهزة الدولة القومية، **أطروحة دكتوراه**، كلية الدراسات العليا، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا.
١٩. مسلم، بسام، (٢٠١٦)، مستوى ممارسة مبادئ حوكمة الجيدة في الجامعات اليمنية الخاصة/دراسة ميدانية في جامعة العلوم والتكنولوجيا، **مجلة الدراسات الاجتماعية**، العدد ٤٩، اليمن.
٢٠. مسعودة، زيان، (٢٠١٥)، إثر المحاسبة الإدارية في تطبيق حوكمة الشركات/دراسة حالة مؤسسة تيندال الصناعية، رسالة ماجستير، الجزائر.
٢١. مناس، ليندة، ٢٠١٣، حوكمة الموازنة العامة للدولة ودورها في ترشيد قرارات الإنفاق العام/دراسة حالة وزارة المالية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة اكلي مهند اولحاج، البويرة، الجزائر.

ثانياً. المصادر الأجنبية

1. Egbide B.C, Agbude G.A, 2012, Good Budgeting and Good Governance: A comparative Discourse, The Public Administration and Social Policies Review, No. 2 (9).
2. Fabrice Hénard, Alexander Mitterle, 2010, Governance and quality guidelines in Higher Education, A Review OF Governance Arrangements and Quality Assurance Guidelines, OECD.
3. Fielden, John, 2008, Global Trends in University Governance, working paper series, N.9, The World Bank, Washington, U.S.A.
4. Hamilton, stuart,2002, Review of University Governance, State of Victoria, Department of Education & Training, Melbourene, Victoria.
5. Heenetigala, Kumudini, 2011, Corporate Governance Practices and Firm Performance of Listed Companies in Sri Lanka, thesis phd, Victoria University, Melbourne.
6. Jaramillo, Adriana, 2012, Universities through the Looking Glass Benchmarking University Governance to Enable Higher Education Modernization in MENA, Public Disclosure Authorized, The World Bank
7. Marashdeh, Zyad M. S., 2014, The Effect of Corporate Governance on Firm Performance in Jordan, PhD Thesis, University of Central Lancashire.
8. Mkasiwa, Tausi Ally, 2011, Accounting Changes and Budgeting Practices in the Tanzanian Central Government A Theory of Struggling for Conformance, pdh, School of Management, University Of Southampto.
9. Mwakibasa, Edvine E, 2013, The Role OF Budgetary Control IN Enhancing Financial Management IN Local Government Authorities: A Case OF Kinondoni Municipal Council,M.S, University OF Mzumbe.
10. OECD, 2014, OECD Principles OF Budgetary Governance, Public Governance and Territorial Development.