

دور الحوكمة الجامعية في تعزيز العملية الرقابية على الموازنة في الجامعات أ نموذج مقترح للتطبيق في جامعة الموصل

الباحثة: زهراء محمود حامد الطائي
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل
Zahraa.altae@yahoo.com

أ.م.د. لقمان محمد أيوب الدباغ
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة الموصل
aldabbagh.luqman@yahoo.com

المستخلص:

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

الكلمات المفتاحية: الحوكمة الجامعية، الرقابة على الموازنة.

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 الحوكمة اطار يدفع المؤسسة التعليمية الى التغيير والتقدم عبر مشاركة جميع الاطراف في تلك المؤسسة في صياغة والقرارات ومناقشتها بالإضافة الى دورها المهم في الرقابة على الموازنة باعتبارها نظاما 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 كثيرا في الحد من ظواهر الفساد الاداري بأنواعه، حيث يرتبط مفهوم الموازنة بالحوكمة باعتبار الرقابة عنصرا هاما وتكميليا لأي نظام حوكمة الذي يسهم في تعزيز الاتصال والتنسيق بين جميع الاطراف، وبناءا 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 الحوكمة.

مشكلة البحث: لتطبيق الحوكمة 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 الاتي: هل أن تطبيق الحوكمة يساهم في تعزيز الرقابة على الموازنة الاتحادية في الجامعة؟ وكيف يمكن صياغة الأنموذج المقترح لتطبيق الحوكمة في الجامعة؟

هدف البحث: يهدف البحث الى تطبيق الحوكمة في مؤسسات التعليم العالي لغرض تخفيض مشاكل الموازنة في الجامعات، والتعرف على واقع الحوكمة في الجامعات ودورها في الرقابة على الموازنة الاتحادية، ووضع إطار مقترح للحوكمة في الجامعات وبيان دورها الرقابي لرفع اداء المؤسسات التعليمية.

أهمية البحث: ترجع أهمية البحث الى أهمية دور الحوكمة 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 مقترح للحوكمة 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 مقترح للحوكمة في جامعة الموصل.

خطة البحث: تم تقسيم البحث الى ثلاث مباحث:

المبحث الاول: الحوكمة الجامعية.

المبحث الثاني: الرقابة على الموازنة ودور الحوكمة في تفعيلها.

المبحث الثالث: الانموذج المقترح لتطبيق الحوكمة الجامعية لدعم الرقابة على الموازنة الاتحادية في جامعة الموصل

الدراسات السابقة:

١. دراسة (شريف، ٢٠٠٨): دور الحاكمية في اعداد الموازنة العامة للدولة في العراق/دراسة حالة: سعت الدراسة إلى تشخيص عوامل الضعف هذه في كل من الترتيبات المؤسسية والهيكلية للحاكمية ولمبادئها وإبعادها وعملت على تحديد عواملها وأسبابها ومسبباتها وقدمت التوصيات اللازمة بهذا الجانب التي من شأنها تحسين حاكمية الموازنة العامة للدولة باعتبارها تجسد وتمثل الحاكمية العامة للدولة. والعمل على تشخيص واقع مستوى الحاكمية 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 الجامعة: جاءت الدراسة لتطبيق نظام حوكمة تتوفر فيه مجموعة من المقومات المتمثلة بسحب الدولة من بعض الوظائف الرقابية والإدارية، ونقل المسؤوليات الى الجامعات نفسها وانشاء هيئات رقابية مستقلة ووحدات للأشراف المالي، والانسحاب التدريجي للدولة من القرارات المتعلقة بتعيين رئيس مجلس الإدارة او اعضاء المجلس.
٣. دراسة (فرهود، ٢٠١٣): دور ركائز الحوكمة في كفاءة اعداد الموازنة العامة/دراسة تطبيقية على عينة من الوحدات الحكومية: هدفت الى وضع اليات لتنفيذ ركائز الحوكمة في اعداد الموازنات في الوحدات الحكومية والتعرف على واقع اليات تطبيق ركائز الحوكمة في الوحدات الحكومية، وتوصلت الدراسة الى ان تطبيق ركائز الحوكمة 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 الإدارة العليا، التدقيق الداخلي، التدقيق الخارجي.
٤. دراسة (Agbude & Egbide, 2012): الموازنة الجيدة والحوكمة الجيدة/دراسة مقارنة: اهم ما توصلت اليه الدراسة ان الموازنة جزء لا يتجزأ من الحوكمة لأنها تتعلق بعملية تخصيص الموارد ولا يمكن ان تكون هناك موازنة جيدة بدون نظام حوكمة جيد اذ ان الحوكمة تعتبر الاساس لأعداد موازنة صحيحة وجيدة حيث ان الادارة الكفوءة للموازنة يعزز من نظام الحوكمة، كما توصلت الدراسة الى ضرورة التقيد بقواعد وتعليمات الموازنة خاصة فيما يتعلق بالانضباط والشفافية والمساءلة عند اعداد الموازنة لان ذلك يعمل على تعزيز نظام الحوكمة .
٥. دراسة (Armstrong & Silva, 2015): تقييم إجراءات حوكمة الشركات/بالتطبيق على قطاع التعليم العالي الأسترالي: هدفت الدراسة الى تطبيق مؤشرات حوكمة الشركات العالمية لقياس الحوكمة في القطاع الجامعي والإجابة على سؤال البحث: هل تطبق الجامعات الأسترالية أفضل ممارسات حوكمة الشركات؟ وكشفت نتائج الدراسة التجريبية أن هياكل الحوكمة في الجامعات الأسترالية مستقلة وتطبق أسلوب إدارة أفضل الممارسات العالمية، وتلعب هياكل الحوكمة 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

تتعلق الحوكمة بتحقيق التوازن بين الاهداف الاقتصادية والاجتماعية وبين الاهداف الفردية والمجتمعية فهي إطار للتشجيع على استخدام الموارد بكفاءة والمساءلة والاشراف على تلك الموارد، وعلى الرغم من ان اليات 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 انتشاراً وقبولاً 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، متضمناً بذلك هيكل الأهداف الموضوعة من قبل الشركة، ووسائل تحقيق تلك الاهداف مع رقابة محددة ومستمرة للأداء. (كامل، ٢٠١٥: ١١)

وترتكز حوكمة الجامعات وفق منظور حوكمة الشركات الى: تحديد الأهداف؛ تنفيذ هذه الأهداف؛ التسيير؛ تقييم النتائج وتصحيح الاختلالات وتجنبها مستقبلاً، وهذا يستلزم سياسات وانظمة تسييرية وتعليمية ومؤسسات لسوق العمل وانظمة الضمان الاجتماعي بهدف تحسين جودة التعليم العالي. (عبد العالي، ٢٠١٧: ٩٨)، وقد عرفها A. Jaramillo: (كيفية قيام الجامعات وانظمة التعليم العالي بتحديد وتنفيذ اهدافها، ادارة مؤسساتها في الجوانب المادية، المالية، الموارد البشرية (Jaramillo, 2012: 8).

ويعرف (مسلم، ٢٠١٦: ٢٤٢) الحوكمة في الجامعة بأنها الآلية والمعايير التي تحكم أداء الجامعة، كالمشاركة والمساءلة والاستقلالية والإفصاح والشفافية وتوفير 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 للحوكمة الجامعية بوصفها (منظومة متكاملة من مجموعة من العناصر البشرية والمادية المتكاملة والمتفاعلة تولد الانسجام والتوازن داخل الجامعة بهدف تحقيق مبدأ الشفافية والمساءلة والمشاركة والذي يسبب فقدانها خلا كبيراً في عملياتها ومن ثم في مخرجاتها).

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

ثانياً. أهمية واهداف الحوكمة الجامعية

١. تزداد أهمية الحوكمة في الجامعات ويمكن تحديدها بالآتي: (برقعان والقرشي، ٢٠١٢: ١٥)، (شرف، ٢٠١٥: ٣٢)، (العريني، ٢٠١٥: ١١٨)، (Fabrica & Alexander, 2010: 32)
٢. إن حوكمة الجامعات تسهم في إيجاد مؤسسات مستقلة لها مجالس أو هيئات حاكمة مسؤولة عن تحديد الاتجاه الاستراتيجي لهذه المؤسسات ومراقبة سلامتها المالية والتأكد من فعالية إدارتها.
٢. الحوكمة تساعد ادارة الجامعة على صياغة وبناء استراتيجية سليمة وضمان اتخاذ القرارات الفعالة وتحسين الممارسات الادارية.

٣. شمول الحوكمة الهياكل والعلاقات والعمليات التي يتم من خلالها تطوير وتنفيذ سياسات التعليم العالي واستعراضها على المستويين المحلي والاقليمي.
٤. تعتبر الحوكمة نظام رقابة واشراف ذاتي، والذي يؤدي إلى سلامة التطبيق القانوني للتشريعات، وبالتالي حسن الإدارة وضمان حقوق العاملين وذلك يحقق رضا المجتمع عن الجامعات وأدائها. ويهدف تطبيق نظام الحوكمة في الجامعات الى:(العريني، ٢٠١٤: ١١٩)، (Hamilton, 2002: 17)
١. تحقيق الشفافية من خلال العمل وفق آليات، وأطر تتسم بالوضوح، وتمكّن 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 الحوكمة

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

٥. **نظرية الإشراف:** تركز هذه النظرية على اساليب الرقابة النفسية والاجتماعية بدلا من الادوات الاقتصادية (المالية) لنظرية الوكالة، وتتنظر نظرية الاشراف الى نظرية الملكية المنفصلة بانها ضعف، حيث ان السلوكيات التعاونية تعتبر السلوك الجوهري للمديرين. وتدعم نظرية الاشراف مجلس الادارة بكونه أكثر عمقا في معرفة العمليات التنظيمية مثل الوصول الى البيانات والخبرة الفنية، ولان المديرين الداخليين لديهم معرفة أكثر شمولاً وعمقا بالعمليات اليومية داخل الشركة فان قرارتهم تكون أفضل وفقا لنظرية الاشراف (Marashdeh, 2014: 28).
٦. **نظرية الاعتماد على الموارد:** هذه النظرية أكثر تركيزا على المادية واقل تركيزا على المؤسسة وهي تتعلق بالدرجة الاولى بإمكانية حصول الشركة على الموارد مثل الخبرة وراس المال ووفقا لهذه النظرية تؤثر هياكل حوكمة الشركات مثل مجلس الادارة على قدرة المؤسسة في الحصول على الموارد الضرورية لأداء المؤسسة (Marashdeh, 2014: 29).
٧. **نظرية التجذر:** هي نظرية تفسير العلاقات القائمة بين الفاعلين في المنظمات والذين يبحثون عن ادوات التأثير على نظام القرارات بعد تفضيل وتخصيص المصالح والاهداف الشخصية. وتفترض هذه النظرية ان الفاعلين في المؤسسة يطورون استراتيجياتهم للحفاظ على مكانتهم بالمنظمة والعمل على حرمان المنافسين المحتملين من الدخول اليها هذا يسمح لهم بالرفع من سلطتهم ومن من ادراكهم لما يجري في المنظمة (زيان، ٢٠١٥: ٤٣).

المبحث الثاني: الرقابة على الموازنة ودور الحوكمة في تفعيلها

أولاً. مفهوم الموازنة الاتحادية

يرتبط مفهوم الموازنة بعدة مسميات منها (التخطيطية، التقديرية، الرقابية) وكل مسمى يشير الى وظيفة معينة في الموازنة، فمصطلح التخطيط يشير إلى أن الموازنة تحتوي على بيانات عن الخطة التي اعتمدها 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 الاتحادية للإشارة إلى إعداد الموازنة في القطاع الحكومي (الحبيطي ورمو، 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 (شكارة، ٢٠١٠: ١٣)، كما تعرف بانها اداة سياسية حيوية تستخدمها الحكومات لتعزيز اهدافها بدءاً من ضمان استقرار الاقتصاد الكلي وتخصيص الموارد وتقديم الخدمات وعملية يحركها قواعد تنظم رفع الاموال العامة وانفاقها (Mkasiwa, 2011: 17).

ثانياً. الرقابة على الموازنة الاتحادية

إن الاتجاه التقليدي للموازنة الاتحادية في أولى مراحل تطورها في العصر الحديث، هو الاتجاه الذي عرف باسم (الاتجاه الرقابي)، وهو الذي يقصر الهدف من الموازنة الاتحادية على إقامة نظام مترابط للرقابة على الإنفاق العام، بغية التثبيت 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 القيود 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 تنسم بالمراحل الآتية: تحديد الاداء المستهدف لكل ادارة في المؤسسة عن طريق تحديد الاهداف التي يتعين تحقيقها، ورصد البيانات الفعلية للإيرادات والنفقات عن طريق المقارنة المستمرة للأداء الفعلي مع الاداء المدرج في الموازنة والابلاغ عن الانحرافات، واتخاذ الاجراءات التصحيحية المناسبة.

وتتعدد اساليب الرقابة على الموازنة وتختلف من دولة الى اخرى وهي تختلف باختلاف الزمن الذي تتم فيه والموضوع الذي تقوم من اجله والجهة التي تمارسها لذا يمكن تصنيف الرقابة على الموازنة كالآتي:

أ. الرقابة من حيث الوقت

١. الرقابة السابقة على الموازنة الاتحادية: هذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، وتؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين والأنظمة المعمول بها وبالتالي فهي رقابة وقائية (صرارمة، ٢٠٠٥: ١٣٨)، ويستهدف هذا النوع من الرقابة التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه 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 المرافقة 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 المرافقة (الآنية) اللجان البرلمانية المختصة المنبثقة من البرلمان بالإضافة الى الجهات التي تتولى الرقابة الداخلية (الزهاوي، ٢٠٠٨: ٨٠).

٣. الرقابة اللاحقة على الموازنة: وهي مراجعة الدفاتر الحسابية وفحصها، وكذا 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. وتتخذ الرقابة اللاحقة عدة أشكال: فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية لكافة العمليات القانونية لكشف التلاعب بالأموال العامة، وقد تمتد إلى مساءلة مرتكبي المخالفات القانونية، كما قد تمضي إلى بحث مدى كفاءة الوحدات التنفيذية في استخدام الأموال العامة (الدليمي، ٢٠١٠: ٨٤).

ب. انواع 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 والاجراءات 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 المصروفة مع الاعتمادات المخصصة لكل بند من بنود الموازنة (الزهاوي، ٢٠٠٨: ٨١).

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

ج. انواع الرقابة من حيث الجهة التي تمارس الرقابة

١. الرقابة الادارية: وهي الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها او على بعضها بعضا، وتشمل الرقابة النواحي المالية، وشؤون الموظفين، والمجالات الاخرى 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 الصلاحيات المفوضة 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 إيرادات 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) (عطا، ٢٠١٤، ٢٣٤). وتتمثل الهيئات المستقلة التي تمارس الرقابة على الموازنة في التشريع العراقي بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة العامة.

ثالثاً. أثر تطبيق الحوكمة على الموازنة الاتحادية

تعني الموازنة الاتحادية ونظام الحوكمة في جوهرها التغيير باتجاه التقدم والتطور وبتجاه تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، اذ ان تطبيق الحوكمة في الجامعات يعد وسيلة ناجحة لأجراء اصلاحات ادارية شاملة في اجهزة الدولة ومواكبة التطورات الحاصلة والحفاظ على الممتلكات والموارد وتطويرها واستخدامها بالشكل الامثل فضلا عن تفعيل دور المؤسسات الرقابية وبالتالي فان تفعيل دورها ودعمها وضمن استقلاليتها ومهنتيتها 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، فالتطرق 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 وموازنة ورشيده في جميع المستويات والمجالات 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 الحاكمية الجيدة وعلى الرغم من أن الحاكمية الجيدة ليست مجرد مسألة وجود مبادئ مثل الشفافية والمساءلة والمشاركة فيما تنطوي عليه النفقات العامة إلا أن أسلوب وممارسات الموازنة السليمة الشفافة والقابلة للمشاركة والمساءلة هو حجر البناء الأساسي لحاكمية القطاع العام الجيدة وأن ممارسات وعمليات الموازنة السليمة هي عنصر أساسي لهياكل الحاكمية الجيدة. وعليه فإن الموازنة يجب أن تعزز بالمساءلة وتؤمن الأداة الأساسية للشفافية حول أداء الحكومة، ولهذا فإن التحدي الأساسي للحاكمية هو ابتكار عملية موازنة ملائمة ضمن الظروف المحيطة لأنه في مجال الموازنة فإن اختيار الأساليب المناسبة لإدارة النفقات وصنع قرارات الاستثمار ستؤدي وتؤدي إلى قرارات منضبطة وسليمة نحو الحاكمية، ذلك أن الموازنة هي في صميم وجود مفهوم الحاكمية 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:** تشترط الشفافية في الموازنة الاتحادية توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها بحيث تتصف بالشمول والوضوح والحدثة وافصاح 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 والمساعدة 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 بالافصاح 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 المعنيين والمهتمين بأعداد 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 الحوكمة الرشيدة (Egbide & Agbude, 2012: 52).

وتتحقق المساءلة في الموازنة من خلال الرقابة وتحديد المسؤولية باعتبارها وسيلة تتخذ لمراقبة الأنشطة وسير العمل وفق خطته وبرامجه في شكل تكاملي 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 بحوكمة الموازنة العامة ناتج عن كون ان الموازنة تستوجب وجود نظام متكامل يتوفر فيه عنصر المحاسبة (المساءلة) للتأكد من ان تنفيذ الموازنة قد تم وفق القوانين والانظمة المعمول بها والمرتبطة بعنصر الرقابة على الموازنة.

٣. **المشاركة:** يمثل التحول نحو اللامركزية صورة من صور المشاركة في اعداد الموازنة والذي يسهم بشكا فعال في اعداد وتنفيذ الرقابة على الموازنة الاتحادية وتحقيق الادارة الرشيدة للإنفاق العام بما يعمل 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 الاساسية للموازنة (الافصاح 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 المقترح لتطبيق الحوكمة الجامعية لدعم الرقابة

على الموازنة الاتحادية في جامعة الموصل

أولاً. لمحة عن جامعة الموصل

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

تعود اللبانات 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 تربية قائمة على أرض الواقع يعود إلى الأول من نيسان من العام ١٩٦٧م، وهو اليوم الذي صدر فيه القرار (١٤) الخاص بتأسيس جامعة عراقية باسم (جامعة الموصل) واصبحت تضم في ذلك اليوم (٤) كليات هي (الطب، الهندسة، الزراعة والغابات، الآداب) ثم توسعت الجامعة على مدى ٥٠ عام من عملها فأصبحت تضم (٢٣) كلية، بإضافة (١٩) كلية وهي (الإدارة والاقتصاد، التربية للعلوم الصرفة، التربية للعلوم الانسانية، الطب البيطري، التربية الرياضية، الحقوق، طب الاسنان، الصيدلة، المعلمين، التربية الاساسية، العلوم السياسية، الفنون الجميلة، علوم الحاسوب والرياضيات، البيئة، الآثار، العلوم الاسلامية، هندسة النفط، التمريض)، وكذلك تضم (٧) مراكز بحثية و (٦) مكاتب استشارية وخمس عيادات ومستشفيات و (٦) متاحف وعدداً من المديریات والوحدات الفنية والإدارية، وفيها اكثر من (٣٢) الف طالب في الدراسات الاولية 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 الاساسية والتمريض وعلوم الحاسبات والرياضيات والعلوم الانسانية.

ثانياً. اليات الحوكمة المقترحة لتفعيل الدور الرقابي على الموازنة الاتحادية في جامعة الموصل

يتطلب تطبيق اليات الحوكمة في جامعة الموصل وجود هيكل حوكمة واضح يضم (مجلس الحوكمة، ومجلس الجامعة ولجانه، وحدات التدقيق الداخلي والخارجي)، ولكل منها مهام ومسؤوليات تمكنها من القيام بدور متميز في إطار الحوكمة الجامعية، البعض منها متواجد ويحتاج الى تفعيل لتعزيز دوره الرقابي على الموازنة الاتحادية مثل (مجلس الجامعة ووحدات التدقيق

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

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

أولاً. الاليات الداخلية:

١. **مجلس الجامعة:** يتكون مجلس جامعة الموصل من (عمداء الكليات كافة، ومساعدين للشؤون العلمية والإدارية، وممثلين تدريسيين عدد ١، وعضو من مدير الشؤون المالية، وعضو من مدير الدراسات العليا لتباحث 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 تنفيذه من مخصصات الموازنة من خلال الاطلاع على ملاحظات المساعد الاداري والمدير المالي والتأكد من تعليمات تنفيذها والمساءلة عن الانحرافات الحاصلة والاشخاص المسؤولين عنها والخذ بنظر الاعتبار تلك الانحرافات والاطلاع على ملاحظات المساعد الاداري والمدير المالي الموازنة التقديرية للسنة القادمة، الامر الذي يستوجب تعزيز دور المجلس في المجال الرقابي على الامور المالية وتعزيز دوره الاشرافي والاداري كأحد متطلبات الحوكمة 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 الموضوعية والتحقق منها ومناقشة الامور المتعلقة بتقديرات الموازنة بكل عدالة وشفافية، ووضع اسس علمية لأعداد تقديرات الموازنة والتأكد من عدم المغالة في الانفاق بحيث لا تعكس الصورة الحقيقية للوضع المالي للجامعة وفي نفس الوقت عدم التقليل من الانفاق بحيث يؤثر سلبياً على اداء الجامعة اضافة الى دوره في الرقابة المرافقة 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 الموازنة في الجامعة الى الوزارة والجهات المعنية. ولكي يقوم المجلس بممارسة دوره الحوكمي والرقابي على الموازنة يتم تشكيل مجموعة من اللجان التابعة له والتمثلة بالآتي:

أ. **لجنة التدقيق:** على الرغم من وجود لجان تدقيق مؤقتة في الجامعة عينة الدراسة الا انها لا تفي بالغرض كونها تنتهي بانتهاء عملية التدقيق التي تشكل من اجلها اللجنة لذا من الضروري استحداث لجنة تدقيق دائمية كآلية مهمة من اليات الحوكمة لزيادة فاعلية الرقابة على الموازنة الاتحادية، تقع مسؤولية تشكيل لجنة التدقيق على عاتق مجلس الجامعة واعضائه لضمان الاستقلالية وتحقيق رقابة فاعلة على الموازنة الاتحادية في الجامعة بحيث تتألف اللجنة عدد من الاعضاء لا يقل عن ثلاثة اعضاء بما في ذلك اعضاء من لجنة الحوكمة وتدرسيين مختصين 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 اضافة الى مهام متعلقة بعملية التدقيق، وتقدم اللجنة ثلاث تقارير الى مجلس الجامعة والى المدقق الداخلي والى المدقق الخارجي (ديوان الرقابة المالية)، ولتفعيل دور اللجنة في الرقابة على الموازنة الاتحادية في الجامعة انه لا بد من توضيح دورها في كافة مراحل الرقابة على الموازنة وذلك من خلال فحص وتدقيق تقديرات الموازنة الموضوعة والتحقق من انه تم اعداد التقديرات وفق اسس علمية وموضوعية (رقابة سابقة)، ومتابعة عمليات الانفاق العام في الجامعة وتوفير معلومات دقيقة حول اداء الجامعة في العمليات المالية (رقابة مرافقة)، وتقوم اللجنة في نهاية السنة المالية بتقديم تقارير دورية ومالية عن دقة تنفيذ الموازنة الى 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 الموصل يلاحظ وجود لجنة مالية مؤقتة غير تابعة لمجلس الجامعة يتم تشكيلها عند اعداد الموازنة لمناقشة الامور العلمية والادارية وتقديرات الموازنة من المساعد العلمي والمساعد الاداري، والمدير المالي، ومسؤول التخطيط للموازنة وعمداء الكليات، تنتهي اللجنة بانتهاء عملية اعداد الموازنة إلا ان هذه اللجنة لا تفي بمتطلبات تطبيق الحوكمة في الجامعة ولا تنسجم مع الهدف الاساسي في تعزيز الرقابة على الموازنة الاتحادية، لهذا من الضروري تشكيل واستحداث لجنة مالية تابعة لمجلس الجامعة وتتألف من مجموعة من الاعضاء لا يقل عن ثلاثة اعضاء بما في ذلك اعضاء من لجنة الحوكمة، ورئيس لجنة التدقيق بصفة مراقب ومسؤول التخطيط للموازنة والمدير المالي، واطباء لديهم خبرة مالية والخبرة التجارية، تتولى اللجنة بعض المهام المتعلقة بالعمليات المالية بما في ذلك ضمان مساءلة الجامعة عن الاستخدام السليم للأموال العامة والاشراف على المركز المالي للجامعة، والمشاركة في اعداد تقديرات الموازنة ومناقشتها مع محاسبي الكليات قبل عرضها على مجلس الجامعة، واعداد الكشوفات الخاصة بحسابات الجامعة وجدول المصروفات، تقديم توصيات الى المجلس عن الإيرادات السنوية وموازنة الجامعة، ومراقبة الاداء فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة، وجدول الإيرادات،

ومراجعة والتأكيد على الالتزامات المالية داخل الخطة والموازنة واي تغييرات مقترحة 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، وتقديم 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 الى مجلس الحوكمة لتحديد نقاط القوة والضعف في اليات الحوكمة.

ويمكن للمجلس تشكيل لجان حوكمة اخرى تابعة له مثل لجنة الاستثمار ولجنة التخطيط والموارد ولجنة الترشيحات ولجنة المكافآت والاجور حسب ما تراه ضروريا 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 والادارية المهمة وتحسين السيطرة عليها وذلك بوجود ادارة خاصة بأنظمة ولوائح منشورة وفعالة تجعلها 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 تنظيميا برؤساء الجامعات وهذا يمنحها استقلالية تنظيمية دون السماح بتدخل ادارات اخرى في الجامعة بعمل هذه الاجهزة الامر الذي يعزز من مقدرة تلك الاجهزة لتنفيذ مهماتها بفاعلية اكثر، 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 والمتعلقة بالموازنة مطابقة لما هو مدرج في الموازنة والقوانين المتعلقة بها (رقابة مرافقة)، 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. الآليات الخارجية

١. **مجلس الحوكمة:** يعتبر مجلس الحوكمة بمثابة الهيئة الاستشارية في مجال الحوكمة، يقترح تشكيله في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ويرتبط بمعالي الوزير، يلعب دوراً هاماً في حوكمة الجامعة وهو بمثابة هيكل تنسيقي لتلقي وتوزيع مقترحات السياسات والآليات الحوكمة على الجامعات التابعة للوزارة وتعزيز التواصل بين الجامعات والوزارة، ومناقشة مبادرات تطبيق الحوكمة في الجامعات وتقديم الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتطبيق الآليات إلى معالي الوزير. من الممكن أن يتألف المجلس من رئيس مجلس الحوكمة ممثلاً بالوكيل الإداري للوزارة وأعضاء من لجان الحوكمة ومدير الدائرة المالية في الوزارة ومدير شعبة الموازنات وأعضاء من هيئة الرأي والمفتش العام وأعضاء من ديوان الرقابة المالية وأعضاء مختصين في مجال الإدارة والمحاسبة والحوكمة. يقع على عاتق مجلس الحوكمة مسؤولية تقديم معلومات عن هيكل حوكمة الجامعة وعمليات صنع القرار والآليات الحوكمة والمسؤولين عنها، ويسعى لضمان التواصل الواسع النطاق بين الجامعات والتفاهم والمشاركة وتطبيق مبادئ الشفافية والافصاح والمساءلة باعتبارها مبادئ أساسية للحوكمة تزيد من كفاءة وفعالية أعداد الموازنة الاتحادية وأحكام العملية الرقابية عليها، كما يقع على عاتقه تشكيل أو استحداث لجنة الحوكمة في الجامعات.

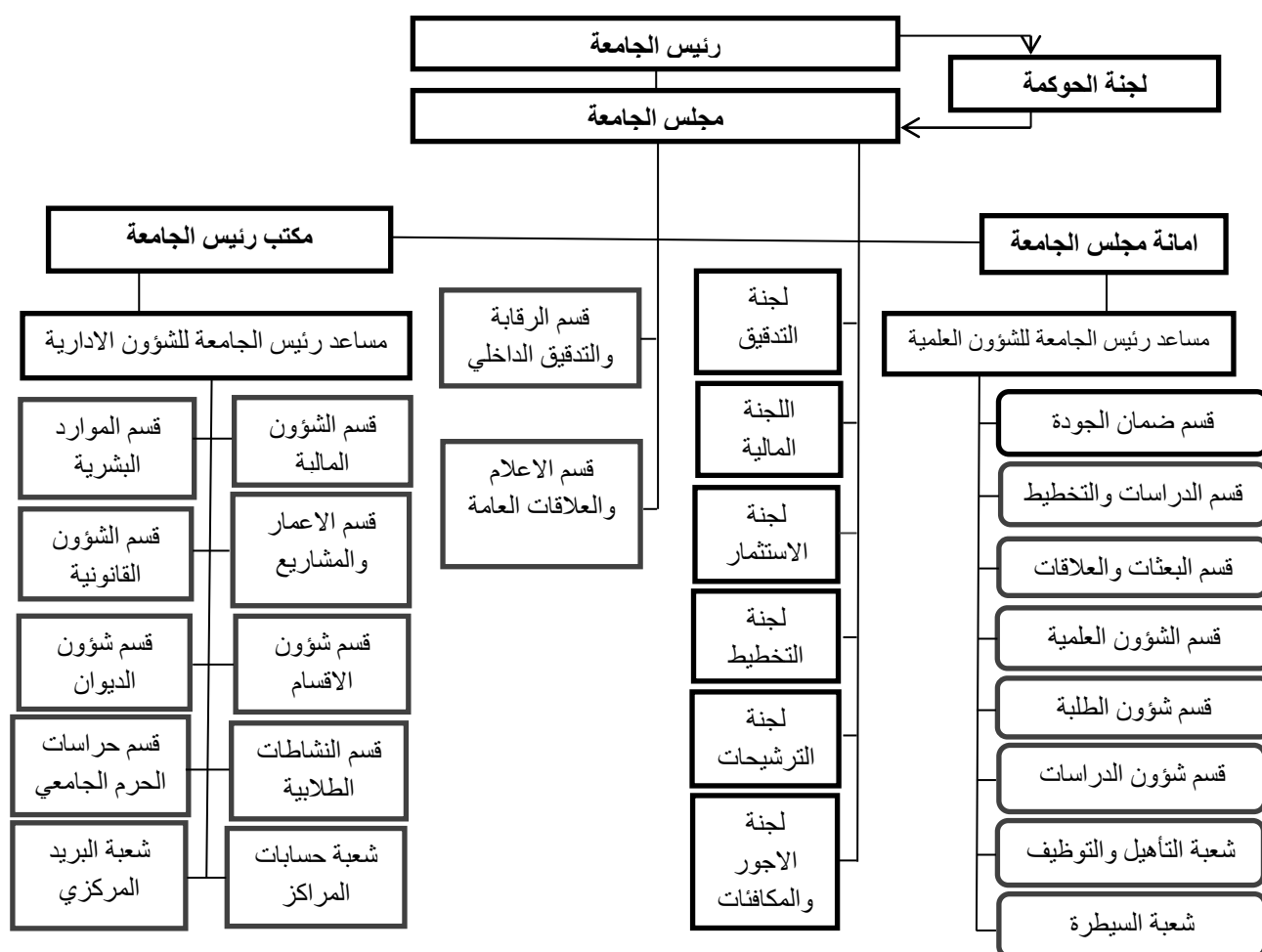
٢. **التدقيق الخارجي:** تشمل رقابة ديوان الرقابة المالية في الجامعة عينة الدراسة فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة تخطيطاً أو إنفاقاً للتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعانديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وإدامتها والمحافظة عليها والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقرارات والوثائق والأمور الإدارية ذات العلاقة بمهام الرقابة. وفيما يتعلق بدوره الرقابي على الموازنة الاتحادية في الجامعة يلاحظ أن تقديرات الموازنة لا تخضع إلى رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي أي هناك فقط رقابة بعد الصرف أي (رقابة لاحقة) للتأكد من تعليمات تنفيذ الموازنة أي التأكد من عمليات الصرف وفق ما هو مقرر في قانون الموازنة ومتابعة تنفيذ التخصيصات والتمويلات، أما 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 الموازنة وتفعيل دورها كآلية للحوكمة يجب على المدقق الخارجي القيام باختبار المعلومات المالية المستقبلية وأعداد خطة مسبقة لتدقيق المصروفات والإيرادات من أجل مقارنة الأداء الفعلي مع الأهداف الموضوعية، وتفعيل الرقابة السابقة على الصرف على الموازنة الاتحادية في كل الأوقات والحالات والظروف، إضافة إلى قيام المدقق الخارجي بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية قبل وقوعها وقبل إعطاء الإذن بالقيام بالعمل أو التصرف المالي (رقابة سابقة)، وتقديم تقارير دورية إلى المجلس بشأن عملية تنفيذ الموازنة وتحديد الانحرافات الحاصلة في عملية التنفيذ والوقوف على أسبابها وتحميل المسؤوليات لمرتكبيها والعمل على تلافيها مستقبلاً (رقابة مرافقة)، بالإضافة إلى قيام المدقق الخارجي بالتحقق من سلامة تطبيق القوانين والتعليمات المالية وذلك من خلال التأكد من سلامة الإنفاق العام واستخدام الأموال في الأغراض المخصصة لها وعدم وجود سوء تصرف في استخدامها (رقابة لاحقة).

وبهدف ضمان تطبيق الآليات بفاعلية لا بد من مراعاة توفر مجموعة من مبادئ الحوكمة المرتبطة بعملية أعداد الموازنة الاتحادية لاسيما تلك المبادئ التي أصبح لها اهتمام أكبر وتركيز

أشد خاصة عند الباحثين المعاصرين وبعض الدول المتقدمة مثل الشفافية والإفصاح، المساءلة، المشاركة. ومن خلال الاجابات التي تم الحصول عليها من خلال المقابلة الشخصية مع المسؤولين تبين ان الإفصاحات تركزت على الامور الادارية اكثر من الامور المالية الامر الذي يتطلب العمل على تعزيز الإفصاح المالي نظرا لأهميته في اعداد الموازنة والرقابة عليها بكل عدالة وموضوعية وذلك من خلال اعداد القوائم المالية بما فيها تقديرات الموازنة على اسس تتفق مع متطلبات الإفصاح والشفافية من خلال الإفصاح 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 والتأكيد على قيام الجامعة بالممارسات التي تؤكد على شفافية وجودة المعلومات المتاحة، ونشر التقارير والبيانات المالية جنبا الى جنب مع التقارير السنوية وتقديم نظرة حقيقية وعادلة عن إيرادات 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 بلياتها الحوكمية وتتضمن (مجلس الحوكمة، ومجلس الجامعة ولجانه، والتدقيق الداخلي والخارجي).

ولكي يكون مبدأ المساءلة مفعلاً بشكل جيد في الجامعة ويتناسب مع تطبيق الحوكمة فيها وتعزيز الهدف الرقابي للموازنة يجب ان يقدم المختص بأعداد الموازنة وصفا دقيقا لكيفية استخدام مخصصات الموازنة والمساءلة عن القوائم المالية والكشوفات التي يتم تقديمها الى المجلس فيما إذا كانت معدة وفق المبادئ والمعايير المحاسبية والمساءلة عن الانحرافات المالية وتحديد اسبابها والمسؤول عنها.

ولتفعيل مبدأ المشاركة بشكل جيد وجعله يتماشى مع معايير الحوكمة الجيدة في الجامعة لا بد 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 والانظمة الخاصة بالجامعة، وبالتالي تعزيز المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بأعداد الموازنة العامة والتأكيد 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 مقترحة لحوكمة الجامعات وبيان مهامها ومسؤولياتها ولمزيد من التوضيح حول كيفية دمج تلك الاليات في هيكل الجامعة التنظيمي، يمكن صياغة الهيكل التنظيمي لجامعة الموصل بالشكل الاتي:



الشكل (١): مقترح للهيكل التنظيمي لجامعة الموصل

المصدر: من اعداد الباحثان.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

١. تمثل الحوكمة الجامعية دافعا مهما في ايجاد مؤسسات مستقلة مسؤولة عن تحديد استراتيجيتها وفرض رقابة فاعلة على معاملاتها المالية كما انها تمثل عنصرا فعالا تسمح لأصحاب المصالح بتصميم وتنفيذ ومراقبة كفاءة وفعالية الاداء.
٢. وجود علاقة تبادلية وتفاعلية ما بين اليات ومبادئ الحوكمة وبين مبادئ وعمليات اعداد وتنفيذ الموازنة تعمل هذه العلاقة على تقوية وتعزيز الرقابة على الموازنة اذ تنتج الشفافية فرصة أكبر للمشاركة ومن ثم الوصول الى حق المساءلة التي تعتبر قاعدة اساسية لتحقيق المبدأين المشاركة والشفافية.
٣. ان الحوكمة الجيدة في الجامعة تتطلب تطبيق مبادئ (الشفافية والافصاح، المساءلة، المشاركة) والتي تؤدي الى تحقيق الكفاءة والفعالية في اعداد الموازنة العامة الاتحادية للجامعة.

٤. ان ابعاد ومبادئ واليات ومعايير الحوكمة 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 الحوكمة 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.

التوصيات

١. اشاعة ثقافة الحوكمة وتكوين راي عام مؤيد لها بما تتضمنه من مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة الامر الذي ينعكس ايجابيا على الارتقاء بأداء الجامعات وبالتالي وصولها الى العالمية في التصنيفات المختلفة.
٢. الاستفادة من تجارب الجامعات في الحوكمة وذات الخبرة في هذا المجال، وتفعيل مجالس الحوكمة بحيث تتحمل مسؤولياتها المجتمعية والمهنية بكافة مجالاتها.
٣. ضرورة العمل على تعزيز مبدأ الافصاح والشفافية والمشاركة وتحديد خطوط واضحة للمساءلة والمسؤولية.
٤. تحديث وسائل وأساليب الرقابة بما يتناسب مع التطورات التكنولوجية وثورة المعلوماتية باستخدام برامج حديثة ووسائل الرقابة التحليلية والاساليب الكمية الحديثة.
٥. ضرورة اخضاع الكوادر الادارية والمحاسبية في الجامعة لدورات تدريبية في مجال الحوكمة 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 (عولمة 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 والتدقيق الداخلي/جامعة القادسية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ١٣، العدد ٤.
٤. بوسبعين، تسعديت، (٢٠١٣)، حوكمة المؤسسات وانعكاسات تطبيقها على السياسة والموازنة العامة للدولة، الملتقى الوطني الثاني بالمركز الجامعي البويرة حول متطلبات إرساء مبادئ الحوكمة في إدارة الميزانية العامة للدولة، جامعة البويرة.
٥. الحبيطي، قاسم، ورمو، وحيد، (٢٠١٠)، استخدام الحاسوب في إعادة هندسة عملية إعداد الموازنة الشاملة-دراسة حالة، مجلة تنمية الرافدين، العدد ٩٩، 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 الاوسط.

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 الحوكمة ومعوقات ذلك في الجامعات الفلسطينية من وجهة نظر عمداء الكليات ورؤساء الاقسام في الضفة الغربية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية.
٩. شريف، اثير انور، (٢٠٠٨)، دور الحاكمية 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 الوحيد، (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. عبدالعالي، بشير، (٢٠١٧)، دور الحوكمة الجامعية في ضمان جودة التعليم العالي -حالة الجزائر، مجلة دراسات، العدد ٣٠، جامعة الاغواط.
١٣. العريني، منال عبدالعزيز، (٢٠١٤)، واقع تطبيق الحوكمة من وجهة نظر أعضاء الهيئتين الإدارية والأكاديمية العاملين في جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المجلة الدولية التربوية المتخصصة، المجلد ٣، العدد ١٢، جامعة الامام محمد بن سعود الاسلاميه.
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 نجاه، ولاشي، نسرين، (٢٠١٥)، نماذج حوكمة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودور سوق رأس المال/دراسة حالة مؤسسة رويبة وسوق رأس المال الجزائري، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة د. الطاهر مولاي-سعيدة، الجزائر.
١٦. فرهود، صبيحة برزان، (٢٠١٣)، دور ركائز الحوكمة 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 ودورها 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 الحوكمة الجيدة في الجامعات اليمنية الخاصة/دراسة ميدانية في جامعة العلوم والتكنولوجيا، مجلة الدراسات الاجتماعية، العدد ٤٩، اليمن.
٢٠. مسعودة، زيان، (٢٠١٥)، أثر المحاسبة الادارية في تطبيق حوكمة الشركات/دراسة حالة مؤسسة تيندال الصناعية، رسالة ماجستير، الجزائر.
٢١. مناس، ليندة، ٢٠١٣، حوكمة الموازنة العامة للدولة ودورها في ترشيد قرارات الانفاق العام/دراسة حاله 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, Melbourne, 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.