

بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة الخليل

كلية الدراسات العليا

برنامج ماجستير إدارة الأعمال

تطبيقات الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل وسبل تطويرها

**"Internal Control Practices at Hebron Governorate Municipalities and
Ways to Improve Them"**

إعداد الباحثة

م. رعد عبد السلام سعدة

إشراف

د. محمد الجعبري

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات نيل درجة الماجستير في إدارة الأعمال بكلية الدراسات
العليا في جامعة الخليل

2017



جامعة الخليل
كلية الدراسات العليا
إدارة الأعمال

إجازة الرسالة

تطبيقات الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل وسبل تطويرها

إعداد الباحثة:

رغد عبد السلام سعدة

أعضاء لجنة المناقشة:

- 1- د. محمد الجعبري (مشرفاً ورئيساً):
- 2- د. سمير ابو زنيد (ممتحناً داخلياً):
- 3- د. معتصم حمدان (ممتحناً خارجياً):

الإهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ (وَفَوْقَ كُلِّ ذَاتٍ عِلْمٌ عَلِيمٌ) صَمَوْتُ اللَّهُ الْعَمَلِي

إلهي لا يطيب الليل إلا بشركك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ولا تطيب الجنة إلا برويتك "الله جل جلاله"

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة ونصح الأمة...إلى نبي الرحمة ونور العالمين "سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم"

إلى من علمني العطاء بدون انتظار إلى من احمل اسمه بكل افتخارأسأل الله أن يرحمه رحمة واسعة "والدي العزيز رحمه الله"

إلى الاسم الذي يسري مع الدم إلى الروح التي عاشت بها روحي إلى الروح التي لم اشبع من مناداتها منذ صغري.....والدتي العزيزة رحمها الله

إلى من كانوا ملاذي وملجئي..... إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظاتإخواني وأخواتي (تحسين ،احمد ،عبد الله،جيهان ،تهاني،اسما ،بلال،نهاية ،وفاء).

إلى من رافقتني في درب الدراسة ووقفت بجانبتي وقفة الأم الغالية أطل الله في عمرها(والدة زوجي بمقام أمي).

إلى أختي الغالية صفاء التي وقفت بجانبتي وقفة رائعة بكل معاني الأخوة(أخت زوجي)

إلى شريك حياتي ورفيق دربيزوجي العزيز(محمد كمال)

إلى من أدخلوا البهجة على قلبي لقدومهمأبنائي(كمال،بلال ،خولة سيماف)

إلى من زرعوا التفاؤل في دربنا وقدموا لنا المساعدات والتسهيلات والأفكار والمعلومات، ربما دون أن يشعروا بدورهم بذلك، فلهم منّا كل الشكر زملائي في العمل "بلدية ححول" واخص بالذكر (وجدي ملحم،خالد سرحان، شاكر ابو عصبه،احلام علان، نور شاهين ، سهى الشريف،ريم اسبيتان ،الين ابو ريان ،هديل الزماعرة).

إلى جميع اساتذتي وزملائي في الدراسة ...

إلى منارة العلم جامعة الخليل

إلى كل من أسهم في انجاز هذه الرسالة

إلى كل هؤلاء اهدي رسالتي هذه

الباحثة:

رغد سعدة

شكر و تقدير

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله، بعد حمد الله وشكره على إنجاز هذه الرسالة المتواضعة أتقدم بجزيل الشكر والعرفان والتقدير إلى كل من ساعدني في إتمام هذا العمل ابتداءً من أستاذي الفاضل د. محمد العبري لتفضله بالإشراف على رسالتي ومعاونته الصادقة وتوجيهاته السديدة، وكل ما أبداه من ملاحظات وإرشادات قيمة كان لها أكبر الأثر في إنجاز هذه الرسالة وإخراجها على أكمل وجه.

وأوجه شكري أيضاً إلى د. سمير أبو زنيد، د. أسامة شهون، د. محمد عمرو الذين تفضلوا مشكورين بتدقيق الإستبانة وتحكيمها. وختاماً أسأل الله الفلاح والسداد وأن يكون عملي هذا وعمل كل من أعانني عليه لرفعة أمتنا العربية والإسلامية ودولتنا الفلسطينية، و أن يجعل ذلك في ميزان حسناتهم.

والله ولي التوفيق،،،،

الباحثة:

رغد سعده

ملخص الدراسة

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على واقع تطبيقات الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل، واتبعت الباحثة المنهج الوصفي في دراستها هذه، حيث قامت ببناء الاستبانة كأداة دراسة رئيسية، والمكونة من (61) فقرة موزعة على (7مجالات رئيسية) تتعلق بالعناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في البلديات، ومدى تطبيق البلديات لأنظمة وإجراءات الرقابة الداخلية الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني، و الإجراءات العامة المكتملة للإجراءات السابقة التي تشمل التأمين على ممتلكات المؤسسة من التلاعب والاختلاس، ووزعت الباحثة أيضاً خمسين إستبانة (50) على جميع مديري و رؤساء الأقسام ورؤساء الشعب الذين لهم علاقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية في بلديات محافظة الخليل حيث تم استرجاع (46)منها، وتم تحليل البيانات باستخدام البرنامج الإحصائي (SPSS) كما استخدمت مجموعة من الأساليب الإحصائية الوصفية اللازمة للتوصل إلى نتائج تدعم الدراسة.

وقد توصلت الباحثة إلى مجموعة من النتائج أهمها: تبين بأن أعلى الدرجات هي درجة تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني وهي مرتفعة، أما باقي الدرجات فكانت متوسطة وهي على التوالي: درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بشؤون الموظفين، ثم درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالخطط الإستراتيجية، ثم درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي، يليها درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور، ثم درجة

توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية، وأخيراً درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون القانونية.

وقد أوصت الباحثة بالعمل على إيجاد دوائر مستقلة للرقابة الداخلية داخل البلديات تكون تتبعيتها رئيس البلدية ، إيجاد دليل إجراءات مطبّق ومفعّل في البلديات، إيجاد كادر مؤهّل ومدرب من القائمين على عملية الرقابة و كتابة التقارير، و العمل على إيجاد آلية لتقييم الأداء داخل الهيئات المحلية و إيجاد آليات لتشجيع الموظفين الملتزمين بتطبيق القوانين واللوائح، كذلك استحداث نظام إلكتروني للقيام بعملية الرقابة بدلاً من النظام اليدوي.

Abstract

Internal Control Practices at Hebron Governorate Municipalities and Ways to improve them"

The present study aims to identify the reality of the internal control practices in the municipalities of Hebron Governorate. The purpose is to assess the degree to which these municipalities apply the internal control systems and procedures established by the Palestinian Ministry of Local Government as well as the general procedures that complement the previous procedures, which include insurance against manipulation and embezzlement of the property of these institutions. Using the descriptive approach, the study developed a questionnaire of sixty one items divided into seven main areas. A total of fifty questionnaires were distributed personally to all managers, heads of departments and heads of divisions, who are concerned with the internal administrative control procedures in the municipalities of Hebron Governorate. Forty six of these questionnaires were retrieved. The data were analyzed using SPSS. Other descriptive statistical methods were also used to arrive at the results of the study.

The following are the most important results of the study. The municipalities' application of the general procedures established by the Palestinian Ministry of Local Government was found the highest compared with the other items which had a medium degree. They are arranged here from the highest to the lowest as follows: the degree of the municipalities' application of the administrative and organizational internal control procedures related to the personnel affairs, the degree of the municipalities' application of the administrative and organizational internal control procedures related to strategic plans, the degree of the municipalities' application of the administrative and organizational internal control procedures related to the decisions made by the municipal councils, the degree of the municipalities' application of the administrative and organizational internal control procedures related to the services provided by public service centers, the degree of the availability of the basic elements and processes for the internal control, and finally the degree of the municipalities' application of the administrative and organizational internal control procedures related to legal affairs.

The study concludes with recommendations for the municipalities to create independent departments for internal control under the mayors' direct supervision, to develop a practical guide for the internal control procedures, to qualify staff as internal control supervisors, to work on setting up a mechanism for assessing performance within local municipal bodies and to create a reward system for the employees who are committed to the application of laws and regulations, and to substitute the internal control manual system currently used in the municipalities with an up-to-date electronic one

الفهرس

2	إجازة الرسالة.....
أ	الإهداء.....
ب	شكر و تقدير.....
ج	ملخص الدراسة.....
هـ	Abstract.....
ي	فهرس الجداول.....
ك	فهرس الأشكال.....
1	الفصل الأول.....
2	1.1مقدمة البحث.....
3	1.2 مشكلة البحث.....
4	1.3 أسئلة البحث.....
5	1.4 أهداف البحث:.....
5	1.5 أهمية البحث.....
5	1.6حدودالبحث.....
6	1.7 منهجية الدراسة :.....
7	1.8 التعريفات الإجرائية.....
7	1.9 محددات البحث.....
8	الفصل الثاني.....
9	الفرع الاول.....
9	2.1.1.1 المقدمة.....
10	2.1.1.2 مفهوم الرقابة:.....
13	2.1.1.3 خصائص الرقابة..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
14	2.1.1.4اهداف الرقابة الادارية.....
14	2.1.1.5عناصر نظام الرقابة الادارية:.....
15	2.1.1.6اهمية الرقابة:.....
18	الفرع الثاني.....
18	2.1.2.1مقدمة.....
18	2.1.2.2مفهوم الرقابة الداخلية.....
20	2.1.2.3 مراحل تطور مفهوم الرقابة الداخلية..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
21	2.1.2.4 مقومات نظام الرقابة الداخلية.....
21	2.1.2.5 اهداف الرقابة الداخلية :.....
22	2.1.2.6العوامل المساعدة على تطوير نظام الرقابة الداخلية:.....

24.....	2.1.2.7 انواع الرقابة الداخلية:
25.....	2.1.2.8 إجراءات نظام الرقابة الداخلية
28.....	2.1.2.9 مكونات النظام الرقابي
31.....	2.1.2.10 اساليب تقييم نظام الرقابة الداخلية :
.....	2.1.2.11 خطوات تقييم نظام الرقابة الداخلية: خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
33.....	2.1.2.12 ادوات الرقابة الداخلية:
34.....	2.1.2.13 معوقات نظام الرقابة الداخلية:
37.....	الفرع الثالث
37.....	2.1.3.1 مقدمة:
37.....	2.1.3.2 الوضع الاداري:
40.....	2.1.3.4 علاقة وزارة الحكم المحلي بالبلديات(الهيئات المحلية)
43.....	2.1.3.5 واقع اعمال الرقابة والتدقيق على قطاع الحكم المحلي
42.....	2.1.3.6 الجهات الخاضعة لرقابة الديوان :
46.....	2.1.3.7 انواع الرقابة على الهيئات المحلية :
48.....	2.1.3.8 توزيع البلديات في محافظة الخليل من مديرية الحكم المحلي الخليل لعام 2017
50.....	2.1.3.10 هيكلية وحدة الرقابة الداخلية
.....	2.1.3.11 مصادر التمويل في البلديات خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
56.....	2.1.3.12 تطبيقات الرقابة الداخلية على الاعمال الادارية في البلديات
107.....	2.1.3.13 المعوقات التي تواجه الرقابة الداخلية في البلديات حسب راي الباحثة :
61.....	2.2 المبحث الثاني: الدراسات السابقة
61.....	2.2.1 الدراسات العربية والمحلية
69.....	2.2.2 الدراسات الاجنبية
71.....	2.2.3 مميزات الدراسة
73.....	الفصل الثالث
74.....	3.1 تمهيد
74.....	3.2 منهج البحث
75.....	3.3 مجتمع الدراسة:
76.....	3.4 عينة الدراسة:
78.....	3.5 أداة الدراسة
78.....	3.6 صدق الأداة
80.....	3.7 ثبات الأداة
81.....	3.8 خطوات تطبيق الدراسة:
81.....	3.9 متغيرات الدراسة
الإحصائية	3.10 المعالجة
82.....	

84	الفصل الرابع
85	4.1 أسئلة الدراسة:
101	الفصل الخامس
102	5.1 ملخص النتائج والاستنتاجات
107	5.2 المقابلات الشخصية
109	5.3 التوصيات
126	5.4 آلية التنفيذ
111	برنامج مقترح من قبل الباحث
111	قائمة المصادر والمراجع
111	المراجع العربية:
114	المراجع الاجنبية:
115	خطأ! الإشارة المرجعية غير معرفة.
124	الملاحق
125	ملحق (1)
124	ملحق (2)
125	ملحق (3)

فهرس الجداول

- جدول(2.1): توزيع البلديات في محافظة الخليل من مديرية الحكم المحلي الخليل لعام 2017.....48
- الجدول(3.1): توزيع أفراد مجتمع الدراسة على البلديات75
- الجدول(3.2): خصائص مجتمع الدراسة.....76
- جدول رقم(3.3): مصفوفة قيم معاملات الاستخراج لمجالات أداة الدراسة.....79
- جدول رقم(3.4): معاملات الثبات كرونباخ ألفا80
- جدول رقم(3.5): مفتاح تصحيح النسب83
- الجدول رقم(4.1):الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بالعناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية85
- الجدول رقم(4.2):الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين87
- الجدول رقم(4.3):الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي.....89
- الجدول رقم(4.4):الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بالشؤون القانونية91
- الجدول رقم(4.5):الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية.....92
- الجدول رقم(4.6):الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور93
- الجدول رقم(4.7):الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بالإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني95
- الجدول رقم(4.8):الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن مجالات الدراسة.....96

فهرس الأشكال

- الشكل (1): إجراءات نظام الرقابة الداخلية 28
- الشكل (2): نموذج هيئات محلية كبيرة جدا 51
- الشكل (3): نموذج هيئات محلية كبيرة 51
- الشكل (4): نموذج هيئات محلية متوسطة 51
- الشكل (5): هيئة حكم محلي كبيرة جدا 52
- الشكل (6): هيئة حكم محلي كبيرة 53
- الشكل (7): هيئة حكم محلي متوسطة 53

الفصل الأول

مقدمة البحث

مشكلة البحث

أسئلة البحث

أهداف البحث

أهمية البحث

التعريفات الاجرائية

محددات البحث

1.1 مقدمة البحث

تُعتبر البلديات وهيئات الحكم المحلي وحدات أساسية في بناء الدولة الفلسطينية، فهي المؤسسة الوحيدة في المجتمع المحلي القادرة على الربط والتنسيق بين جميع الفعاليات داخل المجتمع، لما لها من صلاحيات ومسؤوليات قادرة على ترسيخ دورها، وإبراز أهميتها(ابو سمرة،2006).

فالبلديات من المنظمات الخدمائية الكبرى التي تؤدي دوراً حيوياً في حياة الشعوب من خلال تقديم الخدمات الاجتماعية والاقتصادية، والثقافية فهي حكومات مصغرة تكون على علاقة مباشرة مع المواطنين؛ لذا لا بد من أن يكون هناك إجراءات للتحقق فيما إذا كانت أنشطة البلديات (مالياً، إدارياً، قانونياً، فنياً) تسير وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها لدى وزارة الحكم المحلي.

أنّ الرقابة على الأعمال الإدارية تعدّ عنصراً أساسياً من عناصر العملية الإدارية، والتي يقوم بها الإداري في أي مستوى إداري أو أعمال تُتأط به، باعتبارها أداة تعمل على تحديد مقياس درجة ادعاء النشاطات التي تتم في المنظمات من أجل تحقيق أهدافها. فالرقابة وظيفة من وظائف الإدارة لغرض التأكد من أنّ الأهداف والخطط الموضوعة قد تمّ تحقيقها(عاطف،2009). وغالباً ما يفهم معنى الرقابة في مظهره الضيق وهي الترقّب والتصيّد للأخطاء إلا أنّ مفهوم الرقابة أوسع من ذلك، وذلك من خلال اتخاذ أساليب وإجراءات معينة في تقييم الإنجازات.

تعتبر الرقابة الداخلية ذات أهمية بالنسبة للبلديات من خلال الدور الذي تلعبه في إضفاء الثقة واستمرار عمل البلدية وتحقيق أهدافها ونجاح البلدية(سالم،2012).

ومن هنا جاءت فكرة إنشاء وحدات رقابة داخلية على البلديات بحيث ترتبط تنظيمياً بالبلدية، ويكون هدفها التأكد من سلامة الإجراءات المتبعة وتنفيذها وفقاً للنظم والقواعد والتعليمات والمعايير المعمول بها (دليل اجراءات توجيهي للرقابة الداخلية في الهيئات المحلية، 2014).

نمت أهمية الرقابة نتيجة التوسع في أنشطة القطاع الحكومي والخدمات إذ تعتبر الرقابة الداخلية خط الدفاع الأول لحماية الأموال ومراجعة البيانات، والتأكد من دقتها ومدى الاعتماد عليها وزيادة الكفاءة الإنتاجية وتشجيع العاملين على التمسك بالسياسات الإدارية الموضوعية (تقرير الرقابة المالية والإدارية، 2015). فالرقابة لها صلة وثيقة بالتخطيط، فهي التي تسمح للمدير بالكشف عن المشاكل والأخطاء في كل مراحل العمل، وتشعره بالوقت المناسب بضرورة تعديلها أو العدول عنها أو الأخذ بإحدى الخُطط البديلة.

1.2 مشكلة البحث

تُعتبر البلديات وحدة البناء الاستراتيجي للسياسات العامة، فهي الوحدة التي تبلور حاجات السكان وتُحدد أولوياته بناءً على أسس وقواعد تنموية مستقبلية.

وتعدُّ البلدية أو الهيئة المحلية وحدة مستقلة إدارياً ومالياً، وتشكل اللبنة الأساسية في النسيج المجتمعي (قانون هيئات الحكم المحلي، 1997)، لذا لا بد من أن يكون هذا النسيج مبنياً على أسس قوية ومتينة، حيث أن الحكم المحلي زاد عدد البلديات ودمج عدداً من التجمعات السكانية الصغيرة دون أن يواكبه تطور نوعي في نمط الإدارة (زبدة، 2014).

إن محدودية الموارد لدى البلديات وعظم التحديات التي تواجهها، تجعل من تشخيص واقع الرقابة الداخلية أمراً أساسياً لمعالجة جوانب الخلل والقصور وتحقيق الشفافية والمصداقية وتخفيف حجم المشاكل والأخطاء والتجاوزات، ودعم عمليات الإصلاح الإداري والمالي الشامل للهيئة.

كما أنّ انعدام وجود دوائر رقابة داخلية في البلديات وعدم مراعاة الأصول العلمية والإجراءات القانونية في بعض عمليات التوظيف مثلاً يجعل من الضروري العمل الجاد لوجود وحدات رقابة داخلية.

وباعتبار الباحثة تعمل في إحدى البلديات فقد أدركت أهمية تطبيقات الرقابة الداخلية والعمل على تطويرها من خلال متابعة الإجراءات الإداريّة والوقوف عند مواضع الخلل والكشف عن الأخطاء، إذ إنّ وجود وحدة رقابة في البلدية تُعدّ صمّام الأمان وخط دفاع أساسياً للإجراءات الموجودة فيها.

1.3 أسئلة البحث

يتلخص حل مشكلة الدراسة في الإجابة عن الأسئلة الآتية:

السؤال الرئيسي الأول:

ما واقع تطبيقات الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل ؟
ويتفرّع عنه الأسئلة الآتية:

أ- ما مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية في البلديات؟

ب- ما مدى تطبيق البلديات للإجراءات الإدارية والتنظيمية الرقابة الداخلية الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني و المتعلقة ب(شؤون الموظفين،قرارات المجلس البلدي،الشؤون القانونية،الخطط الإستراتيجية، خدمات مركز الجمهور)؟

ج- ما مدى تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني؟

السؤال الرئيسي الثاني:

أ- ما هي معوقات تطبيق الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل؟

ب- ما هي سبل تطوير أنظمة الرقابة الداخلية في البلديات الفلسطينية؟

1.4 أهداف البحث:

يهدف هذا البحث الى التعرف على واقع الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل وسبل

تطويرها، ويتفرع عن الهدف الرئيسي اهداف فرعية :

1. التعرف على طبيعة النظام الرقابي في البلديات.
2. معرفة الإجراءات الادارية والتنظيمية والوقائية والعامه للرقابة الداخلية في البلديات.
3. معرفة الاسباب والمعوقات الاساسية التي تواجه نظم الرقابة الداخلية.
4. تحديد سبل انظمة الرقابة الداخلية ووسائل تنميتها وتطويرها وتعزيز دورها واقتراح الحلول المناسبة.

1.5 أهمية البحث

لا شك في ان الرقابة الداخلية تعدّ صمام الامان والقلب النابض في البلديات ؛لذا لا بد من

ان يكون التركيز على الآتي:

1. تسليط الضوء على واقع الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل.
2. القاء الضوء على الاسباب والمعيقات التي تُعيق تطبيق الرقابة الداخلية في البلديات وتزويدها لديوان الرقابة ووزارة الحكم المحلي.
3. اسهام الدراسة في تطوير انظمة للرقابة الداخلية في البلديات وتحديد سبل هذه الانظمة وتطويرها.
4. التعرف على اهم المقومات الاساسية في تحقيق الرقابة الداخلية.

1.6 حدود البحث

تشتمل هذه الدراسة على طائفة من الحدود ،يمكن تلخيصها على النحو الآتي :

- **حدود موضوعية :** اقتصرت الدراسة على تناول موضوع الرقابة من حيث الاجراءات الادارية والتنظيمية والعامة وتم استثناء الرقابة المالية والرقابة الفنية بسبب صعوبة اخذ المعلومات من البلديات ،وعدم اعطاء البيانات المالية بدقة فيها.
- **حدود زمنية:** أجريت هذه الدراسة في الفترة الواقعة ما بين 2016/9/1 وحتى 2017/12/13
- **حدود مكانية:** تفتصر على بلديات محافظة الخليل التي تحمل تصنيف (أ+ب) وفق سجلات الحكم المحلي.
- **حدود بشرية:** نظرا لضرورة توافر النظرة المهنية الشاملة والدقيقة، فسيقتصر البحث على موظفي دوائر الرقابة ورؤساء الاقسام والشعب في البلديات موضع الدراسة باعتبارهم الفئة المهنية المتفاعلة بموضوع الرقابة الداخلية.

1.7 منهجية الدراسة :

- استخدمت الباحثة المنهج الوصفي في اجراء الدراسة، وكذلك أسلوب الدراسة الميدانية لجمع المعلومات والبيانات اللازمة لإتمام الدراسة، كما لجأت الى استخدام المعالجات الاحصائية لغرض عرض النتائج وتحليلها للوصول الى توصيات هذه الدراسة، وذلك على النحو الآتي:
1. **الجانب النظري:** تم اغناء هذا الجانب بالاطلاع على الكتب والدوريات والدراسات المتاحة ذات الصلة بموضوع الدراسة، وذلك من اجل وضع هذه الدراسة في اطار نظري مناسب يتوافق مع مشكلة الدراسة، مع تحديد نوعية البيانات التي يتم جمعها في الجانب الميداني.
 2. **الجانب الميداني:** وفيه تم الحصول على البيانات الاولية لإتمام هذه الدراسة وتحقيق اهدافها، عن طريق الاستبانة والاتصالات الهاتفية، وكذلك المقابلات الشخصية.

3. **الجانب التحليلي:** وفي هذا الجانب تم ترتيب البيانات وتصنيفها، والتي تم الحصول عليها من الاتصالات او لقاءات ميدانية لتحليلها باستخدام الاساليب الاحصائية وغير الاحصائية التي تتلاءم مع طبيعة الدراسة.

1.8 التعريفات الإجرائية

الرقابة الداخلية:مجموع الطُّرق والمقاييس والإجراءات المتكاملة التي تتبناها البلدية، بهدف حماية ممتلكاتها وأصولها، وضمان انتاج معلوماتٍ دوريةٍ دقيقةٍ وخدماتٍ ذات جودةٍ عاليةٍ لتزويد الادارة العليا فيها، عن طريق تحريض العاملين كافة للإسهام في تطبيقها والتقييد بسياساتها واجراءاتها من اجل رفع مستوى الاداء في البلدية وتحسين انتاجية الخدمات وزيادة الكفاءة والفعالية في استخدام موارد المؤسسة بشكل أمثل، وتشمل اجراءات الرقابة الادارية والتنظيمية والعامه.

1.9 محددات البحث

- لعل من اهم العقبات الرئيسية التي يتوقع الباحث ان تواجهه في اعداد هذه الدراسة، هي عملية جمع المعلومات من الموظفين انفسهم نظرا للوقت الضيق للموظف في اثناء قيامه بعمله في البلديات،بالإضافة الى توزيع الموظفين على عدد كبير من البلديات.
- تخوف العاملين بإعطاء المعلومات الخاصة بالرقابة.
- عدم تعاون البلديات بجمع المعلومات المالية؛ وذلك باعتبار الباحثة تعمل لدى إحدى البلديات موضوع البحث حيث ان الباحثة تعمل لدى بلدية حلحول منذ(11)سنة.

الفصل الثاني

الاطار النظري والدراسات السابقة

◀ المبحث الأول

• مقدمة

• الادب النظري

◀ المبحث الثاني (الدراسات السابقة)

• الدراسات العربية

• الدراسات الأجنبية

الفرع الاول

2.1.1 مفهوم الرقابة

2.1.1.1 المقدمة

ألقت التغيرات الكبيرة والمتلاحقة التي حدثت في بيئة الاعمال في السنوات الأخيرة بظلالها على طبيعة الوحدات الاقتصادية باختلاف اشكالها، حيث كبر حجمها واتسع نطاق اعمالها، الأمر الذي فرض تحدياً على الادارات العليا من قبل هذه الوحدات، واصبح من الضروري دعم الهيكل الرقابي لهذه الوحدات (كلاب، 2004).

يمكن تشبيه الرقابة في المنظمة بالجهاز العصبي في جسم الانسان، حيث تؤثر هذه الوظيفة وتتأثر بكل جانب من جوانب العملية الادارية في المنظمة، وكلمة (الرقابة) تعني متابعة الاداء وملاحظته؛ فالرقابة كالعين الساهرة على سير الاعمال ومجريات الامور فهي ميزان قياس الاداء حيث اصبح من المتفق عليه ان دور الدولة المعاصرة وحضارتها يقاسان بقدرتها على الوفاء والارتقاء بحاجات المجتمع من خلال اشباع حاجاتهم ورغباتهم الحالية والمستقبلية (شاهين، 2007). ومن هنا فان الاجهزة الادارية العامة اتسع نطاقها وزاد تدخلها في مختلف نواحي النشاطات الاقتصادية واصبح مطالب بتحسين مستويات الاداء وزيادة انتاجه (www.aliqtissadiya.net).

والرقابة قد تكون مستمرة وهي التي تبدأ قبل وخلال عملية التنفيذ وذلك لتلافي الأخطاء التي يمكن وقوعها ومن ثم تصحيحها في حينها وقد تكون الرقابة مرحلية وهي التي تتم خلال فترات دورية وفقاً لمدد تنفيذ الخطة محل الرقابة وذلك للتأكد من أن كل جزء من الخطة قد تمت مراقبته في الوقت المناسب، وقد تقع الرقابة بعد التنفيذ ويسمى هذا النوع بالرقابة اللاحقة حيث يبدأ العمل الرقابي بعد الانتهاء من العمل التنفيذي حيث يكون دور الرقابة مقارنة النتائج النهائية

بالمعايير الموضوعية سلفاً لتحديد مدى التطابق أو الاختلاف فإن كان هناك اختلاف بين الخطة والتنفيذ فإن دور الرقابة هنا الحيلولة دون وقوع هذا الاختلاف في المستقبل (السنيدي، 2017).

عبدالله السنيدي، "الرقابة الإدارية"، جريدة الرياض (الموقع الإلكتروني)، اطلع عليه بتاريخ 21-2-2017. بتصرف.

وتعرف الرقابة على انها وظيفة من وظائف الادارة تُعنى بقياس اداء المؤسسين وتصحيحه لغرض التأكد من ان الاهداف والخطط الموضوعية قد تم تحقيقها فهي وظيفة القائد من التأكد من ان ما تم مطابق لما خطط له (عاطف، 2009).

يمتاز موضوع الرقابة بالأصالة والحداثة في آنٍ واحد، فهو اصيل؛ لان الرقابة عملية اساسية وجوهريّة في اي منظمة وموضوع حديث، لان له اتجاهاتٍ حديثة لم تكن معروفة من قبل. تدخل الرقابة في مجالات النشاط الانساني كافة وهي بمثابة وظيفة دائمة وعملية ذاتية ينبغي القيام بها من حيث اعتبارها نظاما لضبط الاداء وضمان تحقيق الاهداف السابق تحديدها في الخطط، وتعدّ الرقابة ركناً اساسياً من اركان الادارة الحديثة، وتمثّل مكانة مهمة بين التخطيط والتنظيم والتوجيه (بدوي، 2011).

2.1.1.2 مفهوم الرقابة:

تعددت تعاريف الرقابة وتنوعت آراء الكتاب فيها بين المشتغلين في المجالات المختلفة، فقد عرفها كل منهم حسب زاوية تخصصه ففي المفهوم اللغوي يورد تحديد للمعنى اللغوي للرقابة على أصل كلمة رقابة: « رقب يرقب رقوبا و رقابة أي حرس إنتظر - حاذر - رصد رقابة الله في أمره: خافه » و جاء أصله في معجم أجر على أن أصلها اللغوي هو: رقب رقوبا و رقوبا و رقابة و رقبانا و رقبة: أي حرسه - إنتظره-حاذره(المعجم الوسيط، 1972)

والفعل (راقب) وزنه فاعل وثلاثيه (رقيب) ومصدره (المفاعلة) بمعنى المشاركة، اي انّ الفعل يتم بين طرفين احدهما رقيب والاخر مراقب.

وقد ورد لفظ الرقابة في عدة سور في القرآن الكريم ونذكر منها: قول الله تعالى(ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد)(سورة ق، اية 18) وهنا بمعنى المتتبع للأمر او الحافظ.

اما في السنة النبوية الشريفة فقد جاء الكثير من الاحاديث التي تناولت الرقابة. قال رسول الله صلى الله عليه وسلم(من رأى منكم منكراً فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فان لم يستطع فقلبه وذلك اضعف الايمان)(صحيح مسلم، ص 224).

مفهوم (الرقابة) اصطلاحاً:

اختلفت اراء الكتاب والباحثين في تعريف الرقابة اختلافاً واضحاً، فنجد من الصعوبة ايجاد تعريف علمي دقيق وموحد لها، وذلك لان عملية الرقابة هي عملية متداخلة ومتشابكة مع الكثير من الانشطة الادارية المختلفة، ولعل شيوع استخدام الرقابة في مختلف الميادين الادارية والسياسية والاقتصادية والقانونية يؤكد ذلك (الجعبري، 2014).

فالرقابة هي عملية قياس النتائج ومقارنتها بالخطط او المعايير وتشخيص اسباب انحراف النتائج الفعلية عن النتائج المرغوبة واتخاذها لاجراءات التصحيح عندما يكون ذلك ضرورياً (الراحلة، وخضور، 2012).

فالرقابة هي عملية منهجية يستطيع من خلالها المديرون ضبط مختلف الانشطة التنظيمية لتتوافق مع التوقعات المقررة في الخطط والموازنات والاهداف ومعايير الاداء (شاهين، 2007).

- ولقد عرف فايول الرقابة على انها:
التحقق مما اذا كان كل شيء يسير وفقا للخطط الموضوعة والتعليمات المحددة، والمبادئ المقررة.وتهدف الى كشف نقاط الضعف، او الأخطاء، وتحديدھا، من اجل تصحيحھا ومنع تكرارھا وتشمل عملية الرقابة كل شيء :الاشخاص والتصرفات والاشياء(Henri,1949).
- عرف العالمانHicks&gulletالرقابة على" انها العملية التي تسعى الادارة من خلالها، الى التحقق من ان ما حدث، هو الذي كان يفترض ان يحدث، واذا لم يحدث ذلك، فلا بد من اجراء التعديلات اللازمة"(Hicks,1976).
- الرقابة الادارية :هي عملية تنظيم الانشطة التنظيمية وتعديلها بطريقة تؤدي الى المساعدة في انجاز الاهداف، فهي تزودنا بالاساس الذي يتم بناء عليه مراقبة التصرفات والاجراءات التي تتم بغرض تنفيذ الخطط الاستراتيجية، بحيث تتمكن الادارة من معرفة مدى التقدم في تنفيذ الخطط ومدى جودة الاداء، وما هي التعديلات او التغييرات التي يجب إجراؤها، وأين تحدث هذه التعديلات(قلالة،2014).
- وتعرف الرقابة الادارية بانها:"الخطة التنظيمية والاجراءات والسجلات التي تختص بالعمليات الادارية التي تقود الى فرض سلطة الإدارة المرتبطة مباشرة بمسؤوليات الادارة لتحقيق اهداف المنظمة كما انها نقطة الانطلاق نحو بناء رقابة مالية على العمليات(AICPA,1973).
- واياً كان تعريف الرقابة ؛فان ممارستها يمكن ان تُنفذ عن طريق الادارة العليا، او وحدات متخصصة داخل المنشأة وتسمى في هذه الحالة (الرقابة الداخلية)، وقد تمارسها وحدات خارج المؤسسة وتسمى في هذه الحالة (الرقابة الخارجية).

ويرى الباحث من خلال التعاريف السابقة ان الرقابة لا تخرج من انها نشاط اداري انساني يختص بمواكبة عمليات تنفيذ الخطط والسياسات بهدف التحقق من ان الاهداف الموضوعة قد تم تحقيقها وفقا لما خطط لها من خلال معرفة الانحرافات وتحليلها وتصحيحها ومعرفة اسبابها.

2.1.1.3 اهداف الرقابة الادارية

الهدف الرئيسي للرقابة الادارية هو التأكد من قياس مستوى الانجاز والاداء الفعلي للمنظمة والافراد العاملين من خلال معرفة مدى تحقيق الاهداف التي تم تحديدها مسبقا والتأكد من سير العمل حسب التعليمات والاجراءات المقررة، اضافة الى ان هناك اهدافاً اخرى للرقابة الادارية، اهمها ما يلي:

1. تخفيض التكاليف الاجمالية وتجنب الاسراف وتقليل معدل الخسارة في الموارد المختلفة.
وتجدر الاشارة الى ان سوء العمل الاداري وسوء العمليات التنفيذية يُعطي نتائج سلبية تنعكس آثارها على الهدر في الطاقات والامكانيات البشرية، والعمل الرقابي يرمي الى ايقاف تلك العمليات التنفيذية التي تسبب الاسراف وتهدر الطاقات والامكانيات المختلفة (الدبيس، 2004).
2. تسهم الرقابة الادارية في مواجهة الظروف غير المستقرة داخل المنظمة وخارجها وقد تواجه المنظمات ظروفً مختلفة وطائرة تفضي الى اضعافها و الحد من قدرتها على تقديم السلع والخدمات، والرقابة الادارية تهدف الى التعرف على هذه الظروف والتنبؤ بها والعمل على وضع العمل الاداري وتصميمه بما يتلاءم مع هذه الظروف وبما يسهم في النمو والتطوير دون حدوث ازمات ادارية محتملة(ابو سرعة، 2010).

3. تطوير جودة السلع والخدمات المقدمة للمواطنين واشباع حاجاتهم ورغباتهم منها؛ فالرقابة الادارية تعمل على قياس جودة السلع والخدمات، والتأكد من مدى مطابقتها لرغبات الناس وحاجاتهم ومن ثمّ وضع الاجراءات الكفيلة بتطوير هذه السلع والخدمات لترتقي الى تلك الرغبات والطموحات(ابو رحمة،2008).

4. مساعدة القيادات الادارية في اتخاذ القرارات المناسبة.

5. ثمة العديد من الاهداف التي تسعى الرقابة الإدارية الى تحقيقها كالعامل على التأكد من ان الخدمات تقدم للجميع بدون تفرقة، وبأقل قدر من الاجراءات المكتبية، وان الموظفين لا يُسيئون استعمال سلطاتهم ومدى التزامهم بالقوانين.....الخ

2.1.1.4 عناصر نظام الرقابة الادارية:

يرتبط مفهوم الرقابة بمجموعة من العناصر التي تشكل متطلبات اساسية لنجاح نظام

الرقابة في اي منظمة وهي كالاتي(حسن علي،2016):

1. وجود خطة.
2. وجود معايير للحكم بواسطتها على الاداء الفعلي. ويشترط في المعيار ان يكون واضحا ومفهوما ومعقولا لا يقبل التأويل او التحريف.
3. تصميم نظام للتغذية العكسية (لجمع المعلومات والبيانات وتحليلها) أو التدفق التلقائي للمعلومات من خلال النظام بشكل يجعل من ان جميع الاوامر والتعليمات اللازمة لإنجاز العمل تصل الى الادارة محل الرقابة.
4. المقارنة بين الاداء المخطط والاداء الفعلي او النتائج مع المعايير الموضوعية.
5. اكتشاف الانحرافات ان وُجدت وتحديد اتجاهاتها وابعادها نتيجة لعملية المقارنة، فانه يتم تحديد مقدار الانحراف وتقرير مدى اهميته، وخاصة انّ بعض الانحرافات مقبول ضمن

حدود معينة وغير مقبول خارج هذه الحدود، فيكون التركيز على الانحرافات التي تقع خارج الحدود المسموح بها وبالتالي يقلل من مقدار المعلومات التي لا حاجة لها بالنسبة لعملية الرقابة.

6. معرفة أسباب الانحراف وإزالة آثاره، وتعزى أسباب الانحرافات إلى الآتي:

أ. أسباب تتعلق بالمعيار: فقد يكون غير معقول ويصعب إنجازه فينتج عنه انحراف سالب أي أن الإنجاز دون المستوى المطلوب. والعلاج _ها هنا_ ينصب على المعيار لجعله ممكن الوصول إليه (عثمان، 1999).

ب. أسباب تتعلق بالمنفذين: فقد يكون المنفذ غير ماهر أو ليس مؤهلاً للقيام بالعمل، ويكون الانحراف _ها هنا_ يكون سالباً ويكون العلاج بتدريب العامل وإكسابه المهارات المطلوبة للقيام بالعمل ويكون المنفذ مهملاً نتيجة لتدني روحه المعنوية أو العلاقة مع الرؤساء ويكون الانحراف _ها هنا_ في الغالب سالباً، وعلاجه يكون خاضعاً لجوهرية السبب، فإما رفع روحه المعنوية وتحسين علاقته بالمسؤول أو توجيه عقوبة رداً على الإهمال (خضير، 1996).

ت. أسباب أخرى: لا علاقة لها بالمعيار أو بالمنفذ كالأظرف الاقتصادية السائدة والعلاج _ها هنا_ يكون بإزالة السبب أو احتوائه أو التكيف معه إن كان مستمراً، ويجب التنويه إلا أن العلاج لا يقتصر على الانحراف السالب فقط دون الموجب وخاصة إذا كان يستدعي معالجته بعد معرفة السبب (نصار، 2010).

2.1.1.5 أهمية الرقابة:

تتبع أهمية الرقابة باعتبارها أحد الأركان الأساسية في الإدارة العلمية الحديثة، كما أنها الذراع الرئيسي للإدارة المتطورة، وتعد صمام الأمان وخط الدفاع الأول في المنظمة، لمعرفة الانحرافات

التي تواجهها في اي مرحلة من مراحل الاعمال(الحدر ب، 2010).

تؤدي الرقابة دورا أساسيا مهما باعتبارها وسيلة من وسائل قياس الأداء وتصحيحه بما يجنب المنشأة الكثير من المخاطر والخسائر. ولا شك في انه إذا تم تنفيذ أي عمل حسب ما خطط له، فلا حاجة للرقابة، ولكن قليلا ما تسير الأعمال بهذا الشكل، دون حصول اي انحرافات او اعمال، وذلك لان الذي يقوم بتنفيذ الاعمال او الخطط هم البشر، وهم بطبيعة الحال يتفاوتون في قدراتهم، فالخطط تصبح بحاجة الى مراقبة وتقييم(احمد، 2011).

وقد نمت اهمية الرقابة نتيجة التوسع في القطاع الحكومي، وتعدد مهامه وضخامة الاموال المستثمرة في مشروعاته وبرامجه، وذلك لتقليل فرص الغش والاختلاس، وحماية الاصول والاموال العامة، وضمان سلامة استخدامها، وتوفير المعلومات والبيانات التي تحتاجها الادارة بصفة دورية، بما يساعدها في اتخاذ القرارات والتخطيط وتقييم الاداء، تحقيقا لأهدافها بأقصى كفاءة وفاعلية. فإذا كانت الرقابة في معناها الواسع تعني التحقق من ان التنفيذ يتم وفقا للتخطيط، لذلك فانه من خلالها يمكن تطوير الخطط التنموية بمقارنته بالتنفيذ الفعلي والوقوف على انحرافات التنفيذ عن المخطط له(لظن، 2016). وتعتبر الرقابة ضابطا رئيسيا لتوفير بيانات ومعلوماتٍ صحيحةٍ وموثوق بها بدرجة معقولة، وبيّن عملية اتخاذ القرارات المستخدمة لهذه البيانات والمعلومات للوصول الى قرارات فاعلة تحقق الاهداف التنموية(عاطف، 2009)

ترى الباحثة ان اهمية الرقابة تتبع من الدور الذي تقوم به، حيث ان جميع المنظمات تسعى للوصول الى درجة الكمال وعدم الانحراف، وذلك لازالة الانحرافات او التقليل منها، ووظيفة الرقابة الاساسية معرفة الانحرافات واسبابها والعمل على تصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل. انّ

غياب وظيفة الرقابة يؤدي الى زيادة الانحرافات وانخفاض الأداء وضعف المنظمة،لذا لا بد من وجود رقابة على المؤسسة سواء اكانت داخلية ام خارجية.

الفرع الثاني

2.1.2 الرقابة الداخلية

2.1.2.1 مقدمة

تعد الرقابة الداخلية في مفهومها العام اداة لتبصير ادارة المؤسسة عن مدى الاتساق في تنفيذ برامجها واهدافها وفقا للصلاحيات المخولة، وهي تعني في هذا المجال معرفة مصادر التمويل للمؤسسة وكيفية تشغيلها وقياسها، ولذلك فأن الرقابة الداخلية تلعب دورا مهما في منع واكتشاف الاخطاء وحماية اصول المؤسسة سواء المادية منها مثل المكائن والمعدات او غير المادية مثل الاصول غير الملموسة(الذنبيات،2009)

إن وجود نظم رقابة داخلية وتطبيقها بشكل سليم أو فعال في وحدات خدمية من شأنه أن يعود بالنفع على كل من إدارة تلك الوحدات فضلا عن الجهات المسؤولة عن الرقابة عليها.

2.1.2.2 مفهوم الرقابة الداخلية

التعريف الاول:تعد نظم الرقابة الداخلية ما هي إلا مجموعة من الوسائل التي تكفل حماية أصول الوحدات الخدماتية من الاختلاس والتلاعب والسرقة، وتكفل ضمان الدقة الحسابية، فضلا عن كونها تمثل الخطة التنظيمية وكل الطرق والاجراءات التي تتبناها ادارة تلك الوحدات في سبيل تحقيق الاهداف(البكوع،2012)

التعريف الثاني : الرقابة الداخلية باتها الخطة التنظيمية وجميع الطرق والإجراءات التي تضعها الوحدة لحماية موجوداتها، وفحص صحة البيانات المحاسبية، ودرجة الاعتماد عليها، والارتقاء بالكفاءة الإنتاجية وتشجيع الالتزام بما تقتضيه السياسات الإدارية الموضوعة(الغبان،2010)

التعريف الثالث: الرقابة الداخلية ما هي إلا تجزئة للعمل وتقسيمه إلى مراحل بين موظفي المؤسسة، وهي وسيلة تنظيمية تسيير بها مراجعة عمل كل موظف بواسطة موظف آخر وبواسطة وسائل أخرى لغرض التثبت من صحة الأرقام والقيود في الدفاتر، الأمر الذي يترتب عليه احتمال منع الخطاء والغش وسرعة اكتشافها عند الحدوث (عبد القوي، 2015).

التعريف الرابع : هو عملية تتضمن وضع نظام دقيق للمعلومات يتيح التأكد بشكل دائم، أن العمليات تتم حسب الخطة الموضوعية ويقوم هذا النظام على وجود بيانات مرتدة دائمة عن الأداء الفعلي ويتم مقارنتها بالخطة الموضوعية (ابو سرعة، 2010).

التعريف الخامس: تُعد الرقابة الداخلية واحدة من أدوات التصدي للمشكلات المختلفة التي تعاني منها المنظمات المحلية والإقليمية والعالمية، كونها تقوم بدور المتابع والمُشرف على حسن سير وسلامة العمل الداخلي في هذه المؤسسات، وذلك بهدف التقليل إلى أكبر حد ممكن من الممارسات غير الأخلاقية، ولصياغة مدونات السلوك التي تعمل بمثابة بوصلة لتقادي عمليات الاحتيال التي تؤدي إلى ضياع حقوق أطراف المصالح، وتعطي المصالح الشخصية أهمية أكبر من مصلحة المنظمات (عميروش، 2011).

يمكن تعريف الرقابة الداخلية من وجهة نظر الباحثة بانها:

مجموع الطرق والمقاييس والإجراءات المتكاملة التي تتبناها البلدية، بهدف حماية ممتلكاتها وأصولها، وضمان إنتاج معلومات دورية دقيقة وخدمات ذات جودة عالية لتزويد الإدارة العليا فيها، عن طريق تحريض العاملين كافة للإسهام في تطبيقها والتقييد بسياساتها وإجراءاتها من أجل رفع مستوى الأداء في المؤسسة وتحسين إنتاجية الخدمات وزيادة الكفاءة والفعالية في استخدام موارد المؤسسة بشكل امثل.

2.1.2.3 مقومات نظام الرقابة الداخلية

تختلف اجراءات الرقابة الداخلية من مؤسسة إلى أخرى وفقا لعوامل معينة مثل الحجم وطبيعة النشاط الذي يمارسه التنظيم الاداري، ولكن هناك بعض المقومات التي يمكن الاسترشاد بها من أجل تصميم نظام رقابي كفؤ وتمثل هذه المقومات بما يلي:

1. هيكل تنظيم اداري :

يُراعى في وضعه تسلسل الاختصاصات وتوضح الادارات الرئيسية مع تحديد السلطات والمسؤوليات لهذه الادارات بدقة تامة. ويتوقف الهيكل التنظيمي من حيث التصميم على نوع المشروع وحجمه وشكله القانوني، ولا بد ايضا ان تراعى ايضا فيه البساطة والمرونة لمقابلة أي تطورات في المستقبل وتحقيق الخطة التنظيمية (ربيعه، 2013).

2. نظام محاسبي سليم ومكتوب

يعتبر النظام المحاسبي العنصر الاساسي في رقابة وادارة أنشطة الوحدات ويعتبر القلب النابض لنظام الرقابة الداخلية. وهو عبارة عن مجموعة متكاملة من السجلات المحاسبية ودورة مستنديه ودليل محاسبي حيث تراعي النواحي القانونية والشكلية في إعدادها (الوردات، 2013).

3. الاجراءات التفصيلية لتنفيذ الواجبات :

وتتضمن مراعاة تقسيم الواجبات بين الدوائر المختلفة في المنشأة بحيث لا يستأثر شخص واحد بعملية ما من بدايتها إلى نهايتها، وذلك لتجنب وجود تلاعب أو اختلاس، لذلك يجب على الادارة توزيع العمل بشكل يضمن لها وجود رقابة ذاتية أو تلقائية في أثناء تنفيذ العملية (احمد، 2009).

4. اختيار الموظفين الكفاء ووضعهم في مراكز مناسبة

يرمي هذا الامر الى توصيف دقيق لوظائف المشروع المختلفة، وبرنامج مرسوم لتدريب

العاملين في المشروع بما يضمن حسن اختيارهم ،ووضع كل موظف او عامل في المكان المناسب له حتى يمكن الاستفادة من الكفاءات المختلفة(قلالة،2013).

5.رقابة الاداء

لتحقيق كفاءة عالية في رقابة الاداء، يجب الالتزام بمستويات أداء مخطط لها في مراحلها المختلفة، وإذا وجد أي انحراف فيجب دراسته وتصحيحه، وتتم رقابة الاداء بطريقة غير مباشرة كاستعمال أدوات الرقابة المختلفة مثل الموازنات التقديرية وتقارير الكفاية والتدقيق الداخلي (احمد،2010).

6. استخدام الوسائل الالية والالكترونية

إنّ نظام المعلومات المحاسبي الالكتروني يمكن الوحدة من وضع دليل يسمح بتحديد اسباب الأخطاء، وكيفية معالجتها بسرعة، وبشكل يعطي معلومات رقابية تؤدي الى اقتراب زمن حدوث الأخطاء عن زمن كشفها، وتسمح هذه المطابقة الزمنية برد فعل سريع، مما يؤثر في عملية المعالجة، وبنية الرقابة الداخلية،و يكفل استخدام الوسائل الالكترونية ايضا التأكد من صحة البيانات المحاسبية المسجلة والحفاظ على الموجودات من اي تلاعب او اختلاس(نظمي والعزب،2012).

2.1.2.4 اهداف الرقابة الداخلية :

إن الهدف الرئيسي لنظام الرقابة الداخلية في المنشأة هو تحقيق الانسجام بين تصرفات وسلوك الافراد العاملين والاهداف التشغيلية للمنشأة (لظن،2016)

ويتم تحقيق هذا الهدف من خلال تحقيق مجموعة من الاهداف الفرعية وأهمها(نظمي والعزب، 2012):

- تنظيم المؤسسة لتوضيح السلطات والصلاحيات والمسؤوليات.

• تقييم مستويات التنفيذ في الاقسام المختلفة في المؤسسة.

• حماية المؤسسة من الاختلاس والتلاعب.

للمحافظة على حقوق الغير حيث إن أهم أهداف نظام الرقابة الداخلية هو حماية أصول المؤسسة من خلال فرض حماية مادية وحماية محاسبية لجميع عناصر الاصول والتي تمكن المؤسسة من البقاء والمحافظة على أصولها من كل الاخطار الممكنة وكذاك دفع عجلتها الانتاجية بمساهمة الاصول الموجودة لتمكينها من تحقيق الاهداف المرسومة.

هذا وقد أضاف الحدرب بعض الاهداف منها(الحدرب،2010):

• التأكد من دقة البيانات المحاسبية للتخطيط واتخاذ القرارات.

• تشجيع الالتزام بالسياسات والقرارات الادارية.

وقد حدد الاتحاد الدولي للمحاسبين الهدف من الرقابة الداخلية أنها مصممة ومنفذة ومحافظ عليها لتتناول مخاطر العمل المحددة التي تهدد تحقيق أي من أهداف المنشأة التي تتعلق (الاتحاد الدولي للمحاسبين،2009) بما يلي:

• رقابة العمليات: وهي المرتبطة بكفاءة وفعالية استخدام موارد المنظمة.

• رقابة التقارير المالية: وهي المرتبطة بدرجة الثقة في إعداد البيانات مالية منشورة.

• رقابة الادعان: وهي المرتبطة بامتثال المنظمة للقوانين والانظمة المطبقة.

• تشجيع العاملين على الالتزام بتنفيذ السياسات الادارية المرسومة بأفضل الطرق

الممكنة(الجعبري،2014).

2.1.2.5 العوامل المساعدة على تطوير نظام الرقابة الداخلية:

تعددت العوامل المساعدة على تطوير نظام الرقابة الداخلية، وهذا نتيجة التطورات التي مر

بها العالم ككل، وبخاصة من الناحية الاقتصادية ومن اهم هذه العوامل نجد:

1) تعدد انواع المؤسسات: تميزت المؤسسات بعدة اصناف وتقسيمات سواء من حيث طبيعة انشطتها(تجارية، صناعية، خدماتية وفلاحية) او من ناحية طبيعتها القانونية (خاصة، عامة)او من ناحية حجمها (صغيرة، متوسطة ،كبيرة) ، ولتقييم عمل الهيئات المسيرة لها، وهذا التقييم يكون بمقارنة ما توصلت اليه هذه الهيئات من نتائج مبررة لنشاطاتها بما تم رسمه في الخطة التنظيمية، وهذا التقييم يكون عن طريق ما يسمى بالرقابة الداخلية(طواهر،صديقي،2006).

2) تعدد العمليات: تقوم المؤسسة بعدة وظائف، حيث إنها تستثمر، تشتري، تبيع وتنتج في الوقت نفسه، وداخل كل وظيفة من الوظائف تقوم المؤسسة بعدة عمليات تتفاوت من وظيفة لأخرى، وفي اطار هذه الوظائف يجب على الهيئة المشرفة على اي وظيفة ان تتقيد بما هو مرسوم في الخطة التنظيمية الاجمالية للمؤسسة، ونظام الرقابة الداخلية هو المساعد على تحقيق ذلك(عبد القوي،2015) .

3) تفويض السلطات: فقد اضطرت الادارة الى تفويض السلطات والمسؤوليات الى بعض الادارات الفرعية بالمشروع ، فيعمل مجلس الادارة على تحقيق الرقابة الداخلية التي تؤدي الى اطمئنان مجلس الادارة على سلامة العمل بالشركة او المؤسسة، ومن هنا جاء الاهتمام بأنظمة الرقابة الداخلية ووضع الوسائل والاجراءات التي تكفل تحقيق اهداف الرقابة(غاشوش،2011).

4) حاجة الادارة الى بيانات دورية عن الاوجه المختلفة للنشاط من اجل اتخاذ القرارات المناسبة لتصحيح الانحرافات ورسم السياسات، ومن هنا لا بد من وجود نظم رقابية سليمة

وممتينة تُطمئنُ الادارة على صحة تلك التقارير التي تقدم لها وتعتمد عليها في اتخاذ القرارات (غاشوش،2011).

(5) حاجة المشروع الى حماية أمواله وصيانتها، فعلى الادارة توفير نظام رقابة داخلية سليم حتى تخلي نفسها من المسؤولية المترتبة عليها من منع الأخطاء والعُش وتقليل احتمال ارتكابها(نجم،2013).

(6) حاجة الجهات الحكومية وغيرها الى بيانات دقيقة (حسن علي،2016).

2.1.2.6 انواع الرقابة الداخلية:

لم تعد الرقابة الداخلية تخص النواحي المحاسبية والمالية فقط، ولكنها تهتم ايضا بجميع أنشطة المؤسسة؛ وذلك لضمان ادارة فعالة وناجحة، هذا من جهة، ولخدمة المراجع ومساعدته في ابداء رايه في القوائم المالية من جهة اخرى، وعلى هذا الاساس يمكن ان نفرق بين نوعين من الرقابة الداخلية :

1-الرقابة الداخلية الادارية

تتمثل الرقابة الداخلية الادارية في الخطة التنظيمية، وكل الطرق والاجراءات التي تختص اساسا بالكفاءة العملية والالتزام بالسياسات الادارية المرسومة،وهذه الاجراءات لا تؤثر بطريقة مباشرة على القوائم المالية والسجلات المحاسبية، ومن بين الاساليب التي تُستخدم في العادة في هذا النوع :التحليلات الاقتصادية، طرق التحليل الاحصائي،تقارير الاداء، دراسة الزمن والحركة،ومتابعة تنفيذ الموازنات التقديرية، والمراقبة على الجودة واعداد برامج تدريب العاملين...الخ، وتعدّ هذه العمليات من وظائف الادارة، اي انّ لها اتصالاً مباشراً بمسؤولية الادارة

لتحقيق اهدافها، فهي رقابة مرتبطة بمسألة اتخاذ القرارات الخاصة بتحقيق الكفاءة التشغيلية، ومدى التزام العاملين بالمؤسسة بالسياسات الادارية الموضوعة (برايح، 2015).

2- الرقابة الداخلية المحاسبية :

تتمثل الرقابة الداخلية المحاسبية في كل الاجراءات والاساليب التي تختص اساسا وتتعلق مباشرة بحماية الأصول وضمان دقة البيانات المحاسبية ومصديقتها حتى يُمكن الاعتماد عليها وهي رقابة، تؤثر طرقها مباشرة على القوائم المالية فقط وتتولى (الظن، 2016) ما يلي:

- السجلات والدفاتر.
- سجلات حماية الاصول.
- البيانات المالية والقيود الدفترية.
- مدى تطبيق القواع المحاسبية المتعارف عليها.
- مدى سلامة تسجيل العمليات المالية.

ومن اهم الاساليب التي تستخدمها المؤسسة لتحقيق الرقابة المحاسبية نجد :

المراجعة المستندية، والمراجعة الفنية، المراجعة المالية، المراجعة الداخلية، الضبط الداخلي، النظام المحاسبي.

2.1.2.7 إجراءات نظام الرقابة الداخلية

تعدُّ الإمكانيات المادية والبشرية للمؤسسة مؤشرا ايجابيا لتنفيذ الخطة العامة لها بشكل سليم، ففي هذا الاطار يجب المحافظة على مستويات الاداء المرسومة، ومدّ النظام الاداري بالبيانات المختلفة عن العمليات التشغيلية لجعله يستجيب للأطراف المستعملة للمعلومات من خلال توفير معلومات ذات مصداقية، معبرة عن الوضعية الحقيقية للمؤسسة، وملئمة لاتخاذ القرارات

الفعالة في الوقت المناسب(احمد،2011)؛ لذا لا بد من وجود إجراءات مختلفة لدعم نظام الرقابة الداخلية ويمكن تقسيمها كما يلي:

1. الاجراءات التنظيمية والادارية

تخص هذه الاجراءات اوجه النشاط داخل المؤسسة، ففيها إجراءات تخصّ الإداري من خلال تحدي الاختصاصات، وتقسيم واجبات العمل داخل كل مديرية بما يضمن رقابة على كل الموظفين داخل المؤسسة وتحديد المسؤوليات وتوزيعها بما يتيح معرفة حدود النشاط لكل مسؤول، ومدى التزامه بالمسؤوليات الموكلة اليه، وثمة اجراءات اخرى تخص الجانب التطبيقي كعملية التوقيع على المستندات من طرف الموظف الذي اعدّها، واجراءات حركة التنقلات بين الموظفين بما لا يتعارض مع حسن سير العمل، وفرض إجراءات معينة لانتقاء العاملين، وضبط الخطوات الواجب اتباعها لإعداد القيام بعملية معينة، بحيث لا يترك لأي موظف التصرف الشخصي إلا بموافقة الشخص المسؤول(برابح،2015). وتتم هذه الاجراءات من خلال مجموعة من النقاط الآتية:

- تحديد الاختصاصات
- تقسيم العمل: وهو يقوم على الاعتبارات الآتية:
 - أ. الفصل بين وظيفتي الاداء والتسجيل المحاسبي لمنع التلاعب في تسجيل البيانات المحاسبية.
 - ب. الفصل بين سلطة الاحتفاظ بالأصول وسلطة تسجيلها للتقليل من احتمالات سرقتها.
 - ت. الفصل بين سلطة الاحتفاظ بالأصول وسلطة تقرير الحصول عليها للتقليل من وقوع التلاعبات والاتفاقيات ذات المصلحة الشخصية(احمد،2011).

- توزيع المسؤوليات
- مراقبة الموظفين

2. إجراءات محاسبية

يعدُّ نظام المعلومات المحاسبي السليم من بين اهم المقومات الداعمة لنظام الرقابة الداخلية الفعّال، لذلك يجب سن إجراءات معينة تمكن من احكام رقابة دائمة على العمل المحاسبي، مثل التسجيل الفوري للعمليات، التأكد من صحة المستندات، اجراء مطابقات دورية، القيام بجرد مفاجئ وعدم اشراك موظف في مراقبة عمل قام به (احمد، 2009).

3. الاجراءات العامة

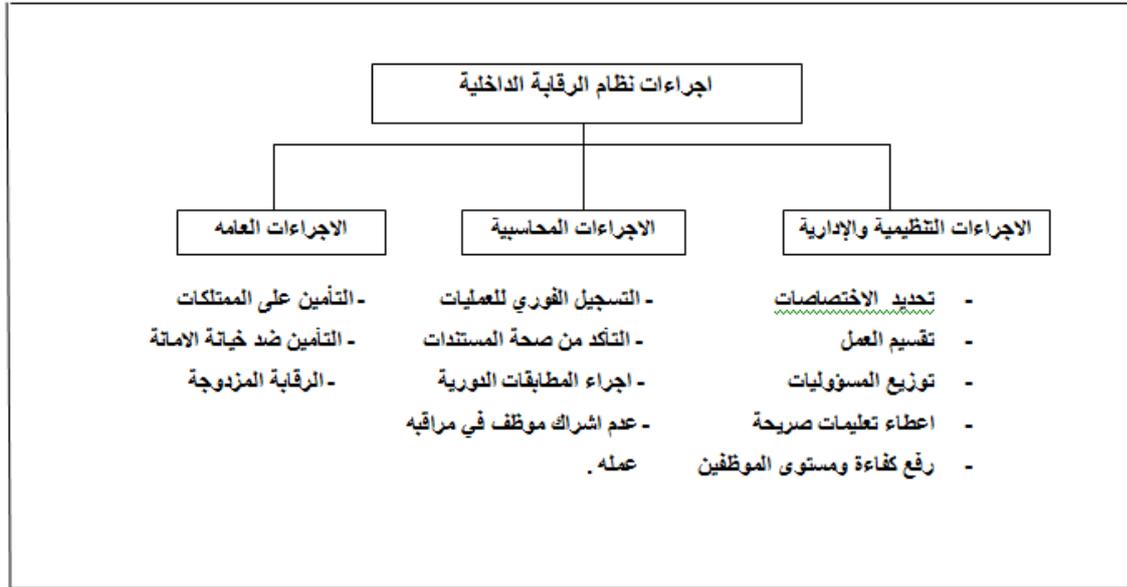
بعد التطرق الى الاجراءات المتعلقة بالجانب التنظيمي والاداري، والاجراءات التي تخص العمل المحاسبي سيتم التطرق الى الاجراءات العامة التي تكون مكتملة لسابقتها ويتفاعل جميع هذه الاجراءات يستطيع نظام الرقابة الداخلية تحقيق اهدافه المرسومة؛ لذا ساعرض للاجراءات الاتية (شيتور، 2014)، مميزة بينها:

والاجراءات العامة: هي الإجراءات المكتملة للإجراءات السابقة (الادارية والمحاسبية)، وتتمثل في ما يلي:

- التأمين على ممتلكات المؤسسة من جميع الاخطار التي قد تتعرض لها، سواء كانت طبيعية كالأحوال الجوية او بفعل فاعل كالسرقة.
- التأمين من خيانة الامانة، وهذا فيما يخص الموظفين الذين يعملون بشكل مباشر في النقدية، أو الذين انيطت بهم عملية التسيير المالي.
- وضع نظام سليم للرقابة على البريد الوارد والصادر.

- استخدام وسائل الرقابة المزدوجة فيما يتعلق بالعمليات المهمة في المؤسسة كتوقيع الشيكات، والتصرف في النقدية لتوفير الحماية الكافية وضمانها.

الشكل(1): إجراءات نظام الرقابة الداخلية(اعداد الباحث بناء على ما سبق)1



2.1.2.8 مكونات النظام الرقابي

يشتمل ايّ نظام رقابي على مكونات اساسية ، لا بد من الاهتمام بها ودراستها بعناية عند تصميم اي نظام رقابي او تنفيذه حتى يتسنى الوصول الى ضمان معقول لتحقيق الأهداف الرقابية. وهذه المكونات هي(عايدة،2011):

1. بيئة الرقابة

تعدُّ البيئة الرقابية الايجابية اساسا لكل المعايير، اذ إنها تعطي نظاما وبيئة تؤثر على جودة الانظمة الرقابية ،وثمة عوامل كثير تؤثر عليها، ومن اهمها:

- نزاهة الإدارة والمواطنين والقيم الاخلاقية التي يحافظون عليها.

¹المصدر : اعداد الباحث بناء على ما سبق

- التزام الإدارة بالكفاءة بحيث يحافظون على مستوى معين من الكفاءة، مما يسمح لهم القيام بواجباتهم، إضافةً الى فهم اهمية تطوير تطبيق انظمة رقابة داخلية فعّالة.
- فلسفة الإدارة، وتعني نظرة الإدارة الى نُظْم المعلومات المحاسبية وإدارة الافراد وغيرها.
- الهيكل التنظيمي للشركة الذي يحدد اطار للإدارة لتخطيط العمليات وتوجيهها ورقابتها كي تحقق اهداف المؤسسة.
- أسلوب إدارة المؤسسة في تفويض الصّلاحيات والمسؤوليات.
- السياسات الفاعلة للقوى البشرية من حيث سياسات التوظيف والتدريب وغيرها.
- علاقة المالكين بالمؤسسة وعلاقة اصحاب المصالح بالمؤسسة.

2. تقييم المخاطر

تفسح انظمة الرقابة الداخلية المجال لتقييم المخاطر التي تواجهها المؤسسة، سواء من المؤثرات الداخلية او الخارجية، كما يُعدّ وضع اهداف ثابتة وواضحة للمؤسسة شرطا اساسيا لتقييم المخاطر، لذلك فان تقييم المخاطر عبارة عن تحديد وتحليل المخاطر ذات العلاقة، والمرتبطة بتحقيق الاهداف المحددة في خطوط الاداء طويلة الاجل، ولحظة تحديد المخاطر؛ فإنه من الضروري تحليلها للتعرف على اثارها؛ وذلك من حيث اهميتها وتقدير احتمال حدوثها وكيفية ادارتها والخطوات الواجب القيام بها(الحسبان،2009).

3. النشاطات الرقابية

تساعد النشاطات الرقابية على ضمان القيام بتوجيهات الإدارة، ويجب ان تكون النشاطات الرقابية كَفؤةً في تحقيق الاهداف الرقابية للمؤسسة، فهي عبارة عن سياسات واجراءات وآليات تدعم توجهات الإدارة، وهي تضمن القيام بإجراءات لمعالجة المخاطر، ومن أمثلة هذه النشاطات

الرقابية:المصادقات، التأكيدات، مراجعة الاداء والحفاظ على إجراءات الأمن والحفاظ على السجلات بصفة عامة(عايدة،2011).

4. المعلومات والاتصالات

يجب تسجيل المعلومات وإيصالها الى الادارة والى آخرين يحتاجونها داخل المؤسسة؛ وذلك بشكل واطار زمني يساعدهم على القيام بالرقابة الداخلية والمسؤوليات الاخرى، وحتى تستطيع المؤسسة ان تعمل وتراقب عملياتها، عليها ان تقوم باتصالات ملائمة يمكن الثقة بها،وفي الوقت المناسب، وذلك فيما يتعلق بالأحداث الداخلية والخارجية، أما فيما يتعلق بالاتصال، فانه يكون فعّالاً يشمل تدفق المعلومات من الأعلى الى الأسفل او العكس بشكل افقي، اضافة الى قيام الإدارة بالتأكد من وجود اتصال مناسب مع جهات خارجية يكون لها الاثر في تحقيق اهداف المؤسسة، علاوة على حاجة الادارة الفعالة لتنقية المعلومات المهمة لتحقيق اتصال مهم وموثوق ومستمر للمعلومات(شاهين،2007).

5. مراقبة النظام

تعمل مراقبة انظمة الرقابة الداخلية على تقييم نوعية الاداء في فترة زمنية ما،وتضمن ان نتائج التدقيق والمراجعة الاخرى قد تم معالجتها بشكل مباشر، ولا بد من تصميم نظام للرقابة الداخلية لضمان استمرار عمليات المراقبة كجزء من العمليات الداخلية، ويجب ان تشمل انظمة الرقابة الداخلية سياسات واجراءات لضمان انّ نتائج التدقيق تتم بشكل سريع، وعلى الإداريين(عبد القوي،2015) ان:

- يُقيّموا بشكل سريع نتائج التدقيق والمراجعة الاخرى بما في ذلك ما بين التصور والتوصيات التي قدمها المدققون وغيرهم من القائمين على تقييم اعمال المؤسسة.

- تحديد الاجراءات المناسبة للرد على نتائج التدقيق وتوصياته ، وكذلك الرد على اعمال المراجعة الاخرى.
- استكمال العمل ضمن اطار زمني محدد لكل الخطوات التي تصحح او تعالج الامور المشار اليها من قبل الادارة.

2.1.2.9 اساليب تقييم نظام الرقابة الداخلية :

ثمة مجموعة من الطرق والاساليب عند فحص نظام الرقابة الداخلية ودراسته، بحيث تسير عليه المؤسسة، ومن اهمّ هذه الاساليب:

1- الاستبانة:

يتم من خلالها تصميم مجموعة من الاستفسارات التي تتناول جميع نواحي النشاط داخل المؤسسة ويُوَرَّع على العاملين لتلقّي الردود بنعم او لا، وهي عبارة عن قائمة نموذجية تتضمن مجموعة من الاسئلة العامة والخاصة ، وتخص الاسس السليمة لما يجب ان تكون عليه الرقابة الداخلية، ثم تحليل تلك الاجابات للوقوف على مدى كفاية نظام الرقابة الداخلية المطبق، ويُراعى في اعداد الاستبانة كيفية صياغة الاسئلة من جهة، وشموليتها لكل الافراد والمستويات الادارية التي لها علاقة بموضوع التقييم من جهة اخرى.

تمتاز الاستبانة -بسهولة الاستخدام -والمرونة الكافية لإبراز خصائص نظام ايّ مؤسسة، توفير الوقت، ويُعاب عليها انه لا يمكن التغلغل في التفاصيل الدقيقة لنظام الرقابة الداخلية. وكذلك قد يغري المراجعين بالاكْتفاء بما ورد فيه وعدم إجراء التحريات الأخرى (الرمحي،2009).

2- الملخص التذكيري:

وهو عبارة عن بيان تفصيلي تحدد فيه الإجراءات والاسس التي يتميّز بها النظام السليم للرقابة الداخلية من اجل الاسترشاد به عند القيام بعملية الفحص والتقييم، وبذلك يعد هذا الملخّص دليلاً ومرشداً لتقييم نظام الرقابة الداخلية ، اذ يمكن الرجوع اليه في ايّ وقت.

تمتاز هذه الطريقة بالاقتماد على الوقت، ولكن يُؤخذ عليها بانها لا يتم فيها التدوين الكتابي، وعلى كل مراجع وضع الاسس التي يراها مناسبة في عمله(بوتين،2003).

3- التقرير الوصفي :

تعتمد هذه الطريقة على قيام المراجع الداخلي بوضع تقرير يصف النواحي المختلفة للرقابة الداخلية في المؤسسة، ويتضمن شرحاً لتدفق العمليات والسجلات الموجودة بها، وتقييم الاختصاصات والتعريف بالموظف الذي يقوم بالعمل وطريقة تنفيذ هذا العمل من اجل التوصل الى اوجه الاصلاح التي يمكن اقتراحها على ادارة المؤسسة.

يتميز هذا الاسلوب بالسهولة والبساطة، ولكن يعاب عليه صعوبة تتبّع الشرح المطلوب في وصف الاجراءات، وبالتالي صعوبة التعرف على مواطن الضعف في النظام، فيكون صالحاً للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم لأنّ نظام الرقابة الداخلية بسيط(اشتوي،2008).

4- خرائط التدفق:

وهي عبارة عن هيكل يحتوي على مجموعة من الاشكال والرموز التي تُعبّر كل منها عن جزء من نظام الرقابة الداخلية، و يستخدم هذا الهيكل في توضيح التدقيق المتوالي لبياناتٍ أو لقراراتٍ او إجراءاتٍ معينة، كما تعكس كيفية تحوّل المستندات الاولية الى معلومات، مثل دفتر اليومية، أو دفتر الاستاذ العام.

وبالتالي يمكن اعتبار خرائط التدفق كعرض بياني لنشاط معين ولدورة عمليات محددة، تمكن المرجع من تقييم إجراءات الرقابة الداخلية بطريقة مختصرة وفي فترة وجيزة، وتتميز بانها تعطي لمعدها ولقارئها فكرة سريعة عن نظام الرقابة وتمكنه بسهولة من الحكم على مدى جودته، وهي تتفوق على طريقة الاستبانة والتقرير الوصفي، ويعاب عليها أنّ إعدادها يتطلب وقتاً طويلاً، كما انها تكون صعبة الفهم اذا تضمنت تفاصيل كثيرة(الصحن،2000).

2.1.2.10 ادوات الرقابة الداخلية:

هناك عدة ادوات واساليب يعتمد عليها نظام الرقابة الداخلية منها(الوردات،2013).

1-الموازنات التخطيطية: تشكل الموازنات التخطيطية اداة من ادوات الرقابة الداخلية حيث تحتوي على تقديرات كمية ومالية لكل العمليات المتوقع حدوثها خلال فترة زمنية قادمة، وكذلك الاهداف المنتظر تحقيقها.

2-الرسوم والبيانات والجداول الإحصائية:وتكون على شكل رسوم وأشكال بيانية تبين الانجازات أو جداول إحصائية تظهر البيانات مجمعة أو مقارنة مع أرقام مستهدفة، ومن خلالها يمكن الحكم على كفاءة الإدارة.

3-تقارير الكفاية الدورية: وهي تقارير تقدم للإدارة على فترات زمنية دورية تتضمن مجموعة من البيانات التاريخية المقارنة مع بيانات تاريخية لفترات زمنية مختلفة او مع ارقام مستهدفة ومن خلالها يمكن الحكم على كفاءة الادارة(نصار،2010).

4-دراسات الحركة والزمن:وهي احدى وسائل الرقابة الداخلية التي تهدف الى تنمية الكفاءة الانتاجية للعاملين من خلال الدراسة العلمية لجميع الخطوات والحركات المثلى للأداء، والعمل على استبعاد الخطوات غير الضرورية من اجل تبسيط الاجراءات وخفض التكلفة.

5-البرامج التدريبية للموارد البشرية: تهدف هذه البرامج الى رفع الكفاءة الانتاجية للموارد البشرية عن طريق امدادهم بكل ما هو جديد ومتطور لمواكبة الحداثة.

6-الرقابة على الجودة:وتكون عن طريق الرقابة الاحصائية على الجودة باستخدام خرائط الرقابة على الجودة.

7-الملاحظة الشخصية:وتعتبر احدى أدوات الرقابة التي تنفرد بها الرقابة الداخلية ،وتتم بواسطة الرؤساء والمديرين في المستويات الادارية المختلفة على مرؤوسيهيهم في اثناء تنفيذ الاعمال، مما يتيح الفرصة للتعرف على طريقة اداء الاعمال وتصحيح الأخطاء والانحرافات فور وقوعها.

8-الشكاوى والتظلمات:فمن خلالها يمكن الكشف عن الانحرافات والتصرفات السلبية التي يمارسها المرؤوسون، والتعرف على نقاط الضعف والقصور،لذلك تولى الادارة لها اهتماماً خاصاً.

9-الحوافز والجزاءات: إنّ وجود نظام كُفء للعقاب والثواب يطبق تطبيقاً سليماً، من شأنه ان يؤديّ الى زيادة الانتاج والمحافظة على المال وحمائته.

10 -النُظم واللوائح والتعليمات :ويكون ذلك من خلال التزام الموظفين بالنظم واللوائح والتعليمات وان عدم الالتزام بها والخروج عنها يعدّ مخالفة تستوجب المساءلة عليها.

2.1.2.11 معوقات نظام الرقابة الداخلية:

هناك معوقات تؤدي إلى إضعاف كفاءة وفعالية الرقابة الداخلية وتؤثر بشكل كبير على قيامها بأداء مسؤولياتها. ومن أهم تلك المعوقات ما يلي (الوادية، 2016):

1- عدم وجود الدعم المهني الكافي من مجلس الإدارة ولجنة الرقابة الداخلية، مما يؤدي إلى ترك إدارة التدقيق، تحت تأثير وضغط الإدارة التنفيذية في بعض المؤسسات وبالتالي لن يستطيع مدير التدقيق إبداء الرأي وإصدار تقارير التدقيق باستقلالية وموضوعية.

2- الفهم الخاطيء لدور ومهمة المدقق الداخلي على أنه شرطي يبحث عن أخطاء الموظفين وأنه جاسوس عليهم، إن هذا إنحراف خطير عن الفهم الحقيقي لدور ومهمة التدقيق الحقيقية من أنه صمام الأمان والحماية من كثير من المخاطر المحتملة التي من الممكن أن تواجهها المؤسسة.

3- عدم تحديد ووضوح مسؤوليات وصلاحيات ومجال عمل التدقيق الداخلي من خلال ميثاق عمل معتمد من مجلس الإدارة أو لجنة التدقيق الداخلي، وهذا من شأنه أن يخلق غموضا وعقبات عديدة وخطيرة في طريق عمل المدققين يؤدي في النهاية إلى عدم تحقيق أهداف التدقيق.

4- عدم الكفاءة المهنية لمدير التدقيق وفريق عمل المدققين، كذلك الاستغلال السيئ والغير مهني من قبل البعض للدعم المقدم من مجلس الإدارة.

5- اهتمام الإدارة التنفيذية بتحقيق الأهداف المالية وعدم الاهتمام بإنشاء وتطبيق نظم رقابة داخلية وإدارة مخاطر قوية، بما في ذلك مكافأة الموظفين الذين يحققون الأهداف المالية، لكنهم يفشلون في اتباع أو تطبيق نظم الرقابة الداخلية، وبالتالي إعطاء رسالة واضحة لجميع الموظفين أن تطبيق نظم الرقابة الداخلية هو شيء ثانوي وبالتالي سينعكس ذلك إلى عدم الاهتمام بتقارير وملاحظات التدقيق الداخلي مما يضعف من كفاءته وقدرته على حماية المؤسسة.

5- عدم اطلاع إدارة التدقيق الداخلي على أهم التطورات والأحداث داخل المؤسسة مثل التغييرات في الهيكل التنظيمي والتعديل في الأهداف والاستراتيجية وبالتالي سينعكس ذلك بالسلب على خطة التدقيق السنوية ومن ثم عدم تحقيق التدقيق لأهدافه ومسؤولياته.

2.1.2.12 محددات الرقابة الداخلية:

تقوم الرقابة الداخلية بتوفير تأكيد معقول وليس تأكيد مطلق للإدارة بأن أهداف المنشأة ستتحقق، ولكن يوجد محددات ملازمة لتحقيق الرقابة الداخلية

أولاً: أخطاء حكيمية

ربما تفشل الإدارة والموظفون أحياناً في اتخاذ القرارات الحكيمية أو أداء المهمات الروتينية نسبة لعدم اكتمال المعلومات، أو ضيق الزمن أو أية ضغوط أخرى

ثانياً: الانهيار

ربما يؤدي انهيار نظم الرقابة عن فهم الموظفين الخاطئ للتعليمات أو ارتكاب أخطاء نتيجة للإهمال، عدم التركيز، التغييرات المؤقتة أو الدائمة في الموظفين أو في النظم أو الإجراءات.

ثالثاً: التواطؤ

قيام موظف أو موظفين بإبطال الرقابة الداخلية بالتواطؤ مع أطراف خارج أو داخل المنشأة بتجاوز السياسات والإجراءات المعتمدة لتحقيق أهداف غير قانونية أو لتحقيق مصلحة ذاتية أو تحريف المعلومات، و احتمال تقادم السياسات والإجراءات بشكل كاف نسبة لتغير الأحوال أو أن يتدهور تطبيق الإجراءات مع مرور الزمن لذلك يجب مراقبة الأداء لأنظمة الرقابة الموجودة

الفرع الثالث

2.1.3 واقع الرقابة في البلديات

2.1.3.1 مقدمة:

تمارس البلديات في عصرنا الحاضر الكثير من الأنشطة التي هي على قدر كبير من الأهمية، وهي تتداخل في الحياة العامة بشكل كبير من خلال تنسيق العمل وتنظيمه بين المواطنين؛ وذلك من أجل زيادة رفاهية المجتمع ورفع مكانته (سالم، 2012). كما تعدّ البلديات ركناً أساسياً وعصاً رئيسياً في بناء الدولة الفلسطينية، إذ إنّ الاهتمام بالبلديات وهيئات الحكم المحلي، وخلق هيئات فاعلة خلّاقة ونشيطة مرتكزة على مبدأ اللامركزية في الإدارة والعمل، يعدّ من أولويات البناء القائم على أسس صحيحة وقوية. فبالإضافة إلى كونها ركيزة أساسية لممارسة العملية السياسية على الصعيد المحلي للمجتمع، تقع عليها مسؤوليات وأعباء إدارية وخدمائية رئيسية في مختلف مجالات الحياة.

2.1.3.2 الوضع الإداري:

أثر التوقيع على الاتفاقية المرحلية بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية عام 1993 والمتعلقة بمناطق في قطاع غزة وأريحا، وبعد الإعلان عن إقامة السلطة الوطنية بموجب هذه الاتفاقية عام 1994، وصدر المرسوم الرئاسي الفلسطيني، والقاضي باستمرار العمل بالقوانين والانظمة التي كانت سارية في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل الخامس من حزيران لعام 1967 في الأراضي الفلسطينية، إثر ذلك بدأت السلطة الوطنية عملها في تنظيم وتشكيل

ذاتها، وقد ضمت هيكلية السلطة الفلسطينية منذ البداية وزارة تعنى بشؤون المجالس والوحدات المحلية في فلسطين، أطلق عليها وزارة الحكم المحلي.

ومع ان التعارض بين مفهوم الحكم المحلي وانشاء وزارة تحمل هذه التسمية على صعيد السلطة المركزية واضح وجلي من حيث ان مفهوم الحكم المحلي يعني تطبيق مفهوم اللامركزية بمضامينها الأساسية من حيث الاستقلالية السياسية والادارية لمستوى السلطة المحلية، غير أن المتخصص في علم الادارة قد يجد للوضعية الاستثنائية في الحالة الفلسطينية ما يبررها، فالهيئات المحلية الفلسطينية وعلى مدار عشر سنوات من التهميش والتبعية والتحكم بها من قبل السلطات المركزية الخارجية أصبحت في حالة يرثى لها وأصبحت تعاني من الضعف والهشاشة ما لم يسمح لها باعادة تفعيل ذاتها واستنهاض مقوماتها من دون محرك خارجي ست داليه اعادة ترميم وتنشيط هذا المستوى من السلطة، ويشرف على وضع الاسس التطبيقية لنظام سياسي ديموقراطي .

ومنذ نشأتها حققت الوزارة انجازات هامة، فبالاضافة الى تنظيم هيكليتها الخاصة وتوظيف وتدريب كوادرها، وانشاء دوائر لها في المحافظات الفلسطينية المختلفة، قامت الوزارة بإقامة ادارة محلية في اكثر من خمسمائة تجمع سكاني، لم يكن لمعظمها من قبل تنظيم او وضع حقيقي، معتمدة في ذلك على اسلوب التعيين.

وعلى صعيد البلديات، فقد استحدثت الوزارة بلديات في العديد من المناطق، حيث تم تحويل بعض المجالس القروية الى بلديات، اما على صعيد القوانين، فقد قامت الوزارة بإعداد عملية تشريع قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة 1997، الذي قدم اطارا موحدا للمجالس البلدية والقروية

وكذلك اعداد قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1996 (زعتري، 2014)

عملت وزارات الحكم المحلي المتعاقبة على زيادة عدد البلديات والمجالس القروية، ودمجت عدداً من التجمعات الصغيرة ببعضها البعض، بحيث تمّ دمج تجمعات صغيرة قريبة من تجمّع كبير، ومن ناحية اخرى شكلت هذه الوزارات مجالس الخدمات والتخطيط الاقليمي المشتركة بحيث تضمّ هذه المجالس عدداً من الهيئات المحلية القريبة جغرافيا من بعضها البعض، وكذلك شكلت مجالس الخدمات المشتركة في المناطق الريفية، إلا ان هذا التطور الكمي لم يواكبه تطوير نوعي في نمط الادارة، وحجم الموازنات المخصصة، ودمقرطة ادارة قطاع الحكم المحلي من حيث توسيع الصلاحيات وتنويع التمثيل السياسي والاجتماعي في هيئاته، فبقيت الصلاحيات التي تتمتع بها البلديات (الهيئات المحلية) صلاحيات محدودة جداً بموجب القانون، مثل تنظيم البناء والاسواق العامة... الخ، ولا تتمتع بأي صلاحيات فعلية في مجال التعليم والشؤون الاجتماعية او الخدمات الصحية، مع ان معظم بلدان اوربا يتم اعطاء البلديات فيها مساحةً كبيرةً من الاستقلال الاداري والمالي، وصلاحيات في التعليم والصحة وانشاء مسارح واندية ومرافق انتاجية وصناعية وزراعية تسهم في محاربة الفقر والبطالة، كما هو الحال في معظم دول العالم. ولا شك في ان عمل البلديات اقتصر على تقديم الخدمات ومشاريع البنية التحتية، وقد نفذت ثلثة من البلديات بعض المشاريع الثقافية والاجتماعية ولكن بشكل محدود (زبدة، 2014).

وثمة فهم خاطئ لبعض المواطنين متمثل في ان تقوم البلديات بتقديم الخدمات، مرغمةً دون دفع ايّ مقابل لهذه الخدمات خلافا لما هو معمول به في معظم انحاء العالم، حيث يقوم المواطنون بالاسهام الفاعل في نفقات الانشطة والخدمات التي تقدّمها البلديات من خلال الضرائب المفروضة عليهم او من خلال التسديد المباشر للبلديات لقاء الخدمات المقدمة لهم.

ويعدّ قطاع البلديات من القطاعات المهمة في فلسطين، إذ لم تكن البلديات بمعزل عن الأوضاع الصعبة التي يتعرض لها الشعب الفلسطيني، فهي مرتبطة بالأوضاع السياسي القائم على مر السنين، وحتى أواخر القرن الثامن عشر للميلاد بدأت الدولة العثمانية تعاني من الترهل والضعف، وهذا بدوره، تطلب إدخال إصلاحات على الأنظمة المختلفة، فكان من أبرز ذلك تعزيز الأنظمة الإدارية من خلال إصلاحات في السلطة المركزية، وتكوّن الإدارات والبلديات، بحيث تتوب عن السلطة المركزية.

وفي عام 1994 جاءت السلطة الفلسطينية، وأسست وزارة الحكم المحلي التي من مهامها العناية بالهيئات المحلية والبلديات، والعمل على تطويرها إدارياً ومالياً وفنياً، وذلك من خلال العمل على ترسيخ الاسس الديمقراطية واللامركزية واعطائها مزيداً من الصلاحيات والاختصاصات، كما أصدرت اللوائح والأنظمة التي تنظم عمل البلديات والهيئات المحلية في مجال المشتريات، فقط أي ان الاهتمام كان حسب رؤية المسؤولين في وزارة الحكم المحلي لتحقيق جزءاً من الرقابة المالية على عمل البلديات اليومي(ابو سمرة،2006).

وفي عام 1997 صدر قانون رقم (1) لسنة 1997 (قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997) والذي جاء فيه حسب المادة رقم (3) تعريف البلدية (الهيئة المحلية) "شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى احكام القانون، يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يُحدد اعضاؤه وفقاً لنظام يصدر عن الوزير ويصادق عليه مجلس الوزراء وينتخب رئيسه واعضاؤه انتخاباً حرّاً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات.

2.1.3.3 علاقة وزارة الحكم المحلي بالهيئات المحلية

اشارت المادة رقم (2) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لعام (1997) الى العلاقة الموجودة بين البلديات ووزارة الحكم المحلي"تقوم الوزارة برسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والاشراف على وظائف هذه المجالس واختصاصتها، وشؤون تنظيم المشاريع العامة واعمال الميزانيات والرقابة المالية والادارية والقانونية والاجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس، كما انها تقوم بالأعمال الفنية والادارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الاقليمي في فلسطين، وتضع انظمة ولوائح لازمة من اجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها بأحكام القانون.

بعد الاطلاع على علاقة الحكم المحلي بالبلديات، ثمة وظيفة الرقابة ويُقصدُ بها حسب المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية والادارية لسنة 2004 بانها"الاجراءات والاعمال الرقابية التي تستهدف :

- ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الاغراض التي خصص من اجلها.
- التفقيش الاداري لضمان كفاءة الاداء وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف اينما وجد.
- مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والاداري للقوانين والانظمة واللوائح والقرارات النافذة.
- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الاداء العام وتعزيز المصادقية والثقة بالسياسات المالية والادارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وعلى الرغم من ان البلديات تتمتع بالاستقلالية، إلا ان الواقع يبين ان وزارة الحكم المحلي تتعامل وتمارس السياسة المركزية مع البلديات، وكذلك ديوان الرقابة المالية والادارية ؛اذ يعدُّ ديوان

الجهاز الاعلى للرقابة والتدقيق الخارجي على جميع اعمال الجهات الخاضعة لرقابته وفق القانون، فقد عمل على تطوير الاداء المالي والاداري في الجهات الخاضعة لرقابته من خلال مراجعته لعمل تلك الجهات، والعمل على تصحيح الانحرافات ومعاينة المسؤولين عنها من خلال التعاون مع النيابة العامة لاتخاذ الاجراءات القانونية بحق المخالفين(ديوان الرقابة المالية والادارية، 2014).

تعدُّ البلديات(الهيئات المحلية) من الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والادارية وفقا لنص المادة(31)من الفصل الرابع لقانون ديوان الرقابة المالية والادارية رقم (10)لسنة 2004 باعتبارها هيئة محلية ومن في حكمها وايضا وباعتبارها ايضا تتلقى منحاً ومساعداتٍ من السلطة الفلسطينية ومن الدول الاخرى.

2.1.3.4 الجهات الخاضعة لرقابة الديوان :

إنّ الجهات الخاضعة لرقابة الديوان حسب المادة(31) من قانون الرقابة المالية والادارية

لسنة 2004 هي :

1. رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها.
2. رئيس مجلس الوزراء وعضاؤه ومن في حكمهم.
3. المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته واداراته.
4. السلطة القضائية والنيابة العامة وعضاؤها وموظفوها.
5. وزارات السلطة الوطنية واجهزتها.
6. قوات الامن والشرطة والأجهزة الأمنية والعسكرية كافةً.
7. الهيئات والمؤسسات العامة والاهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع انواعها ومستوياتها ومن في حكمها.

8. المؤسسات والشركات التي تملكها او تسهم السلطة الوطنية فيها او تتلقى مساعدة منها او

من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.

9. المؤسسات والشركات التي رُخص لها باستغلال مرفق عام او إدرته.

10. الهيئات المحلية ومن في حكمها.

11. اما ما لم يرد بشأنه نصّ خاصّ فتسري احكام هذا القانون على الجهات التي تتضمن

القوانين او الانظمة او اللوائح او القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة.

12. ويُطلق على الهيئات والدوائر والوحدات التي تسري عليها احكام هذا القانون "الجهات

الإدارية".

بالنظر الى الجهات الخاضعة لديوان الرقابة، فإنّ حجم العمل الذي يقوم به الديوان لا

يتوافق مع العدد الكبير للجهات الخاضعة لرقابته، حيث ان عدد مفتشي الديوان لا يتجاوز (70)

مفتشا(تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية،2015)، لذا لا بد ان تقوم هذه الجهات بإيجاد وحدات

رقابة داخلية وعلى راسها البلديات حيث ان وجود رقابة داخلية فيها يُسهّل ويُسرّع أعمال الرقابة

الخارجية.

2.1.3.5 واقع اعمال الرقابة والتدقيق على قطاع الحكم المحلي

ومن واقع اعمال الرقابة والتدقيق على قطاع الحكم المحلي في فلسطين، المتمثلة في

البلديات والمجالس المحلية والقروية ولجان المشاريع ومجالس الخدمات المشتركة اصدر الديوان

خلال العام 2014(25)تقريراً رقابياً، وتمت متابعة (64) شكوى في هذا القطاع، ومن واقع تقارير

الرقابة والتدقيق الصادرة خلال العام 2014(تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية،2014)،تبين أنّ

اهمّ نتائج التدقيق تثبت فيما يلي:

- غياب الرقابة الداخلية في عمل بعض البلديات (الهيئات المحلية)، وعدم وجود نظام رقابي داخلي محكم يحافظ على اصول الهيئات المحلية وموجوداتها.
- مخالفة العديد من البلديات(الهيئات المحلية)لأحكام القوانين والانظمة والتعليمات التي تنظم اعداد الموازنة وتقدير الايرادات والنفقات.
- عجز بعض البلديات (الهيئات المحلية) عن الوفاء بالتزاماتها نتيجة ضعف عمليات الجباية وبخاصة في مشاريع المياه والكهرباء، بالإضافة الى قلة مصادر الدخل.
- تعدُّ حسابات بعض البلديات(الهيئات المحلية)غير موثوقة، ولا يمكن الاعتماد عليها وتثير الشكوك حول مدى صحتها ودقتها وحدوثها.
- لا تقوم بعض البلديات(الهيئات المحلية)بتفعيل الجباية للرسوم الواردة في الأنظمة والقوانين المعمول بها، وخاصة رسوم اللافتات والاعلانات والحرف والصناعات.
- إساءة ائتمان اموال بعض البلديات واستغلال اموالها من قبل بعض الموظفين ورؤساء البلديات.
- التلاعب بالبيانات المالية من قبل محاسبي البلديات من خلال اعداد سندات صرف وهمية بهدف تغطية العجز الحاصل في الصندوق.
- استغلال بعض موظفي البلديات واعضاء البلديات مواقعهم لتحقيق منافع مادية او معنوية شخصيا او لاحد اقاربهم، وبخاصة في عمليات توظيف الموارد البشرية والعطاءات.
- عدم وجود منهجية لدراسة الانعكاسات المالية للمشاريع وتحليل البدائل لاختيار الملائم منها.

- عدم الشفافية والنزاهة في إجراءات التعيين والتوظيف لدى بعض البلديات في اتباع الاجراءات القانونية المنصوص عليها في نظام موظفي الهيئات المحلية رقم(1)لسنة 2009.

- المشاريع الربحية في بعض البلديات غير قادرة على تغطية المصاريف والاحتفاظ بفائض مالي لضمان استمرارية هذه المشاريع.

- عدم التزام بعض البلديات بنظام توريد المواد وتنفيذ الاعمال، من حيث فتح العطاءات وطرق تقديمها والكفالات المطلوب احضارها ومحاضر الاستلام الابتدائي والنهائي.

- عدم التزام بعض البلديات بنظام الابنية والتنظيم رقم(5) لسنة 2011 بخصوص الترخيص للأبنية المقترحة وعدم اتخاذ الاجراءات القانونية بحق المخالفين.

- عدم تلبية الانظمة المحاسبية في العديد من البلديات حاجاتها من حيث شمولية هذه البرامج على نشاطات البلديات، مما يؤدي الى تعرض البيانات المالية للضياع او الحذف، ويشكك في مصداقيتها وعدالتها.

وبالنظر الى الواقع العملي ثمة اختلاف في تعامل البلديات مع وزارة الحكم المحلي، ومع

ديوان الرقابة" اذ انّ البلديات الكبرى تتجاوز حدود صلاحياتها واختصاصاتها كما حدده القانون

المحلي، وتمارس نشاطاتها بعيدا عن سيطرة وزارة الحكم المحلي، اما الهيئات المحلية الصغيرة

فتخضع بشكل كبير لوزارة الحكم المحلي ولديوان الرقابة"(عبد العاطي،2005). إن واقع الرقابة

على البلديات يؤكد على ضرورة وجود وحدات رقابة داخلية في البلديات ؛ وذلك لأنّ ديوان الرقابة

المالية والادارية يخضع له عدد كبير من الجهات التي يتم المراقبة عليها.

2.1.3.6 انواع الرقابة على الهيئات المحلية :

بحسب المادة رقم (35) من قانون الهيئات المحلية 1997 تشير الى ان الرقابة الخارجية للبلديات عبارة عن "فحص حسابات الهيئة المحلية ومراجعة جميع معاملاتها المالية والادارية والقانونية ،وجرد موجوداتها يكون من قبل فاحصين مختصين تكلفهم الوزارة او هيئة الرقابة العامة " وتتمثل الرقابة على الهيئات المحلية في الآتي:

اولا: الرقابة الخارجية

الجهات الرقابية الرسمية على أعمال الهيئات المحلية:

من المعلوم ان الهيئات المحلية الفلسطينية تخضع بحكم القانون لإشراف وزارة الحكم المحلي ورقابتها، حيث تقوم الوزارة بممارسة إجراءات التوجيه والرقابة المالية والادارية والفنية على الهيئات المحلية، كما تخضع الهيئات المحلية لرقابة "ديوان الرقابة المالية والادارية" الذي عُهدَ اليه بالقانون مهمة الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية وغير الحكومية لغرض مراقبة صرف الاموال العامة ،وضمان حسن استغلالها، بالإضافة الى تطوير السياسات والاجراءات الادارية وتحسين الأداء ومستوى الإنتاج،علما ان الهيئات المحلية كغيرها من المؤسسات تخضع للرقابة القضائية، بمعنى صلاحية القضاء للنظر والبتّ في القضايا والطعون الماثلة امامه والمقدمة من قبل الجهات الرقابية والمواطنين.

اما في الواقع، فيكاد أن يكون التنسيق منقطعا بين الجهات التي تقوم بأعمال التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية حيث ان لكل منها مرجعيتها ومعاييرها الخاصة في اثناء القيام بأعمالها(سياسات واجراءات الحكم المحلي،2014)

ثانيا: الرقابة الداخلية :

يمكن القول :أنه وبشكل عام لا تمارس الهيئات المحلية اعمال الرقابة الداخلية ممأسسة،
ويُستثنى من ذلك بعض البلديات الكبيرة التي استحدثت وحدات رقابة داخلية(مراقب داخلي) في
السنوات الأخيرة،وهي تركز في اعمالها على التدقيق وسلامة الاجراءات المالية دون الالتفات الى
سلامة الاجراءات الادارية او كفاءة الاداء وفاعليته او جودة الخدمات، كما ان بعضها يخضع
لمستويات ادارية تنفيذية وغير مرتبط بشكل مباشر مع مجلس الهيئة المحلية،وهذا يتوفر في
الهيئات المحلية التي تصدر تراخيص بناء لجنة فنية دورها التدقيق والتأكد من سلامة الوثائق
المقدمة من قبل المواطنين، وسلامة الاجراءات لأغراض إصدار التراخيص اللازمة،كما تتفاوت
الهيئات المحلية بما لديها من مقومات الرقابة الداخلية والتي تتمثل بوجود هيكل تنظيمي ووصاف
وظيفية وتقسيم العمل وتنفيذه وفق إجراءات وتعليمات موثقة وصلاحيات واضحة ،وتدقق مستندات
سليم وتسلسل منطقي للعمليات الادارية والمالية تضمن اتخاذ الاجراءات المتسلسلة من قبل جميع
المعنيين الموظفين تعزيزا لمبدأ المحاسبة والشفافية (السياسات والاجراءات للحكم المحلي،2011).

2.1.3.7 توزيع البلديات في محافظة الخليل من مديرية الحكم المحلي الخليل لعام 2017

جدول(2.1): توزيع البلديات في محافظة الخليل من مديرية الحكم المحلي الخليل لعام 2017

الرقم	الهيئة	التصنيف	نوع الهيئة	عدد الموظفين	وجود وحدات مستقلة للرقابة الداخلية	التصنيف حسب صندوق البلديات
.1	صوريف	B	بلدية	26	لا يوجد	B
.2	بيت أمر	B	بلدية	38	لا يوجد	B+
.3	خاراس	C	بلدية	15	لا يوجد	B+
.4	نوبا	C	بلدية	15	لا يوجد	C+
.5	بيت أولا	C+	بلدية	23	لا يوجد	B+
.6	سعير	B	بلدية	43	لا يوجد	C++
.7	الشيوخ	C+	بلدية	30	لا يوجد	B+
.8	ترقوميا	B	بلدية	43	لا يوجد	B+
.9	إذنا	B	بلدية	32	لا يوجد	C++
.10	تفوح	B	بلدية	37	لا يوجد	B+
.11	الخليل	A+	بلدية	1200	7موظفين لدائرة الرقابة	B++
.12	بني نعيم	B	بلدية	35	لا يوجد	B
.13	دورا	B	بلدية	117	لا يوجد وحدة	B+
.14	يطا	B	بلدية	89	لا يوجد	B++
.15	الكرمل	C	بلدية	9	لا يوجد	C+
.16	الظاهرية	B	بلدية	48	لا يوجد	C++
.17	السموع	B	بلدية	49	لا يوجد	B++
.18	حلحول	B	بلدية	72	لا يوجد وحدة رقابة داخلية	B+

تصنف البلديات وفقا لمعايير عدد السكان كالاتي(سليم، 2007):

- بلدية A وتشمل المدن التي تعدّ مركزاً للمحافظات الفلسطينية.

- بلدية B وتشمل البلديات التي كانت قائمة قبل استلام السلطة لصلاحياتها، وكذلك البلدية المستحدثة التي يبلغ عدد سكانها أكثر من (15000) نسمة.
- بلدية C وتشمل البلديات المستحدثة التي يبلغ عدد سكانها اقل من (15000) واكثر من (5000) نسمة.
- بلدية D وتشمل البلديات التي يبلغ عدد سكانها دون (5000) نسمة.

2.1.3.8 ومن واقع اعمال الرقابة والتدقيق على الهيئات المحلية استنتجت الباحثة ما

يلي:

- ان البلديات المصنفة A,B يجب ان يكون فيها دوائر واقسام مالية، بينما البلديات الصغيرة؛ فانه غالبا ما يوجد فيها محاسب واحد يقوم بالاعمال المحاسبية كافة .
- ان البلديات المصنفة A ,B يجب ان يكون فيها وحدات رقابة داخلية ،وان البلديات الصغيرة غالبا ما يوجد فيها لجان رقابة داخلية.
- ان البلديات تختلف عن بعضها في الانشطة والخدمات التي تقدمها، فكلما كانت مصنفة تصنيفاً عالياً كانت خدماته اكثر وانشطتها اعلى وان عدد موظفيها اكثر.
- ان الرقابة الداخلية (الادارية والمالية والفنية)مستقلة ومرتبطة بالمجلس البلدي في الهيئات الكبيرة والصغيرة.
- أنّ استحداث وحدة رقابة او وحدات تنظيمية اخرى في البلدية يمكن عمله سواء في البلديات الكبيرة او الصغيرة ،وذلك بقرار مجلس بلدي ومصادقة الوزارة في بداية السنة الجديدة.

- انّ الرقابة من قبل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة لا يتم على جميع البلديات ،وانما حسب الشكاوى الواردة اليهم وهذا ما تحدث عنه الدكتور سمير ابو زنيد بتشبيه وزارة الحكم المحلي "بالفيل الضخم" الذي يفتقر الى أقدام قوية قادرة على حمل ثقل جسده،موضحا ان كثيراً من البلديات الكبيرة ترى نفسها اكبر من الوزارة ولا تتصاع للتعليمات، وان الوزارة لا تقوم بدورها في متابعة البلديات او الهيئات المحلية من خلال إلزامها بتزويدها بالتقارير المنظمة عن عملها(حمدان،2014).

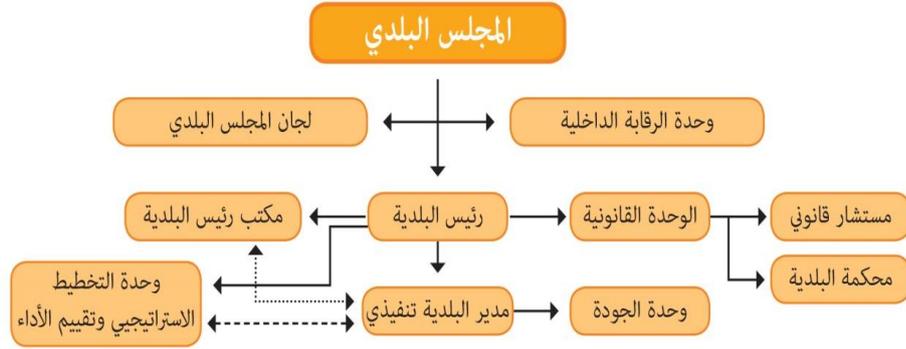
2.1.3.9 هيكلية وحدة الرقابة الداخلية

تسعى الوزارة ضمن جهود وزارة الحكم المحلي لتطوير القطاع وتنظيمه الى تطوير هياكل معيارية يتم اعتمادها، والبدء بالعمل بها عام 2010 ،وضمن ما تضمنته هذه الهياكل المعيارية من استحداث وحدات الرقابة الداخلية وتطويرها في الهيئات المحلية، ويظهر تطوير التنظيم الداخلي لوحدات الرقابة الداخلية فيما يلي(دليل إجراءات توجيهي للرقابة الداخلية في هيئات الحكم المحلي، 2014)

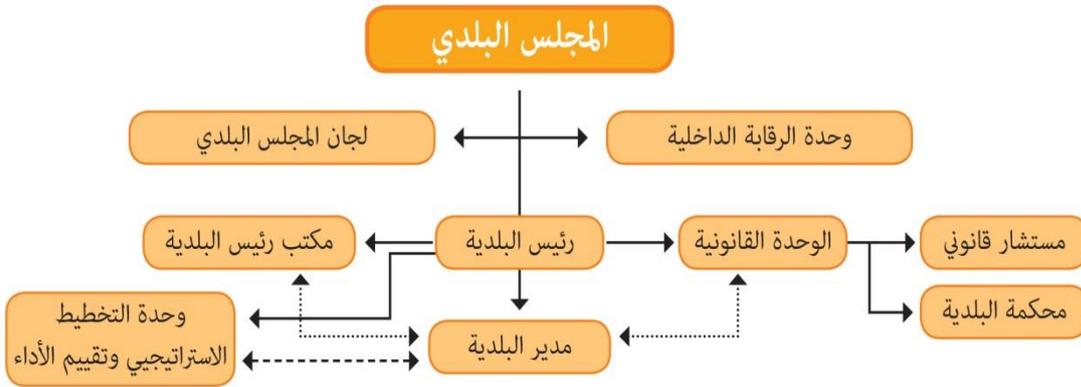
اولا:الهيكليات المعيارية

يتّضح من خلال الهيكليات الرسمية المعتمدة من قبل وزارة الحكم المحلي بان هيكليات الهيئات المحلية الكبيرة جداً،والكبيرة تحتوي على وحدة رقابة داخلية، اما هيكليات الهيئات المحلية المتوسطة فتحتوي على لجنة رقابة داخلية كواحد من لجان المجلس المحلي، ووظيفة مدقق داخلي وفي كل الاحوال ،فان تبعية وحدة الرقابة الداخلية /المدقق (المراقب)الداخلي تعود الى المجلس البلدي، هذا بالإضافة الى احتواء هذه الهياكل الثلاثة مهمة تدقيق مالي تتبع لدائرة /قسم المالية.اما هياكل كل من الهيئات الصغيرة والصغيرة جدا ،فتحتوي على مهمة تدقيق مالي تتبع الى مجلس الهيئة،وهذا ما يتضح من خلال الهياكل التالية:

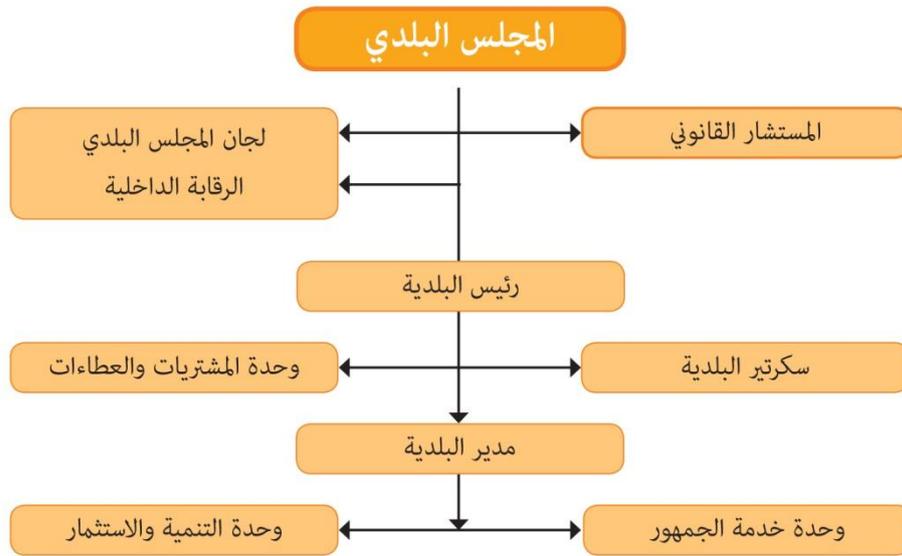
الشكل (2): نموذج هيئات محلية كبيرة جدا (دليل توجيهي للرقابة الداخلية، 2014)



الشكل (3): نموذج هيئات محلية كبيرة (دليل توجيهي للرقابة الداخلية، 2014)



الشكل (4): نموذج هيئات محلية متوسطة (دليل توجيهي للرقابة الداخلية، 2014)



ثانيا: هيكلية وحدة الرقابة الداخلية المقترحة

من أجل تطوير العمل في وحدات الرقابة الداخلية، فإن الأمر يتطلب تطوير وحدة الرقابة

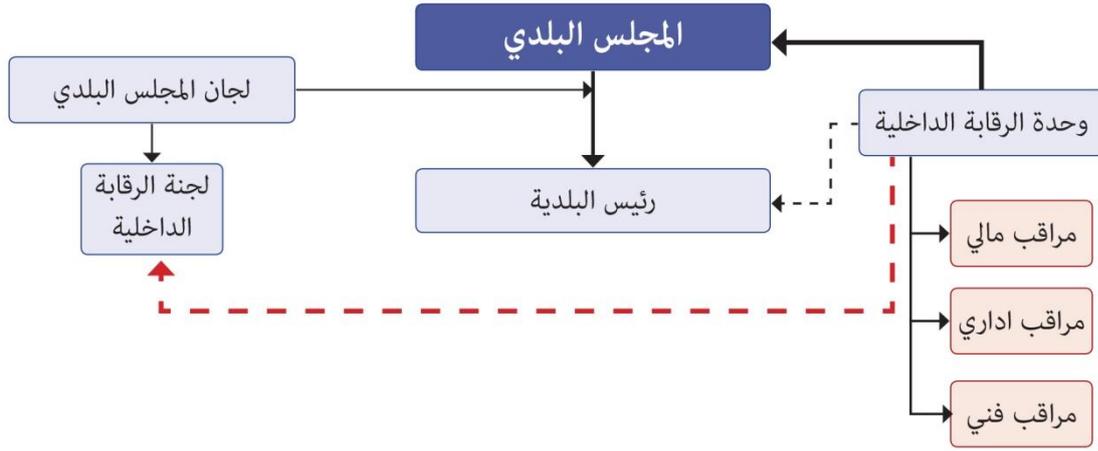
الداخلية من خلال امرين:

1- تطوير هيكلية وحدة الرقابة الداخلية للمستويات المختلفة بحسب احجام البلديات /الهيئات المحلية.

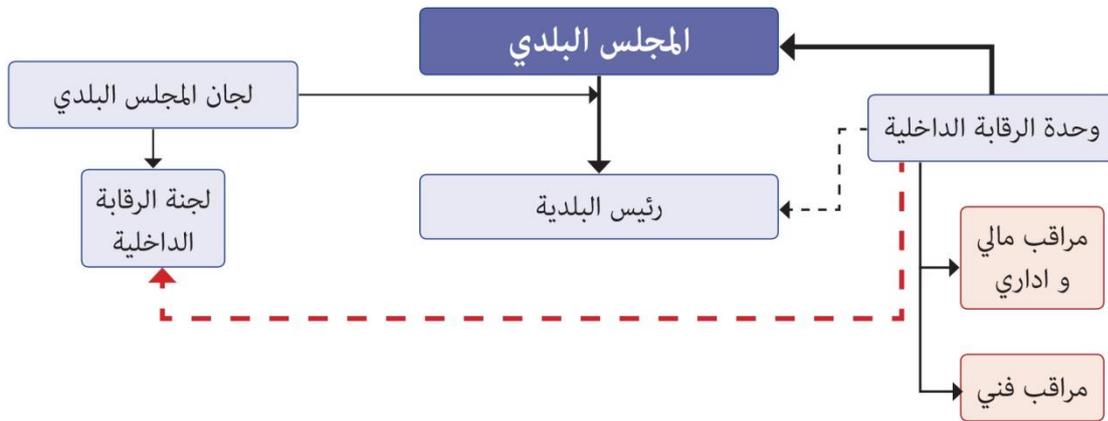
2- تطوير الاوصاف الوظيفية لوحدة الرقابة الداخلية.

وفيما يلي الهيكلية المقترحة لوحدات الرقابة الداخلية حسب احجام البلديات المختلفة:

الشكل (5): هيئة حكم محلي كبيرة جدا

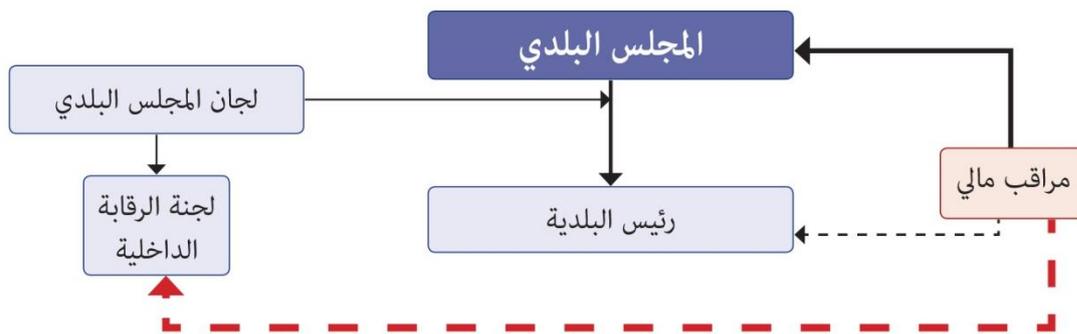


الشكل (6): هيئة حكم محلي كبيرة



الشكل (7): هيئة حكم محلي متوسطة

يناط بالمراقب المالي مهام مدير وحدة الرقابة الداخلية في البلديات الكبيرة



وبالرجوع الى دليل إجراءات الرقابة على اعمال الهيئات المحلية، 2014 فإنه ينبغي القاء

الضوء على الآتي:

اولا :اختصاصات دائرة الرقابة في الهيئات المحلية

- اعداد الخطط والبرامج لتمكين موظفيها من القيام بواجباتهم.
- التحقق من قيام الهيئات المحلية من ممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة.
- مراقبة نفقات البلديات وايراداتها.
- تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتوجيه، بما يضمن تعزيز الشفافية والمصادقية والوضوح في اعمال البلديات.

ثانيا:نطاق عمل دائرة الرقابة

يشمل الرقابة الادارية والمالية والهندسية والمشاريع في المجالات الآتية:

1. الشؤون الادارية :وتشمل شؤون الموظفين،مجلس ادارة الهيئة المحلية،سجلات الهيئة وملفاتها والارشيف،المستودع،قسم الحركة ،اية امور ادارية اخرى.

2. الشؤون المالية:ويشمل:

- التدقيق في مشاريع الهيئة المحلية.
- التدقيق في ايرادات الهيئة المحلية.
- تدقيق الموازنة.
- جرد الصندوق.
- مراجعة تسوية البنوك.
- اية امور مالية اخرى.

3. الشؤون الهندسية:

- الاطلاع على معلومات عامة عن الهيئة المحلية.
- الاطلاع على سجل محاضر جلسات اللجنة المحلية للتنظيم والبناء
- التدقيق في ملفات الترخيص
- التدقيق في معاملات الافراز
- التدقيق في اذونات الاشغال
- التدقيق في اعمال مراقبة الابنية.
- التدقيق في اذون الصب
- اية امور اخرى تتعلق بالشؤون الهندسية
- 4. المشاريع: ويشمل الاطلاع على:

- التمويل
- التحضير للعطاءات
- الاعلان
- تشكيل اللجان
- فتح العطاءات والعروض
- تقييم العطاءات والعروض
- اشعار الوزارة
- احالة العطاء
- توقيع العقود
- التنفيذ
- استلام المشروع واغلاقه

- اية امور خاصة بالمشاريع الاخرى.

وترى الباحثة انّ التدقيق يتم فيه التركيز على الشؤون المالية والهندسية والمشاريع اكثر من التركيز على الشؤون الادارية، بصفتها تعمل لدى احدى البلديات في المنطقة. لذلك لا بد من التركيز والخوض في الشؤون الإدارية موضوع الرسالة.

2.1.3.10 تطبيقات الرقابة الداخلية على الاعمال الادارية في البلديات

تتلخص الاعمال في البلديات بالتداخل بين الاعمال الادارية والمالية والفنية إلا ان

الاعمال التي تخص النواحي الادارية البحتة يمكن تدقيها كما يلي:

1. شؤون الموظفين.
2. قرارات المجلس البلدي.
3. الشؤون القانونية.
4. الخطط الاستراتيجية.
5. خدمات مركز خدمة الجمهور.

والان الى الشرح المفصل لكيفية تدقيق كل فقرة من الفقرات السابقة

1. شؤون الموظفين/ات:

وتتم من خلال(قانون الهيئات المحلية،1997)(نظام موظفي الهيئات المحلية ،2009) :

- مراجعة سجل الدوام اليدوي او المحوسب لضبط مواعيد حضور الموظفين وانصرافهم.
- مراجعة نتائج كشف الدوام.
- مراجعة الاجازة ورصدها في ملف اجازات الموظف حسب نوع الاجازة
- مراجعة المغادرة وبيان نوعها رسمية كانت ام خاصة

- مراجعة سجل العمل الاضافي مع وجود موافقة مسبقة للعمل الاضافي
- مراجعة ملفات الموظفين من حيث اكتمالها للوثائق المطلوبة ومطابقتها للهيكال التنظيمي للبلدية.
- مراجعة العلاوات حسب النظام وحسب قرارات المجلس البلدي
- مراجعة الخصومات حسب النظام وحسب قرارات المجلس البلدي
- مراجعة عقود الموظفين ومدى استمراريتها.
- مراجعة سجلات الموظفين لحالات الفصل، وانهاء الخدمات وآلية احتساب المستحقات
- مراجعة عمليات تسكين الموظفين حسب النظام.
- مراجعة وجود اوصاف وظيفية مكتملة في سجل الموظفين.
- مراجعة إجراءات تحديد الحاجة الى موظفين جدد.
- مراجعة إجراءات اعلان الجريدة وتوضيح مواصفات الوظيفة المععلن عنها
- مراجعة إجراءات فحص المتقدمين للوظيفة.
- مراجعة استكمال إجراءات التعيين والتدريب مع وجود دليل ارشادي للموظف.
- مراجعة تثبيت الدرجات عند التعيين.
- مراجعة التأمينات العامة الخاصة بالموظفين.
- مراجعة توفر خدمات التأمين الصحي سواء الحكومي او الخاص.
- مراجعة الكفالات المطلوبة من الموظفين.
- مراجعة برامج التدريب المحلية والخارجية
- مراجعة آلية اختيار الموظفين.
- مراجعة تقارير الاستفادة من الدورات.

- مراجعة آلية تقييم الاداء الحالية.
- مراجعة نتائج تقييم الموظفين.
- مراجعة الخطوات التي يجب ان تتم بعد عملية التقييم للموظفين.

2-قرارات المجلس البلدي

وتتم من خلال ما يلي(قانون الهيئات المحلية،1997)(النظام المالي للهيئات المحلية

،1999):

- الحصول على نسخة من كل اجتماع مجلس بلدي.
- مراجعة القرارات الحالية والسابقة لمتابعة تنفيذ ما جاء فيها.
- مراجعة النواحي القانونية والادارية التي لا يمكن اغفالها في قرارات المجلس البلدي.
- مراجعة التزام الدوائر والاقسام بتطبيق قرارات المجلس البلدي من خلال مراجعة الإجراءات التي أُخذت في كل دائرة او قسم.

3-الشؤون القانونية:

وتتم من خلال ما يلي (قانون الهيئات المحلية،1997)(النظام المالي للهيئات

المحلية،1999):

- مراجعة المعاملات المرسلة الى الشؤون القانونية.
- مراجعة تصنيف القضايا حسب الموضوع والدائرة والقسم.
- مراجعة تاريخ ارسال كل معاملة وتاريخ استلام الردود واتخاذ الاجراء المناسب.
- مراجعة الردود ومدى تكرار مواضيعها.

- مراجعة ارشفة سجلات الشؤون القانونية ومدى سهولة الوصول الى البيانات والمعلومات فيها.

4-الخطط الاستراتيجية للمدينة والتطوير المؤسسي

و تتم من خلال ما يلي(قانون الهيئات المحلية،1997)(دليل الخطة الاستراتيجية للبلديات،2011)(خطط البلدية المصادق عليها):

- مراجعة اعتماد الخطة الاستراتيجية وفق دليل اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي.
- مراجعة اعتماد تحديث الخطة الاستراتيجية وفق دليل اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي.

- مراجعة عمليات التحديث تتم سنويا وفق مبدأ المشاركة.

- مراجعة التحديث الذي تم على الخطط لا يتعارض مع جوهر الرؤية للبلدية.

- مراجعة جداول التقييم والمتابعة وتحديثها سنويا.

- مراجعة المشاريع المدرجة في الخطة وتماشيا مع الموازنة.

- مراجعة تنفيذ المشاريع حسب الاولويات في الخطة.

- تناغم قرارات المجلس المتعلقة بالمشاريع من الخطة الاستراتيجية.

- مراجعة الخطط للدوائر والاقسام فيما يتعلق بمشاريع الخطة الاستراتيجية والتطوير

المؤسسي.

- تحديث خطة التطوير المؤسسي ،والتي تعدُّ جزءاً من الخطة الاستراتيجية للمدينة.

5- خدمة مركز خدمات الجمهور ومرجعية الاجراء دليل خدمة مركز خدمات الجمهور في

البلدية اضافة الى انظمة البلدية وقوانينها وتعليماتها، ويتم ذلك من خلال ما يلي:

- مراجعة وجود دليل إجراءات لمركز خدمات الجمهور.
- مراجعة ضرورة وجود نسخ لدى موظفي مركز خدمات الجمهور.
- مراجعة فهم الموظفين للدليل والعمل فيه.
- طباعة دليل مركز خدمات الجمهور للمواطنين.
- اختيار عينة من كل خدمة ومراجعة سيرها بالمسار الصحيح.
- مراجعة الامور الآتية في كل معاملة في المركز:
 - مراجعة الوثائق المطلوبة حسب المعاملة.
 - مراجعة انجاز المعاملة في الوقت المحدد.
 - مراجعة الرسوم المكتوبة والمأخوذة لكل معاملة.
 - مراجعة إجراءات المعاملة من حيث التنفيذ، وتشمل ما يلي:
 - أ.مراجعة مراحل تقديم الطلب.
 - ب.مراجعة وضع الملاحظات اللازمة على الطلب (مقبول،مرفوض،معلق).
 - ج.مراجعة الية التحويل للأقسام والدوائر المعنية.
 - د.مراجعة إصدار القرار النهائي والاتصال بالمواطن.
 - هـ.مراجعة تقييم رضا المواطنين مع الخدمات المقدمة.

2.2 المبحث الثاني: الدراسات السابقة

من خلال المسح المكتبي للدراسات والابحاث السابقة ذات العلاقة بموضوع الرقابة الداخلية بشكل مباشر، او غير مباشر من الناحيتين النظرية والميدانية، فقد استطلت الباحثة على بعض الدراسات، رغم ان اغلب الدراسات تركز على الرقابة الداخلية في المؤسسات الخاصة والاهلية، فيمكن ان تقدم نموذجاً للاطار الجيد للرقابة الداخلية في البلديات يضمن تحقيق اهداف المؤسسة. وتود الباحثة ان تسجل هنا قلة الدراسات التي تناولت الرقابة الداخلية في الهيئات المحلية، كما ان معظم الدراسات ركزت على الجانب المالي دون الجانب الاداري.

واتماما للفائدة، سأعرض لأهم ما خلصت اليه هذه الدراسات، مرتبة حسب التسلسل الزمني

من الأحدث الى الأقدم، على النحو الآتي:

2.2.1 الدراسات العربية والمحلية

1-دراسة(ابو كميل،2014) بعنوان "تقييم فاعلية الرقابة الداخلية في الوزارات

الحكومية".

هدفت هذه الدراسة الى تقييم فاعلية الرقابة الداخلية في الوزارات الحكومية من خلال تقييم النظام المحاسبي،وتقييم نظام الرقابة الداخلية، واطهار نقاط القوة والضعف في نظم الرقابة الداخلية المتبعة في الوزارات الحكومية في قطاع غزة في فلسطين،وقد استخدمت الباحثة في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي على 100 موظف من موظفي وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في غزة ذوي العلاقة بالرقابة الداخلية من مراقبين وغيرهم.

وكانت من اهم النتائج التي توصلت اليها الدراسة بأنه يوجد نظام محاسبي جيد ويتوفر

لوائح وقرارات الاعمال،ولكن لا يوجد تطوير للنظام المحاسبي المطبق،واكدت على وجود نظام

رقابي واضح ومكتوب وضعف اجراءات الرقابة المالية المطبقة ، وعدم وجود ادلة وبرامج عمل رقابية.

وقد كانت من اهم ما اوصت به هذه الدراسة ضرورة تطوير النظام المحاسبي وتقييمه بشكل مستمر للتحقق من قدرته على تقديم بيانات صحيحة ووافية لنشاط الجهات المشمولة بالرقابة، وتطوير القوانين والتشريعات التي تضبط العمل الرقابي، والاسترشاد بالقواعد الرقابية المعدة من قبل المنظمات الدولية للرقابة المالية، وضع برامج تدريبية بشكل دوري ومنتظم للعاملين في ادارات الرقابة الداخلية، واشراك العاملين في مراجعة الموازنات بعد اعدادها، وتطوير برامج عمل رقابية.

2-دراسة(الجعبري،2014) بعنوان "واقع الرقابة الادارية الداخلية على موظفي مجلس القضاء

الاعلى الفلسطيني وسبل تطويرها".

هدفت هذه الدراسة الى التعرف على واقع الرقابة الداخلية في مجلس القضاء الاعلى الفلسطيني، وقد اجريت هذه الدراسة على جميع الموظفين الحاصلين على درجة مدير (C) العاملين لدى مجلس القضاء الاعلى الفلسطيني، واعتمد اسلوب التحليل الاحصائي الوصفي لوصف متغيرات البحث وتحليلها .

واظهرت النتائج ان عملية الرقابة لدى مجلس القضاء الاعلى الفلسطيني تتم بطريقة جيدة من حيث اتباع إجراءات الرقابة الادارية ووسائلها وادواتها مع وجود بعض التحفظ من الموظفين على بعض الاجراءات، كما اظهرت الدراسة عدم كفاية الكادر البشري للقيام بالعملية الرقابية، وعدم توفر الامكانيات المادية، بالإضافة الى عدم اهتمام الادارة العليا بالتقارير الصادرة عن دائرة الرقابة والجودة بالشكل المناسب.

وكانت اهم ما اوصت به الدراسة ،العمل على هيكله دائرة الرقابة والجودة لتصبح تابعة لدائرة التفتيش القضائي وليس لادارة المحاكم،وتوحيد اجراءات العمل،واعادة تنظيم القوانين واللوائح والتعليمات بطريقة يسهل الرجوع اليها،وزيادة عدد الزيارات التي تقوم بها دائرة الرقابة والجودة للمحاكم للرقابة على الموظفين.

3-دراسة(زبدة،2014)بعنوان"الواقع الاداري والمالي للهيئات المحلية :دراسة مسحية في محافظة طولكرم".

هدفت هذه الدراسة الى التعرف على الوضع الاداري والمالي للهيئات المحلية في محافظة طولكرم، والتي بلغ عددها اثنتي عشر بلدية واثني عشرة مجلسا وتجمعين سكانيين،حيث تم توزيع استبانة على رؤساء واعضاء الهيئات المحلية في محافظة طولكرم ،و توصلت الدراسة الى ان معظم رؤساء الهيئات المحلية قد تم تعيينهم من قبل وزارة الحكم المحلي ،وان غالبية الخدمات اقتصرت على تقديم الكهرباء والماء فقط ،ولم يكن هناك شراكة حقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص، مما انعكس سلبا على فشل الهيئات المحلية في استقطاب الدعم المطلوب من افراد المجتمع.

قدمت هذه الدراسة توصيات عدة من اهمها ، اعطاء الهيئات المحلية صلاحيات وخصوصا فيما يتعلق بالتعليم والصحة كالدول المتقدمة وبناء جسور الثقة مع الجماهير للحصول على الدعم اللازم من افراد المجتمع، وضرورة قيام الهيئات المحلية ببعض المشاريع من اجل زيادة الاموال اللازمة للمشاريع، وعدم الاعتماد على الهبات من الجهات الخارجية.

4-دراسة(العبادي،2014)بعنوان "دور نظام الرقابة الداخلية في الوحدات

الحكومية الاردنية في ضبط الانفاق الحكومي".

هدفت هذه الدراسة الى التعرف على ضوابط نظام الرقابة الداخلية وعلاقتها بضبط الانفاق الحكومي،وقد اجريت هذه الدراسة على الوحدات الحكومية في محافظة جرش في الاردن وقد استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي ،وكان من اهم نتائج هذه الدراسة هو وجود دور كبير لانتقاء الموظفين الماليين في ضبط الانفاق الحكومي،وضعف تدريب الموظفين في الوحدات الحكومية ،ووجود تأثير ضعيف بنسبة 13% لضوابط الرقابة في ضبط الانفاق الحكومي يرجع الى الفقرات المتعلقة باجتهد الموظفين.

وكان من اهم ما اوصت به هذه الدراسة هو ايلاء ضوابط الرقابة الداخلية العناية الكافية من اجل ضبط الانفاق الحكومي والحد من الهدر المالي، وعقد ورش تدريبية للموظفين على منظومة القيم والنزاهة والتشريعات المالية،وتحديد صلاحيات ومرجعيات الانفاق الحكومي.

5-دراسة(نجم،2013) بعنوان"الدور التكاملي للتدقيق الداخلي في فاعلية التحكم المؤسسي

:دراسة استطلاعية في عينة من المصارف والشركات العراقية".

هدفت هذه الدراسة الى التعرف على اهمية دور التدقيق الداخلي؛ باعتباره الاساس الذي يركز عليه التحكم المؤسسي في ظل الفصل بين الملكية والادارة،ويساعد في فحص النشاطات لنظام الرقابة الداخلية وتقييمها وتزويد الادارة بالمعلومات اللازمة للمساعدة في تحقيق الضبط والحماية واتخاذ القرارات في الوقت المناسب.

توصلت الدراسة الى ضرورة مراجعة القوانين والانظمة ذات العلاقة بالشركات العراقية لمسايرة الممارسات والانظمة العالمية، وضرورة قيام هيئات الاشراف والرقابة على الشركات بإجراء

تقييم دوري لمدى الالتزام بمبادئ التحكم وتطبيقها بصورة فاعلة وفقا لإرشادات مستمدة من وقائع التقييم الفعلي.

6-دراسة(سالم،2012)بعنوان"واقع التدقيق الداخلي في بلديات قطاع غزة".

هدفت الدراسة الى التعرف على واقع التدقيق الداخلي في بلديات قطاع غزة،وقد اعتمد الباحث على اسلوب التحليل الاحصائي الوصفي لوصف وتحليل وتحليل متغيرات الدراسة واختبار فرضياتها وأهم ما توصلت اليه الدراسة، قيام المدققين الداخليين بمهام التدقيق الداخلي المتعارف عليها،واهتمام اعضاء المجلس البلدي بأهمية وجود قسم للتدقيق الداخلي،وان اسهام المدققين الداخليين بفاعلية يؤدي الى تسهيل عمل المدققين الخارجيين، كما ان اتباع قسم التدقيق الداخلي في بلديات قطاع غزة الى الدائرة المالية ،وليس للإدارة العليا،وعدم اهتمام الادارة العليا بتطوير قسم التدقيق الداخلي، بسبب عدم وجود قانون يلزم البلديات بضرورة وجود قسم تدقيق داخلي ومدقق خارجي.

وقد اوصت الدراسة بضرورة قيام المدققين الداخليين بمهام التدقيق الداخلي كافةً في بلديات قطاع غزة بشكل اكبر، وزيادة التزام المدققين الداخليين بمعايير التدقيق الداخلي، واهتمام الادارة العليا بتطوير هذا القسم، وضرورة سن قانون يلزم البلديات بوجود قسم للتدقيق الداخليها وضرورة التعاقد مع مدقق خارجي.

7-دراسة(فراونة،2011)بعنوان"تقويم وتطوير الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية والادارية في

الرقابة على الجامعات الفلسطينية".

هدفت الدراسة الى تقويم الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية والادارية الفلسطيني في الرقابة على الجامعات الفلسطينية.

ولتحقيق هذه الدراسة تم اختيار الجامعات الفلسطينية المعترف بها من وزارة التعليم العالي والتي اجريت عليها رقابة من قبل ديوان الرقابة المالية والادارية واعتمدت الدراسة على مقارنة مواد قانون ديوان الرقابة بالمعايير الدولية للاجهزة العليا للرقابة خاصة اعلان مكسيكو (2007) وميثاق فيينا(2004) بالاضافة الى تصميم استبانة وزعت على جميع العاملين في الدوائر الاكثر احتكاكا بمفتشي ديوان الرقابة .

أهم ما توصلت اليه الدراسة مخالفة بعض مواد قانون ديوان الرقابة للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة، وخاصة اعلان مكسيكو، مما يضعف الدور الرقابي لديوان الرقابة على اداء الجهات الخاضعة لرقابته ومن ضمنها الجامعات، وضعف الاهتمام ببعض الادوار الاخرى التي يجب القيام بها وفق قانون ديوان الرقابة.

وقد اوصت الدراسة بضرورة تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والادارية لتتماشى مع المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة مع التركيز على منحه الاستقلال المالي والاداري واعتماد سلم رواتب خاص للديوان، مع ضرورة تفعيل دوره في بعض الجوانب التي اظهرت الدراسة ضعفا في ادائه، مثل كشف المخالفات وضبطها، وهي التي تصدر عن غير الموظفين، والتي تستهدف المساس بسلامة واجبات الوظيفة في الجامعات.

8-دراسة(احمد،2010)بغنوان "دور الرقابة الداخلية والمراجعة الخارجية في تحسين اداء المؤسسة".

هدفت الدراسة الى محاولة اعطاء فكرة عن نظام الرقابة الداخلية من خلال مفهومها وادواتها وموقف المراجع منها في محاولة لتقديم نموذج يعكس دور التكامل بين المراجعة الداخلية

كأداة من أدوات الرقابة الداخلية والمراجعة الخارجية في تحسين أداء الإدارة من خلال شرح موجز عن المراجعة الإدارية.

وتوصلت الدراسة الى ضرورة تفعيل نظام الرقابة الداخلية للمؤسسة الذي يعدُ صمام أمانها في كفاءة التشغيل والحفاظ على الأصول وحسن ادارتها ،والاستعانة بخدمات استشارية ادارية تقدمها مكاتب المراجعة الخارجية ، والاهتمام برأي المراجع الخارجي الذي يشير الى حالة نظام الرقابة الداخلية من جهة والى الانحرافات في أداء المؤسسة من جهة اخرى، و زيادة فعالية الادارة بتحقيق الاهداف المرسومة وزيادة كفاءة التشغيل للوصول الى افضل أداء ممكن.

9-دراسة(شاهين،2007)بعنوان"واقع الرقابة الادارية الداخلية في المنظمات الاهلية في قطاع غزة".

هدفت الدراسة الى لقاء الضوء على الرقابة الادارية الداخلية وتوضيح الدور المهم الذي تلعبه في تحقيق اهداف المنظمات الاهلية من خلال تحليل مهامها واختصاصاتها ، والتعرف على بعض العوامل المؤثرة في الرقابة الداخلية فيها.

ولتحقيق هذه الاهداف اجريت الدراسة على عينة مكونة من (120)منظمة اهلية في قطاع غزة تعمل في مجالات تنموية واجتماعية مختلفة ،حيث تم تطوير بعض الفرضيات وتصميم استبانة لاستطلاع رأي القائمين على الرقابة في المنظمات الاهلية

وأهم ما توصلت اليه الدراسة توافر مقومات البناء التنظيمي في المنظمات الاهلية في قطاع غزة بدرجة عالية. ووجود علاقة طردية بين توافر مقومات الرقابة الداخلية وتحقيق اهدافها، كما ان نُظم الرقابة الداخلية المطبقة في المنظمات الاهلية في قطاع غزة تحقق اهدافها.

وأهم ما اوصت هذه الدراسة ضرورة نشر الوعي بأهمية العمل الرقابي، والهدف منه هو:

تصحيح الاداء واعطاء صفة المرونة لإجراء التعديلات على معايير الرقابة، والعمل على وضع معايير معتمدة لإعداد التقارير ،مع التدريب المستمر في الاساليب الرقابية المستخدمة.

10-دراسة(كلاب،2004)بعنوان "واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي -دراسة ميدانية

على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة".

هدفت الدراسة الى تحليل واقع الرقابة الداخلية وتشخيصه في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية بقطاع غزة، ومدى استكمال مقوماتها الادارية والمالية الاساسية،وبيان اهمية الرقابة الداخلية في المحافظة على المال العام وحسن استغلاله، وتحسين مستوى الاداء ورفع الكفاية الانتاجية بوزارات السلطة الفلسطينية.

وقد استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي على 130موظف وهم جميع الموظفين العاملين بدوائر الرقابة الداخلية بوزارات السلطة الوطنية الفلسطينية بقطاع غزة.

وأهم النتائج التي توصلت اليها الدراسة وجود ضعف في مستوى تطبيق المقومات الاساسية للرقابة الداخلية بوزارات السلطة الفلسطينية ،مما انعكس على ضعف نظم الرقابة الداخلية في تحقيق الاهداف المنوطة بها،وهي: سوء الادارة، وضعف الاداء العام، وغياب الشفافية والمساءلة.

وقد اوصت هذه الدراسة بضرورة تطوير وسائل الرقابة الادارية والمالية المستخدمة، من خلال تحسين الية اعداد الموازنة العامة واقرارها واستنادها الى خطط واهداف سنوية والاهتمام بالعنصر البشري باعتباره الركيزة الاساسية لنظام الرقابة الداخلية تطبيقا واداء، والاهتمام بتطوير علاقات التعاون والتنسيق بين وحدات الرقابة الداخلية بالوزارات، والرقابة الخارجية ممثلة في هيئة الرقابة العامة بما يكفل ارساء قواعد الرقابة الداخلية وتطوير اجراءاتها وضوابطها، والاهتمام بتطوير علاقات التعاون والتنسيق وتظافر الجهود بين وحدات الرقابة الداخلية بالوزارات.

2.2.2 الدراسات الاجنبية

1.دراسة (Filipiak, Beata, 2012) بعنوان (Internal Control in Local

Government Units in Poland)

عرضت هذه الدراسة مشاكل محددة في مجال عمل الرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية في بولندا، وأشارت الى نتائج الابحاث التجريبية في مجال عمل الاجراءات الالزامية في تشغيل الرقابة الداخلية في هذه الوحدات ،وكان من ابرز نتائج هذه الدراسة اعطاء الاهمية الملائمة لوحدة الخزينة ،فالرقابة الداخلية مهمة تأكيد السياسات والاجراءات ،وقوة الرقابة الداخلية تؤثر بدرجة كبيرة في تقليل مشاكل الهدر .

وعملت الدراسة على تقييم الرقابة الداخلية المستخدمة في الوحدات الادارية الحكومية، وتوزعت النتائج على 60.7%لوحدة الخزينة، وحصلت كيانات وحدات النظم المنفصلة لأغراض الرقابة الداخلية (42.4%)، وحصلت الرقابة المستخدمة من قبل مجلس التدقيق على 37.2% من الوحدات الادارية الحكومية المبحوثة.

وتوصلت هذه الدراسة الى اهمية التوعية المستمرة بالرقابة الداخلية لجميع العاملين ،واهمية تنمية الاساليب الرقابية المستخدمة ،وكذلك ضرورة توفير مقومات عمل الرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية ليتمكنها من القيام بدورها بشكل اكثر فاعلية.

2.دراسة (Auditors Internal of Institute, 2011) بعنوان: دور التدقيق الداخلي

في إدارة المخاطر Internal Auditing's Role in Risk management

هدفت هذه الدراسة إلى بيان دور التدقيق الداخلي في تفعيل أداء إدارة المخاطر من خلال تحليل الدور الواجب القيام به والوسائل المستحدثة لتفعيل أداء إدارة المخاطر وقد اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي كما تم إعداد استبانة وتوزيعها بالتنسيق بين معهد المدققين الداخليين في كل من الولايات المتحدة وإيرلندا وبريطانيا.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها: هناك دور مهم للمدققين الداخليين في إدارة المخاطر، وجود فهم سليم لمفهوم إدارة المخاطر من قبل الإدارة يساعد المدقق في وضع خطة التدقيق التي تراعي منهج التدقيق القائم على مخاطر الاعمال.

2.دراسة (Nsanganzelu,Amos,Jagero,Nelson,2011) بعنوان " The Levels of Factors that Contribute Towards Efficiency, Effectiveness and Strength of the Internal Control Systems(ICs) With Regard to Non-current Assets Safeguard and Management in Public Institutions in Tanzania

هدفت الدراسة الى معرفة مستوى الحماية او نطاقها،اضافة الى والادارة الملائمة للأصول غير المتداولة الملموسة في المؤسسات العامة او الحكومية في تنزانيا.هذا الهدف يؤشر الى تيسير تحديد العلاقة القائمة بين مستوى الحماية او نطاقها،وادارة الاصول غير المتداولة في هذه المؤسسات ومستوى كفاءة نظم الرقابة الداخلية وفعاليتها وقوتها ذات الصلة في هذه المؤسسات.وكانت العينة المستخدمة في هذه الدراسة احدى الوزارات في حكومة تنزانيا(وزارة تطوير البنية التحتية) ،وكان اهتمام الدراسة موجَّهاً ايضاً الى مختلف الادارات والمؤسسات والوكالات واجهزة الوزارة، وكذلك مركز الوزارة.وتم اتباع طرق مختلفة من التحليل في هذه الدراسة، وتشمل

الاساليب الاحصائية مثل الجداول التكرارية والرسوم البيانية، والنسب المئوية، والجداول وما الى ذلك.

ومن اهم نتائج هذه الدراسة هو ان الوضع يبين اراء غير مواتية او غير مرضية في الاستجابات عن اسئلة الدراسة. وأوصت الدراسة باتخاذ تدابير فورية لإنقاذ نظم الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة في تنزانيا من اجل حماية الاصول غير المتداولة وحسن ادارتها.

3.دراسة (Robinson,2010) بعنوان "Financial Control in Australian

" Government Budgeting

هدفت الدراسة الى تقييم التغييرات التي حدثت في الرقابة المركزية المالية في القطاع العام الاسترالي في ظل الوصول الى موازنة الاداء ، وبخاصة في ظل اساس الاستحقاق للوصول الى الشفافية والمساءلة، وتطرقت الدراسة الى الرقابة المالية في ظل استخدام الاساس النقدي والرقابة المالية في ظل استخدام الاستحقاق في القطاع العام.

توصلت الدراسة الى مجموعة من النتائج ،أهمها تغير نظام الرقابة المركزية بشكل ملحوظ في استراليا مع تغير قرارات /للاعمدات المالية من قبل البرلمان نتيجة التغير الى موازنة الأداء،وبينت الدراسة تخفيض الرقابة المالية المركزية ،وفي المقابل زيادة الرقابة الادارية.

2.2.3 مميزات الدراسة

ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

حسب اطلاع الباحثة، لا توجد دراسات سابقة في فلسطين تناولت هذا الموضوع بالضبط، اذ توجد دراسة مشابهة ،وهي(دراسة سالم، 2012) بعنوان ("واقع التدقيق الداخلي في بلديات قطاع

غزة "دراسة ميدانية تحليلية) حيث ان معظم الدراسات تناولت الحديث عن المؤسسات الأهلية أو الحكومية او الخاصة ولم تتناول الحديث عن قطاع البلديات.

وأهم ما يميز هذه الدراسة :

1. انها الدراسة الاولى حسب علم الباحثة في الضفة الغربية.
2. انها تناولت واقع الرقابة الداخلية في البلديات (أ+ب) في محافظة الخليل.
3. انها الدراسة الاولى للرقابة الداخلية الادارية واجراءاتها فمعظم الدراسات تركز على الجانب المالي وليس الاداري.
4. انها ستساعد البلديات في استحداث وحدات رقابة داخلية بطريقة مميزة.

الفصل الثالث

الطريقة والإجراءات

- مقدمة
- منهجية البحث
- مجتمع البحث
- عينة البحث وخصائصها
- أداة البحث
- وصف أداة البحث
- صدق أداة البحث والتحكم وثباتها
- متغيرات البحث ونموذجها
- إجراءات البحث والتحليل الإحصائي

3.1 تمهيد

تتناول الباحثة في هذا الفصل المنهج الذي استُخدم في اعداد هذا البحث، ومجتمع البحث والعينة المختارة، والاداة المستخدمة في هذا البحث، والاجراءات التي اتُخذت بهدف انجاز هذا البحث، وطريقة المعالجة الاحصائية، والمحددات التي عرضت لها الباحثة خلال إعداد هذا البحث.

3.2 منهج البحث

تمّ استخدام المنهج الوصفي الذي يحاول وصف واقع الرقابة الداخلية في البلديات الكبرى لمحافظة الخليل، ويحاول المنهج الوصفي ان يفسّر ويقيم الرقابة الداخلية الادارية التي تتم في البلديات، وبغرض التوصل الى نتائج تدعم اهداف البحث، فقد تم استخدام مصدرين اساسيين للمعلومات، هما:

- **المصادر الثانوية:** لجأت الباحثة في معالجة الإطار النظري للبحث إلى مصادر البيانات الثانوية من خلال : الكتب والمراجع العربية والأجنبية ذات العلاقة، الدوريات والمقالات والتقارير، والأبحاث والدراسات السابقة التي تناولت موضوع البحث، والمطالعة في مواقع الانترنت المختلفة.

- **المصادر الأولية:** لمعالجة الجوانب التحليلية لموضوع البحث لجأت الباحثة إلى جمع

البيانات الأولية من خلال الأدوات الآتية :

1. الاستبانة كأداة رئيسة للبحث، صُممت خصيصا لهذا الغرض، ووزعت على الموظفين

الرقابيين بدوائر الرقابة الداخلية في البلديات الكبرى لمحافظة الخليل.

2. المقابلات الشخصية والمشاهدة من قبل الباحثة.

3.3 مجتمع الدراسة:

يتكون مجتمع الدراسة من جميع مديري و رؤساء الأقسام ورؤساء الشُّعب الذين لهم علاقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية في بلديات محافظة الخليل، والبالغ عددهم (50) في البلديات التي تحمل تصنيف (أ) وتصنيف (ب) حسب وزارة الحكم المحلي في محافظة الخليل، والجدول الآتي يوضح توزيع أفراد مجتمع الدراسة على البلديات المستهدفة وعددها (13 بلدية):

الجدول(3.1): توزيع أفراد مجتمع الدراسة على البلديات

النسبة المئوية	العدد	البلدية
8%	4	إذنا
14%	7	الخليل
8%	4	السموع
8%	4	الظاهرية
4%	2	بني نعيم
8%	4	بيت أمر
8%	4	ترقوميا
4%	2	تقوح
8%	4	حاحول
10%	5	دورا
8%	4	سعير
4%	2	صوريف
8%	4	يطا
100%	50	المجموع

3.4 عينة الدراسة:

تم استخدام أسلوب المسح الشامل، حيث تم توزيع 50 أداة واستبانة، وقد تم استرداد (46) أداة ، وبذلك تكون نسبة الاسترداد (92%) والجدول التالي يوضح خصائص مجتمع الدراسة:

الجدول(3.2): خصائص مجتمع الدراسة

المتغير	الفئة	العدد	النسبة المئوية
الجنس	ذكر	38	82.6
	أنثى	8	17.4
	المجموع	46	100.0
المؤهل العلمي	دبلوم	2	4.3
	بكالوريوس	34	73.9
	دراسات عليا	10	21.7
التخصص العلمي	المجموع	46	100.0
	علوم إدارية	28	60.9
	علوم هندسية	8	17.4
المسمى الوظيفي	أخرى	10	21.7
	المجموع	46	100.0
	مدير	20	43.5
سنوات الخبرة	رئيس قسم	12	26.1
	رئيس شعبة	4	8.7
	أخرى	10	21.7
البلدية	المجموع	46	100.0
	أقل من 5 سنوات	8	17.4
	من 5-10 سنوات	12	26.1
البلدية	من 11-15 سنة	10	21.7
	من 16 سنة فأكثر	16	34.8
	المجموع	46	100.0
البلدية	إذنا	4	8.7
	الخليل	4	8.7

8.7	4	السموع	
8.7	4	الظاهرية	
4.3	2	بني نعيم	
8.7	4	بيت أمر	
8.7	4	ترقوميا	
4.3	2	تقوح	
8.7	4	ححول	
8.7	4	دورا	
8.7	4	سعير	
4.3	2	صوريف	
8.7	4	يطا	
100.0	46	المجموع	
8.7	4	أ	تصنيف البلدية
91.3	42	ب	
100.0	46	المجموع	
8.7	4	نعم	وجود قسم للرقابة الداخلية
91.3	42	لا	
100.0	46	المجموع	
60.9	28	رقابة مالية	نوع الرقابة التي تمارسها البلدية
56.5	26	رقابة إدارية	
26.1	12	رقابة خارجية	
0	0	أخرى	
100.0	46	المجموع	
43.5	20	وزارة الحكم المحلي	الجهة التي تقوم بالرقابة
8.7	4	ديوان الرقابة المالية والادارية	
26	12	كلاهما	
21.8	10	عدم تطبيق	
100	46	المجموع	
87.0	40	نعم	التعاقد مع مدقق خارجي
13.0	6	لا	

100.0	46	المجموع	
-------	----	---------	--

3.5 أداة الدراسة

استخدمت الباحثة أداة الاستبانة لقياس تطبيقات الرقابة الداخلية وتطبيقاتها في بلديات محافظة الخليل وسُبل تطويرها، والتي تكونت من (61) فقرة مقسمة إلى (7) مجالات، وتنقسم الاستبانة إلى أربعة أقسام، القسم الأول متعلق بالمعلومات العامة للمبحوثين والبلديات، القسم الثاني متعلق بالعناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في البلديات، القسم الثالث متعلق بمدى تطبيق البلديات لأنظمة وإجراءات الرقابة الداخلية الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني، والمتعلقة ب(شؤون الموظفين، قرارات المجلس البلدي، الشؤون القانونية، الخطط الاستراتيجية، خدمات مركز الجمهور)، والقسم الرابع يتعلق بالإجراءات العامة المكتملة للإجراءات السابقة، والتي تشمل التأمين على ممتلكات المؤسسة من التلاعب والاختلاس، وتندرج الإجابة عن الفقرات كالتالي: الإجابة(لا=1)، الإجابة(نعم=2).

3.6 صدق الأداة

للارتقاء بمستوى الاستبانة ولضمان تحقيقها للأهداف التي وضعت من أجلها، تمت مراجعتها وتحكيمها من قبل عدد من الأكاديميين والمتخصصين في مجال الدراسة، كما تم استشارة اختصاصيين في مجال الإحصاء من أجل عملية إدخال البيانات وتحليلها. وفي ضوء ملاحظات المحكمين تم تعديل بعض عبارات الاستبانة كي تصبح أكثر وضوحاً من حيث الصياغة وانتماؤها للمحاور التي تندرج تحتها.

من ناحية أخرى تم حساب معاملات الاستخراج بطريقة التحليل العاملي، والتي تعبر عن قوة العلاقة بين كل فقرة من فقرات محاور أداة الدراسة مع الدرجة الكلية، لذلك المحور الذي تنتمي إليه الفقرة، وتتميز أداة الدراسة بأنها تتمتع بدرجة صدق عالٍ عندما تكون جميع معاملات الاستخراج

او معظمها أكبر من (0.5) ، وبالتالي ذلك يدل على زيادة الاتساق أو التناسق الداخلي للفقرات داخل هذا المجال أو المحور. و يتضح من الجدول أدناه بأن معظم معاملات الاستخراج أعلى من (0.5) فيما يتعلق بأداة الدراسة المستخدمة، مما يدل على تمتع أداة الدراسة بصدق عالٍ، وأن أداة الدراسة المستخدمة قادرة بدرجة مرتفعة على تحقيق الأهداف التي وُضعت من أجلها، والجدول الآتي يوضح نتائج معاملات الاستخراج.

جدول رقم (3.3): مصفوفة قيم معاملات الاستخراج لمجالات أداة الدراسة

المجال	معاملات الاستخراج (أدنى قيمة-أعلى قيمة)	الفقرات التي معاملها أقل من 0.5
مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية	0.90-0.57	الفقرة رقم 5
مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بشؤون الموظفين	0.98-0.56	-----
مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي	0.83-0.53	الفقرة رقم 36
مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون القانونية	0.87-0.61	-----
مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية	0.96-0.55	الفقرة رقم 53
مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور	0.84-0.75	-----
مدى تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني	0.99-0.76	-----

3.7 ثبات الأداة

ثبات أداة الدراسة يُعبّر عن مدى تجانس و تناسق(اتساق) إجابات المبحوثين على فقرات أداة الدراسة وعباراتها ومدى دقة إجاباتهم، وبالتالي أن تعطي أداة الدراسة النتائج نفسها إذا أعيد تطبيقها في الظروف نفسها مرة أخرى؛ لذلك و لقياس ثبات أداة الدراسة تم قياس الثبات لمجالات أداة الدراسة؛ بالإضافة إلى الدرجة الكلية للمجالات والفقرات باستخدام معاملات الثبات (كرونباخ ألفا) وكانت النتائج على النحو الآتي :

جدول رقم(3.4): معاملات الثبات كرونباخ ألفا

معامل الثبات ألفا كرونباخ	عدد الفقرات	المجال
*0.71	10	مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية
0.89	25	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بشؤون الموظفين
**0.77	4	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي
0.84	5	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون القانونية
0.91	9	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية
0.91	4	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور
0.72	4	مدى تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني
0.94	61	الدرجة الكلية

* بعد حذف الفقرات وتعديلها 6، 7، 8.

** بعد حذف الفقرة وتعديلها 36.

كما يتضح من الجدول السابق تراوحت قيم معاملات الثبات (0.71_0.91) عند مجالات الدراسة، كما بلغت قيمة معامل الثبات الكلية (0.94)، مما يدل على أن أداة الدراسة الحالية قادرة على إعادة إنتاج (94%) من البيانات و النتائج الحالية فيما لو تم إعادة القياس والبحث واستخدامها مرة أخرى بالظروف نفسها، وهذه القيم اعتبرت مناسبة لأغراض الدراسة، والأهداف التي وُضعت هذه المجالات وقراراتها من أجلها.

3.8 خطوات تطبيق الدراسة:

1. بعد التأكد من صدق أداة الدراسة طبعت الباحثة ووزعت (50 استبانة) على أفراد مجتمع الدراسة.
2. عبأً المبحوثون الاستبانة بما هو مطلوب منهم، وبعد ذلك جمعتها الباحثة منهم، وقد بلغت الاستبانات المسترجعة (46) استبانة بنسبة استرداد 92%.
3. قامت الباحثة بإدخال الاستبانات إلى جهاز الحاسوب لتحليل النتائج باستخدام برنامج التحليل الإحصائي SPSS.

3.9 متغيرات الدراسة

المتغيرات الديمغرافية: (الجنس، المؤهل العلمي، التخصص العلمي، المسمى الوظيفي، سنوات الخبرة، البلدية، تصنيف البلدية، وجود قسم للرقابة الداخلية، التعاقد مع مدقق خارجي).
مجالات الدراسة:

1. مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية.
2. مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بشؤون الموظفين.
3. مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي.

4. مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون القانونية.

5. مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية.

6. مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور.

7. مدى تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني.

3.10 المعالجة الإحصائية

بعد جمع بيانات الدراسة، راجعتها الباحثة تمهيداً لإدخالها إلى الحاسوب، وقد تم إدخالها للحاسوب بإعطائها أرقاماً معينة، أي بتحويل الإجابات اللفظية إلى رقمية، وتدرج الإجابة عن الفقرات كالتالي: الإجابة (لا = 1)، والإجابة (نعم = 2)، بحيث كلما زادت نسبة الإجابة ب (نعم) زادت درجة تطبيقات الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل وسُبل تطويرها.

وقد تمت المعالجة الإحصائية اللازمة للبيانات باستخراج الأعداد والنسب المئوية، وتم استخدام معادلة الثبات كرونباخ ألفا لفحص ثبات أداة الدراسة ومعاملات الاستخراج بطريقة التحليل العاملي لفحص صدق أداة الدراسة، وذلك باستخدام الحاسوب اعتماداً على برنامج الرزم الإحصائية .SPSS

مفتاح التصحيح

جدول رقم (3.5): مفتاح تصحيح النسب

المستوى	النسبة المئوية
منخفضة جدا	من 0-25%
منخفضة	من 26% _ 50%
متوسطة	من 51% _ 75%
مرتفعة	من 76% فأكثر

الفصل الرابع

تحليل البيانات والإجابة على أسئلة الدراسة وعرض نتائج

الدراسة الميدانية

4.1 أسئلة الدراسة:

4.1.1 السؤال الرئيسي الأول:

ما واقع تطبيقات الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل ؟

يتفرع عنها الأسئلة الفرعية الآتية :

السؤال الأول: ما مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية في البلديات؟

الجدول الآتي يوضح الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة

بالعناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية في البلديات:

الجدول رقم (4.1): العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل

الرقم	العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية		نعم		لا	
	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد
1.			95.7%	44	4.3%	2
	يوجد هيكل تنظيمي مصادق من قبل وزارة الحكم المحلي					
2.			56.5%	26	43.5%	20
	وجود اوصاف وظيفية مكتملة للموظفين محفوظة في سجل كل موظف					
3.			43.5%	20	56.5%	26
	يوجد تحديد دقيق للمسؤوليات التي يجب على الموظف القيام بها					
4.			56.5%	26	43.5%	20
	يوجد قوانين وتعليمات ولوائح واضحة لطبيعة عمل الموظف					
5.			65.2%	30	34.8%	16
	يتم تطبيق سياسات الاختيار والتعيين بشكل موضوعي					
6.			69.6%	32	30.4%	14
	وجود نظام محاسبي متكامل					
7.			21.7%	10	78.3%	36
	وجود وتطبيق معايير دقيقة لقياس الأداء وتقييمه					
8.			30.4%	14	69.6%	32
	توجد دائرة مستقلة معنية بالقيام بعملية الرقابة الداخلية الادارية على الموظف					

21.7%	10	78.3%	36	استخدام وسائل رقابة مالية مناسبة	.9
34.8%	16	65.2%	30	استخدام وسائل رقابة ادارية مناسبة	.10
41.7%	192	58.3%	268	الدرجة الكلية	

من نتائج الجدول السابق يتضح أنّ درجة توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية في

البلديات متوسطة بنسبة (58.3%).

ويتضح ايضا أن درجة التوفر مرتفعة فيما يتعلق بوجود هيكل تنظيمي مصادق من قبل وزارة الحكم

المحلي (95.7%).

ويتضح أن درجة التطبيق منخفضة فيما يتعلق بوجود دائرة مستقلة معنية بالقيام بعملية الرقابة

الداخلية الادارية على الموظف (30.4%)، و منخفضة جدا فيما يتعلق بوجود وتطبيق معايير دقيقة

لقياس الأداء وتقييمه (21.7%).

السؤال الثاني: ما مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الادارية والتنظيمية الموضوعة

من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بما يلي:(شؤون الموظفين ،قرارات المجلس

البلدي، الشؤون القانونية، الخطط الاستراتيجية، خدمات مركز خدمة الجمهور)؟

ويتفرع عنه الأسئلة الفرعية الآتية:

أولاً: ما مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من قبل

وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بشؤون الموظفين؟

الجدول الآتي يوضح الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة

بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين:

الجدول رقم(4.2): إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين

الرقم	إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين		نعم		لا	
	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
11.	44	95.7%	2	4.3%	هل يتم مراجعة سجل الدوام اليديوي أو المحوسب لضبط مواعيد حضور الموظفين وانصرافهم؟	
12.	44	95.7%	2	4.3%	هل يتم مراجعة نتائج كشف الدوام؟	
13.	46	100.0%	0	0.0%	هل يتم مراجعة الإجازة وترصيدها في ملف إجازات الموظف حسب نوع الإجازة؟	
14.	38	82.6%	8	17.4%	هل يتم مراجعة المغادرة وبيان نوعها رسمية كانت ام خاصة؟	
15.	40	87.0%	6	13.0%	هل يتم مراجعة سجل العمل الاضافي مع وجود موافقة مسبقة للعمل الاضافي؟	
16.	36	78.3%	10	21.7%	هل يتم مراجعة ملفات الموظفين من حيث اكتمالها للوثائق المطلوبة ومطابقتها للهيكل التنظيمي للبلدية؟	

13.0%	6	87.0%	40	17. هل يتم مراجعة العلاوات حسب النظام وحسب قرارات المجلس البلدي؟
8.7%	4	91.3%	42	18. هل يتم مراجعة الخصومات حسب النظام وحسب قرارات المجلس البلدي؟
8.7%	4	91.3%	42	19. هل يتم مراجعة عقود الموظفين ومدى استمراريتها؟
8.7%	4	91.3%	42	20. هل يتم مراجعة سجلات الموظفين لحالات الفصل وإنهاء الخدمات والية احتساب المستحقات؟
8.7%	4	91.3%	42	21. هل يتم مراجعة عمليات تسكين الموظفين حسب النظام؟
43.5%	20	56.5%	26	22. هل يتم مراجعة وجود اوصاف وظيفية مكتملة في سجل الموظفين؟
52.2%	24	47.8%	22	23. هل يتم مراجعة إجراءات تحديد الحاجة الى موظفين جدد؟
17.4%	8	82.6%	38	24. هل يتم مراجعة إجراءات اعلان الجريدة وتوضيح مواصفات الوظيفة المعلن عنها؟
26.1%	12	73.9%	34	25. هل يتم مراجعة إجراءات فحص المتقدمين للوظيفة؟
34.8%	16	65.2%	30	26. هل يتم مراجعة استكمال إجراءات التعيين والتدريب مع وجود دليل ارشادي للموظف؟
8.7%	4	91.3%	42	27. هل يتم مراجعة تثبيت الدرجات عند التعيين؟
8.7%	4	91.3%	42	28. هل يتم مراجعة التأمينات العامة الخاصة بالموظفين؟
17.4%	8	82.6%	38	29. هل يتم مراجعة توفر خدمات التأمين الصحي سواء الحكومي أو الخاص؟
34.8%	16	65.2%	30	30. هل يتم مراجعة الكفالات المطلوبة من الموظفين؟
43.5%	20	56.5%	26	31. هل يتم مراجعة برامج التدريب المحلية

				والخارجية؟
39.1%	18	60.9%	28	32. هل يتم مراجعة آلية اختيار الموظفين؟
82.6%	38	17.4%	8	33. هل يتم مراجعة تقارير الاستفادة من الدورات؟
69.6%	32	30.4%	14	34. هل يتم مراجعة آلية تقييم الاداء الحالية؟
56.5%	26	43.5%	20	35. هل يتم مراجعة نتائج تقييم الموظفين ؟
25.7%	296	74.3%	854	الدرجة الكلية

يتضح من نتائج الجدول السابق أن درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية

والتنظيمية الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بشؤون الموظفين متوسطة بنسبة (74.3%).

كما يتضح أن درجة التطبيق مرتفعة فيما يتعلق بمراجعة الإجازة وترصيداها في ملف إجازات الموظف حسب نوع الإجازة (100%).

و يتضح أن درجة التطبيق منخفضة فيما يتعلق بمراجعة آلية تقييم الاداء الحالية (30.4%)، كما يتضح أن درجة التطبيق منخفضة جدا فيما يتعلق بمراجعة تقارير الاستفادة من الدورات (17.4%).

ثانيا: ما مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بقرارات المجلس البلدي؟

الجدول الآتي يوضح الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي:

الجدول رقم (4.3): إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي

الرقم	إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بقرارات	نعم	لا
-------	--	-----	----

النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	المجلس البلدي	
30.4%	14	69.6%	32	هل يتم الحصول على نسخة من كل اجتماع مجلس بلدي؟	36.
34.8%	16	65.2%	30	هل يتم مراجعة القرارات الحالية والسابقة لمتابعة تنفيذ ما جاء فيها؟	37.
47.8%	22	52.2%	24	هل يتم مراجعة النواحي القانونية والادارية التي يمكن اغفالها في قرارات المجلس البلدي؟	38.
30.4%	14	69.6%	32	هل يتم مراجعة التزام الدوائر والاقسام بتطبيق قرارات المجلس البلدي من خلال مراجعة الإجراءات التي تم اخذها في كل دائرة أو قسم ؟	39.
35.9%	66	64.1%	118	الدرجة الكلية	

يتضح من نتائج الجدول السابق أن درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية

والتنظيمية الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بقرارات المجلس البلدي

متوسطة بنسبة (64.1%).

ويتضح أن درجة التطبيق متوسطة فيما يتعلق بالحصول على نسخة من كل اجتماع مجلس بلدي

(69.6%)، و مراجعة التزام الدوائر والاقسام بتطبيق قرارات المجلس البلدي من خلال مراجعة

الإجراءات التي تم اخذها في كل دائرة أو قسم (69.6%)، و مراجعة القرارات الحالية والسابقة

لمتابعة تنفيذ ما جاء فيها (65.2%) و كانت أدنى الدرجات فيما يتعلق بمراجعة النواحي القانونية

والادارية التي يمكن اغفالها في قرارات المجلس البلدي (52.2%) وهي متوسطة أيضاً.

ثالثاً: ما مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من قبل

وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بالشؤون القانونية؟

الجدول الآتي يوضح الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة

بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بالشؤون القانونية:

الجدول رقم(4.4): إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بالشؤون القانونية

الرقم	إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بالشؤون القانونية			
	نعم		لا	
	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
40.	32	69.6%	14	30.4%
هل يتم مراجعة المعاملات المرسلة الى الشؤون القانونية؟				
41.	24	52.2%	22	47.8%
هل يتم مراجعة تصنيف القضايا حسب الموضوع والدائرة والقسم؟				
42.	26	56.5%	20	43.5%
هل يتم مراجعة تاريخ ارسال كل معاملة وتاريخ استلام الردود واتخاذ الاجراء المناسب؟				
43.	22	47.8%	24	52.2%
هل يتم مراجعة الردود ومدى تكرار مواضيعها؟				
44.	26	56.5%	20	43.5%
هل يتم مراجعة ارشفة سجلات الشؤون القانونية ومدى سهولة الوصول الى البيانات والمعلومات فيها؟				
الدرجة الكلية	130	56.5%	100	43.5%

يتضح من نتائج الجدول السابق أنّ درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية

والتنظيمية الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بالشؤون القانونية متوسطة

بنسبة(56.5%).

كما يتضح بأن درجة التطبيق متوسطة فيما يتعلق بمراجعة المعاملات المرسله الى الشؤون القانونية(69.6%). ويتضح ايضا أن أدنى الدرجات هي المتعلقة بمراجعة الردود ومدى تكرار مواضيعها(47.8%) وهي منخفضة.

رابعا: ما مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعه من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بالخطط الاستراتيجية؟

الجدول الآتي يوضح الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية:

الجدول رقم(4.5): إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية

الرقم	إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية		نعم		لا	
	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
45.	36	78.3%	10	21.7%	هل يتم مراجعة اعتماد الخطة الاستراتيجية وفق دليل اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي ؟	
46.	36	78.3%	10	21.7%	هل يتم مراجعة اعتماد تحديث الخطة الاستراتيجية وفق دليل اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي؟	
47.	30	65.2%	16	34.8%	هل يتم مراجعة عمليات التحديث تتم التي سنويا وفق مبادا المشاركة ؟	
48.	34	73.9%	12	26.1%	هل يتم مراجعة التحديث الذي تم على الخطط لا يتعارض مع جوهر الرؤية للبلدية؟	
49.	24	52.2%	22	47.8%	هل يتم مراجعة جداول التقييم والمتابعة وتحديثها سنويا؟	
50.	36	78.3%	10	21.7%	هل يتم مراجعة المشاريع المدرجة في الخطة وتماشيها مع الموازنة؟	

52.2%	24	47.8%	22	51. هل يتم مراجعة تنفيذ المشاريع حسب الاولويات في الخطة ؟
52.2%	24	47.8%	22	52. هل يتم تناغم قرارات المجلس المتعلقة بالمشاريع من الخطة الاستراتيجية ؟
34.8%	16	65.2%	30	53. هل يتم مراجعة الخطط للدوائر والاقسام فيما يتعلق بمشاريع الخطة الاستراتيجية والتطوير المؤسسي؟
34.8%	144	65.2%	270	الدرجة الكلية

يتضح من نتائج الجدول السابق أنّ درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بالخطط الاستراتيجية متوسطة بنسبة (65.2%).

و يتضح أنّ درجة التطبيق مرتفعة فيما يتعلق بمراجعة اعتماد تحديث الخطة الاستراتيجية وفق دليل اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي (82.6%).

و يتضح أنّ درجة التطبيق منخفضة فيما يتعلق بمراجعة تنفيذ المشاريع حسب الاولويات في الخطة (47.8%)، و تناغم قرارات المجلس المتعلقة بالمشاريع من الخطة الاستراتيجية (47.8%).

خامسا: ما مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من

قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور؟

الجدول الآتي يوضح الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور:

الجدول رقم (4.6): إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور

الرقم	إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة	نعم	لا
-------	--	-----	----

النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	بخدمات مركز خدمة الجمهور	
34.8%	16	65.2%	30	هل يتم مراجعة وجود دليل إجراءات لمركز خدمات الجمهور؟	.54
34.8%	16	65.2%	30	هل يتم مراجعة ضرورة وجود نسخ لدى موظفي مركز خدمات الجمهور؟	.55
39.1%	18	60.9%	28	هل يتم مراجعة فهم الموظفين للدليل والعمل فيه؟	.56
39.1%	18	60.9%	28	هل يتم طباعة دليل مركز خدمات الجمهور للمواطنين؟	.57
37.0%	68	63.0%	116	الدرجة الكلية	

من نتائج الجدول السابق يتضح أنّ درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور متوسطة بنسبة (63%).

و يتضح أنّ درجة التطبيق متوسطة فيما يتعلق بمراجعة وجود دليل إجراءات لمركز خدمات الجمهور (65.2%)، و مراجعة ضرورة وجود نسخ لدى موظفي مركز خدمات الجمهور (65.2%)، و مراجعة فهم الموظفين للدليل والعمل فيه (60.9%)، و طباعة دليل مركز خدمات الجمهور للمواطنين (60.9%).

السؤال الثالث: ما مدى تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني؟

الجدول الآتي يوضح الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن فقرات أداة الدراسة المتعلقة بالإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني:

الجدول رقم(4.7): الإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني

الرقم	الإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني	نعم		لا	
		العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
58.	هل يتم مراجعة وجود تأمين على ممتلكات المؤسسة المختلفة؟	42	91.3%	4	8.7%
59.	هل يتم مراجعة وجود تأمينات العمال والاحطار المختلفة؟	42	91.3%	4	8.7%
60.	هل يتم مراجعة وجود كفالات أمناء الصناديق؟	34	73.9%	12	26.1%
61.	هل يتم مراجعة وجود تأمين على النقد في الصناديق وفي أثناء النقل ؟	28	60.9%	18	39.1%
	الدرجة الكلية	146	79.3%	38	20.7%

يتضح من نتائج الجدول السابق أن درجة تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعية من قبل

وزارة الحكم المحلي الفلسطيني مرتفعة بنسبة(79.3%).

ويتضح أنّ درجة التطبيق مرتفعة جدا فيما يتعلق بمراجعة وجود تأمين على ممتلكات المؤسسة

المختلفة(91.3%)، و مراجعة وجود تأمينات العمال والأخطار المختلفة(91.3%)، كما يتضح أنّ

درجة التطبيق متوسطة فيما يتعلق بمراجعة وجود كفالات أمناء الصناديق(73.9%)، و مراجعة

وجود تأمين على النقد في الصناديق وفي أثناء النقل(60.9%).

الجدول التالي يوضح الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين عن مجالات الدراسة:

الجدول رقم(4.8):الأعداد والنسب المئوية لإجابات المبحوثين على مجالات الدراسة

لا		نعم		المجال
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
41.7%	192	58.3%	268	مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية
25.7%	296	74.3%	854	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بشؤون الموظفين
35.9%	66	64.1%	118	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي
43.5%	100	56.5%	130	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون القانونية
34.8%	144	65.2%	270	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية
37.0%	68	63.0%	116	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور
20.7%	38	79.3%	146	مدى تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني

يتضح من الجدول السابق أنّ أعلى الدرجات هي درجة تطبيق البلديات للإجراءات العامة

الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني(79.3%) وهي مرتفعة، يليها درجة تطبيق

البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بشؤون الموظفين(74.3%) وهي

متوسطة، ثم درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالخطط

الاستراتيجية(65.2%) وهي متوسطة، ثم درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية

والتنظيمية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي(64.1%) وهي متوسطة، يليها درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور(63%) وهي متوسطة، ثم درجة توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية(58.3%) وهي متوسطة، وأخيرا درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون القانونية(56.5%) وهي متوسطة.

الجدول رقم(4.9): درجات تطبيق مجالات الدراسة حسب البلديات

مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون القانونية	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي	مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بقرارات الموظفين	مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية	مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية	البلدية/المجال
37.5%	75.0%	88.9%	60.0%	87.5%	76.0%	75.0%	إذنا
50.0%	21.4%	15.9%	34.3%	35.7%	36.6%	20.0%	الخليل
50.0%	37.5%	94.4%	40.0%	50.0%	62.0%	35.0%	السموع
100.0%	100.0%	88.9%	100.0%	87.5%	92.0%	80.0%	الظاهرية
100.0%	100.0%	100.0%	20.0%	100.0%	84.0%	50.0%	بني نعيم
50.0%	0.0%	44.4%	10.0%	62.5%	66.0%	60.0%	بيت أمر
100.0%	0.0%	100.0%	70.0%	87.5%	86.0%	70.0%	ترقوميا
100.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	76.0%	70.0%	تفوح
100.0%	100.0%	50.0%	60.0%	50.0%	80.0%	45.0%	ححول
70.0%	30.0%	40.0%	40.0%	10.0%	49.6%	40.0%	دورا
62.5%	87.5%	22.2%	50.0%	37.5%	44.0%	45.0%	سعير

75.0%	100.0%	88.9%	100.0%	100.0%	92.0%	90.0%	صوريف
100.0%	100.0%	88.9%	40.0%	50.0%	96.0%	70.0%	يطا

1. من الجدول السابق يتضح بأنه فيما يتعلق بمدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة

الداخلية، كانت اكثر البلديات هي بلدية صوريف بنسبة(90%) وكانت أدنى البلديات بلدية(الخليل) بنسبة(20%).

2. و فيما يتعلق بمدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بشؤون

الموظفين، كانت اكثر البلديات هي بلدية يطا بنسبة(96%) وكانت أدنى البلديات بلدية(الخليل) بنسبة(36%).

3. و فيما يتعلق بمدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بقرارات

المجلس البلدي، كانت اكثر البلديات هي بلدية بني نعيم وتفوح وصوريف بنسبة(100%) لكل منها وكانت أدنى البلديات بلدية(الخليل) بنسبة(35.7%).

4. و فيما يتعلق بمدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون

القانونية، كانت اكثر البلديات هي بلدية الظاهرية وتفوح وصوريف بنسبة(100%) لكل منها وكانت أدنى البلديات بلدية(بيت أمر) بنسبة(10%).

5. و فيما يتعلق بمدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالخطط

الاستراتيجية، كانت اكثر البلديات هي بلدية بني نعيم وترقوميا بنسبة(100%) لكل منها وكانت أدنى البلديات بلدية(تفوح) بنسبة(0%).

6. و فيما يتعلق بمدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بخدمات

مركز خدمة الجمهور، كانت اكثر البلديات هي بلدية الظاهرية و بني نعيم و تفوح و حلحول و صوريف و يطا بنسبة(100%) لكل منها وكانت أدنى البلديات بلدية(بيت أمر و ترقوميا)

بنسبة(0%) لكل منها.

7. و فيما يتعلق بمدى تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني، كانت أكثر البلديات هي بلدية يطا و بني نعيم و ترقوميا و تفوح و لحول و الظاهرية بنسبة (100%) وكانت أدنى البلديات بلدية (إذنا) بنسبة (37.5%).

4.2 المقابلات الشخصية

إثناء عمل الاستبانة يوجد فيها سؤالين ، قامت الباحثة بعمل مقابلات شخصية سؤالين مفتوحين حيث تم عمل (15) مقابلة شخصية ممن لهم علاقة مباشرة في البلديات موضوع الدراسة، بمعدل مقابلة شخصية لكل بلدية ،بالإضافة الى عمل مقابلة لرئيس قسم الرقابة في الادارة العامة للرقابة على الحكم المحلي ، ومقابلة لموظف التدقيق على البلديات من قبل مديرية الحكم المحلي فرع الخليل حيث شملت هذه المقابلات على سؤالين ، وكانت نتائج هذه الاجابات تكمن في الاسئلة الآتية:

السؤال الرئيسي الثاني:

أ. ما هي معوقات تطبيق الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل؟

تكمن ابرز الاقتراحات الخاصة بهذه المعوقات حسب اجابة المبحوثين في الآتي:

1. عدم وضوح سياسات الرقابة الداخلية من قبل وزارة الحكم المحلي .
2. تجاوزات المجلس البلدي .
3. غياب دور الرقابة الادارية لدى السلطة .
4. عدم كفاءة القائمين على عملية الرقابة وقلة خبرتهم وعدم كفاية عددهم .
5. عدم وجود دوائر مستقلة بالرقابة الداخلية.
6. عدم وجود قانون ملزم من الحكم المحلي بوجود دوائر مستقلة.

7. عدم وجود نظام الثوابت والعقاب.

8. تخوف الموظفين من وجود وحدة رقابة داخلية.

ب. ما هي سبل تطوير أنظمة الرقابة الداخلية في البلديات الفلسطينية؟

يمكن تلخيص أبرز الاقتراحات الخاصة بعملية سبل تطوير الرقابة حسب اجابة المبحوثين

في الآتي:

1. انشاء دوائر مستقلة للرقابة الداخلية داخل البلديات وان تكون تبعيتها للمجلس البلدي
2. وجود كوادر مؤهلة ومدربة للقيام بعملية الرقابة الداخلية.
3. اعتماد تقارير الرقابة الداخلية سواء كانت سلبية او ايجابية واخذ التغذية الراجعة من هذه التقارير.
4. تدريب الموظفين العاملين كافة في البلديات على الاعمال المنوطة بهم ، وكذلك الالتزام بكتابة التقارير اللازمة لتسليمها لدائرة الرقابة الداخلية .
5. تدريب اعضاء المجلس البلدي وتوعيتهم بأهمية وحدة الرقابة الداخلية.

الفصل الخامس

مناقشة نتائج الدراسة والتوصيات

5.1 ملخص النتائج والاستنتاجات

بعد إجراء هذه الدراسة، التي هدفت إلى دراسة درجة تطبيقات الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل وسبل تطويرها، فقد توصلت الباحثة إلى النتائج الآتية:

المجال الاول:واقع تطبيقات الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل .

تبين أنّ درجة توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية في البلديات متوسطة .

وتبين ايضاً أنّ درجة التوفر مرتفعة فيما يتعلق بوجود هيكل تنظيمي مصادق من قبل وزارة

الحكم المحلي .

وتبين أنّ درجة التطبيق منخفضة فيما يتعلق بوجود دائرة مستقلة معنية بالقيام بعملية الرقابة

الداخلية الادارية على الموظف، و منخفضة جدا فيما يتعلق بوجود وتطبيق معايير دقيقة لقياس

الاداء وتقييمه

وتعزو الباحثة ذلك الى ان الهيكل التنظيمي مصادق في معظم البلديات ،لانه من متطلبات

التصديق على الموازنة السنوية ،اما فيما يخص المقومات الاخرى فهي متوسطة بسبب عدم وجود

دائرة موارد بشرية متخصصة في البلديات، وعدم وجود دائرة مستقلة للرقابة الداخلية ،وعدم الالتزام

البلديات بالقوانين والتعليمات واللوائح الخاصة بعمل كل موظف.:

المجال الثاني: مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية والإدارية والتنظيمية الموضوعة

من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بشؤون الموظفين

تبين أنّ درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية والإدارية والتنظيمية الموضوعة من

قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بشؤون الموظفين متوسطة .

و تبين ايضاً أنّ درجة التطبيق مرتفعة فيما يتعلق بمراجعة الإجازة ورصدها في ملف

إجازات الموظف حسب نوع الإجازة.

وتبين أنّ درجة التطبيق منخفضة فيما يتعلق بمراجعة آلية تقييم الاداء الحالية، كما تبين أن درجة التطبيق منخفضة جدا فيما يتعلق بمراجعة تقارير الاستفادة من الدورات.

وتعزو الباحثة ذلك الى عدم وجود هياكل تنظيمية مطبقة داخل البلديات ، وعدم وجود دوائر للموارد البشرية داخل البلديات تقوم باعمالها على اكمل وجه، وان وجدت دائرة الموارد البشرية ضعف الكادر الذي يقوم بهذه الاعمال، بالاضافة الى عدم وجود قانون يلزم البلديات بالامور والاجراءات المتعلقة بشؤون الموظفين ، مما انعكس سلبا على نظم الرقابة الداخلية .

لمجال الثالث: مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بقرارات المجلس البلدي تبين أنّ درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بقرارات المجلس البلدي متوسطة .

وتبين أنّ درجة التطبيق متوسطة فيما يتعلق بالحصول على نسخة من كل اجتماع مجلس بلدي، و مراجعة التزام الدوائر والاقسام بتطبيق قرارات المجلس البلدي من خلال مراجعة الإجراءات التي تم اخذها في كل دائرة أو قسم، و مراجعة القرارات الحالية والسابقة لمتابعة تنفيذ ما جاء فيها، و كانت أدنى الدرجات فيما يتعلق بمراجعة النواحي القانونية والادارية التي يمكن اغفالها في قرارات المجلس البلدي، وهي متوسطة أيضا.

وتعزو الباحثة ذلك الى ضعف المجالس البلدية وتخوفهم من تسرب القرارات اعتقاداً من المجلس بأنها قرارات سرية للغاية، وكذلك عدم وعي المجالس البلدية بالقرارات الصادرة، بالاضافة الى عدم ربط الجلسات ببعضها البعض؛ لعدم السماح لاي موظف في البلديات بحضور جلسات المجلس البلدي وعدم القيام بمراجعة الجلسات السابقة.

المجال الرابع: مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من

قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بالشؤون القانونية

تبين أن درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من

قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بالشؤون القانونية متوسطة .

وتبين أن درجة التطبيق متوسطة فيما يتعلق بمراجعة المعاملات المرسلة الى الشؤون

القانونية.

و تبين أن أدنى الدرجات هي المتعلقة بمراجعة الردود ومدى تكرار مواضيعها وهي

منخفضة.

وتعزو الباحثة ذلك الى عدم وجود دائرة قانونية مستقلة بالبلديات وان الامور تتم بطريقة

عشوائية،وان وجدت هذه الدائرة فان الكادر الموجود فيها ضعيف و عدم العرفة بالاعمال الوكالة

اليه.

المجال الخامس: مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة

من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بالخطط الاستراتيجية

تبين أن درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من

قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بالخطط الاستراتيجية متوسطة .

وتبين أن درجة التطبيق مرتفعة فيما يتعلق بمراجعة اعتماد تحديث الخطة الاستراتيجية وفق

دليل اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي.

و تبين أن درجة التطبيق منخفضة فيما يتعلق بمراجعة تنفيذ المشاريع حسب الاولويات في

الخطة، و تناغم قرارات المجلس المتعلقة بالمشاريع من الخطة الاستراتيجية.

وتعزو الباحثة ذلك الى عدم وجود دائرة تخطيط في البلدية ،وضعف الكادر القائم باعمال
الخطط وعدم قيام الحكم المحلي بمراجعة الخطط ،او مراجعة تحديث الخطط على الرغم من أنّ
تصنيف البلديات حسب الاداء(صندوق البلديات) احد بنوده الاساسية تحديث الخطة
الاستراتيجية.

المجال السادس: مدى تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية
الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور
تبين أنّ درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية الموضوعة من
قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني والمتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور متوسطة .
وتبين أنّ درجة التطبيق متوسطة فيما يتعلق بمراجعة وجود دليل إجراءات لمركز خدمات
الجمهور، و مراجعة ضرورة وجود نسخ لدى موظفي مركز خدمات الجمهور، و مراجعة فهم
الموظفين للدليل والعمل فيه، و طباعة دليل مركز خدمات الجمهور للمواطنين.

وتفسر الباحثة ذلك الى عدم قيام الحكم المحلي بمراجعة معاملات مراكز خدمات الجمهور
ووجود مدرّين غير اكفاء بالعمل في مراكز خدمات الجمهور يقومون بالعمل فيه،وباعتبار
الباحثة موظفة في مركز خدمات الجمهور منذ اكثر من 6 سنوات لا يوجد اي شخص يقوم
بالمراقبة على معاملات مركز خدمات الجمهور على الرغم أنّ معظم معاملات البلدية تتم من
خلال المركز وعدم قيام الحكم المحلي او ديوان الموظفين اثناء المراقبة بمعرفة على برنامج
مركز خدمات الجمهور .

المجال السابع: مدى تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعة من قبل وزارة الحكم المحلي
الفلسطيني

تبين أنّ درجة تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني مرتفعة .

وتبين أنّ درجة التطبيق مرتفعة جدا فيما يتعلق بمراجعة وجود تأمين على ممتلكات المؤسسة المختلفة، و مراجعة وجود تأمينات العمال والأخطار المختلفة، كما تبين أن درجة التطبيق متوسطة فيما يتعلق بمراجعة وجود كفالات أمناء الصناديق، و مراجعة وجود تأمين على النقد في الصناديق و في أثناء النقل.

وتفسر الباحثة ذلك بأنّ البلديات تهتم بالامور المالية اكثر من الاهتمام بالامور الادارية والقانونية والتنظيمية حيث ان الاجراءات العامة تصب في الرقابة المالية، وان الرقابة على هذه الامور من قبل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة اكثر من الاهتمام من الامور الاخرى.

وأخيرا تبين أنّ أعلى الدرجات هي درجة تطبيق البلديات للإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني، وهي مرتفعة، يليها درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بشؤون الموظفين وهي متوسطة، ثم درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية، وهي متوسطة، ثم درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي، وهي متوسطة، يليها درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور وهي متوسطة، ثم درجة توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية وهي متوسطة، وأخيرا درجة تطبيق البلديات لإجراءات الرقابة الداخلية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بالشؤون القانونية وهي متوسطة.

واستنادا الى ذلك فإنّ الباحثة تفسر أنّ الاجراءات العامة مرتبطة بالامور المالية وان البلديات تعتقد بان الرقابة لا تتم الا على الامور المالية والسبب في ذلك ضعف الحكم المحلي في التركيز على الامور الادارية، وتركيزه فقط على الامور المالية .

اما بالنسبة لشؤون الموظفين، فهي متوسطة وتعزو الباحثة ذلك الى ضعف الكادر الموجود في شؤون الموظفين وعدم وجود دائرة للموارد البشرية.

اما الخطط، فهي ضعيفة بسبب ضعف القائمين على عملية التخطيط في البلديات، وكذلك عدم وجود متفرغ من الموظفين للقيام بالخطط ، وعدم وجود دوائر تخطيط في البلديات.

اما قرارات المجلس البلدي ،فهي متوسطة، بسبب عدم وعي اعضاء المجالس البلدية باهمية نشر القرار الصادر في الجلسة، واعتبار القرارات سرية للغاية، بالاضافة الى عدم السماح لاي موظف بحضور جلسات المجلس.

اما خدمات الجمهور فتتمثل في ضعف مديري مراكز خدمات الجمهور للقيام بالاعمال الموكلة إليهم وضعف معرفتهم بانظمة مركز خدمات الجمهور ، وعدم اهتمام المجلس البلدي بمركز خدمات الجمهور باعتباره مركز جباية فقط، ونسيان ان اكثر من 90% من معاملات البلدية تتم من خلال المركز، وضعف طاقم الحكم المحلي في عملية الرقابة على مراكز خدمات الجمهور، وكذلك ضعف موظفي ديوان الرقابة على الرقابة على مراكز خدمات الجمهور .

المعوقات التي تواجه الرقابة الداخلية في البلديات حسب راي الباحثة :

- نقص الكادر الوظيفي لدائرة /قسم الرقابة الداخلية.
- قلة الخبرة لدى موظفي وحدة الرقابة الداخلية.
- عدم وعي اعضاء المجلس البلدي بأهمية الرقابة الداخلية.

- عدم ادراك اهمية استحداث وحدة رقابة داخلية مستقلة في البلدية.
- قلة الدورات المهنية المتخصصة لتطوير وحدة الرقابة الداخلية.
- عدم الالتزام بالقوانين الادارية من وزارة الحكم المحلي.
- عدم وجود دليل إجراءات واضح للرقابة الداخلية في البلديات.
- قَدَم الانظمة والقوانين وعدم وجود تحديث لها.
- عدم الزام البلديات بقانون استحداث وحدات رقابة داخلية.
- نقص وعي وزارة الحكم المحلي بأعمال الرقابة الداخلية.
- عدم وجود إجراءات حادة بخصوص البلديات المخالفة للقانون بعدم استحداث وحدات الرقابة الداخلية.

5.2 التوصيات

تُعَدُّ الرقابة الداخلية هي الاساس وصمام الأمان، بحيث يجب التركيز عليها والاهتمام بها باعتبارها الركيزة الاساسية لكل البلديات، حيث تُعدُّ البلديات اللبنة الاساسية في المجتمع، وصلاحها يعني صلاح المجتمع بأكمله، وفسادها يعني فساد المجتمع بأكمله ايضاً، وعليه جاءت اهم التوصيات في هذه الدراسة في النقاط الآتية :

1. وجود دوائر مستقلة للرقابة الداخلية داخل البلديات تكون تبيعتها رئيس البلدية، وتكون هذه

الوحدات حلقة وصل بين الموظفين والادارة العليا من جهة، وبين المدقق الخارجي من جهة اخرى وان تكون هذه التوصية للبلديات.

2. وجود دليل اجراءات مطبق ومفعّل في البلديات للقيام بعملية الرقابة من قبل وزارة الحكم المحلي.

3. وجود كادر مؤهّل ومدرب من القائمين على عملية الرقابة من قبل الحكم المحلي ومن قبل ديوان الرقابة المالية والادارية.

4. وجود موظفين قادرين على كتابة التقارير ورفعها الى دائرة الرقابة من اجل اخذ دائرة الرقابة هذه التقارير سواء كانت سلبية ام ايجابية لرئيس البلدية ولجنة الرقابة المنبثقة من المجلس البلدي.

5. وجود هياكل تنظيمية مصدقة ومطبقة في الهيئات المحلية تشمل دوائر تخطيط وموارد

بشرية وشؤون قانونية، وعدم تصديق الهيكل التنظيمي للبلدية الا بعد التأكد من

التخصصات الموضوعة في الدوائر، وألا يتم من ناحية عشوائية وتكون هذه التوصية لوزارة الحكم المحلي.

6. العمل على ايجاد آلية لتقييم الاداء داخل الهيئات المحلية يمكن من خلالها قياس الاداء الفعلي ومدى اتفائه مع الخطط الموضوعة، وتحديد الانحرافات واسبابها، واتخاذ الاجراءات لتصحيح الأوضاع وتطوير الاعمال داخل الهيئات المحلية وتكون هذه التوصية لرئيس البلدية ولجنة التطوير الاداري المنبثقة من المجلس البلدي.
7. العمل على ايجاد آليات لتشجيع الموظفين الملتزمين بتطبيق القوانين واللوائح من قبل رئيس البلدية ولجنة التطوير الاداري المنبثقة من المجلس البلدي.
8. استحداث نظام الكتروني للقيام بعملية الرقابة بدلا من النظام اليدوي وتكون من خلال وزارة الحكم المحلي وكذلك لديوان الرقابة المالية والادارية.
9. نقل تجارب البلدان الاخرى في عملية الرقابة وعمل ورشات عمل لموظفي الرقابة الداخلية من خلال وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والادارية.
10. الاهتمام باعداد برنامج تقويم سنوي للرقابة الداخلية من اجل تنفيذه ، واخذ التغذية الراجعة منها؛ لمعرفة نقاط القوة والضعف في هذه التقارير لدائرة الرقابة الداخلية في البلديات.
11. ايجاد وسائل للمحاسبة والمساءلة من خلال تحديد العقوبات وتطبيق الاجراءات القانونية بحق المتخلفين من خلال رئيس البلدية ،وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والادارية .
12. امكانية عمل برنامج مُوحد لمتابعة اجراءات الرقابة الداخلية ، بحيث يعمم على جميع البلديات من قبل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والادارية .

قائمة المصادر والمراجع

المراجع العربية:

- .American Institute of Certified Public Accountants .(1973) .AICPA
Fayol, Henri .(1949) .*General And Industrial Management* .(Isaac Pitman، المترجمون)
London
Filipiak, Beata .(2012) .*Internal Control in Local Government Units in Poland* .(المجلد 2)
Public Administration
New York: Mc .(الإصدار rd3) .*The Management Organization* .(1976) .R و C، H، Hicks
Graw Hill Book Company
Nsanganzelu, Amos Japhet; Jagero, Nelson .(2011) .The Levels of Factors that
Contribute towards Efficiency, Effectiveness and Strength of the Internal Control
Systems(ICSs) With Regard to Non-current Assets Safeguard and Management in
International Journal of Acadimic Research in Business .Public Institutions in Tanzania
Vol.1 ، (Issue 3) ، P109-117
Robinson, Mark .(2010) .Financial Control in Australian Government Budgeting .
www.aliqtissadiya.net .(بلا تاريخ) .تم الاسترداد من www.aliqtissadiya.net
Zvi, Haimon .(June, 2003) .Internal auditing in Local government in Israel: status Vvs
effectiveness .*Israel Affairs* . volume 9, Number 4
ابن منظور، لسان العرب، صفحة 1699 .
أبو رحمة، محمد عبد الله .(2008) .مدى توفر مقومات تطبيق نظام الموازنات على أساس الأنشطة (ABB) في
بلديات قطاع غزة: غزة: الجامعة الإسلامية، كلية التجارة والتمويل.
ابو سرعة، عبدالسلام عبد الله .(2010) . "التكامل بين المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية" . الجزائر.
أبو سمرة، سفيان .(2006) . دور البلديات والهيئات المحلية في تنمية المجتمع المحلي. مؤتمر تنمية وتطوير قطاع
غزة مع الانسحاب الاسرائيلي. غزة: الجامعة الاسلامية_ كلية التجارة.
ابو كميل، هناء .(2014) . تقييم فاعلية الرقابة الداخلية في الوزارات الحكومية(رسالة غير منشورة) رسالة ماجستير
في المحاسبة والتمويل. غزة الجامعة الاسلامية.
أحمد، كارلوس .(2011) . تصميم إدارة للمراجعة الداخلية كأداة لتحسين أداء وفعالية المؤسسة. جامعة الجزائر،
كلية العلوم الاقتصادية.
أحمد، وجدان علي .(2010) . دور الرقابة الداخلية والمراجعة الخارجية في تحسين أداء المؤسسة. جامعة الجزائر.
اشتوي، ادريس عبد السلام .(2008) . *المراجعة، معايير وإجراءات* (الإصدار الخامس). بنغازي، ليبيا: دار الكتب
الوطنية.
الاتحاد الدولي للمحاسبين .(2009) . *اصدارات المعايير الدولية للتدقي ورقابة الجودة* . عمان: دار الولاية.
الاركوازي، ليلي جيهان حسين .(2007) . دور الرقابة الداخلية في الحد من ظاهرة التلوث البيئي. كلية الإدارة
والاقتصاد، جامعة بغداد.
البكوع، فيحاء عبد الخالق .(2012) . تفعيل نظم الرقابة الداخلية للحد من ظاهرة الفساد المالي والادري في الوحدات
الخدمية . الموصل.
الجعبري، بهاء يوسف .(2014) . واقع الرقابة الإدارية الداخلية على موظفي مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني
وسبل تطويرها.
الحدر، زهير .(2010) . *علم تدقيق الحسابات* . عمان: دار البداية ناشرون وموزعون.
الحسبان، عطاء الله احمد سويلم .(2009) . *الرقابة الداخلية والتدقيق في بيئة تكنولوجيا المعلومات* . الأردن: دار الولاية
للنشر والتوزيع.
الحكم المحلي .(2011) . *دليل إجراءات توجيهي للرقابة الداخلية في هيئات الحكم المحلي*.
الحكم المحلي .(2014) . *دليل إجراءات توجيهي للرقابة الداخلية في هيئات الحكم المحلي*.
الحكم المحلي .(1997) . *قانون الحكم المحلي*.
الخرشة، ياسين كاسب .(2001) . مدى فاعلية الرقابة الإدارية الداخلية في الشركات الصناعية الأردنية. الجامعة
الأردنية.

الدبيس، فضل. (2000). *تقويم دور ديوان الرقابة و التفتيش الإداري في تحسين الأداء في الدوائر الحكومية في الأردن_دراسة مقارنة*. عمان: الجامعة الأردنية.

الرمحي، محمد عباس. (2009). *مراجعة المعاملات المالية*. الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع.

الصباح، عبد الرحمن. (1997). *مبادئ الرقابة الإدارية: المعايير-التقييم-التصحيح*. دار زهران للنشر والتوزيع.

الصحن، عبد الفتاح؛ أسيد، إسماعيل محمد. (2011). *الرقابة والمراجعة الداخلية*. الاسكندرية: الدار الجامعية.

الصحن، عبد الفتاح؛ الصحن، محمد. (2000). *أصول المراجعة*. مصر: الدار الجامعية.

العامري، صالح محسن؛ الغابي، طاهر محسن منصور. (2007). *الإدارة والأعمال (الإصدار الأول)*. عمان: دار وائل للنشر.

العبادي، ابراهيم يوسف جوبفل. (2014). *دور نظام الرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية الأردنية في ضبط الإنفاق الحكومي*. مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية ، 22.

العبادي، مصطفى راشد. (1999). *تطور المراقبة الداخلية بين النظرية والممارسة العملية في ضوء التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الوحدات الاقتصادية*. المجلة العلمية للاقتصاد ، العدد(1).

العبادي، ابراهيم. (2014). *دور نظام الرقابة الداخلية في الوحدات الحكومية الأردنية في ضبط الانفاق الحكومي*. غزة مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية العدد الثاني.

العتار، و داد. (1974). *مبادئ الإدارة العامة*. القاهرة: دار النهضة العربية.

العلاق، بشير. (1999). *أسس الإدارة المدنية_نظريات ومفاهيم*. عمان: دار اليازوري العلمية.

الغبان، ثائر صبري. (2009). *دور الرقابة الداخلية في ظل نظام المعلومات*. العدد(45).

الفراء، ماجد محمد؛ شاهين، سمر محمد. (يونيو، 2009). *واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الاهلية في قطاع غزة*. المجلد السابع عشر، الصفحات ص571-ص596.

القرآن الكريم، سورة ق، آية 18.

الكفراوي، عوف محمود. (1998). *الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق*. الاسكندرية، مصر: مطبعة الأنصار للطباعة والنشر.

المحلي، وزارة الحكم. (2011). *ورقة السياسات والإجراءات: تطوير آليات التوجيه والرقابة على أعمال الهيئات المحلية*. فلسطين.

المصدر، أيمن عبد الرحمن. (2010). *واقع عملية تقييم البرامج التدريبية في الهيئات المحلية في المحافظات الجنوبية*. غزة: جامعة الأزهر_كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية.

المطارنة، غسان فلاح. (2006). *تدقيق الحسابات المعاصر_الناحية النظرية*. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.

المعجم الوسيط، صفحة 363.

الهيئات المحلية. (1997). *المادة 2 من قانون الهيئات المحلية*.

الهيئات المحلية. (1997). *المادة 3 من قانون الهيئات المحلية*.

الهيئات المحلية. (1997). *المادة 35 من قانون الهيئات المحلية*.

الهيئات المحلية. (1999). *النظام المالي للهيئات المحلية*.

الهيئات المحلية. (1997). *قانون الهيئات المحلية*.

الهيئات المحلية. (2009). *نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1*.

الهيئات المحلية. (2009). *نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 7*.

الوادية، محمد رفيق. (2016). *دور الرقابة الداخلية على المخزون السلعي في المحافظة على المال العام*. غزة، الجامعة الإسلامية.

الوردات، خلف عبد الله. (2006). *التدقيق الداخلي بين النظرية والتطبيق وفقا لمعايير التدقيق الداخلي الدولية (الإصدار الأول)*. عمان، الأردن: دار الوراق للنشر.

الوردات، خلف عبد الله. (2013). *دليل التدقيق الداخلي*. عمان: دار الوراق للنشر والتوزيع.

بدوي، عبد السلام خميس. (2011). *أثر هيكل نظام الرقابة الداخلية وفقاً لإطار COSO على تحقيق أهداف الرقابة*. غزة: الجامعة الإسلامية، كلية التجارة والتمويل.

برابح، بلال. (2015). *تقييم دور المراجع الداخلي في تحسين نظام الرقابة الداخلية في المؤسسات الاقتصادية*. بومرداس: جامعة أحمد بوقرة.

بوتين، محمد. (2005). *المراجعة ومراقبة الحسابات من النظرية إلى التطبيق (الإصدار الثاني)*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

توفيق، جميل احمد. (1974). *مذكرات في إدارة الأعمال*. القاهرة، مصر: دار الجامعات المصرية.

جربوع، يوسف محمود. (2000). *مراجعة الحسابات بين النظرية والتطبيق (الإصدار الأول)*. عمان: مؤسسة الوراق.

- حسن علي، مرشح طاهر. (2016). الرقابة الادارية وعلاقتها بالاداء الوظيفي لدى مديري المدارس الحكومية الاساسية في محافظات شمال الضفة الغربية من وجهة نظر المديرين انفسهم . نابلس، جامعة النجاح.
- حمدان، منتصر. (2014). تحقيق: قواعد الدولة " تدلف " 84% من الهيئات المحلية بلا رقابة فاعلة، العدد 141. تم الاسترداد من وكالة وطن للأنباء: <http://www.wattan.tv/news/86959.html>
- حنفي، عبد الغفار. (2000). أساسيات إدارة المنظمات. الاسكندرية: الدار الجامعية.
- خضير، مصطفى عيسى. (1996). المراجعة، المفاهيم، المعايير والإجراءات (الإصدار الثاني). الرياض، المملكة العربية السعودية: مطابع جامعة الملك سعود.
- دحدوح، حسين. (2007). أثر استخدام الحاسوب في معايير المراجعة المقبولة عموماً. تم الاسترداد من www.arablawninfo.com
- ديوان الرقابة. (2011). التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية.
- ديوان الرقابة. (2015). التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية. (2004). المادة 3 من قانون الرقابة المالية والإدارية.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية. (2004). المادة 31 من قانون الرقابة المالية والإدارية.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية. (2015). واقع اعمال الرقابة والتدقيق على قطاع الحكم المحلي. مجلة فلسطين الرقابية.
- ربيعة، صلاح. (2013). المراقبة الداخلية بين النظرية والتطبي "دراسة حالة مؤسسة القرض الشعبي الجزائري". الجزائر: جامعة الجزائر.
- رحالة عبد الرزاق، خضور ناصر. (2012). مفاهيم حديثة في الرقابة الادارية. عمان: دار الاعصار العلمي للنشر.
- زبدة، خالد حسن. (يناير، 2014). الواقع الإداري والمالي للهيئات المحلية. دراسة مسحية في محافظة طولكرم، الثامن عشر.
- زعتري، شروق محمد رمضان. (2014). واقع التحليل الوظيفي وممارسات الاختيار والتعيين المتبعة في بلديات محافظة الخليل. جامعة الخليل.
- زين العابدين، سامي. (1984). أصول علم الإدارة. جدة: دار العلم للطباعة والنشر.
- سالم، إياد حسن. (2012). واقع التدقيق الداخلي في بلديات قطاع غزة. غزة: الجامعة الإسلامية.
- سعيد، نادر عزت. (1996). المرأة الفلسطينية في مجالس الحكم المحلي. فلسطين: التنميو الانتخابيات "تنمية شؤون المرأة".
- سليم، فريد منصور. (2007). أثر تطبيق الأساس النقدي على دلالة المعلومات المحاسبية لمتخذي القرارات في بلديات قطاع غزة في فلسطين. غزة: الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، قسم المحاسبة و التمويل.
- شاهين، سمر محمد راجب. (2007). واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية في قطاع غزة شرف، جهاد محمد. (2005). أثر الرقابة المالية على استمرار التمويل للمؤسسات الأهلية. دراسة ميدانية - المؤسسات الأهلية في قطاع غزة. غزة: الجامعة الإسلامية.
- شبتور، علي. (2014). مساهمة الرقابة الداخلية في تحسين الأداء المالي في المؤسسة الاقتصادية. بسكرة، الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.
- صباح، عبد الرحمن. (1997). مبادئ الرقابة الإدارية، المعايير والتصحيح. عمان، الأردن: دار زهران للنشر والتوزيع.
- صحيح مسلم، المجلد الأول، ص 224.
- طواهر، محمد التهامي، صديقي، مسعود. (2006). المراجعة و تدقيق الحسابات : الإطار النظري و الممارسة التطبيقية (الإصدار الثاني). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- عاطف، زاهر عبد الرحيم. (2009). الرقابة على الأعمال الإدارية. عمان، الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع.
- عباس، علي. (1995). الرقابة الإدارية على المال والأعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية (الإصدار الأول). مكتبة تلاح العلي.
- عبد العاطي، صلاح. (2005). الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين. تم الاسترداد من الحوار المتمدن: www.rezgar.com
- عبد القوي، مريم. (2015). المراجعة الخارجية كاداة لتقييم نظم الرقابة الداخلية. الجزائر.
- عبد الله، خالد أمين. (2004). تدقيق الحسابات- الناحية النظرية. عمان، الأردن: دار وائل للنشر.
- عثمان، عبد الرزاق محمد. (1999). أصول التدقيق والرقابة الداخلية (الإصدار الثاني). جامعة الموصل.
- علي عبد القادر الذنبيات. (2009). تدقيق الحسابات في ضوء المعايير الدولية للتدقيق، عمان، الاردن. عمان: الاردن.

غاشوش، عايدة. (2011). دور الرقابة الداخلية في تحسين جودة المعلومات المحاسبية. قسنطينة، الجزائر: جامعة منتوري.

فراونة، رامي أحمد. (2011). تقييم وتطوير الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على أداء الجامعات الفلسطينية. غزة: جامعة الأزهر_ كاية الاقتصاد والعلوم الإدارية.

قلالة، زكريا. (2014). دور المراجعة الخارجية في تقييم نظام الرقابة الداخلية،. مراكش.

قوبة، كريم. (2011). دور المراجعة في تفعيل الأداء الرقابي للمؤسسة. البليدة، الجزائر: جامعة سعد دحلب_ كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير.

كلاب، سعيد يوسف حسن. (2004). واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي. دراسة ميدانية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة . غزة: الجامعة الإسلامية، كلية التجارة، قسم إدارة الأعمال.

كوتيا، جورج الياس. (مايو، 1986). التدقيق والرقابة الداخلية في المصارف. اتحاد المصارف العربية.

لظن، هيا مروان. (2016). مدى فاعلية دور التدقيق الداخلي في تقويم ادارة المخاطر وفق اطار(COSO)دراسة تطبيقية. غزة.

نجم، بان توفيق. (2013). الدور التكاملي للتدقيق الداخلي في فاعلية التحكم المؤسسي. دراسة استطلاعية في عينة من المصارف والشركات العراقية . البصرة: جامعة البصرة.

نصار، محمد. (2010). المحاسبة الإدارية (الإصدار الثالث). عمان، الأردن: دار وائل للنشر.

نظمي، ايهاب والعزب، هاني. (2012). تدقيق الحسابات في الاطار النظري. عمان، الاردن: دار وائل للنشر، الطبعة الاولى .

وزارة الحكم المحلي. (2011). دليل إعداد الخطة الاستراتيجية" عمار يا فلسطين".

وزارة الحكم المحلي. (1997). قانون الهيئات المحلية رقم (1).

ياغي، محمد عبد الفتاح. (1983). مبادئ الإدارة العامة. الرياض: مطابع الفرزدق التجارية.

يوسف، درويش عبد الرحمن. (يناير، 1996). واقع استخدام الأساليب الكمية في تحليل المشكلات واتخاذ القرارات. مجلة الإدارة العامة .

الملاحق

ملحق (1)

الاستبانة

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة الخليل

كلية الدراسات العليا والبحث العلمي

قسم ادارة الاعمال

الاخ الكريم/الاخت الكريمة.....

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته”

تقوم الباحثة بإعداد دراسة بعنوان "تطبيقات الرقابة الداخلية في بلديات محافظة الخليل وسبل تطويرها" يهدف هذا البحث إلى التعرف على الرقابة الداخلية الإدارية في بلديات محافظة الخليل، وذلك استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال من جامعة الخليل، نرجو من سيادتكم التكرم بالإجابة عن الفقرات المرفقة بكل موضوعية ودقة، علماً بأن هذه المعلومات ستحاط بالسرية التامة وسوف تستخدم لأغراض البحث العلمي فقط.

وتفضلوا بقبول فائق الشكر والتقدير على تعاونكم،،،

الباحثة: م.رغد عبد السلام سعدة

إشراف: د.محمد الجعبري المحترم.

استبانة الدراسة

المعلومات العامة

الرجاء وضع اشارة (X) في مربع الاختيار المناسب :

الجنس :

انثى

ذكر

المؤهل العلمي :

دراسات عليا

بكالوريوس

دبلوم

التخصص العلمي

أخرى

علوم هندسية

علوم ادارية

المسمى الوظيفي :

اخرى

رئيس دائرة

رئيس قسم

مدير

سنوات الخبرة :

من 5 سنوات - 9 سنوات

أقل من 5 سنوات

16 سنة فأكثر

من 10 سنوات - 15 سنة

تصنيف البلدية التي اعمل بها حسب وزارة الحكم المحلي :

د

ج

ب

أ

هل يوجد قسم مستقل للرقابة الداخلية في البلدية

لا

نعم

ما نوع الرقابة التي تمارسها البلدية (يمكن اختيار اكثر من نوع)

حدد

رقابة خارجية

رقابة ادارية

رقابة مالية

الجهة التي تقوم بالرقابة على البلدية :

لا يوجد تدقيق

كلاهما

ديوان الرقابة المالية والادارية

وزارة الحكم المحلي

هل يوجد لدى البلدية تقرير من مدقق حسابات خارجي؟

لا

نعم

القسم الاول:العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الادارية في البلديات

يرجى وضع اشارة (X) أمام الاجابة التي ترونها مناسبة والتي تعبر عن رأيكم

الرقم	التفاصيل	نعم	لا
1.	يوجد هيكل تنظيمي مصادق عليه من قبل وزارة الحكم المحلي		
2.	وجود اوصاف وظيفية مكتملة للموظفين محفوظة في سجل كل موظف		
3.	يوجد تحديد دقيق للمسؤوليات التي يجب على الموظف القيام بها		
4.	يوجد قوانين وتعليمات ولوائح واضحة لطبيعة عمل الموظف		
5.	يتم تطبيق سياسات الاختيار والتعيين بشكل موضوعي		
6.	وجود نظام محاسبي متكامل		
7.	وجود وتطبيق معايير دقيقة لقياس وتقييم الاداء		
8.	توجد دائرة مستقلة معنية بعملية الرقابة الداخلية الادارية على الموظف		
9.	استخدام وسائل رقابة مالية مناسبة		
10.	استخدام وسائل رقابة ادارية مناسبة		

القسم الثاني : الاجراءات الرقابية

يرجى وضع علامة (X) أمام درجة الموافقة التي ترونها مناسبة والتي تعبر عن رأيكم .

مدى تطبيق البلديات لانظمة واجراءات الرقابة الداخلية الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني

اجراءات الرقابة الداخلية الادارية (شؤون الموظفين ،قرارات المجلس البلدي،الشؤون القانونية ،الخطط

الاستراتيجية،خدمات مركز الجمهور)

يرجى وضع اشارة (X) أمام الاجابة التي ترونها مناسبة والتي تعبر عن رأيكم

القسم الاول

العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الادارية في البلديات

العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية الادارية : هي العناصر الاساسية التي تقوم عليها العملية الرقابية والتي تساعد المفتش من خلالها على الحكم على مدى فاعلية الأنشطة ، ومدى توافرها مع الخطط الموضوعه			
الرقم	التفاصيل	نعم	لا
1.	يوجد هيكل تنظيمي مصادق من قبل وزارة الحكم المحلي		
2.	وجود اوصاف وظيفية مكتملة للموظفين محفوظة في سجل كل موظف		
3.	يوجد تحديد دقيق للمسؤوليات التي يجب على الموظف القيام بها		
4.	يوجد قوانين وتعليمات ولوائح واضحة لطبيعة عمل الموظف		
5.	يتم تطبيق سياسات الاختيار والتعيين بشكل موضوعي		
6.	وجود نظام محاسبي متكامل		
7.	وجود وتطبيق معايير دقيقة لقياس وتقييم الاداء		
8.	توجد دائرة مستقلة معنية بالقيام بعملية الرقابة الداخلية الادارية على الموظف		
9.	استخدام وسائل رقابة مالية مناسبة		
10.	استخدام وسائل رقابة ادارية مناسبة		

القسم الثاني : الاجراءات الرقابية

يرجى وضع علامة (X) أمام درجة الموافقة التي ترونها مناسبة والتي تعبر عن رأيكم .

الباب الاول مدى تطبيق البلديات لانظمة واجراءات الرقابة الداخلية الموضوعه من قبل وزارة

الحكم المحلي الفلسطيني

اجراءات الرقابة الداخلية الادارية (شؤون الموظفين ،قرارات المجلس البلدي،الشؤون القانونية

،الخطط الاستراتيجية،خدمات مركز الجمهور)

اولا: شؤون الموظفين يهدف اجراء تدقيق هذا البند الى متابعة الامور المتعلقة بالموظفين منذ التعيين وما يشمل من الاجازات والمغادرات والعلاوات والخصومات والتدريب ايضا			
الرقم	التفاصيل	نعم	لا
11.	هل يتم مراجعة سجل الدوام اليدوي او المحوسب لضبط مواعيد حضور وانصراف الموظفين؟		

		هل يتم مراجعة نتائج كشف الدوام؟	.12
		هل يتم مراجعة الاجازة وترصيدها في ملف اجازات الموظف حسب نوع الاجازة؟	.13
		هل يتم مراجعة المغادرة وبيان نوعها رسمية كانت ام خاصة؟	.14
		هل يتم مراجعة سجل العمل الاضافي مع وجود موافقة مسبقة للعمل الاضافي؟	.15
		هل يتم مراجعة ملفات الموظفين من حيث اكتمالها للوثائق المطلوبة ومطابقتها للهيكل التنظيمي للبلدية؟	.16
		هل يتم مراجعة العلاوات حسب النظام وحسب قرارات المجلس البلدي؟	.17
		هل يتم مراجعة الخصومات حسب النظام وحسب قرارات المجلس البلدي؟	.18
		هل يتم مراجعة عقود الموظفين ومدى استمراريتها؟	.19
		هل يتم مراجعة سجلات الموظفين لحالات الفصل وانهاء الخدمات والية احتساب المستحقات؟	.20
		هل يتممراجعة عمليات تسكين الموظفين حسب النظام ؟	.21
		هل يتم مراجعة وجود اوصاف وظيفية مكتملة في سجل الموظفين؟	.22
		هل يتم مراجعة اجراءات تحديد الحاجة الى موظفين جدد؟	.23
		هل يتم مراجعة اجراءات اعلان الجريدة وتوضيح مواصفات الوظيفة المعلن عنها؟	.24
		هل يتم مراجعة اجراءات فحص المتقدمين للوظيفة ؟	.25

		هل يتم مراجعة استكمال اجراءات التعيين والتدريب مع وجود دليل ارشادي للموظف؟	26.
		هل يتم مراجعة تثبيت الدرجات عند التعيين؟	27.
		هل يتم مراجعة التامينات العامة الخاصة بالموظفين؟	28.
		هل يتم مراجعة توفر خدمات التامين الصحي سواء الحكومي او الخاص؟	29.
		هل يتم مراجعة الكفالات المطلوبة من الموظفين؟	30.
		هل يتم مراجعة برامج التدريب المحلية والخارجية؟	31.
		هل يتم مراجعة الية اختيار الموظفين؟	32.
		هل يتم مراجعة تقارير الاستفادة من الدورات؟	33.
		هل يتم مراجعة الية تقييم الاداء الحالية؟	34.
		هل يتم مراجعة نتائج تقييم الموظفين ؟	35.

<p>ثانيا: قرارات المجلس البلدي</p> <p>يهدف اجراء هذ البند من اجل تدقيق قرارات المجلس البلدي ومراجعة القرارات من النواحي الادارية والمالية والفنية وتقديم المشورة للمجلس البلدي حول هذه القرارات ومتابعة القرارات في الاقسام والدوائر المختلفة</p>			
		هل يتم الحصول على نسخة من كل اجتماع مجلس بلدي؟	36.
		هل يتم مراجعة القرارات الحالية والسابقة لمتابعة تنفيذ ما جاء فيها؟	37.
		هل يتم مراجعة النواحي القانونية والادارية التي يمكن اغفالها في قرارات المجلس البلدي؟	38.
		هل يتم مراجعة التزام الدوائر والاقسام بتطبيق قرارات المجلس البلدي من خلال مراجعة اجراءات التي تم اخذها	39.

		في كل دائرة او قسم ؟	
<p>ثالثا: الشؤون القانونية</p> <p>يهدف اجراء التدقيق له من خلال متابعة اعمال الشؤون القانونية والتأكد من انهاء القضايا والمعاملات ومتابعتها اولاً باول واتخاذ القرارات المناسبة</p>			
		هل يتم مراجعة المعاملات المرسلة الى الشؤون القانونية؟	40.
		هل يتم مراجعة تصنيف القضايا حسب الموضوع والدائرة والقسم؟	41.
		هل يتم مراجعة تاريخ ارسال كل معاملة وتاريخ استلام الردود واتخاذ الاجراء المناسب؟	42.
		هل يتم مراجعة الردود ومدى تكرار مواضيعها؟	43.
		هل يتم مراجعة اشفة سجلات الشؤون القانونية ومدى سهولة الوصول الى البيانات والمعلومات فيها؟	44.
<p>رابعا: الخطط الاستراتيجية</p> <p>يهدف اجراء التدقيق من خلال متابعة اتمام مراحل الخطة الاستراتيجية وتحديثها وربطها مع الموازنة واجراء عمليات تقييم الخطط السنوية</p>			
		هل يتم مراجعة اعتماد الخطة الاستراتيجية وفق دليل اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي ؟	45.
		هل يتم مراجعة اعتماد تحديث الخطة الاستراتيجية وفق دليل اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي؟	46.
		هل يتم مراجعة عمليات التحديث تتم سنويا وفق مبدا المشاركة ؟	47.
		هل يتم مراجعة التحديث الذي تم على الخطط لا يتعارض مع جوهر الرؤيا للبلدية؟	48.
		هل يتم مراجعة جداول التقييم والمتابعة وتحديثها سنويا؟	49.

		هل يتم مراجعة المشاريع المدرجة في الخطة وتماشيا مع الموازنة؟	50.
		هل يتم مراجعة تنفيذ المشاريع حسب الاولويات في الخطة ؟	51.
		هل يتم تناغم قرارات المجلس المتعلقة بالمشاريع من الخطة الاستراتيجية ؟	52.
		هل يتم مراجعة الخطط للدوائر والاقسام فيما يتعلق بمشاريع الخطة الاستراتيجية والتطوير المؤسسي؟	53.
خامسا: خدمات مركز خدمة الجمهور يهدف هذا الاجراء الى مراجعة تطبيق اجراءات عمل مركز خدمة الجمهور لكل الخدمات التي تقدم من خلال المركز			
		هل يتم مراجعة وجود دليل اجراءات لمركز خدمات الجمهور ؟	54.
		هل يتم مراجعة ضرورة وجود نسخ لدى موظفي مركز خدمات الجمهور؟	55.
		هل يتم مراجعة فهم الموظفين للدليل والعمل فيه؟	56.
		هل يتم طباعة دليل مركز خدمات الجمهور للمواطنين؟	57.
القسم الثالث الاجراءات العامة وهي اجراءات مكملة للاجراءات السابقة وتشمل التأمين على ممتلكات المؤسسة من التلاعب والاختلاس			
		هل يتم مراجعة وجود تأمين على ممتلكات المؤسسة المختلفة؟	58.
		هل يتم مراجعة وجود تأمينات العمال والاختطار المختلفة؟	59.
		هل يتم مراجعة وجود كفالات ائناء الصناديق؟	60.
		هل يتم مراجعة وجود تأمين على النقد في الصناديق وائناء	61.

		النقل ؟	

ملحق (2)

المقابلة الشخصية

أ. أذكر الاسباب والمعوقات التي تعيق تطبيق نظم الرقابة الداخلية في البلديات ان وجدت؟

.....
.....
.....

ب. اذكر طرق وسبل تطوير الرقابة الداخلية في بلديتكم؟

.....
.....

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير ،،،

الباحثة:

رغد سعدة

ملحق (3)

قائمة باسماء المحكمين للاستبانة والمقابلة

الإسم	مكان العمل
د. محمد عمرو	جامعة القدس المفتوحة
د. سمير أبو زنيد	جامعة الخليل
د. أسامة شهوان	جامعة الخليل
د. اسحق الجعبري	جامعة الخليل
الأستاذ مصطفى القواسمة	مدير مركز تكنولوجيا المعلومات
اسماعيل غنيمات	مديرية الحكم المحلي فرع الخليل
اسامة الشوامرة	رئيس قسم الرقابة في الادارة العامة للرقابة على الحكم المحلي
الاستاذ عبد الوهاب الجنيدي	مسؤول الرقابة الداخلية لدى مجتمعات مزدهرة

4آلية التنفيذ

قامت الباحثة بعمل برنامج على الاكسل لترتيب الاعمال التي يجب ان تقوم دائرة الرقابة الداخلية باخذها بعين الاعتبار اثناء عملية التدقيق بحيث يجب توزيعها على جميع الموظفين العاملين في البلدية من اجل معرفة النقاط الاساسية التي يتم التدقيق عليها.

برنامج مقترح من قبل الباحث

قائمة الاجراءات (برنامج الرقابة الداخلية)

قائمة الإجراءات (برنامج مراقبة الداخلية)	
العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الداخلية	1
إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين	2
إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بقرارات المجلس البلدي	3
إجراءات الرقابة الداخلية بالشؤون القانونية	4
إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية	5
إجراءات الرقابة الداخلية الإدارية المتعلقة بخدمات مركز خدمة الجمهور	6
الإجراءات العامة الموضوعية من قبل وزارة الحكم المحلي الفلسطيني	7

اولاً: شؤون الموظفين وكيفية تدقيقها

وحدة الرقابة الداخلية \ التدقيق الداخلي					
مراجعات الاجراء		التاريخ		الرواتب وشؤون الموظفين ويهدف هذا التدقيق الى متابعة المعاملات المتعلقة بالموظفين منذ التعيين لغاية اليوم	
		1- قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997			
		2- نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 7 لعام 2009			
متابعة تطبيق الاجراء				الواردة في الية التدقيق	
الاجراءات التي تمت	تاريخ البدء	تاريخ الانتهاء	الاجراءات التي لم تتم	السبب في الخطة القادمة	الاجراء
					هل يتم مراجعة سجل الدوام اليومي او المحسوب لضبط مواعيد حضور وصراف الموظفين؟
					هل يتم مراجعة نتائج كشف الدوام؟
					هل يتم مراجعة الاجازة وتخصيها في ملف اجازات الموظف حسب نوع الاجازة؟
					هل يتم مراجعة المغادرة وبيان نوعها رسمية كانت ام خاصة؟
					هل يتم مراجعة سجل العمل الانشائي مع وجود موافقة مسبقة للعمل الانشائي؟
					هل يتم مراجعة ملفات الموظفين من حيث اكتمالها للوثائق المطلوبة ومطابقتها للهيكل التنظيمي للمدينة؟
					هل يتم مراجعة المعاولت حسب النظام وحسب قرارات المجلس البلدي؟
					هل يتم مراجعة ملفات الموظفين والانظمة وقرارات المجلس ذات الصلة

					هل يتم مراجعة عقود الموظفين ومدى استمراريها؟
					هل يتم مراجعة سجلات الموظفين لحالات الفصل وإنهاء الخدمات والية احساب المستحقات؟
					هل يتم مراجعة عمليات تسكين الموظفين حسب النظام ؟
					هل يتم مراجعة ملفات الموظفين الانظمة وقرارات المجلس ذات الصلة
					هل يتم مراجعة ملفات الموظفين الية التسكين كشوفات التسكين ا قرارات المجلس
					هل يتم مراجعة وجود اوصاف وظرفية مكتملة في سجل الموظفين؟
					هل يتم مراجعة اجراءات تحديد الحاجة الى موظفين جدد؟
					هل يتم مراجعة اجراءات اعلان الجديدة وتوضيح مواصفات الوظيفة الملعلن عنها؟
					هل يتم مراجعة اجراءات فحص المتقدمين للوظيفة ؟
					هل يتم مراجعة استكمال اجراءات التعيين والتكريب مع وجود دليل ارشادي للموظف؟
					هل يتم مراجعة تثبيت الدرجات عند التعيين؟
					هل يتم مراجعة التأمينات العامة الخاصة بالموظفين؟
					هل يتم مراجعة توفر خدمات التأمين الصحي سواء الحكومي أو الخاص؟
					هل يتم مراجعة الثغرات المطلوبة من الموظفين؟
					هل يتم مراجعة برامج التكريب المحلية والخارجية؟
					هل يتم مراجعة الية اختيار الموظفين؟
					هل يتم مراجعة تقارير الاستفادة من الدورات؟
					هل يتم مراجعة الية تقييم الاداء الحالية؟
					هل يتم مراجعة نتائج تقييم الموظفين ؟

رابعاً: الخطط الاستراتيجية وكيفية تدقيقها

متابعة تطبيق الاجراء						وحدة الرقابة الداخلية \ المدقق الداخلي				الخطط الاستراتيجية			
الخطوة القادمة	السبب في عدم الامام	الاجراءات التي لم تتم	تاريخ الانتهاء	تاريخ البدء	الاجراءات التي تمت	نوع التدقيق	التنطاق	توقيت عملية التدقيق / سابقة / لاحقة	التاريخ	السنة	الفترة التي تغطيها عملية	رقم الصفحة	
									1- قاتون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997	2- النظام المالي للهيئات المحلية 1999	3- دليل اعداد الخطة الاستراتيجية	4- الخطة الاستراتيجية المصادق عليها	
						ادري	شامل	لاحق	هيكل الخطة الاستراتيجية ا دليل اعداد الخطة ا محاضر الورشات، الاجتماعات				هل يتم مراجعة اعداد الخطة الاستراتيجية وفق دليل اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي ؟
						ادري	شامل	لاحق	هيكل الخطة الاستراتيجية ا دليل اعداد الخطة ا محاضر الورشات، الاجتماعات				هل يتم مراجعة اعداد الخطة من وزارة الحكم المحلي؟
						ادري	شامل	لاحق	هيكل الخطة الاستراتيجية ا دليل اعداد الخطة ا محاضر الورشات، الاجتماعات				هل يتم مراجعة عمليات التحديث تتم سنويا وفق مبدأ المشاركة ؟
						ادري	شامل	لاحق	هيكل الخطة الاستراتيجية ا دليل اعداد الخطة ا محاضر الورشات، الاجتماعات				هل يتم مراجعة التحديث الذي تم على الخطط لا يتعارض مع جهر الرؤيا للبلدية؟

تدقيق للخطط الاستراتيجية		الهيئة المحلية	
			اعداد :
		رقم ()	مراجعة :
		للسنة ()	السنة :
			التاريخ

الامور المتعلقة	نطاق التدقيق	العينة المستهدفة	حجم العينة	تاريخ البداية	تاريخ الانتهاء	عدد الايام	عدد المدقق	تاريخ اعداد التقرير

