

بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة الخليل

كلية الدراسات العليا والبحث العلمي

قسم إدارة الأعمال

رسالة ماجستير بعنوان

واقع الرقابة الإدارية الداخلية على موظفي مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني و سبل تطويرها

**The Reality of Internal Administrative Control over the Employees of
Palestinian Supreme Judicial Council and Ways of development.**

إعداد الباحث

بهاء لوط يوسف الجعبري

إشراف

د. راتب الجعبري

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

والبحث العلمي في جامعة الخليل

2014 م

إجازة الرسالة

(واقع الرقابة الادارية الداخلية على موظفي مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني وسبل تطويرها)

إعداد الباحث

بهاء لوط يوسف الجعبري

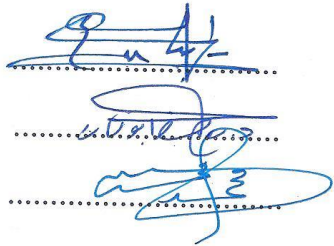
إشراف

د. راتب الجعبري

نوقشت هذه الرسالة و أجزيت

يوم الأحد الموافق 2014/6/29 , الموافق 1 رمضان لسنة 1435 هـ .

التوقيع



أعضاء لجنة المناقشة

- 1- الدكتور راتب الجعبري (مشرفاً ورئيساً)
- 2- الدكتور يوسف ابو فارة (عضواً داخلياً)
- 3- الدكتور محمد عمرو (عضواً خارجياً)

لجنة قرآنية

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

(سبحانك لا أعلم لنا إلّا ما علستنا إِنْشَاءً أَنْتَ الْعَلِیْمُ الْحَكِیْمُ) ⁽¹⁾

صَدَقَ اللّٰهُ الْعَظِیْمُ

(1) - القرآن الكریم ، سورة البقرة ، الآية 32

الإهداء

إلى مَنْ علّمني الصبر والمثابرة والإصرار على النجاح أبي العزيز

إلى مَنْ وصلت الليل بالنهار حتى تنير لي طريقي بدعواتها والدتي العزيزة

إلى مَنْ كان لي سنداً وعوناً في حياتي إخواني وأختي

إلى شريكة حياتي ومرفيقة دربي نزوجتي العزيزة

إلى مَنْ أدخلوا البهجة على قلبي لقدومهم أبنائي (مريتال ، لوط)

إلى مَنْ مروّوا بدمائهم الزكية أرض هذا الوطن إلى أرواح الشهداء

إلى جميع أساتذتي وزملائي في الدارسة

إلى منارة العلم جامعة الخليل

إلى كل مَنْ ساهم في إنجاز هذه الرسالة

إلى كل هؤلاء أهدي رسالتي هذه

الباحث

بهاء لوط الجعبري

شكر تقدير

الحمد لله الذي هدانا لهذا و ما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله، أحمد ربّي و أشكر فضله و نعمه و أصلّي و أسلّم على سيدنا محمد (صلى الله عليها و سلم)، معلم البشرية، و الهادي إلى النور.

إنّ لساني ليعجز أن يجد الكلمات التي يعبر بها عن شكري وامتناني وعظيم تقديري لكل من ساهم في إنجاز هذا العمل حتى يضيف قطرة في محيط العلم.

لقد تمّت هذه الدراسة بإشراف الدكتور / راتب الجعبري، الذي تفضل بالإشراف على هذه الرسالة و أعطاني الكثير من علمه، ووقته، و جهده، و كان كريماً في نصحه، وإرشاده، وعطائه، لتخرج هذه الرسالة في أبهى صورة، والذي يرجع إليه الفضل بعد الله بخروج هذه الرسالة إلى النور، فله منّي عظيم الشكر والتقدير، أطال الله في عمره، وجعله الله دائماً وأبداً عوناً لطلابه على طريق العلم.

ويطيب لي في هذا المقام أن أعترف لكل ذي فضل بفضله، وأبدأ شكري وامتناني وعرفاني لجامعة الخليل، موئل العلم و العلماء، ممثلة في إدارتها و جميع العاملين فيها، لما قدمته وتقدمه من برامج تعليمية راقية ومميزة لأبناء الأمة العربية والإسلامية وللفلسطين الغالية، موظفةً لذلك كلّ الإمكانيات والطاقات المتوفرة.

وأقدم بأسمى آيات الشكر و العرفان والتقدير للدكتور الفاضل / محمد عمرو، والدكتور الفاضل/يوسف أبو فارة، لتفضلهما بمناقشة رسالتي هذه، وإنه ليسرني أن استزيد من علمهما و أستفيد من وملاحظاتهم القيمة.

وأتوجه بالشكر والتقدير أيضاً للأخوة المحكّمين لما بذلوه من جهد في تحكيم أداة البحث و تصميمها، وكما أجزى شكري وعرفاني للأهل الكرام على دعمهم المعنوي المتواصل.

والشكر موصول للدكتور / بدر الجودي، لما قدمه من عونٍ ومساعدة في المعالجات الإحصائية،

و أشكر أيضاً الأساتذة الأفاضل الذين قاموا مشكورين بتحكيم الاستبانة.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل لإخواني و أخواتي الزملاء العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى

اللسطيني على دورهم المؤازر لي في أثناء إعداد هذا البحث.

ملخص البحث

هدف البحث إلى التعرف على فاعلية الرقابة الداخلية المتبعة في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، وذلك من خلال دراسة واقع الرقابة الإدارية الداخلية الخاصة به، ودراسة مدى توفر عناصر الرقابة الداخلية، وما هو مستوى تطبيقها وفعاليتها في تحقيق أهداف الرقابة لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، وكذلك التعرف على إجراءات الإدارة ونظرتها للرقابة الداخلية، وما هي أهم المعوقات التي تواجهها، وتقديم التوصيات التي تساهم في رفع مستوى أدائها.

ولتحقيق أهداف البحث، فقد تمّ الاعتماد على نتائج الاستبانة التشخيصية لأبعاد المشكلة، من خلال تصميم استبانته تتناسب مع موضوع البحث وأهدافه، بحيث تمّ توزيع (97) نسخة منها على عينة البحث المتمثلة في جميع الموظفين الحاصلين على درجة مدير (C) العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، وتمّ استعادة (89) نسخة بنسبة استجابة بلغت (92%) وأعدّ أسلوب التحليل الإحصائي الوصفي لوصف متغيرات البحث وتحليلها، كما و تم إجراء (15) مقابلة مع موظفين لهم تأثير كبير في العملية الرقابية، ويمثلون أهم الدوائر في المحاكم النظامية التابعة لمجلس القضاء الأعلى، بالإضافة إلى الاعتماد على الملاحظة الشخصية من قبل الباحث بصفته موظف في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.

وقد أظهرت نتائج البحث، أنّ عملية الرقابة لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني تتم بطريقة جيدة من حيث انبعاث إجراءات الرقابة الإدارية ووسائلها وأدواتها مع وجود بعض التحفظ من الموظفين على بعض الإجراءات، وأن هناك إجماعاً على أنّ نظام الميزان المتبع في معالجة إجراءات التقاضي في المحاكم يساهم بشكل كبير في تسهيل سير إجراءات التقاضي، ويشكل أداة رقابية فعّالة على الموظف، كما أنه يساهم في معالجة المشاكل التي تنشأ عن العملية اليدوية، وقد أظهرت نتائج البحث عدم كفاية

الكادر البشري للقيام بالعملية الرقابية، إضافة إلى عدم توفر الإمكانيات المادية، وعدم اهتمام الإدارة العليا بالتقارير الصادرة عن دائرة الرقابة والجودة بالشكل المناسب.

ومن توصيات البحث، العمل على إعادة هيكلة دائرة الرقابة والجودة لتصبح تابعة لدائرة التفتيش القضائي وليس لإدارة المحاكم، ودعمها من الناحية البشرية والمادية والاهتمام بشكل أكبر بالتقارير الصادرة من قبلها، والعمل على توحيد إجراءات العمل، وإعادة تنظيم القوانين واللوائح والتعليمات بطريقة يسهل الرجوع إليها، وزيادة عدد الزيارات التي تقوم بها دائرة الرقابة والجودة للمحاكم للرقابة على الموظفين، وعقد ورشات عمل بين الموظفين العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى ودائرة الرقابة والجودة حتى يتم مناقشة وجهات النظر المختلفة ومعالجتها لدى الطرفين.

Abstract

This research aims at identifying the effectiveness of the internal supervision adopted in the Palestinian Supreme Judicial Council through investigating its reality of internal Administrative Control. Additionally, the research aims at investigating the availability of internal control elements, level of its application, and its effectiveness in achieving the goals of the internal control at the Palestinian Supreme Judicial council. Furthermore, the research introduces the management procedures and it's perspective on the internal control, and identifies the main obstacles that the management faces in implementing the internal control. Finally, this research concluded with some recommendations that help raising the judicial performance.

To attain the research goals, the researcher depended on the results of diagnostic questionnaire through developing a survey that suits well the topic and the objectives of this research. (97) copies of the questionnaire were distributed on the research sample that consists of all employees (with C degree) and who are working as managers at the Palestinian Supreme Judicial Council. (89) of the copies of the questionnaires were collected with a response rate of 92 %.

Statistical Descriptive Analysis methodology was used to describe and analyze the data of this research. Additionally, 15 interviews were conducted with employees who have a strong influence in the supervision process and who represent the most significant regular departments affiliated by the Supreme Judicial Council. Finally, personal observation was used by the researcher who,

in his capacity, works as an employee in the Palestinian Supreme Judicial Council.

The research outcomes show that the process of internal control at the Palestinian Supreme Judicial Council well-managed in terms of following the managerial procedures and tools with the presence of some concerns from employees on some managerial procedures. There is a consensus that (*Al Mizan*) System used in handling litigation procedure and which constitutes a significant control tool on the employees has a great influence facilitating litigation procedures. Additionally, the research shows a shortage in humans' cadre doing the control process, a shortage of financial resources, and the carelessness of supreme management dealing with the reports issued by the quality control department.

This researcher recommends restructuring the quality control department to become a part of Judicial Inspection instead of being a part of court management. The research also recommends supporting the quality control department financially, along with more human resources and more attentions given to the reports. In addition to unifying work procedures and organizing the laws, regulations and instructions to be more easier to be retrieved. Moreover, the study recommends increasing the number of visits organized by the quality and control department to the courts. Lastly, organizing workshops for the employees of Supreme Judicial Council and quality and control departments so as to discuss and handle their different point of views.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع	الرقم
ب	قرار لجنة المناقشة	1
ت	آية قرآنية	2
ث	الإهداء	3
ج	الشكر و التقدير	4
خ	ملخص البحث باللغة العربية	5
ذ	ملخص البحث باللغة الإنجليزية	6
ز	قائمة المحتويات	7
ض	قائمة الجداول	8
ط	قائمة الأشكال	9
ظ	قائمة المحكمين	10
الفصل الأول :- الإطار العام للبحث		
2	المقدمة	11
3	مشكلة البحث	12
5	أهداف البحث	13
6	حدود البحث	14
7	أسئلة البحث	15
8	منهجية البحث	16
9	التعريفات الإجرائية	17
11	محددات البحث	18

الفصل الثاني :- الإطار النظري و الدراسات السابقة		
12	المبحث الأول (الإطار النظري)	19
13	الفرع الأول :- الرقابة	20
13	1-1 المقدمة	21
14	2-1 طبيعة الرقابة	22
15	3-1 مفهوم الرقابة	23
19	4-1 مبادئ الرقابة	24
20	5-1 أهداف الرقابة	25
21	6-1 أهمية الرقابة	26
22	7-1 مكونات الرقابة	27
23	8-1 خطوات عملية الرقابة	28
34	الفرع الثاني (الرقابة الداخلية)	29
24	1-2 المقدمة	30
25	2-2 مفهوم الرقابة و مراحل تطورها	31
28	3-2 أنواع الرقابة الداخلية	32
33	4-2 أهمية الرقابة الداخلية	33
34	5-2 أهداف الرقابة الداخلية	34
36	6-2 خصائص نظام الرقابة الداخلية الفعال	35
39	7-2 العوامل التي أدت إلى زيادة الاهتمام بالرقابة الداخلية	36
40	8-2 محددات الرقابة	37
42	الفرع الثالث (عناصر النظام المتكامل و أدواته للرقابة الداخلية)	38
42	1-3 المقدمة	39

43	2-3 عناصر النظام المتكامل للرقابة الداخلية	40
49	3-3 أدوات و وسائل الرقابة الداخلية	41
56	4-3 خصائص النظام الجيد للرقابة الداخلية	42
61	3-5 طرق تقييم نظم الرقابة الداخلية	43
63	الفرع الرابع (واقع الرقابة الداخلية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني)	44
63	1-4 المقدمة	45
63	2-4 مجلس القضاء الأعلى	46
63	3-4 دائرة الرقابة و الجودة	47
80	المبحث الثاني (الدراسات السابقة)	48
80	المقدمة	49
81	الفرع الأول :- الدراسات المحلية	50
86	الفرع الثاني :- الدراسات العربية	51
92	الفرع الثالث :- الدراسات الأجنبية	52
94	الفرع الرابع :- التعقيب على الدراسات السابقة	53
الفصل الثالث :- منهجية البحث و إجراءاته		
97	تمهيد	54
97	منهجية البحث	55
98	مجتمع البحث	56
98	عينة البحث	57
105	أداة البحث ، صدق و الاستبانة و ثباتها	58
109	إجراءات تطبيق البحث	59
110	المعالجة الإحصائية	60
111	المحددات	61

الفصل الرابع :- تحليل نتائج البحث		
113	المبحث الأول :- تحليل أسئلة الاستبانة .	62
136	المبحث الثاني :- تحليل أسئلة المقابلة الشخصية.	63
الفصل الخامس :- النتائج و التوصيات		
142	المبحث الأول (النتائج)	64
147	المبحث الثاني (التوصيات و آليات تنفيذها)	65
150	المبحث الثالث (دراسات مقترحة)	66
151	الملاحق	67
166	المراجع	68

قائمة الجداول

رقم الجدول	العنوان	الصفحة
1-3	عدد الاستبيانات الموزعة و المستردة و الصالحة للمعالجة الإحصائية و نسبها المئوية .	99
2-3	التوزيع الجغرافي للمقابلات التي تم إجرائها	100
2-3	معاملات الثبات آليات كرونباخ ألفا لبنود الاستبانة .	109
1-4	النسب المئوية لمدى توفر العناصر الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني حسب إجابات أفراد الدراسة .	114
2-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه الهيكل التنظيمي.	117
3-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه القوانين واللوائح والتعليمات التنفيذية.	118
4-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه وسائل الرقابة الإدارية و أدواتها .	119
5-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه سياسة الاختيار والتعيين والترقية	120
6-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه النظام الإلكتروني والدورة المستندية.	121
7-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه معايير الأداء و تقييمه.	122
8-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه وحدة الرقابة الإدارية .	123
9-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية لآراء أفراد العينة تجاه درجة فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية في تحقيق الأهداف الخاصة بنظام الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .	127
10-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية لآراء أفراد العينة تجاه مدى مساهمة واقع نظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في وجود الظواهر السلبية و تفشيها .	130
11-4	النسب المئوية و الأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية لآراء أفراد العينة تجاه مدى مساهمة واقع نظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في وجود الظواهر السلبية و تفشيها.	133
12-4	النسب المئوية والأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية لآراء أفراد العينة تجاه الطرق والوسائل التي تساعد على تحسين الرقابة الإدارية الداخلية للمجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني .	134

قائمة الأشكال

رقم الصفحة	الموضوع	الرقم الشكل
77	الهيكل التنظيمي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني	1-2
101	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب متغير الجنس	1-3
102	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب متغير العمر	2-3
103	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب متغير المؤهل العلمي	3-3
104	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب متغير المسمى الوظيفي	4-3
105	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب متغير سنوات الخدمة	5-3

قائمة الملاحق

رقم الصفحة	اسم الملحق	الرقم
151	الاستبانة	1
158	أسماء المحكمين	2
159	كتاب الموافقة من مجلس القضاء الأعلى	3
160	قائمة بأسماء عينة الدراسة	4
164	المقابلات الشخصية	5

الفصل الأول

الإطار العام للبحث

- (1) المقدمة .
- (2) مشكلة البحث .
- (3) أهداف البحث .
- (4) حدود البحث .
- (5) أسئلة البحث .
- (6) منهجية البحث .
- (7) التعريفات الإجرائية .
- (8) محددات البحث .

1. المقدمة

اهتم علماء الإدارة بدراسة العديد من القضايا والمشكلات الإدارية، و ذلك بهدف رفع إنتاجية المنظمات على مختلف أنشطتها، فالإدارة ما هي إلا نشاط موجه نحو التعاون المثمر والتنسيق الفعّال بين الجهود البشرية المختلفة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.

و كلّ هدف يُراد تحقيقه توضع له خطة يوضّح فيها إجراءات العمل وطرقه والبرامج والسياسات التي ستُتبع لتحقيق ذلك الهدف، ولكي يسير تنفيذ الخطة بما يمكن من تحقيق الهدف المرغوب فإنّ ذلك يتطلّب وجود رقابة على العمليات الإدارية عند التنفيذ حتى يمكن التأكد من أنّ الأعمال والتصرفات تتماشى مع الخطط المرسومة .

وتعتبر الرقابة من أهمّ الوظائف التي تباشر بها الإدارة من خلال أساليب وإجراءات تستخدمها في تقييم ما تمّ تحقيقه من إنجازات، وكثيرا ما تفهم الرقابة بمعناها الضيق الذي يوحي في مظهره في تصيد الأخطاء فقط و تطبيق الجزاءات، في حين أنّ هذه الوظيفة الإدارية لها مفهوم أشمل من هذه النظرة، ممّا يتطلّب الفهم السليم للرقابة وأهدافها ومهامها وأدواتها من الرؤساء والمرؤوسين، فبينما المبادئ الخاصة بالرقابة المتعارف عليها ومتفق عليها بصفة عامة، إلا أنّ النظام الفعّال للرقابة يقتضي تصميماً يأخذ في الحسبان ظروف المنظمة وأوضاعها.

والرقابة الإدارية على أجهزة القطاع العام ضرورية للقضاء على كثير من الأخطاء والانحرافات التي تعرقل تحقيق مصالح المواطنين والحفاظ على الصالح العام، لذا فإنّ عملية الرقابة لا تقتصر على مجرد التأكد من سلامة التصرف في الأداء، بل يحرص على تقديم أفضل الخدمات في الوقت المحدد والسرعة المطلوبة.

ونظرا لطبيعة الأعمال التي يقوم بها الموظفون في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني وأهميته في مجال تحقيق العدالة والمحافظة على حقوق الناس من خلال التطبيق السليم للقوانين والمساواة أمام الجميع، فإنّ هذا البحث

يركز على التعرف إلى الأساليب الرقابية المعمول بها في هذا المجال، و ذلك لمعرفة المشكلات التي تقلل من فاعلية النظم الرقابية السائدة في مجلس القضاء الأعلى من أجل محاولة تطويرها والمساهمة في الرفع من مستوى كفاءة أداء الموظفين العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.

2. مشكلة البحث

إن عملية الرقابة من الوظائف الإدارية الهامة في المؤسسات الخاصة والعامّة على حد سواء، حيث يتم التعرف من خلالها على أن ما يتم تنفيذه يتم حسبما خطط له داخل المؤسسات العامة، ومن المعلوم أن المؤسسات العامة هي عصب الحياة للمجتمع، حيث أنها تؤدي الكثير من الخدمات للمواطنين، ولذلك أصبح من الضروري أن تسيّر هذه المؤسسات على خطة واضحة المعالم، كما أنه من الضروري جداً أن تتأكد جهات الاختصاص من صحة عملية التنفيذ والالتزام بالخطط الموجودة.¹

وعلى ضوء ذلك فإن مقتضيات العمل القضائي تتطلب الكفاءة والنزاهة من الموظفين العاملين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني وحسن الخلق والانضباط والمهارة في التعامل مع الأنماط السلوكية المختلفة من مراجعي المحاكم، بالإضافة إلى الإلمام التام بالأنظمة واللوائح والتعليمات التي يقع على الموظف في مجلس القضاء الأعلى مسؤولية تطبيقها، إضافة إلى وجود رقابة فاعلة على الموظفين تساهم في تحقيق الأهداف الخاصة بالقطاع القضائي في فلسطين.

ومن هنا تبرز مشكلة البحث في معرفة واقع الرقابة الإدارية المعمول بها في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني والعمل على إيجاد حلول لمعالجة المشاكل التي يحتمل أن تكون موجودة في الطرق الرقابية المعمول بها في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، نظراً لأهمية أداء هذا المجلس، لكون كفاءة أداء الموظفين تعمل على حماية أفراد المجتمع وتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع الواحد ومحاولة تحقيق المساواة بينهم.

¹ - أبو ماضي، كامل، مدى فاعلية أساليب الرقابة في المؤسسات العامة العاملة في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2006، ص6

وتبرز مشكلة البحث أيضاً، في محاولة التعرف إلى الصعوبات التي تقلل من فاعلية الرقابة الإدارية على الموظفين العاملين في محاكم مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، لأنّ المفهوم الخاطئ لتطبيق الرقابة قد يؤدي إلى حدوث سلبيات تؤثر على كفاءة الأداء، وهذا ما يدعو إلى تطبيق أساليب رقابية ملائمة لطبيعة النشاط في المنظمات وتهيئة العاملين لفهمها.

و من هذا المنطلق، فإنّ مشكلة البحث تكمن في السؤال الرئيسي التالي :- " ما هو واقع الرقابة الإدارية على الموظفين العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني؟ وما هي سبل تطويره؟ " و الذي تتفرع عنه الأسئلة الفرعية الآتية :-

- 1- ما مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني؟
- 2- ما مستوى تطبيق العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ؟
- 3- ما درجة فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية في تحقيق الأهداف المنوطة بنظام الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ؟
- 4- إلى أيّ مدى يساهم واقع نظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في وجود الظواهر السلبية وتفشيها متمثلة في التسيّب الإداري، وسوء الإدارة، وضعف الأداء العام وغيرها من الأمور ؟
- 5- ما هي الأسباب والمعوقات الأساسية والجوهرية التي تعوق تطوير نظم رقابة الإدارية الجيدة وتطويرها في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ؟

3 . أهداف البحث

يسعى هذا البحث إلى تحليل واقع الرقابة الإدارية على الموظفين العاملين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، وذلك من خلال التعرف إلى أساليب الرقابة الإدارية وأدواتها على العمل القضائي في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، ومن ثم الكشف عن فعالية ما يستخدم من أساليب رقابية في هذا المجلس نظراً لأهمية الأداء لموظفي مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ودورهم في حماية المجتمع وتحقيق العدالة بين أفراد هذا المجتمع، وعلماً بأن احد أهداف هذا البحث هو التعرف على ما يواجهه هذا الجهاز من معوقات تحدّ من تطبيق الرقابة الفاعلة على أداء الموظفين العاملين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، وذلك بهدف رفع مستوى أدائهم.

يهدف هذا البحث إلى التعرف على ما يلي:-

1. التعرف على طبيعة الرقابة الإدارية وتوفر عناصرها ومقوماتها الرئيسية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.
2. تشخيص وتحليل عناصر ومقومات الرقابة الإدارية والتعرف على مستوى تطبيقها في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.
3. بيان دور الرقابة الإدارية وأهميتها في تحسين مستوى الأداء العام للموظفين، وتحقيق الأهداف المنوطة بنظام الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.
4. التعرف على مدى مساهمة نظام الرقابة الإدارية الداخلية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني على نقشي ظواهر التسبب الإداري، وسوء الإدارة، وضعف الأداء العام.

5. الوقوف على الأسباب والمعوقات الأساسية التي تواجه تطبيق النظم الجيدة للرقابة الإدارية ، وتطويرها في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، وتحديد وسائل تنمية وتطوير أنظمة الرقابة الإدارية وسبل تطويرها وتعزيز دورها واقتراح الحلول اللازمة لها.

4. حدود البحث

اقتصرت الدراسة على بعض المجالات وهي على النحو التالي :-

أ . الحدود البشرية :-

اقتصرت الدراسة في هذا المجال على الموظفين العاملين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني بشكل عام، وعلى الموظفين المندرجين تحت بند الدرجة الثالثة على السلم الوظيفي وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لعام 1998، بشكل خاص.

ب . الحدود المكانية :

اقتصرت الدراسة على الموظفين العاملين في المحاكم النظامية التابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في الضفة الغربية فقط.

ج. الحدود الموضوعية :

اقتصرت الدراسة على تناول موضوع الرقابة الإدارية من خلال التعرف إلى واقع تطبيق الرقابة الإدارية والعمل على إيجاد المعوقات التي تحول دون تطورها، وتقديم الاقتراحات لمحاولة للتغلب على هذه المعوقات، وذلك من خلال التعرف إلى الأساليب والأدوات الرقابية المستخدمة في الرقابة على أعمال الموظفين العاملين في مجلس القضاء الأعلى، ومدى فاعليتها في رفع مستوى أداء الموظفين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.

د. الحدود الزمانية .

- شهر شباط من العام 2013 : - إعداد المقترح وتقديمه .
- شهر آذار من العام 2013 : - إعداد الإطار النظري وتطوير الاستبانة .
- شهر تشرين الثاني من العام 2013 : - جمع البيانات وتحليلها.
- شهر كانون الثاني إلى شهر نيسان من العام 2014 : - الكتابة النهائية للتقرير الرسالة.

5. أسئلة البحث

يسعى هذا البحث إلى الإجابة عن الأسئلة الآتية:-

- أ- ما مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني؟
- ب- ما مستوى تطبيق العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني؟
- ت- ما درجة فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية في تحقيق الأهداف المنوطة بنظام الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ؟
- ث- إلى أي مدى يساهم واقع نظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في وجود الظواهر السلبية وتفشيها، متمثلة في التسبب الإداري، وسوء الإدارة، وضعف الأداء العام وغيرها من الأمور؟
- ج- ما هي الأسباب والمعوقات الأساسية والجوهرية التي تعوق تطبيق نظم الرقابة الإدارية الجيدة في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ؟
- ح- ما هي وسائل وسبل تطوير نظم الرقابة الإدارية الجيدة في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني؟

6. منهجية البحث

استُخدمَ المنهج الوصفي بأسلوبه المسحي في تحقيق الدراسة، فالمنهج الوصفي لا يقتصر على جمع البيانات والمعلومات عن الظاهرة المراد دراستها، بل يمتد إلى تفسير البيانات وتحديد الظروف والعلاقات التي توجد الواقع، كما أنّ الأسلوب المسحي يهدف إلى التعرف إلى واقع الظاهرة وتحديد جوانب الضعف والقوة فيها لتحديد مدى صلاحية الواقع أو الحاجة إلى إحداث تغييرات جزئية أو أساسية فيه.

1.6 مجتمع البحث و العينة

وفقاً للتقرير السنوي الثامن لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني عام 2012، فإنّ هناك (880) موظفاً يعملون لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، ونظراً لكبر حجم مجتمع البحث نوعاً ما فقد تم تقسيم مجتمع البحث إلى طبقات وفقاً للدرجات الوظيفية المعمول بها في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، حيث تم اختيار عينة البحث لتتكون من أفراد الدرجة الثالثة ، والتي تتشكل من الموظفين الحاصلين على درجة مدير (C) فما فوق والبالغ عددهم (97) موظفاً و تم استخدام أسلوب المسح الشامل على هذه العينة من أجل إعداد هذا البحث.

2.6 أدوات جمع المعلومات

تم استخدام أداة الاستبانة، بالإضافة إلى أداة الملاحظة الشخصية، والمقابلة في إعداد هذا البحث، حيث طُلب من الموظفين المندرجين تحت الدرجة الثالثة وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني والحاصلين على درجة مدير (C) فما فوق العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى ملء الاستبانة الخاصة بإعداد هذه الدراسة، كما وقام الباحث بإجراء مقابلات شخصية مع (15) موظفاً يمثلون أهم الدوائر التابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني (كاتب العدل ، مأمور تنفيذ ، مأمور تبليغات ، رئيس قلم).

3.6 طرق التحليل الإحصائي

تمّ استخدام توزيع التكرارات (النسب المئوية والانحراف المعياري) لتحديد الأنشطة التي كانت الأكثر أو الأقل استخداماً، و أخيراً فإنّ تحليل الارتباط بين العوامل الناتجة مع الخصائص التنظيمية، الجنس، وسنوات الخدمة والمؤهل العلمي ، والمسمى الوظيفي للموظفين العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، لمعرفة ما إذا كان هناك أي صلة بين هذه الخصائص والممارسات.

4.6 الصدق والثبات

معلوم أنّ الأدوات المستخدمة لإعداد هذا البحث بالإضافة الى الاستبانة، هي المشاهدة الشّخصية والمقابلة ، وتمّ اختبار صلاحية هذه الأداة من خلال مراجعتها من مجموعة من الأكاديميين المؤهلين، وبعض المدراء المؤهلين أكاديمياً ومهنيًا وسوف تستخدم هذه الأداة للنظر في موثوقيه كرونباخ (α ألفا).

7. التعريفات

يستخدم هذا البحث بعض المصطلحات والمفاهيم، ممّا يتطلّب تقديم تعريفات إجرائية لما يرد في البحث وهذه المصطلحات هي:-

الرقابة الإدارية :- تتعدّد التعريفات حول مفهوم الرقابة ، وإن كانت لا تخرج عن نفس المعنى اللغوي المقصود للرقابة، فيعرفها (الصباب)⁽¹⁾ " أنها تعني مراجعة الأعمال للتأكد من مدى اتفاقها مع الخطة الموضوعة أو هي بعبارة أخرى وظيفة مهمتها التثبيت من صحّة الاتجاه نحو الهدف وتقويم هذا الاتجاه إذا انحرف عنه"

(1) - أحمد الصباب وآخرون ، أساسيات الإدارة الحديثة ، الطبعة 2 . جدة ، المملكة العربية السعودية ، 2002 م ، ص 9

و يقصد بالرقابة الإدارية في هذا البحث:- الرقابة الإدارية التي تمارسها دائرة الرقابة والجودة التابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، على الموظفين التابعين للمجلس من خلال الإدارة نفسها أو بواسطة الرؤساء أو مَنْ ينوب عنهم، كما أنها الوسيلة التي تستطيع الإدارة عن طريقها التأكد من تحقيق أهدافها وحسن أدائها.

مجلس القضاء الأعلى :- هو الهيئة القضائية العليا التي تمثل السلطة القضائية الفلسطينية ، وهو يشكل الضمانة الأساسية لاستقلال السلطة، حيث يناط به الإشراف الإداري على الجهاز القضائي، ويتشكل مجلس القضاء الأعلى من: أ- رئيس المحكمة العليا رئيساً، ب- أقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائباً، ج- اثنين من أقدم قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة العليا، د- رؤساء محاكم استئناف القدس وغزة ورام الله، هـ- النائب العام، و- وكيل وزارة العدل.¹

الموظف :- ويقصد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها.⁽²⁾

الوظيفة :- مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلّق بها من صلاحيات وما يترتّب على تلك المهام من مسؤوليات.⁽³⁾

يقصد بدائرة الرقابة والجودة :- هي دائرة تابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني تعمل على إجراء العملية الرقابية على الموظفين العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .

¹ - المادة رقم (37) . ص 8 ، قانون السلطة القضائية رقم (1) ، السلطة الوطنية الفلسطينية ، 2002 .
⁽²⁾ - المادة رقم (1) ، ص 2، قانون الخدمة المدنية رقم (4) ، السلطة الوطنية الفلسطينية ، 1998
⁽³⁾ - المادة رقم (1) ، ص 2 ، قانون الخدمة المدنية رقم (4) ، السلطة الوطنية الفلسطينية ، 1998

8. محددات البحث

إن من أهم العقبات الرئيسية التي يتوقع الباحث أن تواجهه في إعداد هذه الدراسة، هي عملية جمع المعلومات من الموظفين أنفسهم نظراً للوقت الضيق للموظف في أثناء قيامه بعمله في المحاكم، بالإضافة إلى توزيع الموظفين على عدد كبير من المحاكم الموزعة على أرجاء الضقة الغربية، علماً بأن الحصول على معلومات من الموظفين يتطلب موافقة أكثر من جهة للإجابة على الاستبانة.

الفصل الثاني

الإطار النظري للبحث و الدراسات السابقة

تفتضي طبيعة الدراسة والتحليل لهذا الفصل تقسيمه إلى مبحثين، هما :-

المبحث الأول : الإطار النظري للبحث.

المبحث الثاني : الدراسات السابقة.

المبحث الأول

الإطار النظري للبحث

ارتأيت تقسيم هذا المبحث إلى أربعة أفرع هي :-

الفرع الأول :- مفهوم الرقابة الإدارية .

الفرع الثاني :- الرقابة الداخلية .

الفرع الثالث :- عناصر النظام المتكامل للرقابة الداخلية وأدواته .

الفرع الرابع :- واقع الرقابة الداخلية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .

الفرع الأول

مفهوم الرقابة الإدارية

1-1 المقدمة

تعتبر الرقابة إحدى الوظائف الأساسية، بل إنها من أبرز عناصر العملية الإدارية، حيث تبرز الحاجة لها لضمان التنفيذ الفعال للخطط، والبرامج، ولضمان سير الأعمال بشكل منتظم ومستمر، وفي تقويم الانحراف وتصحيح الأخطاء وفي تقييم الأداء ومعالجة أوجه النقص والإهمال في العمليات والأنشطة الإنسانية المتكررة في أنظمة الأعمال، بالإضافة إلى تنمية الكفاءات الإدارية و زيادة الكفاية الإنتاجية⁽¹⁾.

وقد شكّلت الرقابة الداخلية أحد المحاور الرئيسة لدعم الهيكل الرقابي للمنشآت الحديثة ومساعدة الإدارة العليا في تحقيق أهدافها، وذلك بما تتضمنه من إرساء نظم وسياسات وإجراءات تعمل على ضبط الأعمال ومنع وقوع

(1) - الخرشنة ، ياسين، مدى فاعلية الرقابة الإدارية الداخلية في الشركات الصناعية الأردنية، رسالة ماجستير الجامعة الأردنية ، 2001، ص14

الأخطاء والانحرافات، أو اكتشافها فوراً والمساعدة في سرعة اتخاذ القرارات لمعالجتها، والتواءم مع المتغيرات والمستجدات أولاً بأول، فقد حظيت الرقابة الداخلية باهتمام متزايد من الإدارات العليا للمنشآت والباحثين والمعاهد العلمية المتخصصة، وهو ما وجد صده في تطور مفاهيمها وإرساء قواعد علمية لممارستها (1).

وتدخل الرقابة في كافة مجالات النشاط الإنساني وهي بمثابة وظيفة دائمة وعملية ذاتية مستمرة ينبغي القيام بها من حيث اعتبارها نظاماً لضبط الأداء وضمان تحقيق الأهداف السابق تحديدها في الخطط، وتعد الرقابة ركناً مهماً من أركان الإدارة الحديثة وتحل مكانة مهمة بين التخطيط والتنظيم والتوجيه.

ولم تعد الرقابة تقتصر على مراجعة الوحدات من الناحية المالية المستندية فقط، بل امتدت لكي تشمل مراجعة الأداء للتحقق من مدى كفاءة الإنتاج ومن مدى تحقيق البرامج الموضوعة للأهداف المخططة والمستهدف تحقيقها (2).

يحاول الباحث من خلال هذا الفرع إلقاء الضوء على المفاهيم الأساسية للرقابة الإدارية بشكل عام، من طبيعة الرقابة الإدارية، ومن ثم تعريفها اللغوي والفني، إضافة إلى توضيح مبادئ الرقابة الإدارية، مروراً ببيان أهداف الرقابة الإدارية التي تسعى إلى تحقيقها، وانتهاءً بتوضيح خطوات الرقابة الإدارية .

1 - 2 طبيعة الرقابة.

الرقابة الإدارية واحدة من الوظائف الرئيسية الأربع التي تتكون منها العملية الإدارية، والترتيب المعتاد لهذه الوظائف هو التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة.

إن كلمة الرقابة وموقعها في ترتيب وظائف الإدارة له دلالة معينة، وهي أن الوظيفة ليست منفصلة عن الوظائف الإدارية الأخرى، بل هي جزء يكتمل به الأداء الإداري في منظمات الأعمال، والرقابة كغيرها من الوظائف الإدارية ساهمت بدور رئيسي في تنظيم المجتمع ومؤسساته عبر مراحل التاريخ، وتطورت تبعاً لذلك

(1) - كلاب ، سعيد ، واقع الرقابة الداخلية في مؤسسات القطاع الحكومي ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، 2004 ، ص 24
(2) - شاهين ، علي ، اثر هيكل نظام الرقابة الداخلية على تحقيق أهداف الرقابة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، 2011 ، ص 15

حتى أصبحت اليوم برأي علماء الإدارة والاقتصاد " إنَّ أيَّ نظامٍ إداريٍّ أو مالي لا تتوفر فيه رقابة فعّالة ومنتظمة يعتبر نظاماً يفتقر إلى مقومات وجوده"، ويرى هؤلاء العلماء أنَّ الرقابة ظاهرة ضرورية وطبيعية في منظمات الأعمال، لأنها تمثل الضوابط لكلِّ تصرّف إداري يتعدى أثره إلى الغير.

ومن المعتاد أن نجد بعض الأخطاء وبعض الجهود الضائعة والاحتكاك وما يترتب على ذلك من انحرافات عن الأهداف المقصودة، فقد يتّضح مثلاً أنَّ التخطيط غير كامل والتنظيم ينقصه الإصلاح، والتشكيل الوظيفي غير سليم لو لم تكن الخطط الموضوعة في منظمات الأعمال بحاجة إلى التعديل والتنفيذ بدقة من خلال تنظيم إداري متكامل ومتوازن وبتوجيه من مدير كفاء، لما كان هناك حاجة للرقابة⁽¹⁾، فكثيراً ما نلاحظ أنَّ التنظيمات الإدارية في المؤسسات والشركات لا تعمل دائماً بصورة ميسرة، ولمساعدتها على بلوغ أهدافها نجدها بحاجة إلى تعديل لمواجهة الظروف المتغيرة التي تستجدُّ في المستقبل، وهنا تبرز الحاجة إلى ذلك المدير الذي يأخذ في الحسبان التنبؤ بما ستكون عليه الحالة بعد حين، ولما كانت عملية اختيار المدير الكفاء يكتنفها بعض الغموض، فإنَّ مثل هذه القيادة الإدارية غالباً ما تكون مثاراً للتساؤل، وبصورة عامة نلاحظ أنَّ طبيعة العمل الرقابي تهدف إلى القيام بالكشف عن الانحرافات السلبية في العمل، ثم القيام بالإجراءات التصحيحية اللازمة لضمان تحقيق الأهداف.

1 - 3 مفهوم الرقابة

1-3-1 المفهوم اللغوي للرقابة : الرقابة في اللغة تعني الحفاظ على الشيء وحراسته، و الرقابة اسم مصدره رقب، وراقب مراقب بمعنى حفظه وحرسه⁽²⁾، يقصد أيضاً بالرقابة في اللغة المحافظة على الشيء وصونه، وحراسته، كما تعني الاحتراز و التحوط والمراعاة⁽³⁾. ويبين (مسعود)⁴ أن معنى الرقيب : الحارس والحافظ

(1) - عباس ، علي ، الرقابة الإدارية على المال و الأعمال ، مكتبة الرائد العلمية ، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولى ، 2011 ، ص 19
(2) - بدوي ، عبد السلام ، رسالة ماجستير ، اثر هيكل نظام الرقابة الداخلية على وفقاً لإطار (COSO) على تحقيق أهداف الرقابة ، الجامعة الإسلامية ، 2011 ، ص 15 .
(3) - أبو حميد، عبد العزيز وفهود، محمد سعيد - رقابة ديوان المراقبة العامة - من أبحاث ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية -معهد الإدارة العامة ، ١٩٩٣ ، ص ١ .
(4) - مسعود، جبران ، الرائد ، المجلد الأول، دار العلم للملايين، بيروت ، ١٩٧٨ ، ص ٧٤ .

والرقيب على نفسه : أي المنتبِع طريقة النقد الذاتي فينتقد أعماله بنفسه فلا يلام، كما جاء في لسان العرب :-
رقيب القوم : حارسهم، ومن أسماء الله تعالى " الرقيب "، وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء⁽¹⁾ .

وقد ورد لفظ الرقابة في عدة سور في القرآن الكريم ، نذكر منها :

- قول الله تعالى في محكم التنزيل " ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد "⁽²⁾ ، قال الإمام القرطبي في تفسيرها : الرقيب هو إما المنتبِع للأمر، او الحافظ.

- وقوله تعالى " فخرج منها خائفا يترقب ..."⁽³⁾. والرقابة هنا تعني الاحتراز و التحوط.

أما في السنة النبوية الشريفة فقد ورد عن النبي صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قوله " وما من نبي إلا أعطى سبعة نجباء رقباء "⁽⁴⁾ ويشير لفظ رقباء هنا الى الدلالة على الحفظة الملازمين إلى الرسول عليه أفضل السلام وأتم التسليم.

1-3-2 المفهوم الاصطلاحي للرقابة :- كلمة الرقابة مشتقة من التعبير الفرنسي (contra- role) أي (الدور المضاد) وهو الذي يتأكد من صحة الدور الأصلي ودقته ، والدور الذي آلت إليه⁽⁵⁾.

اختلفت آراء الكُتَّاب والباحثين في تعريف الرقابة اختلافا واضحا، فنجد البعض رأى صعوبة في وضع تعريف علمي دقيق وموحد لها، محتجّين في ذلك بأن عملية الرقابة ذاتها هي عملية متداخلة ومتشابكة مع الكثير من الأنشطة، كما أنّ مضمونها يختلف من نظام إداري الى آخر تبعاً لاختلاف المجتمعات والنظريات التي تستند على أساسها وظيفة الدولة والنظام السياسي وبناء الحكومة⁽⁶⁾ ، ولعل شيوع استخدام اصطلاح الرقابة في مختلف الميادين الإدارية والسياسية والاقتصادية والقانونية يدعم هذا الرأي .

(1) - ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، دار المعارف، ص ١٦٩٩ .

(2) - سورة ق، الآية ١٨

(3) - سورة القصص، الآية ٢١

(4) - ابن حنبل، المسند، الجزء الأول، دار الحديث، القاهرة، الطبعة الأولى، 1995 ص 88

(5) - الصالح، عيد الرحيم، مبادئ الرقابة المالية، دار زهران للنشر، عمان، 1997، ص 12

(6) - درويش، إبراهيم، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٨٣

- و بالمقابل رأى البعض الآخر من الكُتّاب والباحثين أنه رغم وجود جدل حول طبيعة العملية الرقابية ذاتها ، فإنه يمكن الاتفاق على تحديد تعريف للرقابة ، وانطلاقاً من هذا الرأي فقد وُضعت العديد من التعاريف التي تناولت مفهوم الرقابة حيث اتخذ كل منها اتجاهاً معيناً تبعاً لنظرة كل واحد منهم للرقابة، والمجال التي تمارس فيه.
- أوائل علماء الإدارة الذين حدّدوا وظائف العملية الإدارية، العالم الفرنسي هنري فايول الذي وصف وظيفة الرقابة بأنها "التأكد من إتمام كل شيء حسب الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة، وهدف الرقابة هو تشخيص نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل، وتمارس الرقابة على الأشياء والناس والإجراءات." (1)
 - الرقابة الإدارية هي عملية تنظيم وضبط وتعديل الأنشطة التنظيمية بطريقة تؤدي إلى المساعدة في إنجاز الأهداف، فهي تزودنا بالأساس الذي يتم بناء عليه مراقبة التصرفات والإجراءات التي تتم بغرض تنفيذ الخطط الإستراتيجية، بحيث تتمكن الإدارة من معرفة مدى التقدم في تنفيذ الخطط ومدى جودة الأداء، وما هي التعديلات أو التغييرات التي يجب إجراؤها، وأين تحدث هذه التعديلات (2).
 - الرقابة هي النشاط الإداري الذي يقوم بالتحقق من أنّ ما نُفدّ أو تمّ تنفيذه مطابق لما هو "مخطّط، وذلك باستخدام معايير تدعى المعايير الرقابية التي تقيّم الإنجاز لتحديد الانحرافات الإيجابية أو السلبية والعمل على تصحيحها، وهي عملية مستمرة ليس الغرض منها اكتشاف الانحرافات فقط، وإنما تقتضي أيضاً وضع الحلول المناسبة" (3).

(1) - Fayol Henri, Genera and Industrial Management, New York: Pitman Publishing Corporation, 1949, p107.

(2) - عبد الغفار حنفي، أساسيات إدارة المنظمات، الدار الجامعية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2000، ص393.

(3) - شاهين، سمر محمد، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية في قطاع غزة، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2007م، ص27.

• أما (المنيف) فيعرفها ، بأنها " الضبط في أوسع معابنه، و في المفهوم الإداري يقصد بها التأكد من مدى تحقيق النشاط الإداري للأهداف المقررة، أي التحقق من أنّ ما يتمّ انجازه مطابق لما تقرر في الخطة الموضوعة"⁽¹⁾.

• وفي تعريف للأزهري ، يبين أنّ " الرقابة في أي مشروع يشتمل على الكشف عما إذا كان كل شيء يتم، وفقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ السارية، وهي تهدف إلى الوقوف على نواحي الضعف والأخطاء، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها، وهي تكون على كل شيء سواء أعمال أو أشياء أو أفراد أو مواقع"⁽²⁾.

• و يعرفها (شيحا) بأنها " التحقق من ما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف والخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها"⁽³⁾.

وأيّ كان تعريف الرقابة، فإن ممارستها يمكن أن تتفدّ عن طريق الإدارة العليا، او وحدات متخصصة داخل المنشأة او الوزارة، وهي في هذه الحالة تسمى الرقابة الداخلية، وقد تمارسها وحدات أو أجهزة متخصصة من خارج المنشأة أو الوزارة، وهي في هذه الحالة تسمى الرقابة الخارجية .

ومن خلال ما سبق، تمّ تعريف الرقابة من وجهة نظر الباحث " هي مجموعة القواعد و الإجراءات التي تقوم بها جهة مستقلة لقياس أداء جهة أخرى خاضعة للرقابة، وإبداء رأي فني محايد عن أداء تلك الجهة، بناءً على معايير وإجراءات محددة مسبقاً، لتحقيق الهدف المراد بأقل وقت وجهد وتكلفة ممكنة وبأعلى جودة ، والكشف عن الانحرافات، ودراسة أسبابها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح السلبي منها و تدعيم الإيجابي " .

(1) - المنيف، إبراهيم عبد الله، الإدارة: المفاهيم، الأسس والمهام، الرياض، دار العلوم ، ١٩٨٠ ، ص ١٥٨

(2) - الأزهري، محي الدين، الإدارة من وجهة نظر المنظمة -دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢١٧

(3) - شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣ ، ص ٤١

1- 4 مبادئ الرقابة

تخضع عملية الرقابة لبعض المبادئ والمتطلبات التي يجب أن يأخذها المدير المختص في الحسبان حتى تكون الرقابة فعالة، ومن أهم هذه المبادئ⁽¹⁾ :-

- يجب أن يكون نظام الرقابة مناسباً لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة، وأن يكون سهلاً وواضحاً بحيث يفهمه المدير الذي يستعمله ومن يطبق عليهم من المرؤوسين، وأن يكون مرناً، أي قابلاً للتعديل بحيث يتلاءم مع أي تعديل يطرأ على سير العمل.
- يجب أن لا يكون الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية، وإنما يجب أن يكون وسيلة لتحقيق أهداف موضوعية لا شخصية.
- يجب أن يعنى نظام الرقابة بوسائل العلاج والإصلاح، وذلك لأنّ النظام السليم للرقابة هو الذي يكشف الأخطاء والانحرافات ويبين مكان حدوثها ومن المسئول عنها وما الذي يجب عمله لتصحيح الأوضاع.
- يجب ألا تعدد أوجه الرقابة بدون مبرر حتى لا تؤدي إلى تعطيل اتخاذ القرارات وانتشار روح السلبية لدى المديرين، كما أن تعدد أوجه الرقابة دون مبرر يؤدي إلى أن يكون نظام الرقابة كثير التكاليف أي ليس اقتصادياً.
- يجب أن تعمل الرقابة على الإبلاغ الفوري عن الانحرافات، بل إنّ نظام الرقابة المثالي يعمل على الكشف عن الأخطاء قبل وقوعها، وفي جميع الأحوال يجب أن تصل المعلومات إلى المدير المختص حتى يتخذ الإجراءات الملائمة على وجه السرعة.
- أن تتجح الرقابة في توجيه سلوك الأفراد، لأنّ النتائج المستهدفة من الرقابة لا تصبح ذات فاعلية إلا عند تأثيرها في سلوك الأفراد، لأنّ الرقابة وسيلة وليست غاية، فجرس الإنذار بالحريق لا يطفئ النار وإنما يساعد ذلك في استجابة شخص لهذا الإنذار بشكل أو بآخر، والتي تعكس فاعلية الرقابة.

(1) - عبد الرزاق ، محمد نور الدين ، مبادئ علم الإدارة ، جدة ، المملكة العربية السعودية ، 1404 هـ ، ص 85 ، ص 86

1- 5 أهداف الرقابة

تتجاوز أهداف الرقابة عملية كشف الأخطاء والانحرافات، إلى عملية الإصلاح الإداري، لما تتضمنه من إعداد ومتابعة وتقييم، إلى تنمية روح الإبداع والابتكار عن طريق كشف الجهود الخلاقة وتحديدتها بحيث تستحق الثناء والتشجيع ، وهي أيضا تلامس معاني الثواب والعقاب في مغزاه الإيجابي التصحيحي والتطويري للوظائف والأعمال والسلوك البشري فرديا كان أو جماعياً، وتكمن أهداف الرقابة في الآتي (1) :-

1 - الهدف الإصلاحية: يقوم على دعامين، هما تشخيص الانحراف أو الخطأ الإداري ووصف العلاج الملائم أو الحل الأفضل لتصحيح الأخطاء وتقويمها.

2 - الهدف التشجيعية: يتمثل في التحفيز، إذ تسعى الرقابة نحو ترسيخ مبدأ الرعاية الكاملة والمتساوية لحقوق العاملين ومزاياهم، وضمان مكافأة السلوكيات والجهود الملتزمة والمبدعة وإثابتهم، كما هي كفيلة بمعاينة المقصّرين في واجباتهم.

3 - الهدف العقابية: - يمثل الطابع الجزائي من المعالجة على ما ارتكب من أخطاء عبر تحديد المسؤولية وتحديد جوانب الخلل الحاصل بعدم التكرار ووقف ضياع الوقت والجهد وهدرها ، لكن مع عدم التعسف والظلم، لأنّ ذلك من شأنه تضييع الهدف الإيجابي للرقابة.

(1) - موسى خليل، أسس الإدارة المعاصرة، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت لبنان، الطبعة الأولى ، 2005، ص 184.

1 - 6 أهمية الرقابة

تلعب الرقابة دوراً أساسياً مهماً باعتبارها وسيلة من وسائل قياس الأداء وتصحيحه بما يجنب المنشأة الكثير من المخاطر والخسائر، فإذا كان كل عمل يتم تنفيذه وفقاً لما هو مخطط له، فلا توجد حاجة عندئذ للرقابة، ولكن نادراً ما تسير الأمور بهذا الشكل، فمعظم الخطط يتم تنفيذها بواسطة البشر، وهم بطبيعة الحال يتفاوتون، في قدراتهم وأمانتهم، فالخطط نفسها تصبح متقادمة وتتطلب مراجعة⁽¹⁾.

كما ومعلوم أنّ الرقابة تتضمن التأكيد على القيام بالأشياء الصحيحة من خلال إجراءات وقائية وعلاجية، تسعى الإدارة من خلالها إلى تحليل أسباب الانحرافات، ودراسة أثر الإيجابيات لاتخاذ القرار المناسب بالشكل الذي يضمن الوصول إلى أفضل النتائج الممكنة.

ولذلك فمن الواضح أنّ غياب وظيفة الرقابة يؤدي إلى الانحرافات وانخفاض الأداء، أو يؤدي إلى الاختلاس وضعف المنظمة.

ويرى الباحث أنّ أهمية الرقابة تنبع من أهمية الدور الذي تلعبه، إذ إن جميع المنظمات تسعى إلى تحديد الانحرافات الإيجابية والسلبية ومعرفة أسبابها والعمل على تصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل، وكذلك التأكد من أنّ سير العمل يخدم الأهداف التي تمّ وضعها مسبقاً.

(1) - شاهين ، علي ، اثر هيكل نظام الرقابة الداخلية على تحقيق أهداف الرقابة ،رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، 2011 ، ص 16

1 - 7 مكونات نظام الرقابة الجيد⁽¹⁾

أ- الهدف.

يُستخدم الهدف أو الأهداف مع الخطة كأدوات لقياس الأداء وتقييمه مع ما هو مخطط ومرسوم له.

ب-المعيار.

هو كمية العمل أو نوعيته أو كلاهما معاً، بحيث يطلب إنجاز هذا العمل من فرد أو مجموعة أفراد أو من

المؤسسة ككل في زمن معين وتكلفة محسوبة ومعينة .

ت-نوع الرقابة.

هو شكل الرقابة التي يتم استخدامها داخل المؤسسة.

ث-الأدوات الرقابية .

هي الأدوات التي تستخدمها المؤسسة في عملية تطبيق الرقابة داخل المؤسسة.

ج-نظام جيد للاتصال.

يعتبر وجود نظام حديث ومتكامل للاتصال أمراً ضرورياً لنقل المعلومات والأوامر واستقبال النتائج واتخاذ

الإجراءات اللازمة لكل حالة من الحالات، ولهذا تعتبر مهارة الاتصال أداة فاعلة يحتاج إليها المدير

ومساعدوه ومرؤوسوه في عملية الإشراف والتوجيه والرقابة.

(1) - عباس ، علي ، الرقابة الإدارية على المال و الأعمال ، مكتبة الرائد العلمية ، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولى ، 2001 ، ص 31

1-8 خطوات عملية الرقابة و مراحلها .

تمر عملية الرقابة بأربع مراحل رئيسية (1) : -

1- **تحديد الأهداف ووضع المعايير** : ويقصد بها وضع معايير موضوعية لقياس الإنجازات التي تحقق وتعبّر عن

أهداف التنظيم، وهذه المعايير توضع على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها والمستوى النوعي لها والزمن اللازم لأدائها ويجب أن تكون هذه المعايير واضحة ومفهومة.

2- **قياس الأداء الفعلي للأعمال** : يقصد هنا قياس كمية الأعمال ونوعيتها بحيث يتم إنجازها وفقاً للخطة الموضوعية مسبقاً.

3- **مقارنة النتائج المتحققة بالمعايير المحددة مسبقاً** : أي مقارنة النتائج المحققة بالمعايير الموضوعية سلفاً للأداء، أي تقييم للإنجاز بعد أداء العمل.

4- **تصحيح الأخطاء والانحرافات و متابعة التنفيذ** : يُقصد بها إبراز الأخطاء والانحرافات التي تسفر عنها عملية قياس الأعمال السابقة، فإذا ظهر من مقارنة النتائج المتحققة بالمعدلات الموضوعية أنّ هناك اختلافاً بالزيادة أو النقصان كان ذلك مؤشراً على أنّ العمل لا يسير سيراً طبيعياً، وأنّ هناك انحرافاً إيجابياً أو سلبياً.

(1) - Williams , chuck management , Cincinnati , Ohio , south-western publishing , 2000 , p 232

الفرع الثاني

الرقابة الداخلية

1-2 مقدمة

لاشك في أن مؤسسات القطاع الحكومي بحاجة إلى وجود وحدات للمراجعة الداخلية بها، إذ إنها تمتاز بكبر حجمها وتشعب عملياتها بدرجة يصعب معها أن تتمكن الإدارة العليا للمؤسسة من الرقابة على جميع العمليات و الأنشطة بداخلها، فلا يكفي أن تقوم الإدارة العليا بوضع أنظمة رقابية تضبط بها العمل داخل المؤسسة، وأن تضع القوانين واللوائح التي تحكم عمل الموظفين لديها، وإنما لابد من وجود من يقوم بمتابعة هذه الأنظمة لتتأكد من أنها تعمل بكفاءة وفعالية، وكذلك تتأكد من التزام الموظفين داخل المؤسسة بالقوانين واللوائح والتعليمات التي تقوم الإدارة العليا بتعميمها عليهم، وبذلك تحمي الإدارة العليا نفسها عند المساءلة التي قد تتعرض لها في حال تم التدقيق والرقابة على عمل الوحدة الحكومية القائمة عليها من قبل جهات المراجعة الخارجية.

و تعد أجهزة الرقابة الداخلية أجهزة إنذار مبكر للتعرف على الأخطاء والمخالفات، فهي الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الدوائر التابعة لها، وتمارسها من خلال الوحدات المشكلة لهذا الغرض، فالأجهزة الحكومية مطالبة باحترام مبدأ المشروعية، وهذا يفرض عليها أن تقوم برقابة داخلية لأعمالها، حتى لا تكون عرضة للمساءلة والمحاسبة من قبل جهات رقابية أخرى، كالقضاء والسلطة التشريعية، عند اكتشاف تلك الأخطاء من قبل الأجهزة المتخصصة بالرقابة الخارجية⁽¹⁾.

وقد ألفت التغييرات الكبيرة والمتلاحقة التي حدثت في بيئة الأعمال في السنوات الأخيرة بظلالها على طبيعة الوحدات الاقتصادية على اختلاف أشكالها، حيث كبر حجمها واتسع نطاق أعمالها وتعددت عملياتها، الأمر الذي فرض تحديا كبيرا على الإدارات العليا لهذه الوحدات، ويات من الضروري دعم الهيكل الرقابي لهذه الوحدات.

(1) - جهاد حرب ، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني ، مؤسسة أمان ، 2003 .

وقد شكلت الرقابة الداخلية أحد المحاور الرئيسية لدعم الهيكل الرقابي للمنشآت الحديثة، ومساعدة الإدارة العليا في تحقيق أهدافها، وذلك بما تتضمنه من إرساء نظم وسياسات وإجراءات تعمل على ضبط الأعمال ومنع وقوع الأخطاء والانحرافات، أو اكتشافها فوراً والمساعدة في سرعة اتخاذ القرارات لمعالجتها، والتواءم مع المتغيرات والمستجدات أولاً بأول.

ومن هنا فقد حظيت الرقابة الداخلية باهتمام متزايد من قبل الإدارات العليا للمنشآت والباحثين والمعاهد العلمية المتخصصة وهو ما وجد صداه في تطور مفاهيمها وإرساء قواعد علمية لممارستها. ويسعى الباحث في هذا الفرع إلى إلقاء الضوء على المفاهيم الأساسية للرقابة الداخلية بدءاً بتعريفها وتطور مفهومها والعوامل التي ساعدت على زيادة الاهتمام بها، مروراً ببيان أهمية الرقابة الداخلية والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وانتهاءً بتوضيح أنواع الرقابة الداخلية وتقسيماتها.

2 - مفهوم الرقابة الداخلية و مراحل تطورها

تُعرّف الرقابة الداخلية " بأنها مجموعة من الإجراءات التي يتم اعتمادها من أجل التأكد من عمل الغير، بهدف التأكد من مدى التزام القائمين على العمل وفقاً للقواعد والتعليمات المحددة لهم " (1).

و يُعرّف الجزار (2) الرقابة الداخلية بأنها " مجموعة الطرق والوسائل التي تتبناها إدارة المنشأة في وضع الخطة التنظيمية، و لغرض حماية الأصول والاطمئنان إلى دقة البيانات المحاسبية والإحصائية ولتحقيق الكفاية الإنتاجية القصوى ولضمان تمسك الموظفين بالسياسات والخطط الإدارية المرسومة.

تطور تعريف الرقابة الداخلية تاريخياً ليساير التطور الكبير في النشاط الاقتصادي والتجاري وما رافقه من نمو في حجم المشروعات والوحدات الاقتصادية واتساع نطاقها، والتماشي مع التطور في علم الإدارة .

(1) - أبو عياش، إسماعيل، تقييم واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المؤسسات الخدمية الفلسطينية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، عام 2000، ص 20

(2) - الجزار، محمد محمد - المراقبة الداخلية، دراسة تحقيق الرقابة الوقائية ورفع الكفاية الإنتاجية - مطابع سجل العرب - القاهرة، 1974، ص 25

وبصورة عامة ، يمكن تلخيص المراحل التي مرّ بها تعريف الرقابة الداخلية في العصر الحديث الى أربع

مراحل ⁽¹⁾ على النحو التالي :-

المرحلة الأولى : تضمنت المفهوم الضيق للرقابة الداخلية، والذي يتناسب مع طبيعة المشروعات الفردية الصغيرة والتي سادت في حينه، ومن هنا اقتصر تعريف الرقابة الداخلية على الطرق والوسائل التي تتبناها المنشأة بقصد حماية النقدية، ثم امتدّت لتشمل باقي أصول المنشأة وخاصة المخازن، ومن تعاريف هذه المرحلة ما ذكره عشاوي⁽²⁾، حيث تم تعريفها " مجموعة الضوابط والأسس والقواعد التي تضعها إدارة المشروع بهدف المحافظة على أمواله، و تحقيق الدقة المحاسبية في تسجيل عمليات المشروع وسجلاته " .

المرحلة الثانية : وهي المرحلة التي شهدت نمواً في حجم المشروعات وزيادة أنشطتها وعملياتها واتساع نطاقها الجغرافي ، وهو ما اقتضى تطوير مفهوم الرقابة الداخلية ليشمل مجموعة الوسائل والإجراءات التي تتبناها المنشأة بقصد حماية أصولها من النقدية، والمخزون السلعي، وخلافه من السرقة، والاختلاس ، وسوء الاستعمال ، والإهمال، والتي عرفت في حينه باسم الضبط الداخلي، إضافة إلى الوسائل الكفيلة بضمان الدقة المحاسبية لما هو مقيد في السجلات، واستعمال النظريات المحاسبية وتطبيقاتها للحصول على البيانات المالية الصحيحة .

و من تعاريف هذه المرحلة ما عرفها الصحن ⁽³⁾ . حيث عرف الرقابة الداخلية ، بأنها " مجموعة الإجراءات والطرق المستخدمة في المشروع من أجل المحافظة على النقدية والأصول الأخرى، بجانب التأكد من الدقة الكتابية لعملية إمساك الدفاتر .

المرحلة الثالثة : وقد تضمنت هذه المرحلة طفرة في مفهوم الرقابة الداخلية ونطاقها وشكلت القاعدة لإرساء المفهوم الشامل للرقابة الداخلية، حيث تميزت بالاهتمام بالجوانب التنظيمية والإدارية واتساع أهدافها لتشمل تحقيق كفاءة استخدام الموارد المتاحة، والارتقاء بالكفاية الإنتاجية إلى جانب الأهداف التقليدية بالمحافظة على أصول

(1) - البيطمة، محمد - الرقابة الإدارية، إحدى مقومات الرقابة الداخلية في النظم المحاسبية - من أبحاث ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية-معهد الإدارة العامة - ١٩٩٣ - ص ١٦٨

(2) - عشاوي، إبراهيم علي - أساسيات المراجعة والمراقبة الداخلية - مطبعة دار العالم العربي - القاهرة - ١٩٧٦ - ص ١٥٤

(3) - الصحن، عبد الفتاح - مبادئ وأسس المراجعة علماً وعملاً - مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، مصر ، ١٩٧١ ، ص ١٣٦

المنشأة وضمان الدقة المحاسبية للعمليات والسجلات ، وقد شكل التقرير الذي أصدره المعهد الأمريكي للمحاسبين سنة 1949 م، الأساس لهذه المرحلة، حيث عرّف الرقابة الداخلية بأنها ⁽¹⁾ " الرقابة الداخلية تنطوي على الخطة التنظيمية وجميع الطرق المقاييس المتناسقة والتي تتبناها المنشأة لحماية الأصول، ومراجعة دقة البيانات المحاسبية ودرجة الاعتماد عليها والارتقاء بالكفاءة الإنتاجية والتشجيع على الالتزام بالسياسات الإدارية المحددة مقدماً " .

المرحلة الرابعة : وهي تتضمن المفهوم الحديث للرقابة الداخلية وهو ما أطلق عليه منهج النظم في الرقابة الداخلية، ويعتقد البطمة⁽²⁾ أنّ عام 1953م يمثل الأساس لظهور هذا المنهج، والذي يقوم على ما يسمّى بالنظم الإجمالية أو الكلية ، التي تركز على العلاقات والارتباطات بين مجموعة من النظم الفرعية، والعلاقات والارتباطات بين هذه النظم والنظام الإجمالي .

و تطبيقاً لهذا المفهوم ينظر إلى الرقابة الداخلية باعتبارها نظاماً إجمالياً يمكن تقسيمه إلى نظامين فرعيين، هما نظام الرقابة التنظيمية، ونظام الرقابة الإجرائية، وبدورهما يُقسّم كلّ منهما إلى نظم جزئية أصغر، ويقسم كل منها إلى نظم أكثر صغراً وهكذا حتى الوصول إلى أدنى إجراء رقابي.

يعتقد الباحث بناءً على ما تقدم ، إن تسمية الرقابة الداخلية بنظام يجانبه الصواب ، ولا يعطي المدلول الحقيقي للرقابة الداخلية كمصطلح شامل يتمثل في العديد من جزئيات الأنظمة المختلفة بالمؤسسة، التي يشكل كل منها نظام للرقابة الداخلية ، ويؤكد ديبان هذه الحقيقة قائلاً " إن نظام الرقابة الداخلية ليس بالصورة المادية الملموسة ، وإنما هو بمثابة هيكل معنوي يتحقق من خلال النظم الأخرى داخل المنظمة "⁽³⁾.

(1) -المعهد الأمريكي للمحاسبين، الرقابة الداخلية، عناصر النظام المتكامل وأهميته لكل من الإدارة والمرجع الخارجي -تقرير لجنة إجراءات المراجعة

الخاصة -تعريب وتقديم، د. محمد عباس حجازي - ١٩٨١، 1949 ، ص ٦

(2) - البطمة، محمد ، الرقابة الإدارية، إحدى مقومات الرقابة الداخلية في النظم المحاسبية ، من أبحاث ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية، بالمملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، 1993 ، ص 172

(3) - ديبان، السيد عبد المقصود محمد - تحليل التكاليف والمنافع في مجالات تقرير وتقييم نظام الرقابة الداخلية - مجلة الإدارة العامة - العدد ٥٦ ، 1987 ،

بصورة عامة ، يتضح من خلال ما تقدم من تعاريف الرقابة الداخلية، يرى الباحث أنه يمكن وضع إطار عام لمفهوم الرقابة الداخلية " هي عبارة عن نظام تستخدمه المنشأة لتنظيم عملياتها وتوجيه أفرادها بشكل مستمر و التي ينفذها ويراقبها ويطورها الأفراد من كافة أقسام المنشأة والتي تعطي تأكيداً معقولاً وليس مطلقاً حول تحقيق المنشأة لأهدافها وخططها من خلال توفير الظروف الملائمة وتطبيقها على الأشخاص والتصرفات من الناحية الإدارية والمالية " .

2 - 3 أنواع الرقابة الداخلية

تمثل الرقابة الداخلية منظومة عمل متكاملة ومتجددة لضبط مسيرة عمليات وأنشطة وأفراد المنشأة في الاتجاهات المرسوم لها بما يضمن تحقيق الأهداف المخططة، ولذلك تختلف أشكالها وتعدد أنواعها، وتتخذ صوراً وأنماطاً مختلفة، وتبعاً لاختلاف جهات نظر الباحثين، ورغم هذا الاختلاف والتعدد والتباين، يمكن تقسيم الرقابة الداخلية إلى الأنواع الآتية¹ :-

2-2-1 أنواع الرقابة الداخلية من حيث التوقيت .

تقسم الرقابة الداخلية من حيث توقيتها وتنفيذها إلى ثلاثة أنواع⁽²⁾، وهي :-

1- الرقابة السابقة : تتمثل في الضوابط والقواعد والإجراءات التي تنظم العمل وتمنع التدخلات و بالتالي

تضمن سير الأعمال في الاتجاه الصحيح وهي بذلك تستبق حدوث الانحرافات.

2- الرقابة المتزامنة : تتمثل في الأعمال الرقابية التي تتزامن مع تنفيذ الأعمال، مثل مراقبة الرؤساء

والعاملين وتقديم النصح والمشورة لهم ، واتخاذ الإجراءات التصحيحية للمعالجة والتعطل في خطوط

الإنتاج والخدمات ، وهي تشمل أيضاً ما تضطلع به وحدات الرقابة الداخلية في أثناء العمل، وهي بذلك

تعمل على تقديم التوجيهات وتصحيح الأخطاء والانحرافات لدى وقوعها أولاً بأول ، وبالتالي تمنع تفاقمها.

¹ - كلاب ، سعيد ، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2004 ، ص 49 .
⁽²⁾ - Certo Samuel C., Modern Management : quality, ethic, and the global environment, 1989, pp527-528.

3- الرقابة اللاحقة : تتمثل في دراسة وتحليل تقارير العمل والأداء ونواحي القصور والضعف وأسباب الأخطاء والانحرافات وتحليلها، والمتسببين فيها ، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة من خلال القرارات واللوائح والتعليمات والتدريب وغيرها، وهي بذلك تعمل كمراقبة عامة للخطط والأعمال واتخاذ الإجراءات التصحيحية ذات الشمولية من خلال تعديل الخطط وإصدار لوائح وتعليمات تنظيمية.

2-2-2 أنواع الرقابة الداخلية من حيث طبيعتها

تقسم الرقابة الداخلية من حيث طبيعة النشاط الرقابي الذي تمارسه إلى نوعين⁽¹⁾، هما :-

1- الرقابة الماليّة : وهي ذلك الجزء من الأنشطة الرقابية التي تعنى بالإجراءات والسياسات المالية والمحاسبية بالإضافة إلى المستندات والسجلات والتقارير المالية، التي تضمن من خلالها المؤسسات المحافظة على أصولها وأموالها، وتوفر تأكيد معقول من صحة البيانات والتقارير المالية وقد عرفت قائمة معايير المراجعة الرقابة المالية بأنها⁽²⁾ " الخطة التنظيمية والإجراءات والسجلات التي تختص بالمحافظة على الأصول وتوفير الدقة في السجلات المالية، ومن ثم فإنها تصمم لتحقيق التأكد المعقول من أنّ العمليات يتم تنفيذها تبعاً للتفويضات العامة والخاصة الصادرة عن الإدارة ، والعمليات يتم تسجيلها بالصورة التي تحقق :-

1. السماح بإعداد القوائم المالية وفقاً للقواعد المحاسبية المقبولة قبولاً عاماً ، او لأية معايير أخرى تطبق على هذه القوائم.

2. تحقيق القابلية للمحاسبة على الأصول.

3. استخدام الأصول يتم وفقاً للتراخيص الصادرة عن الإدارة.

4. المقارنة بين حسابات الأصول والأصول ذاتها من حيث الوجود الفعلي تتم وفقاً لقواعد منطقية، وأنّ الإجراءات التصحيحية يتم اتخاذها تجاه كلّ تجاوز يكتشف.

(1) - الجندبي، نجيب - الأصول العلمية والعملية لمراجعة الحسابات - مكتبة جامعة طنطا - ١٩٨١ - ص 123 ص ١١٧

(2) - AICPA, Statement on Auditing Standards No. 1 , Paragraph 320.28.

2- الرقابة الإدارية : هي تمثل الجزء الثاني والمكمل من الأنشطة الرقابية التي تُعنى بالإجراءات الإدارية والتنظيمية التي تضمن تحقيق أقصى كفاءة إدارية واقتصادية ممكنة، وضمان تنفيذ السياسات الإدارية المقررة، وقد عرّفت قائمة معايير المراجعة الرقابة الإدارية بأنها ⁽¹⁾ " الخطّة التنظيمية والإجراءات والسجلات التي تختص بالعمليات الإدارية التي تقود إلى فرض سلطة الإدارة المرتبطة مباشرة بمسؤوليات الإدارة لتحقيق أهداف المنظمة، كما أنها نقطة الانطلاق نحو بناء رقابة مالية على العمليات ".

2-2-3 أنواع الرقابة الداخلية من حيث أهدافها و موضوعها

تقسم الرقابة الداخلية من حيث أهدافها وموضوعها إلى نوعين ⁽²⁾، هما :

- 1- الرقابة الإيجابية : وهي تلك الرقابة التي تركز على التحقق من أنّ التصرفات والإجراءات تسير وفقاً للأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات السارية، بما يكفل تحقيق الأهداف من جهة، و النظر إلى المستقبل والتنبؤ - في ضوء الدراسة و التحليل - بمواطن الضعف والقصور والانحرافات المحتمل حدوثها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع حدوثها من جهة أخرى.
- 2- الرقابة السلبية : وهي تلك الرقابة التي تركز على اكتشاف الأخطاء والانحرافات، بل تسعى إلى تصيدها ، دون أن تعمل على بيان أوجه القوة والضعف في التنفيذ وتقديم التوجيهات والحلول للمشكلات وكيفية تلافي الأخطاء ونواحي القصور مستقبلاً، والفرق الأساسي بين الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية هو أنّ الرقابة الإيجابية تركز على ضمان حسن سير العمل، على عكس الرقابة السلبية التي تركز على الأخطاء والانحرافات وتصيدها.

⁽¹⁾ AICPA, Statement on Auditing Standards No. 1 , Paragraph 320.27.

⁽²⁾ -ياغي، محمد عبد الفتاح - مبادئ الإدارة العامة - مطابع الفرزدق التجارية - الرياض - ١٩٨٣ - ص 438 ص 39 ؤ

2-2-4 أنواع الرقابة الداخلية من حيث طريقة تنفيذها أو أدائها

تقسم الرقابة الداخلية من حيث طريقة تنفيذها أو أدائها إلى نوعين ، هما⁽¹⁾:

1- الرقابة المستندية : وهي تبدأ برقابة على البيانات للتحقق من أنّ الموارد قد حصلت وفقاً للتعليمات، وقد أنفقت في حدود الإعتمادات المخصصة لها، وأنها صرفت في الأغراض المخصصة وللأشخاص المستحقين وطبقاً للجدول الزمنية المحددة ، كما تهتمّ بسلامة مستندات الصرف وتطابقها مع النماذج المقررة واستكمال الدورة المستندية لها حسب الإجراءات المقررة ، وقد تسمى أيضاً الرقابية التقليدية أو الحسابية.

2- الرقابة الانتقادية : وتسمى أيضاً الرقابة على الأداء، وهي تهدف للتأكيد من حسن استخدام الموارد ، وأنها استخدمت أفضل استخدام ، لذلك فإنها تتطلب وجود أهداف محددة مسبقاً وتستخدم كأساس للمقارنة مع الأداء الفعلي ، وهي في سبيل ذلك تهتمّ بتحليل البيانات من الناحيتين القيمية والمادية للتأكد من كفاية استغلال الموارد وفق معايير معدة مسبقاً، والتأكد من تحقيق الأهداف التي يرمى إليها المشروع ، لذلك فهي تركز على أربعة أركان أساسية تتمثل في وجود أهداف محددة مسبقاً، وقياس الأداء الفعلي ، ومن ثم مقارنة الأداء الفعلي بالمستهدف، وأخيراً اتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح الانحرافات، وتسمى أحياناً رقابة تقييمية أو رقابة اقتصادية.

(1) - بدوي، عبد السلام - الرقابة علي المؤسسات العامة، دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة علي القطاع العام ووحداته الإنتاجية -مكتبة الانجلو المصرية 1965 ، ص ٩

2-2-5 أنواع الرقابة الداخلية من حيث الشخص الذي يؤديها .

وتقسم الرقابة الداخلية من حيث الشخص الذي يؤديها إلى ثلاثة أنواع كما يلي⁽¹⁾:

1- الرقابة التلقائية (الذاتية) : وهي الرقابة التي يقوم بها الشخص نفسه، وهي تكون نابعة من ذات الشخص

وتعتمد بالدرجة الأولى على القيم الدينية والأخلاقية للشخص.

2- الرقابة الرئاسية : وهي الرقابة التي يمارس كل شخص على الشخص الذي يليه وفق التدرج الوظيفي

بالمؤسسة من الأعلى إلى الأدنى.

3- الرقابة المتخصصة : وهي التي يقوم بها جهاز أو إدارة ولجنة متخصصة بالعمل الرقابي داخل المؤسسة،

حيث تقوم بالتنقيش ومتابعة الأعمال المالية والإدارية، والتحقق من سير العمل وفق الأنظمة واللوائح ،

والمحافظة على أموال المؤسسة وحسن استخدامها، وترفع تقاريرها إلى الإدارة العليا بالمؤسسة موضحة

نواحي القصور والخلل ومقترحات العلاج.

و الجدير ذكره أنّ كثيراً من الباحثين يرون أنّ هذه التقسيمات و الأنواع هي نظرية فقط ، أما في الحياة العملية

فنجدها متداخلة، فمثلاً لا يوجد قرار إداري إلا له أثر مالي، كما أنّ القرارات المالية هي في الأساس قرارات

إدارية، كذلك فإنّ الرقابة الانتقادية لا يمكن تطبيقها ما لم نتحقق من صحّة الأرقام والبيانات من خلال الرقابة

المستندية.

(1) - الصباح، عبد الرحمن مبادئ الرقابة الإدارية، المعايير والتقييم والتصحيح ، دار زهران للنشر والتوزيع ، 1997 ، ص ٢٠٥

2- 4 أهمية الرقابة الداخلية

تتبع أهمية الرقابة الداخلية من كونها من أهم الأركان الأساسية للإدارة العلمية الحديثة، وأنها الذراع الرئيسي للإدارة المتطورة للنهوض بالمنظمات، لتتماشى مع التطوير والتحديث تحقيقاً لمستويات عالية من الكفاية الإنتاجية وتعتبر الرقابة الداخلية نقطة الانطلاق التي يركز عليها المراقب الخارجي المستقل عند إعداده لبرنامج المراجعة، وتحديد الاختبارات التي سيقوم بفحصها ، ويرى حجازي أن الحاجة إلى الرقابة الداخلية أصبحت أكثر إلحاحاً للأسباب الآتية⁽¹⁾:

- ١- زيادة حجم الوحدة الاقتصادية ونطاق عملها وما صاحبها من تعقيد لهيكلها التنظيمي.
 - ٢- وجود نظام محكم وفعال للرقابة الداخلية يحمي الأفراد وخصوصاً ضعاف النفوس من الاختلاس والغش والإهمال.
 - ٣- أن المسؤولية الأساسية عن حماية أصول المنظمة وعن منع الغش واكتشاف الأخطاء يقع على مسؤولية الإدارة.
 - ٤- اعتماد المراجع الخارجي على نظام الرقابة الداخلية في إعداد برنامجه، وتحديد مدى الاختبارات التي سيقوم بها، نظراً لتحول المراجعة من مراجعة تفصيلية إلى مراجعة اختيارية.
- ويرى الباحث أن أهمية الرقابة الداخلية ازدادت مع التطور والتقدم الذي طرأ على مفهومها نتيجة لكبر حجم المشروعات وتعقد عملياتها حيث تخلي ملاك المشروع عن إدارة مشروعاتهم، أصبحت إدارة المشروع في يد مجلس إدارة منتخب يحدد صلاحياته القانون، وبعد التحول من نظام المراجعة الشاملة إلى نظام المراجعة الاختيارية، والتي بناءً عليها يستطيع المراجع الخارجي أن يحدد نطاق عمله، كما أن صعوبة الاتصال بين المستويات الإدارية طريق الاتصال الشخصي والاعتماد على التقارير و الكشوفات المالية

(1) حجازي، يوسف - التشكيلات الحكومية في عهد السلطة الفلسطينية - مجلة مركز . التخطيط الفلسطيني - العدد التاسع والعاشر ، 2003 ، ص 367-

للأحداث الجارية، واحتياجات الحكومات إلى بيانات دقيقة لاستخدامها في التخطيط ووضع السياسات العامة للدولة كل ، هذا دفع إلى الحاجة لوجود نظام رقابة داخلية قوي وفعال.

2- 5 أهداف الرقابة الداخلية

تهدف الرقابة الداخلية إلى تحقيق العديد من الأهداف، يمكن تلخيصها تبعاً لتطور دور الرقابة الداخلية وممارستها على النحو التالي⁽¹⁾ :-

١ - حماية أصول المنشأة من السرقة والاختلاس والتلاعب وسوء الاستخدام والإهمال.

٢ - التأكد من صحة البيانات المحاسبية والتقارير والقوائم المالية ودقتها وسلامتها، لإمكان الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات.

٣ - التأكد من أنّ الأعمال تسير ضمن القوانين والأنظمة واللوائح والإجراءات المقررة، أنها تُؤدى بأفضل الطرق.

٤ - استباق حدوث الأخطاء الانحرافات وأعمال الغش والاختلاس والتزوير ومنع وقوعها ، واكتشاف ما يقع منها أولاً بأول، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة لمعالجتها ومنع تكرارها.

٥ - التحقق من مدى كفاية السياسات والإجراءات والمخططات التي تضعها الإدارة العليا بالمنشأة لتنفيذ الأعمال والمهام التي تنفذها⁽²⁾.

٦ - إدارة المؤسسة على أسس علمية، من خلال توفر العناصر الأساسية وأهمها، دليل للإجراءات والدورات المستحدثة، وهيكل تنظيمي مع تحديد واضح للوظائف وشرح مضمونها، وتقارير دورية عن سير العمل⁽³⁾.

7- التأكد من حسن استخدام الموارد المادية والبشرية في المنشأة ، أي أن تقوم الرقابة بتحديد ما تم تنفيذه عن طريق تقييم الأداء واتخاذ الإجراءات العلاجية، حتى يتّمشى الأداء مع الخطط الموضوعة.

(1) - ياغي، محمد عبد الفتاح - مبادئ الإدارة العامة - مطابع الفرزدق التجارية - الرياض - ١٩٨٣ - ص 431
(2) - حويو، إبراهيم محمد مذكرات حول المقومات الأساسية لنظام متكامل للرقابة الداخلية في المشروعات العامة - من أبحاث اللقاء العلمي حول تقويم نظم الرقابة الداخلية في المشروعات العامة في نطاق التعاون الفني بين الجهاز المركزي للمحاسبات المصري والجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية الليبية - ، طرابلس ، 1991 ، ص 5
(3) - كوتيا، جورج الياس ، التدقيق و الرقابة الداخلية في المصارف ، إتحاد المصارف العربية ، 1986 ، من ص 131 إلى ص128،

- ٨ - تخفيض التكاليف إذا ما استخدم النظام الرقابي بشكل عام وفعال فإنه سيؤدي إلى خفض كبير في التكاليف من خلال ضبط عمليات الإنتاج ووضع معايير دقيقة للأداء ونسب التالف والوقت الضائع¹.
- ٩ - ضمان اتخاذ القرارات السليمة على مختلف المستويات الإدارية، وتنفيذ هذه القرارات بأفضل صورة.
- ١٠ - الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض انسياب العمل التنفيذي، والعمل على توفير بدائل أساليب حديثه لحلها.
- ١١ - الكشف عن ميزات أفراد المنظمة وإبداعاتهم لمكافأتهم وتحفيزهم والتأكد من الحقوق والمزايا المقررة لهم مع ضمان المساواة للجميع أمام القانون.
- ١٢ - التأكد من ارتباط أفراد المنشأة أداء وولاء مع المصلحة العامة للمنشأة.
- ١٣ - التأكد من أنّ المستويات الإدارية العليا في المنظمة على إمام كاف بما يجري من أعمال في المستويات الإدارية الأخرى للمؤسسة
- ١٤ - التأكد من توافر الانسجام بين مختلف الأجهزة الإدارية وسيرها جمعياً في اتجاه الهدف الواحد ووفقاً للسياسات المقررة⁽²⁾
- ١٥ - زيادة الفعالية، وتحسين مستوى الكفاية الإنتاجية التي تشكل عنصراً أساسياً في نجاح المؤسسة وربحياتها و إستمراريتها .
- ١٦ - تشجيع العاملين على الالتزام بتنفيذ السياسات الإدارية المرسومة، وتوفير سبل تنفيذها بأفضل الطرق الممكنة.

¹ - صالح مهدي محسن العامري، طاهر محسن منصور الغابي، الإدارة والأعمال، عمان: دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، سنة 2007، صفحة 225-226 .
⁽²⁾ - العلاق، بشير - أسس الإدارة الحديثة، نظريات ومفاهيم - دار اليازوري العلمية، عمان - 1999 - ص 3

2- 6 خصائص نظام الرقابة الداخلية الفعال

لقد وضع كل من " هاروله كونتر " و " كبريل دوتلي " قائمة تتكون من عشر اعتبارات أو خصائص للنظام الرقابي الجيد، كما أن كل من " تريوثا " و " نيورث " قد حددا قائمة تتكون من ستة خصائص للرقابة ومهما اختلف النظام الرقابي والمنظمة ونشاطها هناك خصائص يجب مراعاتها في كل مستوى من المستويات الإدارية، وهذه الخصائص هي ¹ :-

- 1) أن يعكس النظام الرقابي طبيعة النشاط : يجب أن يعكس النشاط الرقابي طبيعة النشاط حيث أن النظام الذي يلاءم الشركات الكبيرة قد لا يلاءم الشركات الصغيرة، وبالعكس، ما يتناسب مع إدارة الإنتاج لا يتناسب مع الإدارة المالية، كما أن النظام الرقابي يختلف داخل نفس الإدارة الواحدة.
- 2) وضع معايير مقبولة وممكنة الحصول : تعمل عملية الرقابة الفعالة وإذا كان هناك دخل أو معطيات ملائمة عن العاملين المتوقع منهم التوافق مع هذه المعايير عند وضعها، ويجب أيضا أن تتناسب معايير الرقابة مع الوظيفة وان يبدو النظام الرقابي مقبولا لهؤلاء الذين سيستفيدون به ، فينهض العاملون ، ويجب على الإدارة أيضا الأخذ في الاعتبار مشاعر ومواقف الموظفين عند إجراء الرقابة.
- 3) إنشاء الاتصالات الفعالة والدقيقة والمناسبة بين الإدارة والموظفين : لجعل أي نظام رقابي فعال لابد أن يتم إيصال المعلومات بخصوص الانحرافات إلى الإدارة والعاملين في أسرع وقت ممكن.
- 4) المكافئة على إنجاز المعايير والأهداف الموضوعية : من الممكن أن يعمل نظام الرقابة بشكل أفضل إذا كان الموظفون يتحملون مباشرة مسؤولية إنجاز المعايير والأهداف الموضوعية وينالون التقدير اللازم على مساهمتهم إذ يعزز التقدير معنوياتهم و يحثهم إيجابيا على التحقيق للأهداف التنظيمية العليا و ربما يكون هذا التقدير في صورة حوافز مادية أو غيرها.

¹ - سيد جاد الرب، تنظيم وإدارة منظمات الأعمال، " منهج متكامل الفكر الإداري التقليدي والمعاصر"، مصر: مطبعة العشري، سنة 2005، ص416

5) سلامة معايير الأداء : بحيث تقوم نظم الرقابة الفعالة على معايير أداء سليمة وأكثر فعالية في القياس وتعبر

عن النواحي الكمية والوصفية وتكون واضحة ودقيقة وان تكون شاملة لكل جوانب النشاط في الشركة والمنظمة.

6) أن يعمل النظام على سرعة الإبلاغ عن الأخطاء : من خصائص الرقابة الفعالة النظام عن الأخطاء بمجرد

ظهورها وقبل تفاقم أضرارها فمن الضروري أن يعرف المدير كيف تسير الأمور في التنفيذ بل من المرغوب فيه

أكثر معرفة ذلك قبل وقوع الأخطاء.

7) أن يكون مقبولا من العاملين : إذا كان النظام مقبولا من العاملين فلا يكون أو لا يكون النظام مقاومة فالنظام

المقبول يحقق فعالية عالية في الرقابة، ويجب أن يؤكد الجانب الايجابي في التصرفات أكثر من الجانب السلبي

عن الأفراد، ولذا يجب أن تكون المعايير مقبولة من جانب المستفيدين منها، وهذا يمثل مبدأ المشاركة في الإدارة

تخطيطا وتنظيما للرقابة.

8) أن يكون النظام موضوعيا : بمعنى أن يعكس النظام الجوانب الموضوعية في الرقابة وليست الجوانب

الشخصية، فعندما تكون الأدوات والأساليب شخصية فان المدير قد يتأثر في الحكم على الأداء ولذا يجب

استعمال معايير محددة وواضحة ومعلنة للمرؤوسين مع تجنب المعايير الجزافية التي تثير رفض المرور سين

وتشككهم في عدالة الإدارة وموضوعيتها.

9) تعدد الطرق المستخدمة في النظام : من خصائص النظام الرقابي الفعال أن تتعد بداخله الطرق والأساليب

المستخدمة وعدم الاعتماد على أسلوب واحد فيمكن استخدام معايير مباشرة أو معايير غير مباشرة وطرق كمية

وغير كمية داخل النظام الرقابي.

10) أن يكون النظام اقتصاديا : وهذا يعني أن يكون العائد منه يفوق تكلفته أو يساويها ومسالمة الاقتصاد مسالمة

نسبية تتوقف على طبيعة النشاط الذي يتم مراقبته وحجم المنظمة والخسائر المحتملة في حالة عدم وجود رقابة،

ولكن بصفة عامة يمكن القول انه لا معنى أن يبذل المدير جهدا كبيرا في اكتشاف سبب الخطأ البسيط.

11) أن يكون النظام الرقابي مرنا : من خصائص النظام الرقابي مع قدرته على الاستمرار إذا استطاع مواجهة الخطط المتغيرة أو الظروف المتغيرة بحيث يمكن تعديله إذا تغيرت ظروف التنفيذ.

12) أن يشير النظام إلى الإجراءات وتصرفات الواجب إتباعها لتصحيح الأخطاء النظام الفعال للرقابة هو الذي يكشف عن الأخطاء والانحرافات ويبين مكان حدوثها و المسؤول عنها ومن الذي يجب عمله لتصحيح هذه الأوضاع.

13) أن يكون النظام واضحا وقابلا للفهم: من الخصائص الرئيسية لنظام الرقابية أن يكون سهلاً في التطبيق من جانب الأفراد الذين يطبقونه وكذلك الذين سيطبق عليهم النظام توجد بعض النظم والأساليب الحديثة والمفيدة في الاستخدام في الرقابة مثل الخرائط والرسوم البيانية والأدوات الرياضية والإحصائية ولكن إذا لم تتوفر لدى القائمين تطبيقها الفهم الواضح لها تصبح الوسائل غير فعالة وتفقد مزاياها⁽¹⁾.

و يلاحظ الباحث أن هذه الخصائص يجب أن تكون مترابطة فيما بينها، وأن الإخلال بأحدها يعرض النظام كله للانحيار وكذلك من الواضح أن هذه الخصائص لا يمكن أن تتوفر إلا في الوحدات الكبيرة التي تملك الإمكانيات الكبيرة، التي يوجد بها عدد كبير من الموظفين بحيث يسهل معه تقسيم العمل بالشكل المطلوب وتحديد المسؤوليات.

¹ - منال طلعت محمود، أساسيات في علم الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، مصر ، بدون طبعة، سنة 2003، ص 204، ص 207

7-2 العوامل التي أدت إلى زيادة الاهتمام بالرقابة الداخلية

ترجع أسباب الإدراك المتزايد لأهمية الرقابة الداخلية والاهتمام بها إلى عدة عوامل، أهمها⁽¹⁾:-

- 1- كبر حجم المنشآت وتعدّد عملياتها واتساع نطاقها، جعل من الصعوبة بمكان تسيير أعمال المنشأة من خلال الاتصال الشخصي المباشر، وقد فرض ذلك الاعتماد على وسائل وأساليب هي من صميم نظم الرقابة الداخلية مثل التقارير الإدارية، والموازنات، والكشوفات التحليلية والإحصائية، وتقاسم العمل وغيرها.
- 2- اضطرار الإدارة العليا إلى تفويض السلطات والمسؤوليات إلى المستويات الإدارية الأدنى، جعل الحاجة ملحة إلى ضرورة تطوير الأدوات والوسائل التي تمكن الإدارة العليا من متابعة أعمال المرؤوسين ويضمنها بالالتزام بإدارات المشروع بالسياسات والتعليمات الموضوعة، وحسن استغلال السلطات الممنوحة، من هنا جاء الاهتمام بوضع نظم للرقابة الداخلية تمكن الإدارة من تحقيق أهدافها الرقابية.
- 3- حاجة الإدارة إلى بيانات دورية ودقيقة تمكّنها من إدارة المنشأة إدارة رشيدة و فرض ذلك ضرورة وجود نظم رقابة داخلية سليمة توفر درجة عالية من الثقة في التقارير والتحليلات التي تعدها الإدارات المختلفة.
- 4- حاجة إدارة المنشأة إلى الوفاء بالتزاماتها نحو حماية وصيانة أموال وأصول المنشأة من السرقة والاختلاس والتلف والإهمال، وقد وجدت الإدارة في الرقابة الداخلية الوسيلة المنشودة التي تمكنها من ذلك.
- 5- حاجة الجهات الحكومية والخارجية إلى بيانات دورية وصحيحة ودقيقة، وخطورة القرارات التي تبني عليها، وخصوصاً ما يتعلق بالتخطيط القومي ومسئولية الإدارة عنها، جعل الحاجة إلى نظم سليمة للرقابة الداخلية لإنتاج هذه البيانات أمراً حتمياً.

(1) - عبد الله، خالد أمين -التدقيق والرقابة في البنوك - معهد الدراسات المصرفية - عمان - ١٩٩٨ - ص ١٦٢ .

- 6- تطور إجراءات المراجعة الخارجية ، واضطرار مراقبي الحسابات والمراجعين إزاء كبر حجم المشروعات وتضخم عملياتها المحاسبية، إلى التحول من المراجعة التفصيلية إلى المراجعة الاختيارية على أساس العينات، ويوفر النظام الجيد للرقابة الداخلية أساساً لذلك.
- 7- تباين الصفات الشخصية للعاملين، مع تضخم أعدادهم، كل ذلك تطلب توفر نظام للرقابة الداخلية يحمي الوحدة من نزوات العاملين و ضعفهم⁽¹⁾.
- 8- النظرة الاقتصادية التي اقتضت من الإدارة الاهتمام بأنظمة الرقابة الداخلية باعتبارها إحدى أدوات ترشيد استخدام الموارد المتاحة، كما أنها أحد المؤشرات الرئيسية التي يعتمد عليها مراقبو الحسابات الخارجيين في تحديد أتعاب التدقيق والحرص على تقليل هذه التكاليف إلى أقل حد ممكن.
- 9- المراجعة اللاحقة لا يمكن أن تحل محلّ الضوابط السليمة عند معالجة العمليات منذ البداية.

2-8 محددات الرقابة الداخلية

- لا يمكن لنظام الرقابة الداخلية تحقيق الحماية الكاملة لأصول المنشأة و عملياتها ، والقضاء التام على كافة فرص الغش والتلاعب ، ويرجع السبب في ذلك إلى المحددات والقيود التي تحيط بهذا النظام والتي تتضمن:
- أخطاء الحكم ؛ العيوب ؛ التواطؤ ؛ التكلفة مقابل الفوائد⁽²⁾
- أ- أخطاء الحكم : يحتمل أن تقوم الإدارة بمخالفة إجراءات الرقابة عن طريق الشخص المسؤول من خلال اتخاذ أحكام خاطئة أو عدم ملائمة إجراءات الرقابة مع الظروف المحيطة بالمنشأة، مما يؤدي إلى عدم الالتزام بها من قبل الموظفين.

(1) - الأزهرى، فاروق -دليل المراجع، بين النظرية والتطبيق -الطبعة الثالثة - ١٩٩١ - ص ٢٨

(2) - Natan Morelo ، THE IMPORTANCE OF INTERNAL CONTROL IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION , p 23 , WASHINGTON .usa . 2011

ب- الفشل : الأخطاء البشرية المحتملة الناتجة عن الإهمال ، والشروود الذهني ، وسوء التقدير ، وعدم الإلمام

بالعمليات ، أو سوء فهمها حيث يمكن أن تحدث عيوب في الفهم الخاطئ للضوابط التي تقوم عليها العملية

الرقابية بالشكل الصحيح ، أو من خلال الإهمال عندما يقوم الموظف بإتباع التعليمات بشكل غير صحيح

أو أن يقوم بارتكاب أخطاء الإهمال من خلال الشروود الذهني أو التعب أو سوء التقدير ، ومن خلال

التغيرات في بعض الإجراءات الخاصة بالنظام تسهم أيضا في حدوث الفشل.

ت- التواطؤ :- احتمال التحايل على النظام عن طريق التواطؤ بين أطراف داخل المنشأة أو خارجها.

ث- التكاليف مقابل المنافع :- عدم تناسب تكلفة إنشاء نظام للرقابة الداخلية مع العائد من تطبيقه، فقد تزيد

التكلفة عن قيمة الخسائر والغش والأخطاء المتوقع حدوثها في حالة عدم وجود مثل هذا النظام .

ويرى الباحث أن الرقابة وظيفة من الوظائف الحيوية في الدول التي تعطي لها كل الاهتمام، كما أنها تلعب دورا في

تحقيق التنمية، وبذلك فإنها من بين السياسات التي تعمل المؤسسة على أساسها على اكتشاف الأخطاء،

والانحرافات، والتوصل إلى الوسائل التي يمكن أن تجد هذه الحلول لهذه الانحرافات، حيث تسند في ذلك إلى الطرق

والأساليب التي تحدد المؤسسة بها مصدر الخطأ من أجل تفاديته، وبالتالي تحقيقها لأهدافها وبلوغها المستوى

المطلوب، ولا يمكن أن يستوي ذلك إلا من خلال إتباع نظام إداري يمارس أنشطة تؤدي إلى تحقيق الأهداف ضمن

القوانين والأنظمة وذلك بتحديد الخطوات والمراحل الرقابية والأنواع الرقابية والأدوات الرقابية التي يدخل من ضمنها

تقييم الأداء كخطوة تقوم بها الرقابة.

الفرع الثالث

عناصر النظام المتكامل للرقابة الداخلية وأدواته

3-1 مقدمة

يُعدُّ بناء نظام الرقابة الداخلية السليم هو أحد التحديات التي تواجه الإدارة انطلاقاً من مسؤوليتها وأهدافها التي لا يمكن تحقيقها إلا من خلال هذا النظام، وقد كان الاختلاف في طبيعة المنشأة واحتياجاتها، والنطاق الجغرافي الذي تعمل فيه ، والظروف والمشكلات الخاصة بكلّ منه، سبباً رئيسياً في صعوبة صياغة نظام رقابة داخلية موحد وتصميمه بحيث يمكن تطبيقه في جميع المنشآت، من هنا أصبح تحديد العناصر والضوابط الأساسية التي تحكم تصميم نظام جيد للرقابة الداخلية أمراً حيوياً وملحاً، يوفر للمنشآت الأرضية المناسبة والرؤية الواضحة التي تساعد في تصميم نظم الرقابة الداخلية لديها، كما يوضّح أنّ الإخلال البين بأي عنصر منها يمثل حجر العثرة في طريق نجاح نظم الرقابة الداخلية في تحقيق أهدافها بكفاءة عالية.

ولا يقف دور الإدارة العليا عند تصميم نظام الرقابة الداخلية ووضعه فحسب، وإنما يجب عليها أن تعمل جاهدة على إيجاد السبل التي تضمن التطوير المستمر والتقييم الدوري لها، بما يساعد على التوافق والتناغم مع التطورات والتغيرات التي تحدث في بيئة الأعمال وظروف المنشأة .

من خلال ما سبق يسعى الباحث في هذا الفرع إلى توضيح العناصر الأساسية وشرحها بحيث توافرها في أي نظام متكامل للرقابة الداخلية وأبعاد كلّ منها، مروراً بالأدوات والوسائل التي تستعين بها نظم الرقابة الداخلية في تحقيق أهدافها، والخصائص الأساسية التي تميز النظام الجيد للرقابة الداخلية ، وانتهاءً ببيان طرق التقييم ووسائله التي تحقق التطوير والتقييم المستمر .

3 - 2 عناصر النظام المتكامل للرقابة الإدارية

فرضت حقيقة عدم إمكانية تصميم نظام رقابة داخلية موحد يمكن تطبيقه على جميع المنشآت نفسها على الباحثين والمختصين في مجال الرقابة والإدارة ، ومن هنا فقد سعى الباحثون إلى تحديد العناصر الأساسية المشتركة التي يتوجب الالتزام بها إذا ما أريد بناء نظام رقابة داخلية سليم.

وقد جاء التقرير الخاص بالرقابة الداخلية التي وضعتها لجنة إجراءات المراجعة المنقرعة من المعهد الأمريكي للمحاسبين عام 1949 ، تطبيقاً عملياً في هذا الاتجاه، حيث حدد بنية النظام المتكامل للرقابة الداخلية في مجموعة من العناصر الأساسية وتفصيلها على النحو التالي (1) :-

3- 2 - 1 خطة تنظيمية سليمة

إن التطور في حجم المنشآت واتساع نطاق عملياتها وتعقيدها في العصر الحديث ، جعل من الصعب على الإدارة أن تمارس الإشراف الشخصي المباشر على العمليات والأفراد والأنشطة بكفاءة وفاعلية، و بالتالي أصبح من الضروري أن تعمل على بناء خطة تنظيمية مناسبة تكفل تفويضاً سليماً للاختصاصات ، وتحديدًا واضحاً للمسؤوليات والواجبات.

و تتسع الخطة التنظيمية و يتم توسيعها طبقاً لحجم المنشأة، والمدى الذي تنفصل فيها عملياتها جغرافياً ، وعدد الأفرع التابعة لها إن وجدت، وعوامل أخرى تتعلق بكل منشأة على حدة ، ولا شك في أنّ أيّ خطة تنظيمية سليمة إنما تتوقف على بساطتها وسهولة فهمها إلى المدى الذي تكون فيه هذه البساطة مفيدة من وجهة نظر اقتصادية، كما تتوقف على مرونتها إلى الدرجة التي تكون فيه هذه المرونة كافية لمقابلة التوسعات والتطورات المستقبلية، أو أي ظروف غير متوقعة، وبصورة عامة فإنّ تحقيق الخطة التنظيمية للأهداف الرقابية بكفاءة وفاعلية يتطلب تحقيق مطلبين أساسيين ، هما :-

(1) - المعهد الأمريكي للمحاسبين - مرجع سابق - ص14

أ - الاستقلال التنظيمي للإدارات :

العامل المهم والمؤثر في أي خطة تنظيمية هو الاستقلال التنظيمي بين الإدارات التي تنفذ الأعمال، والإدارات التي يعهد إليها الاحتفاظ بالأصول والأموال من ناحية ، والإدارات التي تقوم بمهمة المحاسبة عن تلك الأعمال والأصول وحفظ السجلات من ناحية أخرى.

وبالرغم من أنّ الاستقلال التنظيمي يتطلب الفصل بين الإدارات، إلا أنّ هذا الفصل يجب أن لا يؤدي إلى إقامة الحواجز التي تمنع التنسيق وتبادل الرأي والمشورة ، وتعرق تدفق العمل بصورة طبيعية وسلسة ، بل على العكس فإن عمل جميع الإدارات يجب أن يتكامل وينسق في إطار من التعاون الذي يؤدي إلى تدفق منظم للعمل و تحقيق الأهداف والسياسات الإدارية المخططة والارتقاء بكفاءة الإنتاجية الكلية للأعمال.

ب - التحديد الواضح للاختصاصات والمسؤوليات

إن تحديد ووضوح اختصاصات ومسؤوليات كل إدارة أو قسم وفرد داخل التنظيم دون لبس أو غموض أو تداخل أو تعارض يعتبر المحدد الثاني لتنفيذ الأعمال بكفاءة وبفاعلية بما يتفق مع المتطلبات المقررة في سياسات الإدارة العليا ، فالتحديد الواضح والصريح للاختصاصات والمسؤوليات يستلزم أن تكون مدونة ، إما في صورة دليل تنظيمي أو كُتَيْب أو لائحة تنظيمية داخلية متاحة لجميع الأطراف المعنية، كما يجب الفصل بين المسؤوليات المتعارضة أو المزدوجة بقدر الإمكان، وعلى سبيل المثال يجب أن لا يكون أمين الصندوق مسئولاً عن الاحتفاظ بدفاتر النقدية، أو أن يكون أمين المخزن مسئولاً عن إدارة سجلات المخزون ، وهكذا.

فالقاعدة الأساسية في هذا السياق هي فصل السجل عن الأصل، أي أن يعهد بالمحافظة على الأصل لشخص أو أشخاص، و أن يعهد بالسجلات لشخص أو عدة أشخاص⁽¹⁾. و عندما يكون عمل قسمين أو أكثر مكتملاً لبعضهما البعض كما هو الحال في كثير من المواقف، فإنه يمكن توفير أساس رقابي جيد من خلال تقسيم

(1) -الصحن، عبد الفتاح، مبادئ أصول المراجعة عملاً و علماً ، مؤسسة شباب الجامعة ، 1974 ، ص ١٤

المسؤوليات عن المراحل المختلفة بحيث تكون وظائف بدء العمليات و الترخيص بها وتسجيلها والاحتفاظ بالأصول التي تنتج عنها وظائف مستقلة.

3- 2 - 2 توصيف دقيق للوظائف

إنّ كفاية نظام الرقابة الداخلية لا يتوقف على مجرد إعداد خطة تنظيمية سليمة فحسب، وإنما يتعدى ذلك إلى إعداد توصيف دقيق للوظائف التي تشملها هذه الخطة ، باعتبارها الأساس الذي يتوقف عليه حسن اختيار الأفراد بالكفاءة والقدرة التي تتناسب مع أعباء المسؤوليات والسلطات المفوضة ، وهذا يتطلب تحليلاً شاملاً لوظائف المشروع المختلفة وتوصيفاً دقيقاً لها وتحديد المؤهلات العلمية والعملية التي يجب توافرها في مَنْ يشغلها¹ . ولا يتوقف دور التوصيف الوظيفي على اختيار العاملين ، وإنما يساعد في تحديد الاحتياجات التدريبية المستقبلية ، وبالتالي يمكن من وضع برامج تدريبية مخططة بما يكفل أداء العامل أو الموظف العام لمهام وظيفته بطريقة اقتصادية وكفاية أكبر ، في حدود الأنظمة والإجراءات الموضوعية ، ودون أن يؤدي ذلك إلى النيل من الطاقات الفردية للعاملين بالمشروع على التصرف و التفكير والاجتهاد .

3- 2 - 3 نظام متطور للعاملين مبني على قواعد سليمة للاختيار والتعيين

يعود إعداد خطة تنظيمية سليمة ، وإعداد توصيف دقيق للوظائف قد تبقى حبراً على ورق دون فائدة ، إذا لم تجد لها ترجمة فعلية على أرض الواقع ، وذلك باختيار أفضل الأشخاص الذين تتوافر فيهم الصفات والمؤهلات والخبرات العملية والعلمية المحددة أصلاً ، لذلك فإنّ وجود نظام متطور للعاملين يحدد شروط الاختيار والتعيين والترقية وآلياتها، يمثل أحد المرتكزات الأساسية لدعم نظم الرقابة الداخلية في المنشأة، ويضمن اختيار أفضل الكفاءات للقيام بالمسؤوليات والسلطات المفوضة لها بكفاءة وفاعلية.

¹ - الصحن، عبد الفتاح، مبادئ أصول المراجعة عملاً و علماً ، مؤسسة شباب الجامعة ، 1974 ، ص 15

و تلعب إجراءات الاختيار والتعيين السليمة تلعب دوراً بارزاً في تقليل معدل دوران العاملين وما ينتج عنه من ضياع وإسراف، كما تعطي مجالاً أوسع لمشاركة المستويات الإشرافية ، وخاصة التي سوف يعمل معها الموظف مستقبلاً في المشاركة في الاختبارات النهائية واتخاذ القرار النهائي بالتعيين، مما يساهم بشكل كبير في زيادة الفاعلية الإنتاجية، وتتطلب إجراءات الاختيار والتعيين السليمة القيام بزيادة مساحة التحري والتدقيق عن شاغلي الوظائف الحساسة والوظائف التي تتطلب قدراً من الأمانة والسمعة ، ويعتبر التأمين ضد خيانة الأمانة من مثل هذه الحالات أمراً يدعم الرقابة الداخلية .

3- 2- 4 نظام محاسبي سليم

لا شك في أنّ إرساء نظام ناجح للرقابة الداخلية يعتمد على توفر نظام محاسبي سليم يكفل المحاسبة على مختلف أنشطة المشروع وإعداد حساباته الختامية وميزانيته وتحقيق الرقابة على العمليات ويقوم النظام المحاسبي السليم على عدد من الدعائم الأساسية ، يمكن تلخيصها في⁽¹⁾:

- 1- مجموعة متكاملة من المستندات والسجلات والدفاتر.
- 2- دليل محاسبي مبوب حسب مسؤوليات المشرفين والموظفين الرئيسيين.
- 3- دليل للإجراءات والسياسات المحاسبية.
- 4- موازنة تخطيطية رئيسية تضم تنبؤاً تفصيلياً بالعمليات مع تقرير سريع يبين تحليل الفروق بين الأداء الفعلي ومعايير الموازنة.
- 5- نظام لمحاسبة التكاليف في الشركات الصناعية.
- 6- الجرد الفعلي للأصول.

(1) - الصحن، عبد الفتاح -مرجع سابق -ص ١٥

3- 2- 5 معايير سليمة للأداء

يعتبر وجود هذه المعايير ضروريا لإرساء نظام جيد للرقابة الداخلية ، حيث تستخدم كأساس للحكم على مدى سلامة أداء الاختصاصات المفوضة لكل فرد وتحديد مجالات القصور والضعف واتخاذ الإجراءات المصححة ، بما يكفل تحقيق أقصى كفاية إنتاجية ممكنة ، والسير بالسياسات الإدارية في الطريق المرسوم ، من هنا نجد أنّ الأمر لا يقتصر على وضع معايير للأداء فحسب، وإنما يجب أن يتعداه إلى مراجعة هذا الأداء بصورة مستمرة وعلى جميع المستويات ، والذي يمكن أن يتم بأحد الطرق التالية⁽¹⁾: -

- أ- عن طريق موظفين آخرين ، كأن يقوم موظف بمراجعة عمل زميله في حالة كون أنّ عمل أحدهما يكمل عمل الآخر.
- ب- قيام المشرفين بمراجعة عمليات الموظفين التابعين لهم.
- ت- نظام جيد للتقارير توفر للإدارة معلومات مفيدة تمكن من الكشف عن نقاط الضعف والقصور في سلسلة المسئولية.
- ث- استخدام أدوات ووسائل رقابية خاصة مثل التكاليف المعيارية ، والميزانيات التقديرية، تقارير الكفاية، ودراسات الزمن والحركة.

3- 2- 6 إدارة للمراجعة الداخلية

لقد أصبح وجود قسم أو إدارة للمراجعة الداخلية عنصراً أساسياً وفعالاً من عناصر النظام السليم للرقابة الداخلية ، وقد تطورت مهمة إدارة المراجعة الداخلية لتتعدى حدود مراجعة دقة البيانات المحاسبية والتأكد من عدم وجود سرقة أو اختلاس أو تلاعب في أصول المنشأة ، حيث امتدت لتشمل دراسة الخطط والسياسات و تقويمها والتحقق من تطبيق الإجراءات واللوائح والسياسات المحددة بمعرفة الإدارة ، إضافة إلى

(1) - المعهد الأمريكي للمحاسبين -تقرير لجنة إجراءات المراجعة الخاصة - مرجع سابق-ص ١

فحص مجمل نظم الرقابة الداخلية و تقويمها و كفاءة الوحدات التنظيمية بالمنشأة و تقديم التوصيات بهذا الشأن إلى الإدارة العليا.

إن هذه المسؤولية المهمة للمراجعة الداخلية تتطلب توفير الاستقلال التنظيمي لهذه الإدارة من خلال تبعيتها إلى أعلى جهة تنظيمية بالمنشأة ، إضافة إلى ردها بالكفاءات المهنية والأخلاقية، وتوفير تدريب مناسب، كل ذلك من أجل تمكينها من القيام بالمهام الموكلة لها على أكمل وجه.

وإيماناً بأهمية المراجعة الداخلية حتى تتمكن من أداء مهامها على الوجه المطلوب قام معهد المراجعين الداخليين بإعداد معايير للمراجعة الداخلية ، يمكن تلخيصها فيما يلي (1) :-

أ- الاستقلال، يقضي بأن تكون إدارة المراجعة الداخلية مستقلة ، وأن تتبع إلى السلطة التنفيذية الأعلى.

ب- الكفاءة المهنية، يعني أن تتوفر في أفراد إدارة المراجعة الداخلية التأهيل العلمي والعملي والتدريب اللازم.

ت- نطاق العمل، يشمل كافة عمليات المنشأة.

ث- تنفيذ العمل، ويكون من خلال خطط وبرامج واضحة الأهداف والمعالم.

ج- الإشراف ، يقع على عاتق إدارة المراجعة الداخلية.

3- 2- 7 برامج تدريب العاملين

تلعب البرامج التدريبية دوراً مهماً في فاعلية الرقابة الداخلية، من حيث تنمية مهارات العاملين وأدائهم في تطبيق السياسات والإجراءات المحددة ، وزيادة القدرة على الإبداع والابتكار، وهو ما يسهم في زيادة الفاعلية والكفاية الإنتاجية وبصورة عامة تتجلى أهمية التدريب بشكل عام في عدة أسباب ، أهمها(2):

(1) - Brink, V.Z. and H. Witt, Modern Internal Auditing: Appraising Operation and Controls, 4th edition, Ronald Press, 1982, PP21-22.

(2) - لانز، كارن -الدليل العملي في توظيف وإدارة الأفراد -ترجمة، فؤاد هلال- دار الفجر للنشر والتوزيع -١٩٩٥ - ص ٦

1- يحافظ على بقاء المهارات الحيوية داخل المنشأة حتى في حالة ترك الموظف الرئيسي.

2- يحافظ على بقاء مستويات العمل على حالها أو تحسينها بطريقة تحقق أقصى منفعة ممكنة.

3- ينمي المهارات الإدارية داخل المنشأة، وهو ما يسهم في تحفيز العاملين وزيادة إنتاجيتهم.

4- تكوين مستودع للمهارات بالمنشأة ، وهو ما يوفر المرونة في العمل والعاملين.

و تتنوع طبيعة برامج التدريب وظروفها بحيث تستخدمها المنشأة وفقاً لظروف كل منشأة ومتطلباتها وبما يخدم أهدافها وبصورة عامة يعتبر أسلوب التدريب أثناء العمل من أكثر الأساليب شيوعاً واستخداماً ، وهو يتعلق بجعل الشخص يتعلم الوظيفة أو العمل بالأداء الفعلي في أثناء العمل سواء من خلال الرؤساء أو الموظفين الكبار أو المتخصصين (1).

3 - 3 أدوات الرقابة الداخلية و وسائلها .

إن أي نظام فعال للرقابة الداخلية يجب أن تتوفر له الوسائل والأدوات التي تمكنه من الحكم على مدى فاعلية الأنشطة ، ومدى توافقها مع الخطط الموضوعية، وتحقيق أهدافه ، إضافة إلى تعدد الوسائل والأدوات الرقابية التي يمكن استخدامها ، فبعضها يتصف بالسهولة والبساطة ، والآخر أكثر تعقيداً و تشعباً ، ورغم هذا التعدد والاختلاف في الوسائل والأدوات الرقابية فإنها جميعاً تسعى إلى تحقيق ذات الأهداف وهي الالتزام بالأنظمة والسياسات الموضوعية ، وكشف الانحرافات وتحديدتها عن الأداء المخطط ، بما يُمكن الإدارة من اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة.

و تحقيقاً لأهداف هذا البحث سأعرض استعراض الوسائل والأدوات الرقابية المستخدمة، مع التركيز على أكثرها استخداماً في مجلس القضاء الأعلى وهي كما يلي² :

(1) - جاري ديسلر - أساسيات الإدارة، المبادئ والتطبيقات الحديثة - تعريب، عبد القادر محمد عبد القادر ودرويش مرعي- دار المريخ - الرياض - 1992 - ص 417
2 - كلاب ، سعيد ، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2004 ، ص 62 .

3 - 3 - 1 الميزانيات التخطيطية التقديرية

تعتبر الميزانية التقديرية أحد أهم الأدوات التي تُستخدم على نطاق واسع لتحقيق الرقابة ، بل إنها تعتبر الأداة الأساسية لتحقيق الرقابة في القطاع الحكومي ، وتعرف الميزانية التقديرية بأنها " ترجمة خطة العمل خلال فترة زمنية مقبلة في شكل أرقام محددة (1) " و هذه الأرقام قد تكون قيماً ماليةً او كمياتٍ أو أعداداً ، حسب طبيعة النشاط ، وتقوم الميزانية بدور تخطيطي باعتبارها خطة تفصيلية تعكس أهداف المنشأة وكيفية إنجازها ، كما تقوم بدور رقابي على الأعمال والأنشطة والأفراد من خلال مقارنة النتائج المتحققة مع الأرقام المخططة ، وتحديد الانحرافات و اتخاذ الإجراءات التصحيحية لمعالجة الانحرافات وتعديل الخطط والبرامج وتلافي نواحي القصور والضعف والمسائلة أيضاً .

و تعدد الميزانيات التقديرية وتختلف باختلاف طبيعة المنشأة ونوع النشاط ، فالمنشأة الصناعية تُعدّ ميزانية تقديرية تختلف عن الميزانيات التقديرية التي تعدها المنشأة التجارية، وكلّ منهما تختلف ميزانيتها التقديرية عن المنشأة الخدمية، كما أنّ المنشأة الصناعية نفسها تقوم بإعداد عدة أنواع من الميزانيات التقديرية حسب نوع النشاط، فتعد ميزانية تقديرية للمبيعات وأخرى للمخزون السلعي وثالثة للإنتاج وهكذا(2).

3- 3 - 2 المراجعة الداخلية .

لقد حظيت المراجعة الداخلية باهتمام كبير إلى درجة وصّفها أحد الكتاب (3) بأنها بؤرة النظام الرقابي ، باعتبارها إحدى الأدوات الرقابية من ناحية، كما أنها أداة لقياس مقدرة الأدوات الرقابية الأخرى وفعاليتها ، وتعرف المراجعة الداخلية بأنها " مراجعة يقوم بها شخص أو جهاز داخل المنشأة ويتبع إدارتها" وقد اختلف مجال عمل المراجعة الداخلية من منشأة لأخرى ومن وقت لآخر، فنجد أنها في البداية انحصرت اهتمامها على النظرية التقليدية للمراجعة التي تختص فقط بمراجعة التصرفات المالية والتحقق من صحتها طبقاً للإجراءات المحددة

(1) - Koontz H., and O'donnell C., Principles of Management , New York: McGraw, Hill Book Co., 1968,

(2) - المعاز، حمدي مصطفى ، وظائف الإدارة ، دار النهضة العربية ، 1989 ، ص 3

(3) -السقا، السيد احمد، المراجعة الداخلية، الجوانب المالية والتشغيلية ، إصدارات الجمعية السعودية للمحاسبة ، الرياض ، 1997 ، ص 27

واللوائح المالية، والتأكد من صحة المستندات وسلامة السجلات المالية ، ودقة النظام المحاسبي والدورة المستندية ، و القيام بالجرد المفاجئ للخزائن والمخازن ، ومن ثم تطورت لتواكب الاتجاه الحديث للمراجعة والذي يمتد الى أبعد من النظرة التقليدية ليشمل مراجعة الأنشطة و السياسات والإجراءات والعمليات للتحقق من كفايتها وانتظامها ، وفحص تقارير الأداء وتقييمها ، وتقديم تقارير دورية للإدارة العليا عن سير العمليات، وهذا ما عبّر عنه التعريف الذي قدمه معهد المراجعين الداخليين في الولايات المتحدة الأمريكية في نشرة مسؤوليات المراجع الداخلي ، حيث عرّف المراجعة الداخلية بأنها " نشاط تقويمي مستقل يستهدف مراجعة العمليات المحاسبية والمالية وغيرها باعتبارها أساساً لخدمة الإدارة وهي رقابة إدارية تختص بقياس فعالية الأدوات الرقابية الأخرى وتقييمها".

3 - 3 - 3 المحاسبة كأداة من أدوات الرقابة الداخلية

ينبغي أن يكون واضحاً أنّ المحاسبة كوسيلة للتصوير الدقيق لعمليات المنشأة وكوسيلة للرقابة هي من أهم واجبات الإدارة اليومية، فإهمال الإدارة للمحاسبة كوسيلة للرقابة يؤدي إلى إهمال إجراء القيود في مواعيدها وإفقال الحسابات ، وبالتالي حرمان الإدارة من معلومات شاملة وصحيحة لترجيح قراراتها الإدارية، وكثيراً ما يكتشف أنّ سبب التأخير في إفقال الحسابات يرجع إلى عدم إجراء القيود في مواعيدها، ويرجع ذلك كلّه إلى عدم استخدام الإدارة لوسائل الرقابية المحاسبية بطريقة علمية صحيحة ، وكثيراً ما نجد أنّ الاختلاس أو ضياع بعض الأصول لا تظهر إلا بعد مرور وقت طويل بسبب إهمال في استخدام المحاسبة كوسيلة للرقابة ، ولا بد أن يتصف نظام المحاسبة الرقابية بعدد من الخصائص حتّى يكون صالحاً كأداة من أدوات الرقابة الداخلية ، ومن أهمها (1):-

(1) - المريض، علي عبد السلام-مذكرات حول المفاهيم الأساسية للرقابة الداخلية في المشروعات العامة-من أبحاث اللقاء العلمي حول تقويم نظم الرقابة الداخلية في المشروعات العامة في نطاق التعاون الفني بين الجهاز المركزي للمحاسبات المصري واللجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية الليبية-طرابلس ، 1991 ، ص 10

1. التنظيم ، بمعنى وجود نظام موثق ودليل عمل يحدد إجراءات القيد والتسجيل ، وصلاحيات وطرق تعديل و غيرها .

2. التوثيق و حفظ المستندات ، بمعنى وجود نظم توثيق تكفل حسن حفظ المستندات وسهولة الرجوع إليها .

3. المقدرة و النزاهة ، بمعنى أن تؤدي من قبل موظفين أكفاء يتحلون بالتأهيل العلمي والخبرة و بالنزاهة والوعي والأمانة .

3 - 3 - 4 التقارير الإدارية

تمثل التقارير الإدارية أحد أكثر وسائل الرقابة استخداما ، وخاصة في المنشآت الكبيرة الحجم ، وتستخدم هذه التقارير في تقييم الأعمال والموظفين من قبل الجهات الإشرافية في مختلف المستويات الإدارية ، وعادة ما ترفع الإدارة العليا بشكل دوري ، وحتى تحقق هذه التقارير الغرض منها وتكون أداة رقابية فعّالة ، يجب أن تراعي الاعتبارات التالية :-⁽¹⁾

1. أن تكون منتظمة وبصفة دورية يومية وأسبوعية وشهرية .
2. أن تكون موضوعية وخالية من التحيز الشّخصي والمحاباة.
3. أن تتضمن مقارنة للفترة المختصة مع الفترات السابقة .
4. أن تكون مركزة وشاملة.
5. أن يكون عرضها بسيطاً وسهلاً.
6. أن يكون لهذه التقارير مردود إيجابي عن طريق منح حوافز مادية ومعنوية .
7. أن لا تقتصر على بيان نواحي القصور والضعف، بل يجب أن تشتمل على مقترحات لتطوير

الانحرافات ومعالجتها.

(1) -حويو، إبراهيم محمد ، مذكرات حول المقومات الأساسية لنظام متكامل للرقابة الداخلية في المشروعات العامة -من أبحاث اللقاء العلمي حول تقييم نظم الرقابة الداخلية في المشروعات العامة في نطاق التعاون الفني بين الجهاز المركزي للمحاسبات المصري والجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية الليبية , طرابلس 1991 , ص6

3 - 3 - 5 الملاحظة و المشاهدة الشخصية

تعتبر الملاحظة والمراقبة الشخصية أحد الأدوات التي تنفرد بها الرقابة الداخلية دون غيرها بحكم طبيعتها، وهي تتم عادة بواسطة الرؤساء والمديرين في المستويات الإدارية المختلفة من خلال مراقبتهم عن كثب لأعمال مرؤوسيههم في أثناء تنفيذ الأعمال، مما يتيح الفرصة للتعرف على طريقة أداء الأعمال وتصحيح الأخطاء والانحرافات فور وقوعها، كما أنها توفر معلومات للإدارة لا يمكن أن تتيحها الأدوات الرقابية الأخرى، فالمدير الذي يعتمد على كل الأدوات الرقابية وهو جالس بمكتبه لا يُتَوَقَّع منه القيام بمهمة الرقابة بدقة وكفاءة، باعتبار أنّ مشكلة الرقابة تبقى بالأساس مسألة قياس الأنشطة التي يقوم بها الأفراد.⁽¹⁾

3 - 3 - 6 الشكاوى و التظلمات

رغم ما قد تحمله الشكاوى والتظلمات من تحفظات، إلا أنها تبقى إحدى الأدوات الرقابية التي يجب أن توليها الإدارة عناية خاصة، فمن خلالها يمكن كشف الكثير من الانحرافات والتصرفات السلبية غير التقليدية التي يمارسها المرؤوسون، والتعرف على نواحي ضعف و قصور غير عادية، تسهم جميعها في تحقيق رقابة فاعلة⁽²⁾.

3 - 3 - 7 الحوافز و الجزاءات

يعتبر منح الحوافز للأفراد الأكفاء والأعمال المميزة من ناحية، وتوقيع الجزاءات على الأفراد المخالفين المهملين من ناحية أخرى، إحدى الأدوات الرقابية غير المباشرة التي تحقق الأهداف المطلوبة، ومن هنا فإن وجود نظام كفاء للعقاب والثواب يطبق تطبيقاً سليماً من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الإنتاج والمحافظة على المال العام وحمايته⁽³⁾.

(1) - توفيق، جميل أحمد، مذكرات في إدارة الأعمال، دار الجامعات المصرية، القاهرة، مصر، 1974 20؛
(2) - صباح، عيد الرحمن، مبادئ الرقابة الإدارية، المعايير و التقييم و التصحيح، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1997، ص ١٣١
(3) - الكفراوي، عوف محمود، -الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق- مطبعة الانتصار لطباعة الأوفس، الإسكندرية، مصر، 1998، ص ٨0

3 - 3 - 8 القوانين واللوائح والتعليمات

تُعدّ النظم والقواعد التي تتضمنها القوانين والأنظمة والتعليمات، من أهم الأدوات التي تقوم عليها عملية الرقابة خصوصا في القطاع الحكومي، حيث يتوجب على الموظفين الالتزام بها، ويعتبر الخروج عليها مخالفة تستوجب المساءلة (1).

3 - 3 - 9 الكشوفات الإحصائية و الرسوم البيانية

يتمثل هذا الأسلوب في عرض نشاط المنشأة في شكل رسوم بيانية أو كشوف إحصائية توضح مستويات التقدم والانحراف التي تحدث في مستويات الأداء الفعلي للمنشأة ، وذلك كله لتمكين الإدارة من المقارنة بين الإنتاج والمبيعات والمصروفات وغير ذلك من البنود من فترة لأخرى تمهيدا لوضع السياسات اللازمة لمواجهة ما تراه من ضعف أو إخلال في أي جانب من الجوانب المالية أو التشغيلية.

ويعتبر هذا الأسلوب من الأساليب المفضلة لدى الكثير من رجال الأعمال والمديرين، لأنه يعكس بصورة سريعة نتائج الأعمال ويبين اتجاه المنشأة ونتائج أعمالها، كما أنه يتيح فرصة المقارنة بين كثير من البنود ولعدة فترات أو سنوات مما يساعد على تكوين صورة واضحة عن نقاط القوة والضعف في أداء المنشأة ومجالات التقدم المستقبلية(2).

(1) - الكفراوي، عوف محمود الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق - مطبعة الانتصار لطباعة ، 1998 ، ص 81
(2) - حويو، إبراهيم محمد ، مذكرات حول المقومات الأساسية لنظام متكامل للرقابة الداخلية في المشروعات العامة - من أبحاث اللقاء العلمي حول تقويم نظم الرقابة الداخلية في المشروعات العامة في نطاق التعاون الفني بين الجهاز المركزي للمحاسبات المصري والجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية الليبية - ، طرابلس ، 1991 ، ص 5

3 - 3 - 10 تحليل النسب

يعتبر تحليل النسب من أقوى الأدوات المستخدمة في التحليل المالي، والنسب المالية هي علاقة رقمية أو كمية بين بندين أو متغيرين ، ويتم حسابها بقسمة رقم على آخر، مثال قسمة رقم الأرباح على رقم المبيعات لنحصل على نسبة مئوية⁽¹⁾.

و تتبع أهمية تحليل النسب من كون هذا الأسلوب يفسر العلاقة بين البندين أو المتغيرين بشكل يسمح باستخراج النتائج بشكل أسهل من ناحية، و قادر على إعطاء مقارنة مفيدة بين المتغيرين من ناحية أخرى ، وهو بذلك يمثل أداة رقابية مفيدة تساعد الإدارة على التعرف على موطن الضعف والقوة،⁽²⁾ مع مراعاة استخدام أدوات رقابية أخرى.

3 - 3 - 11 بحوث العمليات

تعتبر بحوث العمليات من الأساليب الكمية المتقدمة التي لجأت إليها الإدارة الحديثة في عمليات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات، وقد استخدمت في بداياتها في المجال العسكري ، ثم انتقلت إلى المجال المدني وحققنت نتائج باهرة وأدت إلى الارتقاء بالعمل الإداري والمالي والتشغيلي على حدّ سواء.

وتقوم فكرة بحوث العمليات على صياغة المشكلة في نموذج رياضي للتعبير عن النظام محلّ الدراسة ، واستخدام الأسلوب العلمي في التخطيط من تحديد المشكلة ، وتكوين النموذج ، والوصول إلى الحلّ ، والرقابة على النموذج، ثم وضع الحلّ محلّ التنفيذ، لذلك فهي تمثل طريقة علمية لتقويم البدائل مما يؤدي إلى تحسين القرارات الإدارية، وبالتالي زيادة الكفاءة الإنتاجية ، وتعدّ أساليب بحوث العمليات و مجالات استخدامها ومن أهمها⁽³⁾ :-

(1) - عباس، علي - الرقابة الإدارية على المال والأعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية، مكتبة تلاح العلي، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، ١٩٩٥ - ص ١١

(2) - Brigham Eugene F., Gapenski Louis C. , Financial Management Theory and practice , FPG International, Florida, U.S.A 1994 ، p72.

(3) - يوسف، درويش عبد الرحمن -واقع استخدام الأساليب الكمية في تحليل المشكلات واتخاذ القرارات، دراسة ميدانية للقطاع الحكومي بدولة الإمارات العربية المتحدة -مجلة الإدارة العامة - العدد ٧٣ - يناير ١٩٩٢

أ- أسلوب البرمجة الخطية

ب- سلاسل ماركوف

ت- نماذج النقل والتخصيص

ث- المسار الحرج

ج- خريطة بيرتف

بالرغم من أهمية بحوث العمليات وجدوى استخدامها في العديد من المجالات ، إلا أنه ما زال هناك العديد من المعوقات التي تحد من استخدامها والاستفادة منها في الدول النامية ، منها عدم المعرفة الرياضية لدى العديد من المديرين ، وارتفاع التكلفة، ووجود كثير من العوامل الإنسانية التي يصعب قياسها كمياً.

3 - 4 خصائص النظام الجيد للرقابة الداخلية

مر سابقاً أنّ الرقابة الداخلية ليست نظاماً بحد ذاته، وإنما هي جزء لا يتجزأ من كلّ نظام تستخدمه المنشأة، من هنا فإنّ صياغة الرقابة الداخلية وتصميمها داخل كل نظام يجب أن يتلاءم مع أهداف المنشأة ، وأن يراعى فيه القدرة على إيجاد أحسن الطرق وأفضلها في الكشف عن الأخطاء والانحرافات قبل حدوثها ، وأن يحقق تصحيح المسار التنفيذ وتوافقه مع مسار التخطيط بما يضمن تحقيق أهداف المنشأة بأقصى كفاءة ممكنة، وقد أجمع الكتّاب والباحثون والمختصون في علوم الإدارة على أنّ نظام الرقابة الجيد يجب أن تتوفر فيه عدة خصائص ، أهمها¹:

¹ - كلاب ، سعيد ، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في القطاع الحكومي ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، 2004 ، ص 71 .

3 - 4 - 1 أن يتوافق النظام الرقابي مع طبيعة النشاط و احتياجاته

معلوماً أن لكل نشاط طبيعةً خاصّة به ، تميّزه عن غيره من الأنشطة الأخرى ، فالنشاط الصناعي تختلف طبيعته عن النشاط التجاري، وكلّ منهما يختلف عن النشاط الخدمي، كما أنّ احتياجات المنشأة الصغيرة تختلف عن احتياجات المنشأة الكبيرة، لذلك فإنّ نظام الرقابة الجيّد هو الذي يأخذ في الاعتبار هذه الحقائق ، وبالتالي يختلف في طبيعته وأساليبه وأدواته من منشأة الى منشأة أخرى وفقاً لاحتياجاتها، وينبغي على المدير أن يكون على بينه من العوامل الاستراتيجية في خطته وعملياته التي تستهدف الرقابة ، والتأكيد من أنّ الأساليب المستخدمة تتلاءم معها.

3 - 4 - 2 أن يكون النظام الرقابي اقتصادياً

بمعنى أن يراعى في تصميم نُظم الرقابة الداخلية مفاهيم العائد والتكلفة ، وينبغي على الأقل أن تكون النتائج المحققة من أي نظام رقابي تتناسب مع تكاليفه، لذا فإنّ جودة النظام الرقابي تقاس بمدى الوفر الذي يحققه، ورغم بساطة هذه القاعدة، فإنّ مسألة الوفر الذي يمكن أن يحققه أي نظام رقابي هي في الأساس مسألة نسبية، حيث تتفاوت فوائد الرقابة ومزاياها بقدر أهميّة النشاط ، وحجم المنشأة ، والتكاليف التي يمكن أن تتحملها المنشأة في حالة عدم وجود نظام رقابة، ومدى المساهمة التي يمكن أن يقدمها النظام الرقابي ، وبصورة عامة ، فإنّ الرقابة إذا وضعت خصيصاً لكي تتناسب عمل المنشأة وحجمها ، فمن المحتمل أن تكون رقابة اقتصادية.

3 - 4 - 3 أن يتميز النظام الرقابي بالمرونة

تُعرف المرونة بأنها القدرة على مسايرة التغيّر والتطور ، وفي ضوء الطبيعة المتغيرة للأعمال والأنشطة تصبح المرونة أمراً حيوياً يتوقف عليها نجاح النظام الرقابي أو فشله ، لذلك فإنّ جودة أي نظام للرقابة الداخلية وفاعليته تتوقف على مرونته، حيث تمكّنه من التأقلم مع التغيرات ومسايرة التطورات التي تطرأ ،

و لعل أفضل مثال على موضوع المرونة هو تحول المنشأة من الميزانيات التقديرية التقليدية إلى الميزانيات التقليدية المرنة التي تأخذ في الاعتبار المواقف المختلفة، لذلك يقرر البعض حقيقة مفادها أن الرقابة المرنة يمكن تحقيقها أفضل تحقيق من خلال الخطط المرنة (1) .

3 - 4 - 4 أن يعكس النظام الرقابي الهيكل التنظيمي

من المعروف أنّ الهيكل التنظيمي يحدّد مختلف الأجزاء والوحدات التي تتكون منها المنشأة، ويوضّح طبيعة العلاقات بين أفراد التنظيم، وحدود نطاق الاختصاصات والمسئوليات ، وبالتالي فإنّ هيكل التنظيم يمثل أداة رئيسية من أدوات تحقيق الرقابة تزداد جودتها وفعاليتها بقدر ارتباط نظام الرقابة بالهيكل التنظيمي للمنشأة، ويظهر ذلك جليا في محاسبة التكاليف، فبقدر الربط بين التكاليف والهيكل التنظيمي يمكن تحديد أسباب انحراف التكاليف الفعلية عن المخططة والمسئولين عنها، ويعتبر الاتجاه الحديث من قبل محاسبي التكاليف نحو استخدام مراكز التكلفة تأكيدا على أهمية الربط مع الهيكل التنظيمي في تحقيق الرقابة الفاعلة .

3 - 4 - 5 أن يتوفر في النظام الرقابي السّعة في كشف الانحرافات

إنّ نُظم الرقابة الداخلية تستهدف في الأساس منع وقوع الأخطاء والانحرافات ، والعمل على كشف ما قد يحدث فور حدوثها ، لذلك كلما كان النظام الرقابي قادرا على الكشف عن الانحرافات قبل وقوعها أصلا ، أو الإبلاغ الفوري عن الأخطاء والانحرافات التي تحدث فعلا ، كان ذلك النظام ذا كفاية و فاعلية في تلافي أكبر قدر من الأضرار ومنع تفاقمها واستفحالها ، وكلّ ذلك يستلزم وجود نظم متطورة للمعلومات والاستعانة بخدمات الحاسبات الإلكترونية لتوفير المعلومات المالية والإدارية اللازمة بالسرعة و الوقت المناسب بما يُمكن المديرين من اتخاذ الإجراءات التصحيحية ومعالجة الموقف .

(1) - توفيق، جميل أحمد ، مذكرات في، إدارة الأعمال ، دار الجامعات المصرية ، الإسكندرية ، مصر ، 1974 ، ص 399 .

3-4-6 أن يكون النظام الرقابي واضحا و مفهوما

يُعدّ وضوح النظام الرقابي وفهمه من قبل كلّ المديرين والمرؤوسين هو أحد الركائز الأساسية لضمان تطبيقه بشكل صحيح ، وبالتالي تحقيق الأهداف المتوخّاه منه ، ومع التطور العلمي في العلوم الإدارية والأدوات التي تستخدمها نجد أنّ كثيراً من النظم الرقابية تضمّنت أساليب تقوم على أسس ومعدلات رياضية ، وخرائط بيانية ، وجدول و تقارير إحصائية وتحليلات كمية لا يفهمها المديرون والعاملون في المنشأة ، الأمر الذي يقلّل من فاعلية نظام الرقابة إن لم يلغّه ، وممّا لا شك فيه أنّ نظاماً للرقابة يوضع ولا يفهمه المسؤولون عن تطبيقه فإنه بالتأكيد سيكون غير فعّال والعكس صحيح¹ .

3-4-7 أن يتضمن النظام الرقابي الإجراءات التصحيحية .

لا شك في أنّ نظام الرقابة الذي يقف عند حدّ اكتشاف الأخطاء والانحرافات دون بيان إجراءات العلاج والتصحيح يعتبر قاصراً ولا يحقق الأهداف المطلوبة ، فالنظام الرقابي السليم يتضمّن ثلاث عمليات أساسية ومتكاملة كما يلي : - (2)

1. تحديد الأخطاء أو الانحرافات ومكان حدوثها.
2. تحديد أسباب وقوع الأخطاء والانحرافات والمسؤولين عنها.
3. بيان إجراءات العلاج والتصحيح الواجب اتخاذها آنياً ومستقبلاً لتفادي وقوعها مرة أخرى.

¹ - كلاب ، سعيد ، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في القطاع الحكومي ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، 2004 ، ص 72 .
⁽²⁾ - الغمري ، إبراهيم ، الإدارة دراسة نظرية و تطبيقية مع مجموعة من الحالات العلمية و النظرية و المباريات التدريبية ، دار الجامعات المصرية ، 1982 ، ص ٥٧٠

3 - 4 - 8 أن يتميز النظام الرقابي بالموضوعية

رغم أنّ الإدارة تعتمد في جانب كبير من ممارستها على الجانب الشّخصي ، إلا أن عملية الرقابة يجب أن لا تكون خاضعة لمحددات واعتبارات شخصية قد تؤدي إلى حكم غير سليم على الأداء، ومن هنا فإنّ النظام الرقابي الفعّال هو الذي يُبنى على مجموعة من المقاييس والمعايير الموضوعية بقدر الإمكان تحقق الحكم السليم على الأداء من ناحية ، ورضا المرؤوسين من ناحية أخرى.

والمعايير الموضوعية قد تكون كمّية مثل التكاليف أو ساعات العمل للوحدة الواحدة أو تاريخ الانتهاء من العمل ، و قد تكون نوعية مثل برامج أفضل للتدريب أو تحقيق نوع محدد من التحسين في جودة الأفراد ونوعيتهم .

3 - 4 - 9 أن ينظر النظام الرقابي إلى المستقبل

إنّ حقيقة وجود فجوة زمنية بين الانحراف و العمل التصحيحي مهما بلغت دقة النظم الرقابية المستخدمة و سرعتها فإنها تستدعي ضرورة البحث عن أساليب رقابية تُمكن من التنبؤ بالمستقبل بما يسمح بالقيام بالإجراءات التصحيحية قبل وقوع المشكلة، وبالتأكيد فإنّ النظام الرقابي الذي يتضمن وسائل وأدوات رقابية تسمح باستشراق المستقبل يكون أكثر فاعلية و نجاعة.

3 - 4 - 10 يجب أن يشير النظام الرقابي إلى الاستثناءات في النقاط الحرجة و الاستراتيجية

وفقاً لمبدأ الاستثناء فإنّ المدير يجب أن لا يراقب جميع تفاصيل العمل، وأن يقتصر على ملاحظة الاستثناءات والتعامل معها فقط ، ومع ذلك فإنّ هذا المبدأ بعموميته لا يحقّق الرقابة الفاعلة ، فهناك من الاستثناءات ما هو ذو أهميّة كبيرة و لها دلالات كبرى وهناك أخرى قد تكون غير مهمّة ويمكن إهمالها ، فانحراف تكلفة العمل الإداري عن المعدل الموضوع له بنسبة 5% تستدعي اهتماماً كبيراً من المدير عما لو حدث انحراف في نفقات البريد بنسبة 30% و بالتالي فالنظام الرقابي الجيد يجب ألا يقتصر فقط على تحديد الانحرافات و إنما التركيز على أهميتها بالنسبة للعمل.

3 - 4 طرق تقييم نظم الرقابة الداخلية

لا شك في أن دور إدارة المنشأة ومسئولياتها لا يقف عند حد وضع تطبيق نظام جيد للرقابة الداخلية ، وإنما يتعداه إلى تطوير هذا النظام باستمرار ليتماشى مع التطورات والتغيرات المستمرة في ظروف المنشأة وبيئة الأعمال ، وهو أمر لا يمكن تحقيقه إلا من خلال الدراسة المستمرة والتقييم الدوري المنظم.

ويهدف تقييم نظم الرقابة الداخلية إلى الوقوف على مدى فاعلية الرقابة المقررة في النظام للوصول به إلى المستوى الذي يحقق أهدافه بأقصى كفاءة وبصورة اقتصادية غير مكلفة ، وهناك العديد من الطرق والوسائل التي يمكن أن تلجأ إليها الإدارة لتقويم النظم الرقابية الداخلية ، أكثرها شيوعاً واستخداماً ما يلي⁽¹⁾:-

3 - 5 - 1 التقرير الوصفي

ومؤدى هذه الطريقة هو عمل تقارير مستقلة توصف فيها الإجراءات المتبعة و المطبقة في المشروع أو الوحدة بالنسبة لكل عملية من العمليات مشفوعاً برأي المراجع عن مدى دقة نظام الرقابة من عدمه وما يرى من ثغرات في جزئيات النظام ، ثم في مجموع النظام ، وهذا الأسلوب رغم بساطته و سهولته ، يعاب عليه صعوبة تتبّع الشرح المطول في وصف الإجراءات إضافة إلى أخطاء السّهو .

3 - 5 - 2 خرائط التدفق

يجرى تصوير نظام الرقابة الداخلية وفقاً لهذه الطريقة لأي عملية من عمليات المشروع في شكل خريطة تدفق تبين طبيعة الإجراءات وتتابعها ، وتقسيم المسؤوليات ، منشأ المستندات ومساراتها وأنواع السجلات وأماكنها والملفات المحاسبية ، ويعاب على هذه الخرائط أنّ إعدادها يتطلّب وقتاً و مهارة كبيرين ، كما أنها صعبة الفهم.

(1) - حجازي، محمد عباس، المراجعة، الأصول العلمية و الممارسات الميدانية، مكتبة عين شمس، مصر، ص (130 - 126)

3 - 5 - 3 قائمة الاستقصاء

تشتمل قائمة استقصاء نظام الرقابة الداخلية على مجموعة شاملة من الأسئلة المتعلقة بالرقابة الداخلية ، ويطلب الإجابة عنها إما بنعم أو لا وإما بإجابات متعددة قد تصل إلى خمسة مستويات تعطى درجات من (1) إلى (5) ، وتدل الإجابات ب (لا) بالنوع الأول ، كذلك الإجابات التي تقترب من (1) من النوع الثاني ، على وجود ضعف في نظام الرقابة الداخلية ، فيما تدل الإجابات ب (نعم) بالنوع الأول ، و كذلك الإجابات التي تقترب من الرقم (5) بالنوع الثاني ، على قوة نظام الرقابة الداخلية .

و استنادا إلى هذه الطريقة في تقويم نظام الرقابة الداخلية يستخدم بعض المراجعين قائمة استقصاء نموذجية لتذكير المراجع و توجيهه عند القيام بالفحص⁽¹⁾، وتحقق هذه الطريقة العديد من المزايا التي أهمها⁽²⁾:

1- سهولة التطبيق في جميع المؤسسات.

2- تُوفّر الكثير من وقت المُراجع على أساس أنها تعد قائمة نموذجية.

3- تخفيض احتمالات الحذف و السهو بالنسبة لإجراءات المراجعة المهمة للرقابة الداخلية .

4- تخفيض مقدار العمل و بالتالي التكلفة .

ومع ذلك يعاب على قائمة الاستقصاء النموذجية أنها قد تحتوي الخطوط العامة التي تنطبق على جميع المشروعات، وبالتالي لا تراعي الظروف الخاصة بالمشروع ، كما انه قد يتم استيفاؤها بشكل غير مفهوم لبعض النظم ، وبالرغم من هذه العيوب، فإن استخدام قائمة الاستقصاء النموذجية يلقي قبولاَ عاماً.

(1) - نور، أحمد -مراجعة الحسابات، من الناحيتين النظرية والعملية - مؤسسة شباب الجامعة ، مصر ، ١٩٩٢ ، ص ١98

(2) - عبد الله، خالد أمين ، التدقيق و الرقابة في البنوك ، معهد الدراسات المصرفية ، عمان ، 1998 ، ص170

الفرع الرابع

واقع الرقابة الداخلية في مجلس القضاء الأعلى

4-1 مقدمة

السلطة القضائية هي إحدى سلطات الدولة الثلاث ، فقد جاء بأحكام المادة (2) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية المعدل لسنة 2002:- " الشعب هو مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي " .

و هي سلطة مستقلة في كافة أعمالها عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وتمارس سلطاتها هذه عن طريق المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتخدم مجتمعها بالدرجة الأولى وتعمل على إصدار القرارات والأحكام والفصل في المنازعات بين المتخاصمين ، فهي المنفردة في سلطة البتّ في أية مسائل ذات طابع قضائي، وذلك بتطبيق أحكام القوانين وتكون أحكامها واجبة التنفيذ تحت طائلة العقوبة .

وأردفت التشريعات القانونية على اختلافها بعض النصوص التي تحمي هذه السلطة واستقلالها ، كما أردفت نصوصا تحدد مرجعيتها الإدارية ، وذلك عن طريق مجلس القضاء الأعلى الذي يناط به كافة الأمور الإدارية المتعلقة بالسلطة القضائية والجهاز القضائي من قضاة وأعاون القضاة .

4-2 مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .

4-2-1 لمحة تاريخية عن نشأت مجلس القضاء الأعلى و تشكيله في فلسطين¹

ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية منظومة قانونية غير متجانسة ألفت بظلالها على الحالة العدلية والقضائية ، وعانت الكثير من المعضلات التي تركت آثارا سلبية كثيرة على حالة القضاء والعدل في عهد السلطة الوطنية

¹ - الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، www.court.gov.ps

الفلسطينية ، وقد كان هناك تدخل كبير في النظم المعمول بها في الأراضي الفلسطينية، والتي ارتكزت في بعضها على الأوامر العسكرية الإسرائيلية والتشريعات الأردنية والمصرية والتشريعات السارية منذ الانتداب البريطاني والحكم العثماني، وقد كان من أهم التزامات السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قيامها هو عملية توحيد النظم القانونية والقضاء من خلال وضع آليات لمراجعة الإجراءات وتوحيدها (1).

و قد أصدر رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بصفته رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قرار رقم (1) لسنة 1994 م، من تونس بتاريخ 20-5-1994 و الذي يقضي بأن يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 5-6-1967 في الأراضي الفلسطينية حتى يتم توحيدها ، وهذا ما جعل مهمة توحيد القوانين بين جناحي الوطن و استبدالها بقوانين عصرية حديثة هي المهمة الأولى للمجلس التشريعي الأول.

وتولّى مجلس السّطة الفلسطينية سلطة إصدار القوانين منذ 5-7-1994 و ذلك في عهد الحكومة الأولى ، وكانت التشريعات تصدر بمراسم عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ، ولدى انتخاب المجلس التشريعي في عام 1996 تولى المجلس التشريعي سلطة إصدار التشريعات ، أما بشأن مجلس القضاء الأعلى فقد صدر مرسوم رئاسي رقم (29) لسنة 2000 بتشكيل مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، كما وصدر مرسوم رئاسي رقم (11) لسنة 2002 باعتبار مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني الحالي مجلساً انتقالياً ، ثم صدر قرار رقم (8) لسنة 2003 بشأن تشكيل مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني (2).

(1) - الإستراتيجية الوطنية للعدل و سيادة القانون ، السلطة الوطنية الفلسطينية ، ص 9 ، 2010 .
(2) - الإستراتيجية الوطنية للعدل و سيادة القانون ، السلطة الوطنية الفلسطينية ، ص 29 ، 2010 .

4-2-2 تشكيل مجلس القضاء الأعلى

نصّت المادة (37) من قانون السلطة القضائية رقم (1) الصادر عام 2006 على انه
1- ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مجلس للقضاء يسمى مجلس القضاء الأعلى ويمارس صلاحياته وفقاً
للقانون.

2- يُشكل مجلس القضاء الأعلى من :

- رئيس المحكمة العليا رئيساً
- أقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائباً.
- اثنين من أقدم قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة العليا.
- رؤساء محاكم استئناف القدس وغزة ورام الله.
- النائب العام.
- وكيل وزارة العدل.

ويعتبر مجلس القضاء الأعلى هو الهيئة القضائية العليا التي تمثل السلطة القضائية الفلسطينية وهو يشكل
الضمانة الأساسية لاستقلال السلطة حيث يناط به الإشراف الإداري على الجهاز القضائي، وقد أنشئ هذا المجلس
بموجب أحكام قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 ، حيث يتشكل مجلس القضاء الأعلى في الضفة
الغربية من تسعة أعضاء، برئاسة رئيس المحكمة العليا، وأقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائباً لرئيس المجلس ،
واثنين من أقدم قضاة المحكمة العليا، تختارهما هيئة المحكمة العليا، ومن رؤساء محاكم استئناف القدس، وغزة،
ورام الله، والنائب العام، ووكيل وزارة العدل.

ويتبع للمجلس المذكور عدد من الوحدات والدوائر، هي:- الأمانة العامة لمجلس القضاء، ووحدة التخطيط
والتطوير والمشاريع، وإدارة التفتيش القضائي، الإدارة العامة للحوسبة وتكنولوجيا المعلومات، والإدارة العامة
والإعلام والعلاقات العامة، والمكتب الفني، وإدارة التدريب القضائي، ومركز الأبحاث والدراسات القضائية، ومكتب
رئيس مجلس القضاء، وإدارة المحاكم التي تتبعها: الإدارة العامة للشؤون المالية و الإدارية ، وإدارة الرقابة والجودة
والمتابعة⁽¹⁾.

(1) - المرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة في فلسطين ، مؤسسة مساواة ، ص 131 ، 2012

4-2-3 أهداف مجلس القضاء الأعلى

يهدف مجلس القضاء الأعلى إلى ¹:

- 1- تعزيز استقلال القضاة.
- 2- ضمان كرامة القضاة ونزاهتهم وكفاءتهم.
- 3- تأهيل القضاة والموظفين للعمل في السلك القضائي.
- 4- تطوير أداء المحاكم وتسهيل إجراءات الدعاوى.
- 5- العمل على تطوير مجلس القضاء الأعلى.
- 6- العمل على تطوير دوائر المجلس كدوائر التدريب والتفتيش القضائي والأمانة العامة وغيرها .

4-2-4 مهام مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني واختصاصاته :-

تكمن مهام مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في رسم السياسة العامة للسلطة القضائية، إبداء الرأي في التشريعات القضائية ، إعداد مشروع موازنة السلطة القضائية ورفع التوصية بشأنها ، الإشراف على تنفيذ موازنة السلطة القضائية ، تلقي نتائج تقييم القضاة الصادرة عن دائرة التفتيش ، النظر في نتائج دائرة التفتيش بخصوص الترقية والتنصيب لترقية القضاة، التنسيب لشغل الوظائف القضائية ولإعارة القضاة، اتخاذ القرار بنقل القضاة وندبهم ووقفهم عن العمل ، مساعلة القضاة تأديبياً وصلاحيات ملاحقتهم وفقاً لأحكام القانون ، الفصل في تظلمات القضاة ، وضع النظام الخاص بتدريب القضاة ، إعداد اللائحة الداخلية لمجلس القضاء الأعلى وإقرارها ، إعداد اللوائح المتعلقة بالتفتيش القضائي والمكتب الفني والسلوك وأية لوائح أخرى في مجال اختصاص المجلس وإقرارها ، تطوير إدارة المحاكم ، تنظيم شؤون الهيئات والدعاوى وفق القانون، تعيين الهيئات واللجان الدائمة والمؤقتة، والإشراف عليها وفق القانون ، تقييم أعمال السلطة القضائية وتحديد احتياجاتها ، تنسيب تعيين القضاة و ترقيتهم

¹ - الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، www.court.gov.ps

إلى رئيس السلطة الفلسطينية ، التقرير في إنهاء خدمة القاضي أو نديه أو إعارته أو الموافقة على تكليفه بمهمة غير قضائية ، الموافقة على طلبات إجازات القضاة ، تلقي تظلمات القضاة والتعامل معها ، تلقي الشكاوى المقدمة ضدّ أيّ من القضاة والبحث في جديتها ، تشكيل لجان التحقيق والتأديب ، إبداء الرأي في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية ، التشكيلات القضائية السنوية للقضاة وآلية توزيعها بين المحافظات ، إقرار أنظمة التدريب القضائي الصادرة عن دائرة التدريب، تحديد المناهج والمساقات الدراسية الضرورية لإتمام تأهيل القضاة الجدد ، تشكيل اللجان لتدريب القضاة لتقوم بمهامها الأكاديمية إلى أن يتم إنشاء معهد تدريب قضائي بموجب القانون.

4-2-5 تشكيلات المحاكم الحالية

نصّت المادة (7) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) للعام 2001 على أن المحاكم النظامية تكون على النحو التالي :-

1- محاكم الصلح

2- محاكم البداية

3- محاكم الاستئناف

4- المحكمة العليا

أحدث تطبيق قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 تغييرات جوهرية على هيكلية غالبية المحاكم النظامية و على اختصاصها في الضفّة الغربية و قطاع غزة ، كما أنهى ازدواجية التشريعات المنظمة للقضاء ، تتشكل المحاكم النظامية حاليا من المحاكم النظامية و المحاكم الدينية و المحاكم الخاصة و محكمة العدل العليا للنظر في النزاعات الإدارية .

المحاكم النظامية :- تشكل المحاكم النظامية بمقتضى قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 من محاكم الصلح ومحاكم البداية ، ومحاكم الاستئناف ، والمحكمة العليا . وتختص هذه المحاكم بالنظر في كافة الجرائم و المنازعات ، إلا ما استثني بنص قانوني خاص ، وتُمارس سلطة القضاء على جميع الأشخاص .

1- محاكم الصلح :- تنشأ وفق القانون في دائرة كل محكمة بداية محكمة صلح واحدة أو أكثر حسب الحاجة، ويتولى مجلس القضاء الأعلى تنظيم أعمال محاكم الصلح وتقسيمها إلى دوائر متخصصة ، ولمحاكم الصلح صلاحية النظر في الدعاوى التي لا تتجاوز قيمتها (10 آلاف دينار أردني) أو ما يعادله بالعملة المتداولة قانوناً وفي الضفة الغربية يوجد إحدى عشر محكمة صلح وهي (دورا ، الخليل ، لحول ، بيت لحم ، رام الله ، نابلس ، جنين ، طولكرم ، قلقيلية ، سلفيت ، طوباس) ، وتعتبر محاكم الصلح من محاكم أول درجة، وتمارس اختصاصاً محدداً في المسائل المدنية والتجارية وبعض المسائل الجنائية البسيطة وتتألف الهيئة القضائية لمحكمة الصلح من قاض واحد يسمى حاكم صلح أول أو حاكم صلح، ويقوم بتعيينه حالياً قاضي القضاة، وله رئاسة المحكمة ويساعده في ذلك عدد من الموظفين والكتابة لتنظيم سجلات الدعاوى والأحكام، وتحديد مواعيد الجلسات و تنظيمها لدى محكمة الصلح، ويتشكل نصيب هذه المحاكم من المنازعات البسيطة أو قليلة القيمة عادة.

2- محاكم البداية :- تنشأ حسب القانون في مراكز المحافظات ، و تُشكل من رئيس المحكمة وعدد كاف من القضاة والموظفين ، وتتعقد للنظر في القضايا من ثلاثة قضاة برئاسة أقدمهم ، وتختص بالنظر في استئناف الأحكام الصادرة عن محاكم الصلح والتي يجوز الاستئناف فيها قانوناً ، كما تنظر في الدعاوى التي لا تدخل في اختصاص محاكم الصلح وفي القضايا الحقوقية ، وفي الدعاوى الجزائية في جميع الجنايات والجرائم المحالة والموجودة في المادة (14) من قانون السلطة القضائية و مادة (2) من قانون تشكيل المحاكم النظامية .

3- محاكم الاستئناف :- نصّ قانون تشكيل المحاكم النظامية على إنشاء محاكم استئناف في كل من مدن القدس و غزة و رام الله و تختص بالنظر في الإستئنافات المرفوعة إليها بشأن الأحكام والقرارات الصادرة عن محاكم البداية وأي استئناف يرفع إليها بموجب أي قانون آخر .

4- المحكمة العليا :- تتكون هذه المحكمة وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون السلطة القضائية من محكمة النقض ومحكمة العدل العليا ، ويتولّى مجلس القضاء الأعلى تنظيم أعمال المحكمة العليا وتقسيمها إلى دوائر متخصصة ، وتختصّ محكمة النقض في النظر في الطعون المرفوعة إليها في قرارات محاكم الاستئناف في القضايا الجزائية والمدنية ومسائل الأحوال الشخصية لغير المسلمين، والطعون المرفوعة إليها ضدّ قرارات محاكم البداية بصفتها الإستئنافية ، أما محكمة العدل العليا ، فقد تمّ خلال العام الماضي إعادة تشكيلها حيث تشكلت في غزة من دائرتين و حددت رئاستهما من ستة قضاة ، أما في رام الله فتتشكل من دائرة واحدة و قد خفض عدد القضاة من ستة الى أربعة ، وتختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون الخاصة بالانتخابات (عدا الرئاسية و التشريعية) والأنظمة والقرارات الإدارية الصادرة عن أشخاص القانون العام والتي تمس الأشخاص أو الأموال والطلبات من نوع المعارضة في الحبس ، والمنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية وامتناع الجهات الإدارية عن تنفيذ القرارات وفقاً للقانون أو الأنظمة المعمول بها ⁽¹⁾.

(1) - حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال 2003 ، التقرير السنوي التاسع ، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، رام الله ، شباط ، 2004.

4-2-6 استقلال السلطة القضائية

لقد أورد القانون الأساسي الفلسطيني العديد من النصوص القانونية التي تحمي استقلالية القضاء، كما جاء كذلك بنصوص قانون السلطة القضائية ونشير بذلك إلى المواد الآتية :

أ- المادة (2) الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في القانون الأساسي.

ب- المادة (97) السلطة القضائية مستقلة ، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون ، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني .

ت- المادة (98) القضاة مستقلون ، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة .

ث- المادة (99) تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقرها قانون السلطة القضائية ، والقضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية .

ج- المادة (1) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 " السلطة القضائية مستقلة ويحظر التدخل في القضاء وفي شؤون العدالة " .

ح- المادة (2) " القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون."

خ- المادة (27) "القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال المبينة في هذا القانون " .

د- استقلال القاضي ينبع من داخله ووجدانه وان لم يكن كذلك، فلا يمكن حقه بالاستقلال أو النزاهة أو الحيادة .

ذ- الآلية النزاهة في اختيار القضاة هي الضمانة الرئيسية لاستقلالهم ، فالبعد عن المحسوبية والقومية والتمييز العرقي والوساطة والانتماءات أيًا كانت، هي التي تخلق في داخل القاضي استقلاله.

ر- احترام القضاة وعدم المسّ بهم وعدم التدخل في شؤونهم هو واجب على كافة المؤسسات في الدولة حكومية كانت أو خاصة.

ز- لا يمكن الطعن بالأحكام القضائية او الهيئات القضائية إلا وفق الأصول القانونية المتبعة.

س- كافة الأحكام والقرارات الصادرة عن السلطة القضائية قابلة للتنفيذ ويقع على عاتق السّطات احترامها وتنفيذها .

ش- تلتزم الدولة بتوفير كافة الموارد و الأدوات للسلطة القضائية حتّى تتمكن من القيام بدورها الذي وجدت من أجله

ص- لا يلاحق القاضي إلا وفق أحكام القانون ويحدد القانون العقوبات أو الإجراءات التأديبية التي يخضع لها.

4-2-7 نشأة إدارة المحاكم

في السنوات الأخيرة ، ومع التزايد المستمر في حجم القضايا ومستوى تعقيدها وما صاحبها من تزايد في احتياجات المحاكم من الموظفين المؤهلين ، والمباني المناسبة ، والنظم الماليّة و الإداريّة الحديثة ، والحوسبة ، والاحتياجات اللوجستية ، من متابعة و إشراف فعّال ، كل ذلك وغيره أخذ يشكلّ مطلباً أساسياً لتمكين المحاكم من القيام بدورها الحقيقي و تحقيق العدالة .

وفي إطار سعي مجلس القضاء الأعلى الى مأسسة عمله قام في العام 2009 بالتعاون مع مشروع النظام الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية باستحداث دائرة إدارة المحاكم و إنشائها كإحدى دوائر السلطة القضائية ، حيث تم تنظيم اللائحة الداخلية و الهيكل الوظيفي للدائرة و الوصف الوظيفي للإدارات التابعة لها بما ينسجم مع الهيكلية التنظيمية للمجلس ، كما تمّ وضع خطة عمل الدائرة للعام 2009 ، وعليه تم تحديد إختصاصات الدائرة في الإشراف الإداري على المحاكم و الموظفين العاملين في السلطة القضائية وتلبية

احتياجاتها و تطويرها ، من خلال وضع الخطط السنوية لإدارة المحاكم بالتعاون مع إدارة التخطيط والتطوير التابعة للمجلس بما يشتمل على تقدير الاحتياجات من القوى البشرية في المحاكم ، وإعداد بند الموازنة السنوي للمحاكم و إدارات السلطة القضائية و دوائرها ليتمج في مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية ، وتحديد احتياجات المحاكم اللوجستية ، بما يشتمل على مبانٍ و لوازم و صيانة و خدمات توفير الدعم اللوجستي للمحاكم بهذا المجال ، وإدارة الشؤون المالية والإدارية للقضاة و الموظفين العاملين في إدارات السلطة القضائية والمحاكم ، و العمل على تطوير أساليب العمل الإداري في المحاكم ، بما في ذلك حوسبة العمل بها ، والتعاون مع إدارة التدريب والتحديث والتطوير في وضع الخطة الاستراتيجية و الخطة السنوية لتدريب الموظفين ، وفي إعداد برامج التدريب و تنفيذها و تقييم التدريب و المشاركين ، و متابعة تنظيم إدارة الدعوى وتطوير إدارة المحكمة ، و متابعة شكاوى المواطنين المتعلقة بالمحاكم النظامية بالتنسيق مع رؤساء المحاكم وفقاً للأنظمة واللوائح بخصوص الشكاوى ، والمساهمة في حصول المواطنين على الخدمات التي تقدمها المحاكم على اختلاف درجاتها من خلال الإعلام والنشر والاتصال وتعميم استخدام الوسائل الحديثة بهذا المجال ، والإشراف و متابعة أعمال الإدارة الرقابية والجودة والمتابعة وحفظ السجلات القانونية والأرشفة العام للمحاكم ، والإشراف و المتابعة الإدارية والمالية والرقابية والبنية التحتية في مباني المحاكم المختلفة ومقارها ولوازمها المحاكم المختلفة.

و لتحقيق هذه الأهداف تم استحداث ثلاث إدارات تدرج تحتها :-

- إدارة خدمة المحاكم .
- الإدارة العامة للشؤون الإدارية .
- الإدارة العامة للشؤون المالية .

1-3-4 المقدمة

إن الاهتمام بالقضاء في الدولة يتم من أجل تحقيق العدالة التي يطلبها الجميع من خلال مراقبة القضاة في أعمالهم ، فما يطلع عليه المراقب والمتابع - المخول بذلك بما لا يخالف استقلال القضاء والقضاة - من أمر محمود بميزان القضاء النزيه نمّاه وقواه ، وما كان بخلاف ذلك عالجه بأسلوب مرتب ومنظم يحفظ لكل واحد حقه ، ويعاقب المخطئ والمقصر بما يستحقّه ، ومن هنا كان الاهتمام بهذا الموضوع في أجهزة القضاء من خلال تشكيل جهاز للتفتيش القضائي ، يُؤلف في المجلس الأعلى للقضاء إدارة للتفتيش القضائي من رئيس ومساعد وعدد كافٍ من القضاة المتفرغين يختارهم المجلس من بين قضاة محاكم الاستئناف ومحاكم الدرجة الأولى وذلك لجمع البيانات التي تؤدي إلى معرفة كفايتهم ومدى حرصهم على أداء واجبات وظيفتهم .

2-3-4 دائرة الرقابة و الجودة

هي من أحدث الدوائر التي تمّ إنشاؤها في مجلس القضاء الأعلى حيث أنشئت منذ العام 2010 ، حيث تتمثل إدارة مجلس القضاء الأعلى برئيس إدارة المحاكم ، ومن خلال الرؤيا المستقبلية ولتطوير سير العمل في كافة محاكم المجلس وأقسامه وإداراته فقد ارتأت الإدارة إنشاء هذه الدائرة¹ .

تتكون الدائرة من عدد من الدوائر وهي :-

- دائرة أقلام المحاكم
- دائرة التبليغات
- دائرة كاتب العدل
- دائرة التنفيذ

تم اختيار أعضاء هذه الدائرة من الموظفين الذين لديهم الخبرة والكفاءة التي تؤهلهم للقيام بهذه المهمة.

¹ - الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، www.court.gov.ps

4-3-3 أهداف دائرة الرقابة و الجودة .

- أ- تطوير إجراءات العمل وتحسينها وتوحيدها في المحاكم المركزية وبقية المحاكم في مختلف محافظات دولة فلسطين .
- ب- تتبع أهميه عمل هذه الدائرة من الحاجة المستمرة لمتابعة أعمال أقسام المحاكم المختلفة من خلال التنسيق مع رئيس ديوان المحكمة بمعرفة رئيس المحكمة وعلمه وذلك من النواحي الإدارية والإجرائية للوصول الى إجراءات موجودة وصحيحة وذات شفافية في التعامل تتفق مع الأصول المتبعة.
- ت- كان للدائرة دور كبير في تعزيز مبدأ الشفافية إذ وعند كل زيارة يتم بيان الإيجابيات والسلبيات في كل دائرة في دوائر المحاكم ووضع رئيس الديوان في الصورة لغاية التعاون على تلافي السلبيات ورفع نتائج هذه الزيارات للجهة المختصة.
- ث- كذلك نقل الخبرات وتطوير ما هو أفضل لتحقيق المصلحة العامة ومصصلحة العمل.
- ج- التدقيق الداخلي على جميع إجراءات العمل الإداري وضمان تنفيذها بفاعليته .
- ح- إعداد التقارير حول الأداء ورصد حالات عدم الالتزام واقتراح التوصيات اللازمة لتحسين أداء المحاكم ومتابعة تنفيذ الحلول والإجراءات والقرارات المتخذة مع الدوائر والإدارات ذات العلاقة.

4-3-4 آلية عمل دائرة الرقابة و الجودة .

تتم العملية الرقابية لدى مجلس القضاء الأعلى من خلال تسلسل هرمي يبدأ من رئيس المجلس بصفته المسؤول الأول ، ومن ثم يأتي دور إدارة المحاكم ، التي يتفرع عنها دائرة الرقابة والجودة ، التي تستخدم في عملها ما يعرف بقوائم التفقد التي تعتبر الأساس في العملية الرقابية ، حيث باشرت الدائرة عملها فوراً فقامت وما زالت تقوم بعدة زيارات ميدانية لمختلف الإدارات وأقسام المحاكم في مناطق دولة فلسطين واطلعت على سير العمل فيها وأبدت

الملاحظات على عمل كل دائرة في مختلف المحاكم وكذلك من خلال العمل قامت بحلّ بعض الإشكاليات التي واجهتها بعض الإدارات والأقسام.

وانّ المرجع لأقسام المحاكم وإدارتها لا بدّ وان يلاحظ مدى التقدم الذي أحرزته هذه الدائرة خلال هذه المدة البسيطة من توحيد للإجراءات في كافة أقسام المحاكم ودوائرها، كذلك عملت إدارة المحاكم على زيادة خبرة أعضاء هذه الدائرة بإشراكهم في دورة مدربين ، حيث قامت الدائرة ومن خلال دائرة التدريب القضائي بعقد عدة دورات و ورشات عمل في مختلف التخصصات لزيادة الموظفين العاملين بالمحاكم ورفع خبرتهم وكفاءتهم حيث كان لتلك الورشات الأمر الواضح والفعال في أداء الموظفين في مختلف الأقسام.

4-3-5 مسؤولية دائرة الرقابة و الجودة

- 1- متابعة شكاوى الجمهور واستطلاعات الرأي .
- 2- المراجعة الإدارية (اجتماعات دورية تشتمل رئيس الديوان و دائرة الرقابة و الجودة و رئيس المحكمة)
لمناقشة :-
 - أ- الأنظمة و الآليات المتبعة لتنفيذ الأعمال .
 - ب- تقارير التدقيق الداخلي .
 - ت- تقارير الرقابة الدورية .
 - ث- نتائج تقارير الشكاوى و استطلاعات الرأي .
 - ج- الإجراءات العلاجية من حيث الوقت و التنفيذ.
- 3- التدقيق الداخلي على الأعمال .
- 4- الإجراءات العلاجية والوقائية .
- 5- إجراءات عدم المطابقة .
- 6- آليات ضبط الوثائق والسجلات (القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات) .

4-3-6 الفرق بين التفتيش القضائي و الرقابة و الجودة (1)

- التفتيش القضائي

تختص دائرة التفتيش القضائي بالتفتيش على أعمال قضاة المحاكم المختلفة وتقييم أعمالهم (الالتزام بالواجبات وعدم مخالفة الخطوات التي فرضتها القوانين المنظمة لعملهم) .

- القدرة المهنية واللغوية .
- موالاة الإجراءات والوقت المستغرق لذلك .
- نتائج دورات التدريب للقضاة .
- أسباب إلغاء الأحكام القضائية .
- الاستعداد الذهني والثقافة القانونية .
- السلوك الشّخصي والمظهر العام للقاضي .
- القدرة على إدارة العمل وتوجيه العاملين تحت إمرته .

- التدقيق الداخلي (الرقابة والجودة)

تختص وحدة الرقابة و الجودة على الرقابة على مدى امتثال دوائر المحاكم للسياسات والإجراءات الإدارية والتقنية وضمان استمرارية نظام المحكمة الإداري .

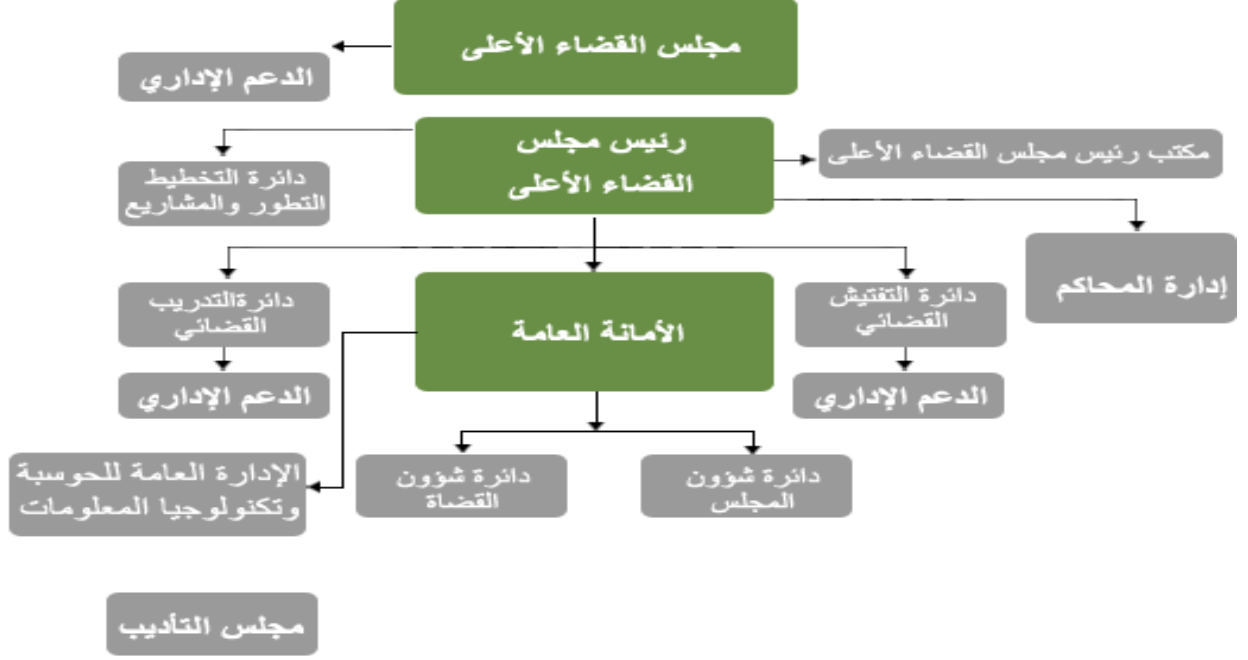
- تنفيذ عمليات المراقبة و الرصد .
- اجتماعات المراجعة الإدارية .
- توثيق السجلات ومراقبتها .
- متابعة الأمور مع رئيس الديوان ورئيس القلم وكاتب العدل وأمور التنفيذ .
- تلقي الشكاوي من المراجعين والموظفين ومتابعتها .

(1) - دور إدارة المحاكم في تعزيز فاعلية القضاء ، المؤتمر الأول لإدارة المحاكم ، مجلس القضاء الأعلى ، ص 93 ، 2010 .

7-3-4 هيكلية عمل دائرة إدارة الرقابة و الجودة و المتابعة :-

شكل (1-2)

الهيكل التنظيمي لمجلس القضاء الأعلى



تعتبر دائرة الرقابة و الجودة التابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني قسم من الأقسام التابعة لدائرة إدارة

المحاكم ، ويدير هذه الإدارة مدير عام يساعده نائبه برتبة مدير عام ومساعد إداري ، وتتكون من دائرتين هما:-

1- دائرة الرقابة و الجودة ومدير للدائرة ويساعده مساعد إداري، وينضوي تحت إدارتها خمسة أقسام رئيسية هي:-

- دائرة الرقابة والجودة (الشمال) ، وفيها أربعة موظفين كمراقبي جودة .
- قسم الرقابة والجودة (الجنوب) ، وفيها اثنان كمراقبي جودة .
- قسم الرقابة والجودة (الوسط) ، وفيها أربعة موظفين كمراقبي جودة .
- رئيس قسم الرقابة والجودة وفيها أربعة موظفين كمراقبي جودة .
- قسم التدقيق .

2- دائرة متابعة المحاكم و خدماتها ، يرأسها مدير الدائرة و يساعده مساعدان إداريان ، وينضوي تحت إدارتها

أربعة أقسام رئيسية ، هي :-

- **قسم متابعة دوائر أقلام المحاكم .**

تتولى الدائرة متابعة دوائر المحاكم ووضع الخطط اللازمة لسير العمل فيها ، والتأكد من أنّ الدوائر تعمل على استلام الدعاوى وتسجيلها وفتح ملفات الدعاوى وكتابة المحاضر وتعيين مواعيد الجلسات وفق الأصول ووفق الأنظمة والتعليمات وبشكل دقيق .

- **قسم متابعة دوائر كاتب العدل .**

تعتبر دائرة العدل من أهم الدوائر وأكثرها حيوية في النظام القضائي بشكل عام ، بسبب طبيعة عمل هذه الدائرة المختلف عن بقية الدوائر والأقسام في المحاكم ، حيث لا ينحصر عملها في عملية التقاضي، وإنما هي دائرة رسمية تختصّ بتنظيم الوثائق وتصديقها وتدقيقها وأهمّها الوكالات بأنواعها المختلفة ، سندات الرهن، الكفالات ، العقود والإخطارات ، والتأكد من اكتمال وجود الأطراف وصحة الإجراءات ودقتها ، وبالتالي فإنّ الإقبال على هذه الدائرة في المحكمة له طابع خاصّ من الناحيتين الكميّة والنوعيّة ، مما جعل مجلس القضاء الأعلى يعطي اهتماماً كبيراً و تركيز في الجهود وفي خطط العمل لتحسين أوضاع دائرة الكاتب العدل وتطوير الإمكانيات و القدرات الخاصة بها من كافة النواحي .

- **قسم متابعة دوائر التنفيذ.**

تتمتع دائرة التنفيذ المدني بأهميّة بالغة في العملية القضائية ، و ذلك لما تمثله من حلقة مفصلية في تنفيذ الأحكام المختلفة والصادرة عن المحاكم الحقوقية والشرعية والأجنبية بشكل رئيسي ، بالإضافة إلى موقعها في الاتصال المباشر مع الجمهور و تحصيل حقوقهم المالية والإنسانية ، الشيء الذي يجعل دائرة التنفيذ من أهم الدوائر ، التي تعكس واقع القضاء وفعاليتها الحقيقية في تلبية حاجات المواطنين و الحصول على حقوقهم التي ينص عليها القانون .

- قسم متابعة دوائر التبليغات .

يشكل التبليغ في المحاكم الفلسطينية عبئاً ثقيلاً على كاهلها ، وذلك لأن إصدار قرار المحكمة يعتمد اعتماداً كبيراً على عملية تبليغ الأطراف التي يوجب القانون تبليغهم ، فهي جزء لا يتجزأ من سير عمل القضية ، ويتولّى قسم متابعة دوائر التبليغات وضع الخطط اللازمة لسير العمل فيها ، ومتابعة السجلات والوثائق والسجلات الخاصة لغايات الحفظ الدائم في الدوائر من حيث تنظيمها وترتيبها بشكل ملائم .

المبحث الثاني

الدراسات السابقة

المقدمة

تمثل الدراسات السابقة مورداً أساسياً من الموارد التي تدعم أيّ عمل علمي، وذلك لما توفره من خبرات وتجارب للباحثين السابقين، وتغني الدراسة الحالية، وفي هذا المبحث سيتم تناول الدراسات التي أجريت في فلسطين والدول العربية وغيرها من الدول الأجنبية ، التي لها علاقة مباشرة بموضوع البحث حيث يُخصّص لكل عنوان من هذه العناوين فرع مستقل ويُختم هذا المبحث بفرع رابع يخصص للتعقيب على الدراسات السابقة.

الفرع الأول الدراسات المحلية

1- دراسة ، (الفراونه ، 2011)

بعنوان " تقويم و تطوير الدور الرقابي لديوان الرقابة الإدارية و المالية في الرقابة على أداء الجامعات الفلسطينية¹"

استهدفت الدراسة تقويم وتطوير الدور الرقابي لتطوير ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني في الرقابة على أداء الجامعات الفلسطينية ، ولتحقيق هدف الدراسة تم اختيار الجامعات الفلسطينية المعترف بها من وزارة التربية والتعليم العالي ، والتي أجريت عليها رقابة من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية الفلسطيني ، واعتمدت الدراسة على مقارنة مواد قانون ديوان الرقابة بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة خاصة إعلان مكسيكو (2007) ، ميثاق فينا (2004) ، بالإضافة إلى تصميم قائمة إستبيان وزعت على جميع العاملين في دوائر الجامعات الأكثر احتكاكا بمفتشي ديوان الرقابة وهي (دائرة الشؤون المالية والشؤون الإدارية ، دائرة اللوازم ، دائرة المشتريات ، ودوائر الرقابة الداخلية) ، حيث تم توزيع (77) استبيان ، تم إسترداد (63) استبيان منهم فقط ، أي بنسبة إسترداد بلغت (82%) ، ولغرض تحليل البيانات واختبار الفرضيات تم إستخدام برنامج الرزم الإحصائية للعلوم الاجتماعية (spss) .

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج ، أهمها مخالفة بعض مواد قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة وخاصة إعلان مكسيكو مما يضعف الدور الرقابي لديوان الرقابة على أداء الجهات الخاضعة لرقابته من ضمنها الجامعات ، مثل عدم منح ديوان الرقابة الاستقلال المالي والإداري ، واهتمام ديوان الرقابة ببعض الأدوار الأخرى التي ينبغي القيام بها وفق قانون ديوان الرقابة ، وضعف اهتمام ببعض الأدوار الأخرى التي يجب القيام بها وفق قانون ديوان الرقابة ، وأرجعت الدراسة ذلك إلى ضعف تدريب وتأهيل موظفي ديوان الرقابة للقيام بهذه الأدوار بشكل كافي .

¹ - الفراونه ، رامي ، " تقويم و تطوير الدور الرقابي لديوان الرقابة الإدارية و المالية في الرقابة على أداء الجامعات الفلسطينية ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2011 .

بعنوان " تقويم وتطوير الأداء الرقابى لديوان الرقابة المالية و الإدارية ، دراسة تطبيقية على المؤسسات

الحكومية في قطاع غزة " (1).

هدفت هذه الدراسة إلى تقويم الأداء الرقابى وتطويره لديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين، وذلك من خلال دراسة المقومات الضرورية للعمل الرقابى والمتغيرات المؤثرة فيها، والمتمثلة في توفر الاستقلال للديوان، اعتماد معايير الرقابة الدولية، توفر التدريب و اكتساب الخبرة للمفتشين العاملين بالديوان، استخدام التكنولوجيا الحديثة في أداء العمل، واستخدام أساليب الأداء الرقابى الحكومى عند التنفيذ.

وأورد الباحث تحليلاً لهذه المقومات، كما قام بجمع البيانات اللازمة واستطلاع رأي المبحوثين من فئة العاملين بالديوان، وفئة العاملين بالجهات الخاضعة للرقابة للوقوف على آرائهم بشأن مدى تأثير تلك المتغيرات، وقد استخدم الباحث الاستبانة كأداة رئيسية في جمع البيانات الأولية، حيث وزعت الاستبانة على مفتشى ديوان الرقابة، وعلى عينة عشوائية من المحاسبين العاملين في الدوائر المالية بالجهات الخاضعة للرقابة، وقد استخدم الباحث المنهج الوصفى في التحليل.

وقد أظهرت الدراسة ضعف مستوى تحقيق الديوان للمهام الرقابية التي أنشئ من أجلها، كما أظهرت وجود بعض مظاهر الضعف في أداء الديوان، بالإضافة إلى عدم كفاية الاستقلال المالى و الإدارى والوظيفى للديوان والعاملين فيه، كما أثبتت الدراسة أن الديوان لم يعتمد معايير الرقابة الدولية التي تعتمدها الأجهزة العليا للرقابة في دول العالم، فضلاً عن قصوره في الاهتمام بالدورات التدريبية اللازمة لتأهيل المفتشين، ولم يستخدم الوسائل التكنولوجية الحديثة، ولا أساليب الأداء الرقابى الحكومى في أداء الأعمال الرقابية .

(1) - أبو هداى، ماجد، تقويم وتطوير الأداء الرقابى لديوان الرقابة المالية و الإدارية" دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية ، غزة - فلسطين ، 2006

" واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي في قطاع غزة " (1)

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل واقع الرقابة الداخلية وتشخيصه في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية بقطاع غزة، ومدى استكمال مقوماتها الإدارية والمالية الأساسية، ومستوى تطبيق ما توفر من هذه المقومات، مقارنة مع النظام المتكامل والفعال للرقابة الداخلية، كما استهدف بيان أهمية الرقابة الداخلية في المحافظة على المال العام وحسن استغلاله وتحسين مستوى الأداء ورفع الكفاءة الإنتاجية بوزارات السلطة الفلسطينية، إضافة إلى التعرف على جوانب الخلل والقصور في الرقابة الداخلية وآثارها السلبية من تسبب مالي وإداري، والتضخم الوظيفي، وضعف الأداء العام، وغيرها، وتحديد الأسباب والمعوقات الرئيسية التي تحول دون تطبيق نظم رقابة داخلية و تطويرها جيدة بوزارات السلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد ركز البحث على استطلاع رأي الموظفين الرقابيين العاملين بدوائر الرقابة الداخلية بوزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة باعتبارهم أكثر الفئات الوظيفية تماسا مع هذا الواقع، وقد تم ذلك من خلال تطوير إستبانة لهذا الغرض، كما تم الاستعانة بالأبحاث والدراسات والتقارير الرسمية والصحفية والمقابلات الشخصية لتأكيد نتائج البحث .

وقد توصل البحث إلى وجود ضعف في توفر ومستوى تطبيق المقومات الأساسية للرقابة الداخلية بوزارات السلطة الفلسطينية وهو ما انعكس في ضعف نظم الرقابة الداخلية عن تحقيق الأهداف المنوط بها، وتفشي الظواهر السلبية من تسبب مالي إداري، وتضخم وظيفي، وسوء الإدارة، وضعف الأداء العام، وغياب الشفافية والمساءلة، كما بينت الدراسة وجود أسباب ومعوقات جوهرية أخرى ساهمت في ضعف تطبيق نظم الرقابة الداخلية وتطويرها بوزارات السلطة الفلسطينية .

(1) - كلاب، سعيد، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2004

وقد أظهرت الدراسة وجود علاقة معنوية طردية بين مستوى توفر المقومات الأساسية للرقابة الداخلية وتطبيقها وبين درجة تحقيق الأهداف العامة لوزارات السلطة ، كذلك أثبتت الدراسة وجود علاقة معنوية عكسية بين مستوى توفر وتطبيق المقومات الأساسية للرقابة الداخلية وبين وجود الظواهر السلبية وتفشيها من تسبب مالي وإداري وسوء الإدارة وضعف الأداء وغيرها .

4-دراسة ، (أبو ماضي ، 2000)

" مدى فعالية أساليب الرقابة في المؤسسات العامة في قطاع غزة "(1).

هدفت هذه الدراسة إلى قياس مدى فاعلية أساليب الرقابة في المؤسسات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية، وخصائص النظام الرقابي الفعال، و تناول البحث تحليل نظم الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية والعلاقة بينهما وأهميتهما في الحفاظ على المال العام.

حيث يتكون مجتمع الدراسة من المدراء العاملين في الوزارات التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية ، والتي يصل عددها إلى (23) وزارة ، وقد بلغت عينة الدراسة (380) فرداً ، و بلغت عدد الاستبانات المستردة (218) إستبانة .

وكان من أهمّ نتائج الدراسة أن المؤسسات العامة تقوم باستخدام بعض الأساليب الرقابية، ولكن دون المستوى المطلوب والفعال، كذلك عدم استخدام المؤسسات العامة للخطط كأداة رقابية ، وضعف استخدام المعايير الرقابية في عملية المراقبة، وضعف مستوى الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة الفلسطينية للجمهور، وأكدت الدراسة على ضرورة ممارسة الموظفين ومشاركتهم في إعداد الموازنة التقديرية للمؤسسة، وذلك من أجل تطوير كفاءة العاملين، وأنّ هناك ارتباطاً بين تطبيق أساليب الرقابة في المؤسسات العامة وعملية التطوير في المؤسسات الخاصة .

(1) - ماضي، كامل أحمد ، مدى فعالية أساليب الرقابة في المؤسسات العامة في قطاع غزة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، قسم إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية ، غزة، فلسطين ، 2004

" بعنوان "تقييم واقع الرقابة الداخلية في المؤسسات الخدمية الفلسطينية "

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على واقع الرقابة الداخلية في المؤسسات الخدمية الفلسطينية ، كما تناولت تطور مفهوم الرقابة الداخلية ومراحلها ، وتناولت أيضا عناصر الرقابة ، وكان أهمّ هذه العناصر عنصر التقييم الذي يتم من خلاله الكشف عن نقاط القوة و نقاط الضعف فيها ، ومعالجة هذا الضعف في نظام الرقابة الداخلية ، حيث تتبع أهمية هذه الدراسة من تقدير الإدارة والمدقق الخارجي للتقارير التي يعدها المدقق الداخلي ، ويساعدنا ذلك في رسم السياسات الإدارية ومنع الاختلاس و التلاعب و الحفاظ على حقوق الآخرين ، والحصول على المعلومات والبيانات الدقيقة والسليمة ضمن التخطيط السليم ، حيث أستخدم الباحث الإستبانة في عملية جمع البيانات ، حيث قام بتوزيع الاستبيان على عينة الدراسة والبالغ عددهم (165) فردا ، والذين يمثلون المدراء العاميين ، المدققين الداخليين ، المدراء الإداريين للمؤسسات التي تمثل مجتمع الدراسة .

وتوصل الباحث من خلال نتائج دراسته إلى ضرورة قيام المدقق الخارجي بمتابعة التوصيات المتعلقة بالرقابة الداخلية و تنفيذها مع زيادة حجم العينة الاختيارية للوصول إلى نتائج أكثر دقة في عملية الرقابة الداخلية على تلك المؤسسات وعلى إيجاد دائرة رقابية متكاملة في داخل كلّ مؤسسة ، وأن يكون هناك فصل بين المهام والوظائف و توزيع الصلاحيات والعمل على بناء نظام محاسبي قوي .

¹ - أبو عياش ، إسماعيل ، تقييم واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المؤسسات الخدمية الفلسطينية ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، عام 2000 .

الفرع الثاني

الدراسات العربية

1-دراسة (عبد الصمد، 2009) : -

" دور المراجعة الداخلية في تطبيق حوكمة المؤسسات، دراسة ميدانية"⁽¹⁾

هدفت هذه الدراسة إلى بيان دور المراجعة الداخلية في تطبيق حوكمة المؤسسات ، وإبراز دور حوكمة المؤسسات، من خلال تحديد مختلف المبادئ والقواعد الجيدة لإدارة المؤسسات وزيادة كفاءتها ومصداقيتها ، تبيين الاتجاهات الحديثة للمراجعة الداخلية وخصوصا فيما يتعلق بمعاييرها الدولية ، التعرف على مختلف أدوار المراجعة الداخلية التي تسمح بتحديد كفاءة وفعالية نظام الرقابة الداخلية ، ودورها في إدارة المخاطر وعلاقتها التعاونية مع أطراف حوكمة المؤسسات. وقد اعتمد الباحث على بيانات ثانوية من كتب و مراجع ودارسات سابقة ، بالإضافة إلى الاتجاهات الحديثة مُدعمةً ببيانات أولية تمثلت في استبانة تم توزيعها على المهنيين والأكاديميين ، حيث تم توزيع (100) إستبانة على عينة الدارسة وتم استرجاع (79) إستبانة منها ، كما و جرى الباحث عدد من المقابلات مع بعض أصحاب العلاقة .

و قد توصل الباحث إلى أن عمل المراجعة الداخلية يستند على أهلية أداء عمل المراجعة واستقلاليتها وجودته وأن هناك مجالات أساسية يعتمد دور المراجعة الداخلية في تطبيق حوكمة المؤسسات ، وهي دور المراجعة الداخلية في تقييم نظام الرقابة الداخلية ، وفي إدارة المخاطر والتفاعل والتعامل الجيد للمراجعة مع أطراف حوكمة المؤسسات الأخرى .

(1) - عبد الصمد ، عمر علي، دور المراجعة الداخلية في تطبيق حوكمة المؤسسات ، رسالة ماجستير ، جامعة المدينة ، الجزائر ، 2009

2- دراسة (الجميلي و الجنابي ، 2007) :-

" أثر استخدام نظام الرقابة الداخلية في ظل التشغيل الإلكتروني" (1)

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على أثر استخدام نظام الرقابة الداخلية في ظل التشغيل الإلكتروني ، كما وهدف البحث للتعرف على وجود نظام رقابة داخلية في ظل استخدام الحاسوب في كافة الوحدات الاقتصادية وفي كافة الوحدات ، التأكيد على أن أهداف المحاسبة لن تتغير سواء إن كانت يدوية أو الكترونية ولكن استخدام الحاسوب يؤثر في درجة تحقيق كفاءة هذه الأهداف ، التأكيد على إن استخدام الحاسوب في المحاسبة أصبح أمراً ضرورياً في العديد من المنشآت والإعمال خاصة مع زيادة حجم التوسع في المشاريع وضخامة أعمالها.

استخدمت الدراسة المنهج الوصفي من خلال عرض بعض ما ورد في الوثائق الرسمية والرسائل الجامعية والدوريات و الكتب المتعلقة بهذا الموضوع.

أظهرت نتائج الدراسة ارتباط مفهوم الرقابة الداخلية بالأهداف المرغوب تحقيقها وبالوسائل المساعدة في تحقيق تلك الأهداف ، وأظهرت بأنّ عنصر بيئة الرقابة يُعدّ من أهم عناصر الرقابة الداخلية ، وهو بمثابة المحطة لباقي العناصر الأخرى ، فبدون بيئة الرقابة الداخلية الفاعلة تكون باقي العناصر غير مؤثرة وعديمة الفائدة ، وبيّنت أهمية ظهور الحاسوب في التطور السريع في أنظمة الرقابة الداخلية من حيث قدرته على التخزين وسرعته وأنظمة التشغيل المستخدمة فيه.

(1) - الجميلي ، علي ، الجنابي ، لؤي ، أثر استخدام نظام الرقابة الداخلية في ظل التشغيل الإلكتروني ، مشروع تخرج ، جامعة تكريت ، العراق ، 2007

3-دراسة (سعيد الغامدي ، 2004)

" فاعلية الدور الرقابي للمفتشين الإداريين العاملين في إدارات تعليم البنين في المملكة العربية السعودية " (1)

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على مدى فاعلية الدور الرقابي للمفتشين الإداريين العاملين في أجهزة التفتيش بإدارات تعليم البنين في المملكة العربية السعودية ، التي استخدم فيها الباحث المنهج الوصفي التحليلي ، حيث اعتمد الباحث في جمع المعلومات على المصادر الأولية و المصادر الثانوية ، حيث تم استخدام أداة المشاهدة إضافة إلى الاستبيان، حيث قام الباحث بتوزيع (240) إستبانة على أفراد المجمع و المتكون من مدراء المدارس الثانوية و الإعدادية و الابتدائية ، وكان من أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة وجود تطابق في وجهات النظر بين مديري المدارس والمفتشين الإداريين حول ضعف فاعلية الدور الرقابي للمفتشين الإداريين بصفة عامة .

4-دراسة (الدبيس ، ٢٠٠٠)

" تقويم دور ديوان الرقابة والتفتيش الإداري في تحسين الأداء في الدوائر الحكومية في الأردن " (2).

تمثلت مشكلة الدراسة في تقويم دور ديوان الرقابة والتفتيش الأردني في تحسين أداء الدوائر الحكومية، حيث هدفت الدراسة إلى قياس مدى تحقيق جهاز ديوان الرقابة والتفتيش الإداري لأهدافه التي أنشئ من أجلها ، والتي تدور حول تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية وتحسين مستوى الأداء والإنتاجية في مؤسسات الدولة و دوائرها المختلفة، ولتحقيق أهداف البحث ، قام الباحث بتصميم إستبيان مكونة من أربعة أقسام ، وقد تم توزيعها على (280) مبحوثاً من مديري الدوائر ومساعدتهم و رؤساء الأقسام ، موزعين على (14) دائرة و وزارة و مؤسسة عامة ، وقد بلغ عدد الاستبانات المستردة (192) إستبيان ، وتم تحليلها باستخدام المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية ، و باستخدام برنامج الإحصائية (spss) .

(1) - الغامدي ، سعيد يوسف ، فاعلية الدور الرقابي للمفتشين الإداريين العاملين في إدارات تعليم البنين بالمملكة العربية السعودية ، رسالة الماجستير ، جامعة الملك عبد العزيز، جدة ، المملكة العربية السعودية ١٤١٥هـ.

(2) - الدبيس ، فضل ، تقويم دور ديوان الرقابة و التفتيش الإداري في تحسين الأداء في الدوائر الحكومية في الأردن ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمان ، الأردن ، 2000

و توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج، تركيز الديوان في عمله على مدى التزام الدوائر الحكومية بالقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها، والتحقق من تنفيذ الدوائر الحكومية لخططها وبرامجها الإدارية، بما يتفق مع الأنظمة والقوانين السارية، أكثر من الأسباب التي تؤدي إلى ضعف الأداء ومستوى الإنتاج في العمل، مما يتطلب التركيز على الأسباب التي تؤدي إلى تحقيق مستوى الإنتاج المطلوب بما لا يتعارض مع القوانين والأنظمة المعمول بها ، ممارسة ديوان الرقابة والتفتيش الأردني للرقابة العلاجية بشكل كبير ، وممارسته للرقابة في أثناء التنفيذ بشكل متوسط، مما يتطلب عدم التركيز فقط على الرقابة العلاجية والتي تُعنى بالرقابة بعد انتهاء العمليات التنفيذية، وإنما التركيز على كل من الرقابة في أثناء التنفيذ بالإضافة للرقابة الوقائية ، استناد ديوان الرقابة والتفتيش الإداري الأردني بشكل متوسط على المعايير الخاصة بعملية التدقيق والتي كان من أبرزها نظام الخدمة المدنية، والأنظمة والتشريعات الأردنية ، مما يستدعي زيادة الاستناد إلى المعايير الرقابية، وأن تكون الأهمية الكبرى لتلك المعايير ما يهتم بجودة السلعة والخدمات المقدمة للمواطنين، مع ضرورة عدم تعارض المعايير التي يستند إليها الديوان مع بعضها البعض ، مستوى الدور الذي يلعبه الديوان في تحسين مستوى الأداء في الدوائر الحكومية لم يكن جيدا، مما يعني أن هناك حاجة إلى تحديث نظام ديوان الرقابة والتفتيش القائم، لتمكينه من الارتقاء بأدائه بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة والمتمثلة في تحسين جودة السلع والخدمات المقدمة .

5-دراسة (سعود موسى الغيث ، 2000) :-

" مدى فعالية الدور الرقابي لهيئة الرقابة والتحقيق من وجهة نظر القيادات التنفيذية بالوزارات الحكومية " (1).

وتتلخص أهمية هذه الدراسة في الحصول على المعلومات والأفكار المهمة من عدد من المسؤولين بمختلف الأجهزة الحكومية تتعلق بأعمالهم التي يمارسونها والمشكلات التي تواجههم ، ومعرفة وجهة نظرهم حيال ذلك وكيفية معالجة الهيئة لتلك المشكلات والحصول على نتائج الدراسة الميدانية بعد التحليل وإذ سوف تسهم في تطوير الخطط والبرامج الرقابية التي تقوم الهيئة في إعدادها وتنفيذها مستقبلاً.

كذلك تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على أثر رقابة هيئة الرقابة والتحقيق على أداء الموظفين في الأجهزة الحكومية إضافة إلى التعرف على مدى فاعلية الأساليب الرقابية المستخدمة من قبل الهيئة في انتظام موظفي الأجهزة الحكومية بالدوام الرسمي وأخيراً التعرف على آراء الموظفين القياديين ومقترحاتهم بالوزارات حول رقابة الهيئة من أجل تحسين الأداء .

وقد توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج ، منها ضعف تأثير الهيئة على أداء الموظفين في الأجهزة الحكومية، فلم يظهر للهيئة تأثير قوي على الأداء سوى إبلاغ الجهة الإدارية عن مواطن القصور في الأداء كذلك تبين أن فاعلية الأساليب الرقابية التي تستخدمها الهيئة متوسطة حيث لم تكن تلك الأساليب والوسائل الرقابية ذات فاعلية عالية، ويرى غالبية الباحثين أن أفضل أسلوب تستخدمه الهيئة هو أسلوب إبلاغ الجهات المعنية بالمخالفات التي تقف عليها لتصحيحها وكذلك تبين عدم تأييد الباحثين لأسلوب الملاحظة .

(1) - دراسة سعود موسى الغيث بعنوان ، مدى فعالية الدور الرقابي لهيئة الرقابة والتحقيق من وجهة نظر القيادات التنفيذية بالوزارات الحكومية رسالة الماجستير.أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، المملكة العربية السعودية ، ١٤٢١ هـ

6-دراسة (على المستريحي ، 1999) :-

" العوامل المؤثرة في مستوى إنجاز وحدات الرقابة الإدارية الداخلية في الدوائر الحكومية الأردنية دراسة ميدانية من

وجهة نظر العاملين بتلك الوحدات " (1) .

هدفت هذه الدراسة إلى محاولة تقييم مستوى الإنجاز الكلي وفحص لوحات الرقابة الإدارية الداخلية في الدوائر الحكومية الأردنية، والتعرف على مدى توافر العوامل المؤثرة في ذلك الإنجاز ، المتمثلة في تعاون الدوائر مع الوحدات، وعوامل البنية التنظيمية لها، والمصادر البشرية العاملة فيها، والتشريعات التي تحكم عملها، والعملية الرقابية والظروف التي تمارس فيها، وأكثرها مساهمة في التأثير فيه، كما هدفت إلى دراسة أثر المتغيرات المستقل ، وهي الخصائص التنظيمية للوحدات الرقابية المبحوثة، والخصائص الشخصية والوظيفية للعاملين فيها، والعوامل المؤثرة في مستوى إنجازها، على المتغير التابع ، ممثلاً بمستوى الإنجاز الكلي للوحدات الرقابية المبحوثة ، والتعرف على مدى العلاقة والارتباط بين أبعاد الدراسة بعضها ببعض، إضافة إلى الكشف عن المعوقات والمشاكل التي تحدّ من قيام الوحدات المبحوثة بدورها الرقابي والمقترحات التي تفيد في مواجهة تلك المعوقات، وقد شملت الدراسة كافة العاملين في وحدات الرقابة لإدارية الداخلية في (66) دائرة حكومية توجد لديها تلك الوحدات، وعددهم (181) موظفاً من جميع المستويات بواقع (43) مديراً و(63) رئيس قسم و(75) موظفاً، وبلغت نسبة الإعادة من الاستبانات الموزعة (89%) .

و كشفت الدراسة عن أن مستوى الإنجاز الكلي للوحدات الرقابية المبحوثة كان بدرجة متوسطة، مائلة إلى الانخفاض . توافرت العوامل المؤثرة في مستوى إنجاز الوحدات الرقابية المبحوثة مجتمعة، وبدرجة متوسطة، وهي مرتبة تنازلياً كما يلي، كفاية المصادر البشرية العاملة بالوحدات، عملية الرقابة وظروفها، تعاون الدوائر مع الوحدات، كفاية التشريعات التي تحكم عملها، ثم أخيراً البعد الهيكلي التنظيمي لها ، بينت الدراسة أن أبعادها مجتمعة تساهم في شرح مستوى الإنجاز الكلي للوحدات المبحوثة وبنسبة (72%) وكان أهمها كفاية المصادر البشرية العاملة بالوحدات المبحوثة ، كشفت الدراسة عن أن

(1) - المستريحي، علي محمد ، العوامل المؤثرة في مستوى إنجاز وحدات الرقابة الإدارية الداخلية في الدوائر الحكومية الأردنية دراسة ميدانية من وجهة نظر العاملين بتلك الوحدات ، جامعة اليرموك، أربد الأردن، ماجستير 1999.

من أهم العوائق التي تواجه عمل الوحدات الرقابية المبحوثة من وجهة نظر العاملين فيها نقص عدد المراقبين، يليه بالأهمية لديهم ضعف التنسيق والاتصال الكافي بين وحداتهم وديوان الرقابة والتفتيش الإداري، ثم نقص الحوافز المقدمة لهم بأنواعها، وجد أن أكثر الاقتراحات التي يمكنها أن تتغلب على تلك المعوقات من حيث الأهمية لدى أفراد مجتمع الدراسة ارتباط الوحدة بسلطة محايدة خارج نطاق الدائرة الموجودة فيها بالإضافة إلى إعطائها مزيد من الصلاحيات لتوفير الحماية لها، ورفع مستوى تشغيلها وزيادة اتصالها الرسمي بديوان الرقابة والتفتيش الإداري، يليها بالأهمية رفد الوحدات الرقابية بالعدد الكافي من المراقبين وتوفير الحوافز لهم، ثم يليها أهمية عقد الدورات التدريبية المتخصصة في مجال عملهم.

الفرع الثالث

الدراسات الأجنبية

1-دراسة (Biers taker ، 2004)

" اثر الرقابة الداخلية على جودة الأداء دراسة تطبيقية " (1).

هدفت هذه الدراسة إلى فحص العلاقة بين الرقابة الداخلية في بعض مؤسسات القطاع العام في السويد و جودة أداء العاملين في هذه المؤسسات ، و قد تكونت عينة الدراسة من خمس مؤسسات عامة ، وبلغ حجم العينة المستخدمة في هذه الدراسة (302) موظف من الإدارة العليا و الوسطى ، وقد خلصت الدراسة إلى عدة نتائج كان من أهمها ، أن هناك أثراً إيجابياً لأنظمة الرقابة الداخلية على جودة الأداء من حيث سرعة الأداء و دقته ، وأن هناك علاقة ذات دلالة إحصائية ما بين أنظمة الرقابة الداخلية و الأداء تعود للمتغيرات الشخصيّة و الوظيفية لأفراد عينة الدراسة.

(1) - Biers taker, L, 2004, The Impact of Internal Control on Quality Performance: An Empirical Study, Decision management , Vol. 10, No. 5, pp: .13-3

2- دراسة (Smith, Jones ، 2002) :-

"Strengthening Internal Controls"⁽¹⁾ .

هدفت هذه الدراسة إلى معرفة طرق تدعيم الرقابة الداخلية في المنظمات وأهميتها ، وخاصة في منع الأخطاء والغش في سوء الإدارة واكتشافها .

وتوصلت الدراسة إلى أن ضعف الرقابة الداخلية ينتج عنها نتائج خطيرة ، منها الإهمال وعدم الاهتمام والإسراف الناتج عن القصور في الإجراءات والنظم والقرارات وسوء الاستعمال الناتج من خلال المبالغة في الإجراءات وسوء الإدارة.

وانتهت الدراسة إلى أن إمكانية الغش والاحتيال تبقى موجودة ، وأن البرنامج الجيد للرقابة الداخلية على الورق لا يضمن التزام الأفراد بالإجراءات الرقابية الموضوعة ، و أن فاعلية برنامج الرقابة الداخلية هو مسؤولية الجميع.

3- دراسة (Swanson, Richard w ، 2002)

"Internal controls: Tools, not hoops"⁽²⁾

يناقش هذا البحث الرقابة الداخلية كأداة إدارية في الولايات المتحدة الأمريكية، ويحاول تصحيح نظرة العاملين بقطاع الأعمال إلى الرقابة الداخلية بأنها أطواق أو حواجز يتعين عليهم تخطيها، وتوضيح أنها أداة إدارية تساعد على تنفيذ الأعمال حسب ما خطط لها ، وبالتالي تحقيق أهداف المؤسسة، وتبين هذه الدراسة أيضاً أن تبعية الرقابة الداخلية إلى المدير المالي يؤدي إلى تحقيق النظرة الخاطئة إلى الرقابة الداخلية بأنها أطواق أو حواجز يجب تخطيها، ومن هنا تؤكد هذه الدراسة على أن الرقابة الداخلية هي مسؤولية الإدارة العليا ، ويجب أن تتبع لها، وليس للمدير المالي أو أي شخص تابع للإدارة المالية بما يجعلها وسيلة وأداة إدارية نافعة وليس طوقاً أو حاجزاً لذلك فإن لم يكن هناك مشاركة فعلية للإدارة على كافة المستويات ، فإن نظام الرقابة الداخلية لن يكون فعالاً .

(1)- Smith, David; Jones, Deborah, Strengthening Internal Controls, Armed Forces Comptroller, Vol. 45 Issue 3, Fall2000, p39, 3p. (Electronic Copy), <http://www.butler.edu/library/> (8.4.2002).

(2) - Swanson, Richard W. , Internal controls: Tools, not hoops , Strategic Finance, Sep99, Vol. 81 Issue 3, p6, 4/5p. (Electronic Copy), <http://www.butler.edu/library/>(19.4.2002).

الفرع الرابع

التعقيب على الدراسات السابقة

أظهرت أغلب الدراسات السابقة أنّ هناك ضعفاً في الرقابة الداخلية في المؤسسات والقطاعات الحكومية ، حيث هدفت الدراسات السابقة إلى تحليل دور الرقابة الداخلية وتشخيصها ومعرفها وبيانها في المؤسسات والقطاعات الحكومية ، ومدى فاعلية المقومات الأساسية للرقابة الداخلية واستكمالها في هذه المؤسسات ودورها في تقييم وتحقيق الأهداف التي أوجدت من أجلها ، ومعرفة أهم الأعمال و الممارسات التي يقوم بها القائمين على العملية الرقابية والتعرف على أهم المشاكل والمعيقات التي تواجه هذه العملية ، ومعرفة أثرها على تطبيق الحوكمة وفي ظل التشغيل الإلكتروني ، ومعرفة طرق تدعيم الرقابة الداخلية في المنظمات وأهميتها وخاصة في منع الأخطاء واكتشاف الغش في سوء الإدارة ، ويحاول تصحيح نظرة العاملين بقطاع الأعمال إلى الرقابة الداخلية بأنها أطواق أو حواجز يتعين عليهم تخطيها، وتوضيح أنها أداة إدارية تساعدهم على تنفيذ الأعمال حسب ما خطط لها وبالتالي تحقيق أهداف المؤسسة ، كما وهدفت بعض الدراسات إلى فحص العلاقة بين الرقابة الداخلية في بعض مؤسسات القطاع العام و جودة أداء العاملين في هذه المؤسسات .

توصّلت هذه الدراسات إلى أنّ ضعف الرقابة في المؤسسات والقطاعات الحكومية يعود إلى عدة أسباب من أهمّها ، عدم وضوح المعايير وفهمها حيث من خلالها العملية الرقابية ، وعدم فاعلية الأساليب الرقابية المتبعة ، إضافة إلى سوء الإدارة ، وعدم وجود دائرة مختصة للقيام بهذه العملية في بعض المؤسسات الحكومية ، وعدم الاعتماد على الجانب الإلكتروني للمساعدة في القيام بعملية الرقابة الداخلية ، والسبب الأخير والأهم أنّ وجود نظام رقابة على الورق لا يعني بالضرورة التزام الجميع به لإتباع الإجراءات بشكل كامل و هنا تظهر أهمية القيام بالعملية الرقابية والهدف التي أوجدت لأجله هذه العملية .

و يرى الباحث أنّ عملية الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية لن تكون فعالة دون أن يكون هناك مشاركة واسعة من قبل كافة مستويات المؤسسة الحكومية حتّى يتمّ التعاون و التشارك في تحقيق الأهداف المرجوه من هذه العملية الرقابية .

أهمّ ما يميّز هذا البحث عن الدراسات السابقة .

يعتبر هذا البحث من الأبحاث المحدودة التي ناقشت عملية الرقابة الداخلية في القطاعات الحكومية في فلسطين ، ويتميز هذا البحث أيضاً بأنه البحث الوحيد الذي ناقش الرقابة الداخلية في واحدة من أهمّ المؤسسات الحكومية التي يجب أن تتم فيها العملية الرقابية بأفضل شكل ممكن ، وهو مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ولأنه يمثل قطاعاً حساساً بالنسبة لجميع المواطنين الفلسطيني لأنه يمثل العدالة وأداة لقياس مدى تطور الدولة طبقاً لمقاييس التطور الدولية ، حيث تميزت هذه الدراسة أيضاً بطريقة جمع المعلومات من خلال الجمع بين ثلاث أدوات لجمع البيانات وهي الاستبانة والمقابلة الشخّصية والمشاهدة من قبل الباحث بصفته أحد الموظفين في هذا القطاع ، والتي ساهمت بشكل كبير في توضيح كيف تتم هذه العملية وما هي الإجراءات المتبعة للقيام بهذه العملية الرقابية ، وما أهم المعوقات و التحديات التي تواجهه هذه العملية ومحاولة التوصل إلى المساهمة في تطوير هذا النظام الرقابي داخل مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، كما وأنّ اختيار الموظّفين الحاصلين على درجة مدير (C) كان له مساهمة كبيرة في الحصول على أفضل النتائج نظراً للدور المركزي الذي يقوم به هؤلاء الموظفون من خلال إشرافهم على الموظّفين الأقل درجة منهم بصفتهم مديري الدوائر التابعة للمحاكم النظامية و دورهم المحوري في تطبيق أساليب الرقابة الداخلية و أدواتها على الموظّفين الذين يكونون تحت إشرافهم .

الفصل الثالث

المنهج و الإجراءات

- تمهيد.
- منهج البحث.
- مجتمع البحث.
- عينة البحث.
- أداة البحث، صدق الاستبانة و ثباتها.
- إجراءات تطبيق البحث.
- المعالجة الإحصائية.
- محددات البحث.

3-1 تمهيد

يتناول الباحث في هذا الفصل المنهج الذي تم استخدامه في إعداد هذا البحث ، ومجتمع البحث والعينة المختارة ، والأداة المستخدمة في هذا البحث، والإجراءات التي إتخذت بهدف إنجاز هذا البحث، وطريقة المعالجة الإحصائية ، والمحددات التي تعرض لها الباحث خلال إعداد هذا البحث .

3-2 منهج البحث .

تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي الذي يحاول وصف واقع الرقابة الإدارية الداخلية و تقييمه في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، ويحاول المنهج الوصفي التحليلي أن يُفسر و يقيّم الرقابة الإدارية التي تتمّ في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني بغرض التوصل إلى نتائج تدعم أهداف البحث، وقد تم استخدام مصدرين أساسيين للمعلومات، هما :-

1- المصادر الثانوية :- تمّت معالجة الإطار النظري للبحث باللجوء إلى مصادر البيانات الثانوية، التي تتمثل في الكتب والمراجع العربية والأجنبية ذات العلاقة ، والدوريات والمقالات والتقارير، والأبحاث والدراسات السابقة التي تناولت موضوع البحث ، والمطالعة في مواقع الإنترنت المختلفة.

2- المصادر الأولية :- لمعالجة الجوانب التحليلية لموضوع البحث تمّ جمع البيانات الأولية من خلال الاستبانة كأداة رئيسية ، وصُممت خصيصاً لهذا الغرض، بالإضافة إلى استخدام المقابلة والمشاهدة من قبل الباحث، واستخدم مقياس ليكرت الثلاثي لتحقيق أهداف البحث المتعلقة بدراسة واقع الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى وسبل تطويرها ، وتمّ تفرغ البيانات وتحليل النتائج باستخدام البرنامج الإحصائي (Statistical Package for Social Science) (spss).

3-3 مجتمع البحث .

يتكون مجتمع البحث من جميع الموظّفين العاملين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في الضفة الغربية ، وتمّ حصر الموظّفين بناءً على التقارير الصادرة من قبل الدائرة المختصة بشؤون الموظّفين لدى المجلس في الدوائر الإدارية والمحاكم، حيث بلغ عدد الموظّفين العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى وفقاً لآخر التقارير الصادرة (880) موظفاً وهم موزعون على 18 محكمة، بالإضافة إلى الدوائر الإدارية التابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في الضفة الغربية الفلسطينية .

4-3 عيّنة البحث .

3-4-1 طريقة اختيار عيّنة البحث .

نظراً لكبر حجم مجتمع البحث نوعاً ما حيث بلغ (880) ، ولصعوبة توزيع الاستبانة على جميع الموظّفين، تم تقسيم مجتمع الدراسة إلى طبقات و وفقاً للدرجات الإدارية ، وللحصول على حجم عينة ممثلة، تم اختيار جميع الموظّفين والذين يندرجون تحت مسمى الدرجة الثالثة وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني والحاصلين على درجة مدير (C) العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى فأعلى، حيث تم إتباع طريقة المسح الشامل لأفراد العينة، وبيّن الجدول (3 - 1) عدد الاستبانات الموزعة على كلّ دائرة ، والمستردة ، والصّالحة للمعالجة الإحصائية ، أما فيما يتعلق باختيار عينة المقابلة فقد تم تقسيم مجتمع البحث إلى مناطق شمال، وسط ، وجنوب ، ونظراً للبعد الجغرافي لمنطقة الشمال ، فأختار الباحث إجراء المقابلة مع موظّفين من منطقة الوسط والجنوب بحيث تم الاختيار للموظّفين بناءً على سنوات الخدمة و التأثير في العملية الرقابية لكونهم مسؤولين عن موظّفين في دوائرهم ، ويظهر توزيع هؤلاء الموظّفين وفقاً للجدول (3-2) .

جدول (1-3)

عدد الاستبانات الموزعة والمستردة والصّالحة للمعالجة الإحصائية ونسبها المئوية

الرقم	الدائرة	عدد الموزع	عدد المسترد	عدد الصالح للمعالجة
1	محكمة دورا	1	1	1
2	محكمة الخليل	9	8	8
3	محكمة حلحول	2	2	2
4	محكمة بيت لحم	8	8	8
5	محكمة رام الله	5	3	2
6	محكمة استئناف القدس	1	1	1
7	محكمة استئناف رام الله	2	2	2
8	الدوائر الإدارية	19	18	18
9	محكمة نابلس	13	13	13
10	محكمة جنين	13	12	12
11	محكمة طولكرم	3	3	3
12	محكمة طوباس	3	3	3
13	محكمة سلفيت	4	4	4
14	محكمة قلقيلية	5	4	4
15	محكمة أريحا	2	2	2
16	محكمة الجمارك	3	2	2
17	محكمة النقض	1	1	1
18	محكمة العدل العليا	2	1	1
19	محكمة جرائم الفساد	1	1	1
	المجموع	97	89	89
	النسب المئوية	%100	%91.75	%91.75

جدول (2-3)

التوزيع الجغرافي للمقابلات التي تم إجرائها

العدد	الدائرة	المنطقة	الرقم
3	محاكم رام الله	الوسط	1
4	محكمة بداية و صلح بيت لحم	الجنوب	2
2	محكمة صلح حلحول	الجنوب	3
5	محكمة بداية و صلح الخليل	الجنوب	4
1	محكمة صلح دورا	الجنوب	5
15	المجموع		

2-4-3 الخصائص أو المتغيرات الديموغرافية لعينة البحث.

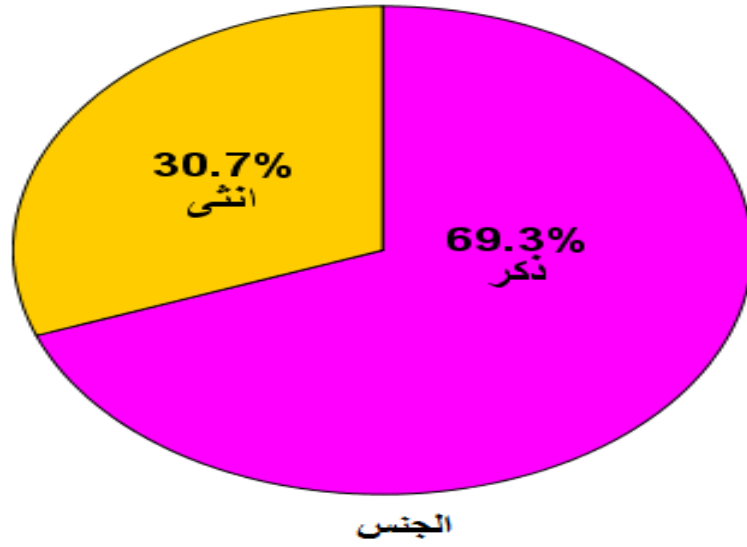
تمّ التطرّق في هذا البند إلى أهم الخصائص، أو المتغيرات الديموغرافية، التي تصف أفراد عينة

البحث وهي :- الجنس، العمر، المؤهل العلمي، المسمى الوظيفي، سنوات الخدمة.

- توزيع عينة البحث حسب متغير الجنس .

الشكل (1-3)

توزيع أفراد عينة البحث حسب متغير الجنس



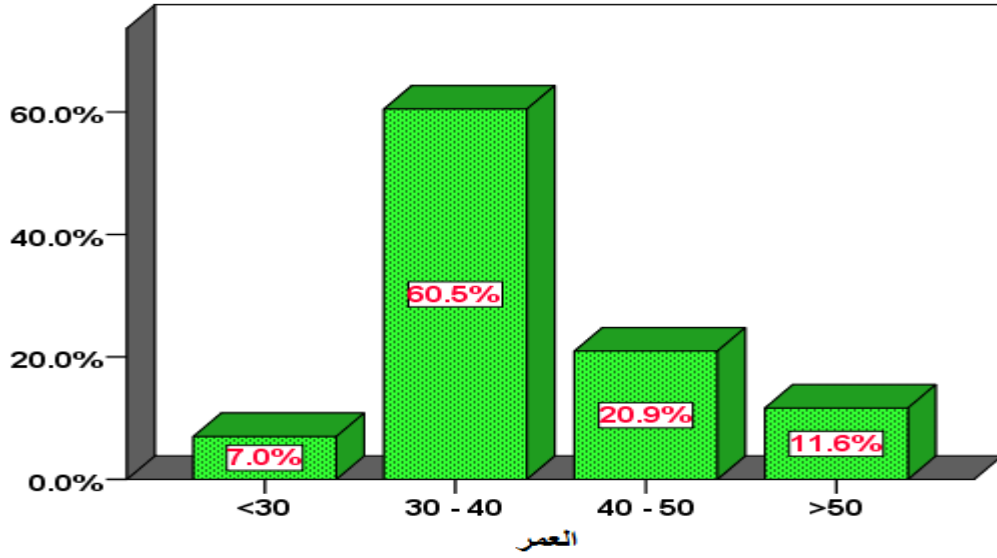
يبين الرسم البياني أعلاه ، توزيع أفراد عينة البحث وفقاً لمتغير الجنس ، فقد شكّلت نسبة الذكور

(69.3%) من حجم العينة ، أما فئة الإناث (30.7%) .

- توزيع أفراد عينة البحث حسب متغير العمر

الشكل (2-3)

- توزيع أفراد عينة البحث حسب متغير العمر

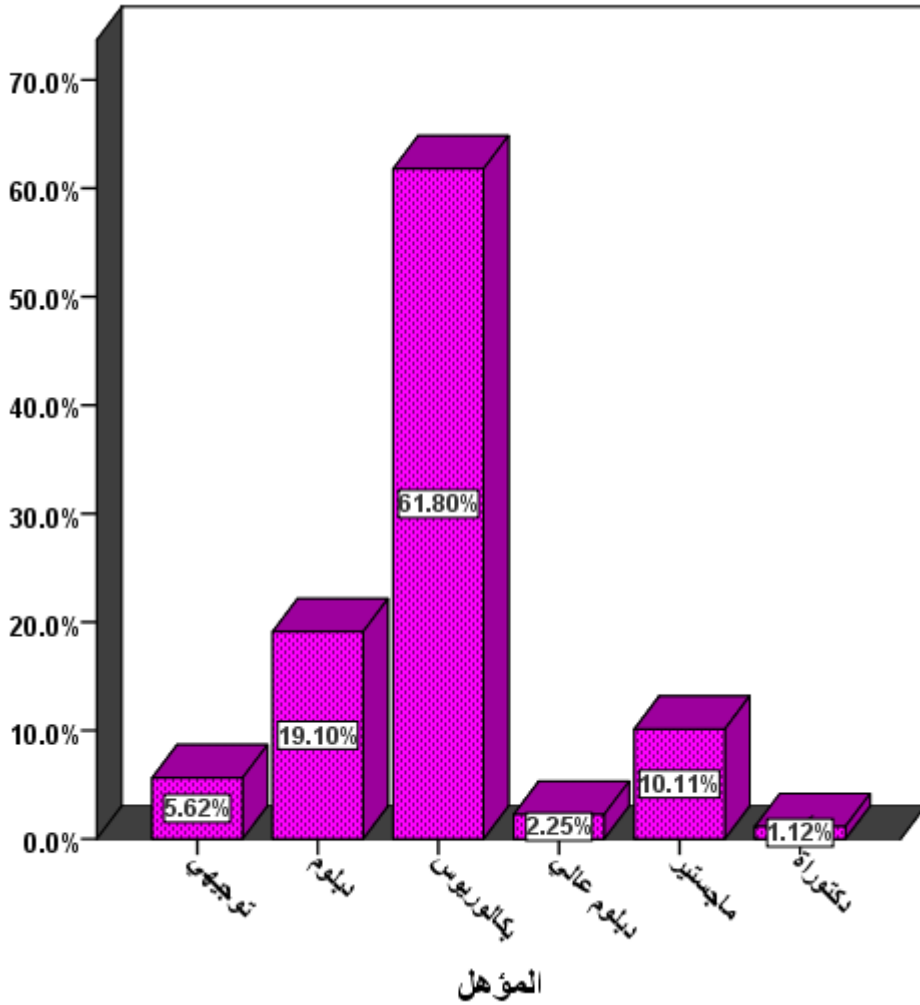


كما تبين بأن ما يقارب من (60%) من أفراد العينة المختارة هم من فئة الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 30 و 40 سنة ، أما من تجاوزوا الأربعين سنة فقد كانت نسبتهم ما يقارب (30%) .

- توزيع أفراد عينة البحث حسب متغير المؤهل العلمي

الشكل (3-3)

توزيع أفراد عينة البحث حسب متغير المؤهل العلمي

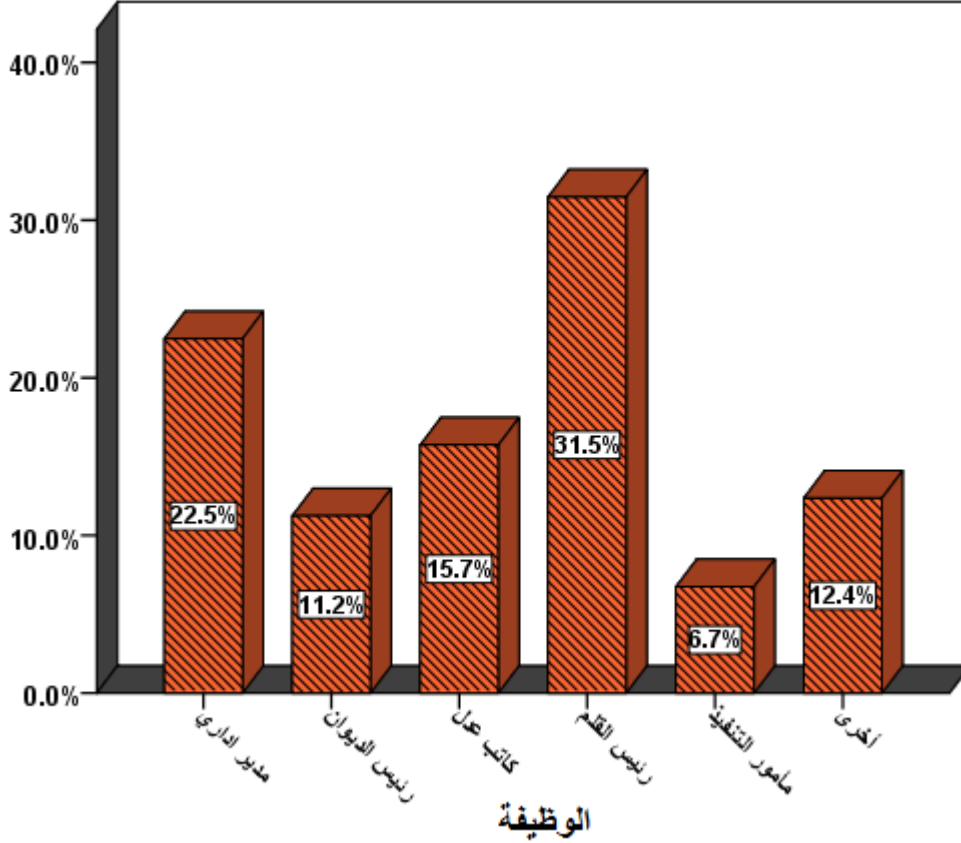


وفيما يتعلق بالمؤهلات العلمية للأشخاص المبحوثين ، فقد أشارت النتائج إلى أنّ أغلبية أفراد العينة هم من حملة شهادة البكالوريوس بنسبة قاربت (60%) يليهم حملة الدبلوم بنسبة قاربت (19%)، أما أصحاب الشهادات العليا (ما بعد البكالوريوس) فقد كانت نسبتهم تقارب (13%) فقط وباقي أفراد العينة لم يكونوا من أصحاب الشهادات الجامعية.

- توزيع أفراد عينة البحث حسب متغير المسمى الوظيفي

الشكل (3-4)

- توزيع أفراد عينة البحث حسب متغير المسمى الوظيفي

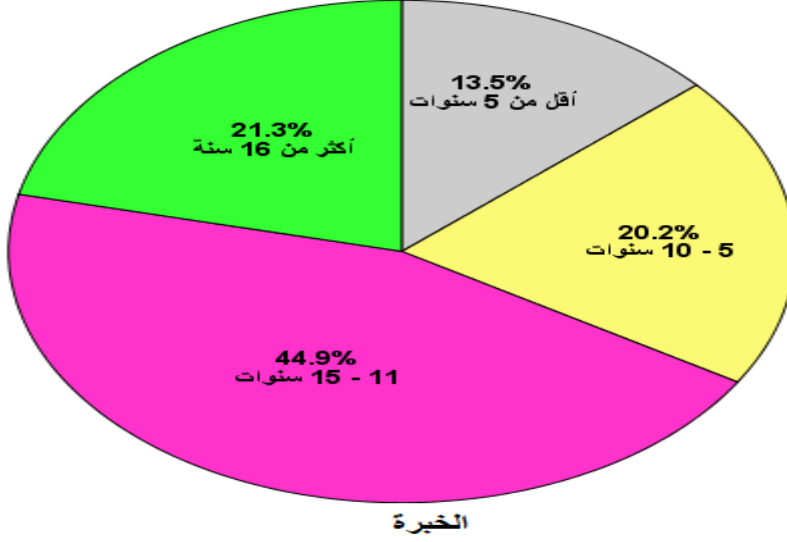


وفيما يخصّ المسمّيات الوظيفية المختلفة فقد اشتملت العينة المختارة على مسمّيات وظيفية مختلفة بنسب مئوية متفاوتة ، وهذا مؤشر جيّد على أن العينة المختارة شملت موظفين من عدة مراكز ، وذلك يفيد في إعطاء فسحة لنوعيات مختلفة من الموظفين لإبداء آرائهم تجاه هذه القضية، فكانت أغلب الوظائف المدرجة في العينة هي وظيفة رئيس القلم بنسبة مئوية تعادل (31%) يليها وظيفة المدير الإداري بنسبة تعادل (22%)، أما بقية الوظائف فكان تمثيلها في العينة ما بين (7% الى 15%) فقط.

• توزيع أفراد عينة البحث حسب متغير سنوات الخدمة

الشكل (3-5)

• توزيع أفراد عينة البحث حسب متغير سنوات الخدمة



أما بالنسبة لمتغير الخبرة ، فقد تبين بأن ما يقارب 45% من مجموعة الأشخاص المختارين في هذا البحث كانوا من أصحاب الخبرات العالية ما بين (11 الى 15 سنة) ، وانه ما يقارب ال 13% فقط كانوا من فئة الموظفين الجدد الذين لم يمض على تعيينهم أكثر من 5 سنوات.

3-5 أداة البحث

تم استخدام الاستبانة والمقابلة والمشاهدة كأدوات لدراسة واقع الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني وسبل تطويرها ، وتم اختيار هذه الأدوات نظرا لأنها تعتبر من أفضل الطرق لجمع الحقائق والمعلومات وتوثيقها ، كونها قليلة التكلفة ، وفضلاً عما توفره للباحث من إمكانية جمع بيانات موثقة .

3-5-1 بناء أداة البحث .

بعد بناء الإطار النظري ، وجمع البيانات والمعلومات من المصادر الثانوية عن الرقابة الإدارية ، والرقابة الإدارية الداخلية ، وعن مجلس القضاء الأعلى ، ودائرة الرقابة والجودة ، ومن خلال الإطلاع على استبانات خاصة برسائل مشابهة لموضوع البحث ، تمّ تصميم الاستبانة وتطويرها ، لدراسة واقع الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني وسبل تطويرها ، ويبين الملحق رقم (1) الاستبانة التي تكونت من أربعة أجزاء رئيسية :-

الجزء الأول : رسالة موجّهة إلى أفراد عينة البحث ، لتعريفهم بهدف البحث ، ودورهم الفعال في إثراء البحث العلمي .

الجزء الثاني : البيانات الشّخصية المتعلقة بأفراد عينة البحث ، وتضمنت المتغيرات التالية :-

- الجنس وله مستويان (ذكر ، أنثى) .
- العمر وله أربعة مستويات (أقل من 30 سنة ، من 30 - أقل من 40 سنة ، من 40 - أقل من 50 سنة ، أكثر من 50 سنة) .
- المؤهل العلمي وله ستة مستويات (توجيهي ، دبلوم ، بكالوريوس ، ماجستير ، دبلوم عالي ، دكتوراه) .
- المسمّى الوظيفي وله سبعة مستويات (مدير إداري ، رئيس ديوان ، الكاتب العدل ، رئيس القلم ، مأمور التنفيذ ، مأمور التبليغات ، أخرى) .
- سنوات الخدمة وله أربعة مستويات (أقل من 5 سنوات ، من 5-10 سنوات ، 11-15 سنة ، أكثر من 16 سنة) .

الجزء الثالث : واقع الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني من حيث العناصر والمقومات

الأساسية لنظام الرقابة الإدارية ، والذي تناول الأبعاد التالية : الهيكل التنظيمي ، الوصف الوظيفي ، تحديد

المسؤوليات ، القوانين واللوائح والتعليمات ، سياسات التعيين ، تقييم الأداء ، وجود دائرة مختصة بعملية الرقابة لدى مجلس القضاء الأعلى وتمّ تصميم فقرات هذا الجزء اعتماداً على عدة دراسات سابقة في صلب موضوع هذا البحث .

الجزء الرابع : تمّ تخصيص الجزء الرابع من الاستبانة لدراسة العملية الرقابية لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني من خلال تقسيم هذا الجزء إلى خمسة أبواب هي دراسة العناصر الأساسية لعملية الرقابة ، فعالية المقومات والإجراءات الرقابية المطبقة في تحقيق الأهداف المرجوة منها ، دور هذه النظم الرقابية في مكافحة الظواهر السلبية ونقشها ، ما هي المعوقات التي تواجهها ، أما الباب الأخير فيناقش سبل التطوير للعملية الرقابية ، وصيغت فقرات الجزء الثاني باستخدام الإجابة بنعم أو لا ، أما باقي الأجزاء ، فتمّ صياغة الفقرات باستخدام مقياس ليكرت الثلاثي (موافق ، متردد ، معارض) ، حيث أن النظام الثلاثي يستخدم عندما يكون هناك استمارة بحث تهتم بالبحث عن وجود شيء او عدم وجوده ، أما النظام الخماسي فهو يستخدم عندما تكون المسألة فيها رأي شخصيا ، إذا النظام الخماسي يستخدم لقياس رأي شخصي للمبحوث في مسألة معينة والنظام الثلاثي يستخدم للحصول على إجابة من الأشخاص المبحوثين عن وجود الشيء من عدمه.

أما فيما يتعلق بأداة المقابلة ، تم تقسيم مجتمع الدراسة إلى مناطق جغرافية طبقاً للتوزيع الجغرافي للدوائر التابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، إلى منطقة الشمال وتضم (محاكم طوباس ، قلقيلية ، جنين ، طولكرم ، سلفيت ، نابلس) ، أما منطقة الوسط فتمت (محاكم رام الله ، و الدوائر الإدارية) ، و الجنوب وتضم (بيت لحم ، حلحول ، الخليل ، دورا) ، ونظراً للبعد الجغرافي لمنطقة الشمال ، تم إجراء المقابلات مع موظفين من منطقة الوسط ومنطقة الجنوب، بحيث تم اختيار 15 موظفاً وفقاً للأقدم والأكثر خبرة ، بحيث تم طرح الأسئلة الخاصة بأداة المقابلة (ملحق رقم 5) عليهم .

أما أداة المشاهدة ، فنظراً لكون الباحث أحد العاملين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، فقد عمل الباحث على إبداء آرائه في مراحل البحث المختلفة ، والتي أجملها بشكل أساسي في النتائج والتوصيات الخاصة بالبحث .

3-5-2 صدق الأداة .

للتحقق من صدق أداة البحث تمّ اعتماد طريقة صدق المحتوى ، فعرضت على مجموعة من المحكمين من ذوي الاختصاص والخبرة ، ومن حملة درجة الدكتوراه في إدارة الأعمال ، وأعضاء هيئة تدريس في تخصصات ذات علاقة بموضوع البحث ، من جامعة الخليل ، جامعة البوليتكنك ، جامعة القدس المفتوحة ، وطلب منهم إبداء ملاحظاتهم وآرائهم ، فكانت استفادة الباحث من ملاحظاتهم واقتراحاتهم في المجالات التالية :- ملاءمة الفقرات لمجالات الدراسة ، وسلامة التعبير والتراكيب اللغوية ، وعدم التداخل والتكرار في الفقرات ، ووضوح الفقرات .

و بعد ذلك قام الباحث بتعديل الاستبانة ، استناداً إلى آراء المحكمين ، وبعد ذلك قام الباحث بتعديل الاستبانة ، استناداً إلى ملاحظاتهم واقتراحاتهم ، وذلك بتصحيح بعض الفقرات بالزيادة و الحذف ، وكان عدد المحكمين (7) أساتذة ، كما يبين الملحق رقم (2) .

3-5-3 اختبار ثبات الأداء .

يقصد بثبات الأداة (الاستمارة المستخدمة في البحث) هو اتساق الفقرات المدرجة في الاستبانة مع المجال الذي تنتمي إليه هذه الفقرة، حيث تمّ استخراج معاملات الارتباط بين فقرات كلّ بند عن طريق استخدام معامل كرونباخ ألفا كما هو موضح في الجدول (3-2) التالي:-

جدول (2-3)

معاملات الثبات كرونباخ ألفا لبنود الاستمارة

كرونباخ ألفا	عدد الفقرات	البند
0.76	7	الواقع الرقابي
0.83	37	عناصر الرقابة الإدارية ومقوماتها
0.90	6	فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية
0.88	6	واقع نظم الرقابة الإدارية
0.76	7	معوقات تطبيق نظم الرقابة الإدارية و تطويرها
0.70	6	وسائل تطوير الرقابة الإدارية الداخلية و سبلها
0.88	69	الدرجة الكلية

يتضح من خلال قيم كرونباخ ألفا الموضحة في الجدول السابق أنّ الاستمارة المستخدمة في هذه الدراسة ثابتة وصالحة للاستخدام البحثي ، وبالتالي يمكن الاعتماد عليها في الاستنتاج ، وذلك لأنّ جميع قيم كرونباخ ألفا كانت أعلى من 70% ، وهذه القيم تعتبر جيدة جدا مقارنة بالمعايير المتعارف عليها فيما يخصّ معاملات الثبات.

3-6 إجراءات تطبيق البحث .

بعد تصميم أداة البحث ، والتأكد من صدقها وثباتها ، وبعد احتساب حجم العينة ، و تحديد حجم العينة تم القيام بالإجراءات التالية :-

1- الحصول على كتاب من السيد رئيس لجنة الدراسات العليا - برنامج ماجستير إدارة

الأعمال - في جامعة الخليل ، لتسهيل مهمّة الباحث في جمع المعلومات الميدانية .

2- وضع جدول زمني لتوزيع الاستبانة على أفراد العينة في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.

3- التنسيق مع مجلس القضاء الأعلى و الحصول على كتاب من اجل توزيع الاستبانة على أفراد عينة البحث .

4- بعد الحصول على كتاب الموافقة من رئيس مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني سعادة القاضي فريد الجلاذ ، ملحق رقم (3) ، بدأ الباحث بتوزيع الاستبانة على أفراد عينة البحث في المحاكم والدوائر المختلفة ، وقد استغرقت هذه العملية قرابة الشهرين نظرا للتوزيع الجغرافي للمحاكم على جميع محافظات الوطن .

5- تم توزيع (97) إستبانة على جميع أفراد عينة البحث ، وتم استرداد (89) إستبانة .

6- تم إجراء المقابلات مع (15) موظفاً يمثلون دوائر مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني المختلفة ، وهم الموظفين ذو سنوات خدمة أكبر ولديهم الخبرة الأكبر بين الموظفين، من منطقتي الوسط والجنوب والذين تم تحديدهم في جدول (2-3) .

7- وبعد التأكد من صحة الاستبانات المستردة للتحليل وهي (89) إستبانة ، تم إدخالها وتحليلها إحصائياً باستخدام برنامج التحليل الإحصائي (SPSS).

3-7 المعالجة الإحصائية .

بعد جمع بيانات البحث قام الباحث بمراجعتها تمهيداً لإدخالها إلى الحاسوب ، وأدخلت إلى الحاسوب بإعطائها أرقاماً معينة ، أي بتحويل الإجابات اللفظية إلى رقمية ، حيث أعطيت الإجابة بموافق (3 درجات)، متردد (درجتين)، معارض (درجة واحدة) ، بحيث كلما ازدادت الدرجة كان واقع الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني أفضل، والعكس صحيح.

و تمت المعالجة الإحصائية اللازمة للبيانات باستخراج الأعداد ، والنسب المئوية ، والمتوسّطات الحسابية، والانحرافات المعيارية ، وقد فُحصت و اختبرت هذه البيانات باستخدام برنامج الرزم الإحصائية للعلوم الاجتماعية (spss).

3-8 المحددات التي واجهت الباحث في إعداد هذا البحث ، من أهمها .

- 1- عدم موافقة مجلس القضاء الأعلى على أن تكون الفئة المستهدفة هم القضاة.
- 2- التباعد الجغرافي للمحاكم والدوائر التابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.
- 3- الوقت الضيق للموظفين خلال عملهم ، وهذا أدى إلى زيارة بعض الدوائر لعدة مرات.

الفصل الرابع

نتائج البحث

المقدمة

هدف هذا البحث إلى التعرف على واقع الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني وسبل تطوير هذه الرقابة، وفي هذا الفصل سوف يتم التحقق من أهداف هذا البحث ، وذلك عن طريقة المعالجة الإحصائية (باستخدام برنامج المعالجات الإحصائية SPSS) لمجموعة البيانات الأولية التي تم جمعها من المجتمع المبحوث باستخدام أداة البحث التي تمثلت في استمارة ، تم تخصيصها لهذا الغرض ، بالإضافة إلى إجراء بعض المقابلات الشخصية لمجموعة من الأشخاص الذين يتقلدون مناصب رفيعة في المحاكم القضائية الفلسطينية الرقابة الإدارية، حيث سيتم استعراض أبرز النتائج الإحصائية المتعلقة بواقع الرقابة الإدارية ، وذلك باستخدام بعض المقاييس الأساسية مثل الأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية والنسب المئوية التي تُستخدم في وصف مستوى تصورات الأشخاص المبحوثين ونسبة موافقتهم على البنود المدرجة في الاستمارة.

هذا الفصل سوف يقسم إلى مبحثين رئيسيين ؛ - ففي المبحث الأول سيعتمد التحليل الإحصائي الخاص باستمارة البحث وما جاء فيها من بنود لاستعراض واقع الرقابة الإدارية في المجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني ، أما المبحث الثاني ، فسوف يتم تخصيصه لتلخيص أبرز الآراء والاقتراحات التي جاءت في المقابلات الشخصية لمجموعة من الأشخاص البارزين في مجلس القضاء الأعلى.

المبحث الأول

النتائج الخاصة باستمارة البحث

2-4 تمهيد

في هذا المبحث سنستعرض النتائج الخاصة بالسؤال الأول الذي يدور حول مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، وذلك في الجزء الأول ، أما السؤال الثاني الخاص بمستوى تطبيق العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى من وجهة نظر الموظفين ، فسوف تتم إجابته في الجزء الثاني من هذا القسم، يليه السؤال الثالث الذي يُركّز على درجة فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية في تحقيق الأهداف المنوط بنظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني سيتم إجابته في الجزء الثالث، الجزء الرابع سوف يتم تخصيصه للإجابة عن السؤال الرابع الذي يتناول مدى مساهمة واقع نظام الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في وجود الظواهر السلبية و تفشيها مثل سوء وضعف الإدارة والتسيب الإداري وغيرها من السلبيات، وأما الجزء الخامس فسوف يناقش أهمّ الأسباب والمعوقات الأساسية التي تعوق تطبيق نظم رقابة إدارية جيدة وتطويرها في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.

1.2.4 عرض نتائج السؤال الأول :

"ما مدى توفر العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني؟"

ولإجابة عن هذا السؤال تمّ حساب النسب المئوية ، بالإضافة إلى الأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية للبنود الخاصة بهذا السؤال ، ووفقاً لإجابات أفراد الدراسة، فكانت النتائج كما هي موضحة في الجدول التالي:-

الجدول(1-4)

النسب المئوية لمدى توفر العناصر الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني حسب

إجابات أفراد الدراسة

الرقم	عناصر الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى	نعم	لا	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
1	يوجد هيكل تنظيمي معتمد لدى مجلس القضاء الأعلى .	%87.4	%12.6	1.13	0.33
2	توجد بطاقات وصف للوظيفة التي يشغلها الموظف في مجلس القضاء الأعلى .	%67	%33	1.33	0.47
3	يوجد تحديد دقيق للمسؤوليات التي يجب على الموظف القيام بها .	%59.6	%39.3	1.4	0.52
4	توجد قوانين ولوائح وتعليمات واضحة لطبيعة عمل الموظف .	%72	%27	1.3	0.48
5	تطبق سياسات تعيين الموظف بشكل موضوعي ونزيه .	%39	%61	1.63	0.53
6	وجود معايير دقيقة وتطبيقها لقياس الأداء و تقيمه.	%46.1	%53.9	1.56	0.54
7	توجد دائرة مستقلة معنية بالقيام بعملية الرقابة الإدارية على الموظف .	%76.4	%23.6	1.25	0.46
	الدرجة الكلية	%64	%36	1.37	0.48

النتائج الموضحة أعلاه تشير إلى اختلاف في وجهات النظر من قبل الأشخاص المبحوثين تجاه توفر عناصر الرقابة الإدارية، فقد اتفق معظم أفراد العينة المختارة على وجود هيكل تنظيمي معتمد لدى مجلس القضاء الأعلى بنسبة مئوية تساوي (87.4%) بينما تم نفي هذا الكلام من قبل مجموعة أخرى شكّلت (12.6%) فقط، والعنصر الثاني الذي حاز على ثاني أعلى نسبة موافقة، فقد تمثّل في وجود دائرة مستقلة معنية بالقيام بعملية الرقابة الإدارية على الموظفين، وذلك بنسبة موافقة بلغت (76.4%) . أما فيما يخصّ وجود بطاقات وصفية للوظيفة التي يشغلها الموظف، ودقة تحديد المسؤوليات الواقعة على عاتق الموظف، بالإضافة إلى وجود قوانين ولوائح وتعليمات واضحة لطبيعة عمل الموظف فقد حازت هذه العناصر الثلاثة على نسبة موافقة أيضاً تجاوزت (60%) تقريباً، بينما اعترض آخرون على وجود هذه العناصر، ولكن في الاتجاه الآخر فقد اعترض أكثر من نصف العينة المختارة على بندين متعلقين بموضوعية تعيين الموظف ونزاهته وكذلك تطبيق معايير دقيقة في تقييم أدائه في حال تم قبوله للعمل في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.

1.2.2.4 التعليق على نتائج السؤال الأول

أظهرت نتائج السؤال الأول والمتعلق بمدى توفر المقومات والعناصر الأساسية للعملية الرقابية لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، حيث يرى الباحث أنّ هناك درجةً عاليةً من الموافقة على وجود هذه العناصر من قبل أفراد عينة البحث، خاصة فيما يتعلّق بعناصر وجود الهيكل التنظيمي، ووجود دائرة مستقلة للقيام بالعملية الرقابية، ووجود قوانين ولوائح وتعليمات تُنظّم عمل الموظّفين، ووجود بطاقات للوصف الوظيفي للوظيفة التي يشغلها الموظف، و لكن من ناحية أخرى أبدى أفراد عينة البحث عدم رضاهم عن الإجراءات التي تتمّ من خلالها عملية التعيين و عملية التقييم أيضاً .

وقد اتفقت نتائج هذا البحث مع دراسة (المستريحي، 1999)¹ ، حيث أظهرت نتائج الدراسة أنّ هناك درجة متوسطة من الموافقة من قبل أفراد عينة الدراسة على وجود عناصر الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية الأردنية ، ولكنها اختلفت مع دراسة (أبو ماضي ، 2000)² ، حيث أظهرت نتائج الدراسة أنّ المؤسسات العامة تستخدم بعض الأساليب الرقابية ، ولكن دون المستوى المطلوب والفعال، كذلك عدم استخدام المؤسسات العامة للخطط كأداة رقابية ، وضعف استخدام المعايير الرقابية في عملية المراقبة، وضعف مستوى الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة الفلسطينية للجمهور، واختلفت أيضا مع النتائج التي توصلت إليها نتائج دراسة (كلاب ، 2004)³ التي توصلت إلى عدم توفر العناصر والمقومات الإدارية والمالية الأساسية للرقابة الداخلية بوزارات السلطة الفلسطينية أو محدوديتها وهو ما انعكس على واقع نظم الرقابة الداخلية، وأدى إلى ضعفها.

¹ - المستريحي، علي محمد ، العوامل المؤثرة في مستوى إنجاز وحدات الرقابة الإدارية الداخلية في الدوائر الحكومية الأردنية دراسة ميدانية من وجهة نظر العاملين بتلك الوحدات ، جامعة اليرموك، أربد الأردن، ماجستير 1999.

² - ماضي ، كامل أحمد ، مدى فاعلية أساليب الرقابة في المؤسسات العامة في قطاع غزة ، رسالة ماجستير ، قسم إدارة الأعمال ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2004 .

³ - كلاب ، سعيد ، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في القطاع الحكومي ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2004 .

2.2.4 عرض نتائج السؤال الثاني :-

" ما مستوى تطبيق العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني؟ "

الرقابة هي أداة إدارية تضمن سير الأعمال في الاتجاه الصحيح بكفاءة وفعالية؛ كي تمكّن من الوصول إلى الأهداف المرسومة ، وهدف الرقابة هو تشخيص نقاط الضعف والأخطاء ثمّ تصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل، وهناك عدة معايير تمارس فيها الرقابة الإدارية وهي الهيكل التنظيمي، القوانين واللوائح والتعليمات التنفيذية، وسائل الرقابة الإدارية وأدواتها ، سياسات الاختيار والتعيين والترقية، النظام الإلكتروني والدورة المستندية، معايير قياس الأداء وتقييمه وأخيرا وحدة الرقابة الداخلية ، وللاطلاع على آراء الأشخاص المبحوثين تجاه هذه المعايير تمّ رصد النسب المئوية والأوساط الحسابية في الجداول التالية:-

جدول (4-2)

النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه الهيكل التنظيمي

الرقم	البنود	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
8.	يتم اتخاذ القرارات بشكل مركزي وفقا للتسلسل الإداري.	63.6%	21.6%	14.8%	1.51	0.74
9.	يساعد وجود دليل إجراءات العمل في تحديد واجبات الموظف.	77.5%	11.2%	11.2%	1.34	0.67
10.	يساعد وجود الهيكل التنظيمي لدى مجلس القضاء الأعلى على تبسيط إجراءات التنقل الوظيفي.	53.9%	25.8%	19.1%	1.87	2.2
	الدرجة الكلية	65%	20%	15%	1.57	0.64

النتائج الموضحة في الجدول السابق تبين مدى موافقة أفراد العينة المختارة على البنود المتعلقة بمدى تطبيق الرقابة الإدارية في المجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني، فكانت نسبة الموافقة تجاه البنود المتعلقة بالهيكل التنظيمي

تتراوح ما بين (53.9% و 77.5%) حيث إنّ أكثر الموافقة كانت تجاه البند الذي يشير إلى وجود دليل إجراءات العمل في تحديد واجبات الموظف ، وذلك بنسبة موافقة تساوي تقريبا (77.5%) .

جدول (3-4)

النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه القوانين واللوائح والتعليمات التنفيذية

الرقم	البند	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
11.	وجود القوانين واللوائح والتعليمات يساهم في تنظم أعمال الموظفين .	77.5%	16.9%	5.6%	1.8	0.56
12.	تساعد اللوائح والتعليمات في شرح إجراءات العمل .	74.2%	23.6%	2.3%	1.3	0.5
13.	القوانين واللوائح والتعليمات موثقة بطريقة يسهل الرجوع إليها .	51.7%	37.1%	11.2%	1.6	0.69
	الدرجة الكلية	68%	26%	6%	1.57	0.64

كذلك الحال كان بالنسبة لفصل القوانين واللوائح والتعليمات التنفيذية ، فقد كانت نسبة الموافقة تتراوح ما بين (51.7% و 77.5%) وكانت أعلى نسبة موافقة مخصّصة للبند الذي يتحدث عن أن وجود القوانين واللوائح والتعليمات في المجلس الأعلى للقضاء يساهم في تنظيم أعمال الموظفين، ولكنّ توثيق هذه القوانين واللوائح بطريقة تسهل الرجوع إليها كانت نقطة انقسم حولها أفراد العينة ما بين الموافق وما بين المحايد أو المعارض.

جدول (4-4)

النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه وسائل الرقابة الإدارية وأدواتها

الرقم	البند	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
14.	يستخدم أسلوب التفتيش المفاجئ للتحقق من سلامة أداء الموظف .	59.6%	27%	13.5%	1.54	0.72
15.	تستخدم الملاحظة الشخصية كأداة رقابية .	64.8%	23.9%	11.4%	1.47	0.7
16.	تساهم الملاحظة الشخصية في تحسين الأداء.	71.9%	16.9%	11.2%	1.4	0.69
17.	تهتم الإدارة العليا بموضوعية التقارير بصفتها أداة رقابية مكتوبة .	48.3%	36%	15.7%	1.67	0.74
18.	تساهم الجداول الإحصائية في تدعيم التقارير الإدارية .	66.3%	20.2%	13.5%	1.47	0.72
19.	تتضمن التقارير الإدارية مقارنات دورية بين نتائج الفترات الحالية و السابقة	58.4%	29.2%	12.4%	1.54	0.71
20.	تشتمل التقارير الإدارية على توصيات واقتراحات العلاج والتقويم .	51.7%	27.6%	20.7%	1.7	0.8
21.	يوجد صندوق للشكاوى في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .	85.4%	11.2%	3.4%	1.2	0.47
22.	تهتم دائرة التفتيش القضائي بمعالجة الشكاوى بموضوعية.	52.8%	29.2%	18%	1.65	0.77
0.63	الدرجة الكلية	62%	25%	13%	1.52	0.63

هذه النتائج كانت مطابقة أيضا للنتائج التي رصدت بخصوص وسائل الرقابة الإدارية وأدواتها، فقد اظهر أكثر من نصف أفراد العينة الموافقة على معظم البنود المدرجة في هذا الباب ما عدا البند الذي يوضح مدى اهتمام الإدارة العليا بموضوعية التقارير بصفتها أداة رقابية مكتوبة، حيث لم يوافق على هذا البند سوى (48.3%) من مجموعة أفراد العينة، كما أن أعلى نسبة موافقة بلغت (85.4 %) كانت للإقرار بأن المجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني يحتوي على صندوق شكاوى.

جدول (4-5)

النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه سياسة الاختيار والتعيين والترقية

الرقم	البنود	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
23.	تعتبر بطاقة الوصف الوظيفي الأساس الذي يستند إليه في تحديد شروط شغل الوظائف .	32.6%	34.8%	32.6%	2	0.81
24.	يعمل مجلس القضاء الأعلى على الإعلان عن الوظائف العليا الشاغرة على الموظفين قبل الإعلان عنها من خلال وسائل الإعلان المختلفة.	63.6%	23.9%	12.5%	1.5	0.71
25.	يتم اختيار الموظف من خلال إجراءات نزيهة .	33.7%	38.2%	28.1%	1.94	0.79
26.	تلعب الوساطة دورا مهما في عملية التوظيف .	44.9%	24.7%	30.3%	1.85	0.86
27.	تتم عملية تعيين الموظفين حسب شاغر وظيفي حقيقي .	52.3%	26.1%	21.6%	1.69	0.81
28.	يوجد نظام واضح للتسلسل الإداري يعتمد على الكفاءة و المؤهل و الخبرة لدى الموظف .	44.3%	27.3%	28.4%	1.84	0.84
0.70	الدرجة الكلية	45%	29%	26%	1.80	0.70

أما فيما يتعلّق بمسألة سياسة الاختيار والتعيين والترقية ، فإن النسب المئوية الموضحة في جدول (4-5) تشير إلى تحفظ بعض الأشخاص في عينة البحث تجاه هذه المسألة ، حيث انقسم أفراد العينة بالتساوي ما بين موافق ومحايد ومعارض تجاه البند الذي يتحدّث عن اعتبار بطاقة الوصف الوظيفي الأساس الذي يتمّ الرجوع إليه في تحديد شروط شغل الوظائف، كذلك هو الحال بالنسبة للبند الذي يشير إلى أنّ اختيار الموظف لملء شاغر معين يكون من خلال إجراءات نزيهة ، بالإضافة الى وجود دور رئيسي للوساطة في عملية اختيار الموظف حسب وجهة نظر أفراد العينة، أما أعلى نسبة موافقة فقد بلغت (63.3%) حيث كانت تجاه البند الذي يتحدث عن أنّ المجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني يعمل على الإعلان عن الوظائف العليا الشاغرة على الموظفين قبل الإعلان عنها في وسائل الإعلان المختلفة.

جدول (4-6)

النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه النظام الإلكتروني والدورة المستندية

الرقم	البند	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
29.	يساهم نظام الميزان المتبع في النظام القضائي في تبسيط عملية سير إجراءات القضايا لدى مجلس القضاء الأعلى.	%95.5	%4.5	%0.0	1.04	0.21
30.	يساعد نظام الميزان في توفير معلومات دقيقة لطالبيها.	%92.1	%7.9	%0.0	1.08	0.27
31.	يساهم نظام الميزان في معالجة المشاكل الناتجة عن عملية التسجيل اليدوي.	%82	%10.1	%7.9	1.26	0.6
32.	يساعد نظام الميزان في مراقبة الأعمال التي يقوم بها الموظف.	%87.5	%6.8	%5.7	1.18	0.52
0.54	الدرجة الكلية	%89	%7	%3	1.14	0.54

أما فيما يخصّ النظام الإلكتروني والدورة المستندية فقد كان لهذا الباب الحظّ الوفير من القناعة لدى أفراد عينة البحث ، إذ أنّ أغلبية أفراد العينة وبنسب مئوية بلغت (89%) أبدوا موافقتهم تجاه البنود المتعلقة بهذا الموضوع، فكانت أعلى نسبة موافقة تجاه البند الذي يشير إلى أنّ نظام الميزان المتبع في النظام القضائي يساهم في تبسيط عملية سير إجراءات القضايا لدى مجلس القضاء الأعلى، وذلك بنسبة موافقة تساوي (95.5%).

جدول (4-7)

النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه معايير الأداء وتقييمه

الرقم	البنود	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
33.	يتم صياغة معايير الأداء بالاعتماد على بطاقة الوصف الوظيفي .	36%	41.6%	22.5%	1.87	0.76
34.	معايير الأداء مفهومة للموظف .	50.6%	33.7%	15.7%	1.65	074
35.	يتم تعديل معايير الأداء إذا تطلب الأمر ذلك بما يتفق مع الواقع .	40.4%	36%	22.5%	1.93	1.33
36.	تعد تقارير الأداء بشكل وصفي ، أي يُعبّر عنها بصورة إنشائية .	32.2%	37.9%	29.9%	1.98	0.79
37.	تتم عملية تقييم الأداء بشكل موضوعي من قبل المسؤولين عن عملية التقييم.	42.7%	36%	21.3%	1.79	0.78
38.	تستخدم نتائج تقارير الأداء بشكل أساسي لتوقيع العقوبات .	29.2%	43.8%	27%	1.98	0.75
0.72	الدرجة الكلية	39%	38%	23%	1.87	0.72

بالعودة إلى مسألة معايير الأداء و تقييمه عند الموظفين فقد كان الوضع ليس بالمرضي إلى حد كافٍ لدى أفراد العينة تجاه البنود المتعلقة بهذه المسألة، فقد كان أغلب الأشخاص المبحوثين ما بين محايد أو معارض تجاه بنود تقييم الأداء، فكان البند الأوفر حظا في الموافقة هو أنّ معايير الأداء مفهومة وواضحة لدى الموظف ، ولكن كانت هذه الموافقة بنسبة (50.6 %) من مجمل أفراد العينة المختارة.

جدول (4-8)

النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء أفراد العينة تجاه وحدة الرقابة الإدارية

الرقم	البنود	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
39.	توجد وحدة مستقلة للرقابة الداخلية في مجلس القضاء الأعلى .	%75.3	%16.9	%7.9	1.33	0.62
40.	تتبع دائرة التفتيش القضائي لأعلى سلطة تنفيذية في مجلس القضاء الأعلى	%76.1	%12.5	%11.4	1.35	0.68
41.	تتم عملية التفتيش على الموظفين من قبل دائرة التفتيش القضائي فقط .	%21.3	%46.1	%31.5	2.12	0.75
42.	يتم استشارة دائرة التفتيش القضائي في بعض الإجراءات التي تصعب على الموظف معالجتها.	%33.7	%43.8	%22.5	1.9	0.75
43.	تهتم الإدارة العليا بالتقارير الصادرة عن دائرة التفتيش القضائي .	%50.6	%32.6	%16.9	1.66	0.75
44.	عدد المفتشين العاملين بدائرة التفتيش القضائي كافٍ لتحقيق أهداف مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .	%38.6	%33	%28.4	1.9	0.81
0.68	الدرجة الكلية	%49	%31	%20	1.71	0.68

أما فيما يخص باب وحدة الرقابة الإدارية فلم يكن الوضع أفضل ممّا كان عليه في الفصول السابقة ، إلا أنه كانت هناك نسبة موافقة بلغت (%75.3 - %76.1) تجاه البندين اللذين يشيران إلى وجود وحدة مستقلة للرقابة الداخلية في مجلس القضاء الأعلى وأنّ دائرة التفتيش القضائي تتبع لأعلى سلطة تنفيذية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، أما أقل نسبة موافقة فبلغت (%21.3) حيث كانت تقابل البند القائل بأن عملية التفتيش على الموظفين يتمّ تنفيذها من قبل دائرة التفتيش القضائي.

1.2.2.4 مناقشة نتائج السؤال الثاني :-

أظهرت النتائج المتعلقة بالسؤال الثاني الذي يهدف إلى معرفة مستوى تطبيق عناصر الرقابة الداخلية في

مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، على ما يلي :-

أ- الهيكل التنظيمي :

وجود هيكل تنظيمي لدى مجلس القضاء الأعلى يساعد في تسهيل إجراءات التسلسل الإداري وتبسيطه

والتنقل الوظيفي لدى الموظفين ، ويحدد الصلاحيات والمسؤوليات لكل موظف .

ب- القوانين واللوائح والتعليمات :

أظهرت نتائج البحث أنّ وجود القوانين واللوائح والتعليمات يساهم في تحسين إجراءات العمل للموظفين

وتسهل العملية الرقابية عليهم ، ولكنها بحاجة إلى إعادة تنظيم لتسهل عملية الرجوع إليها.

ت- وسائل الرقابة و أدواتها :

أظهرت نتائج البحث أنّ دائرة الرقابة والجودة تستخدم عدة وسائل في عملية الرقابة على الموظفين

و منها :-

- التفتيش الدوري ، والتفتيش المفاجئ.
- الملاحظة الشخصية.
- الجداول الإحصائية.
- التقارير الإدارية.
- صندوق للشكاوى.

ث- سياسة الاختيار و التعيين :

أبدى أفراد عينة البحث عدم موافقة مرتفعة على السياسة التي يتبعها مجلس القضاء الأعلى في عملية تعيين الموظفين ، حيث تلعب الوساطة والمحسوبية دوراً كبيراً في عملية التعيين ، كما أنّ عملية التعيين لا تتم وفقاً للشواغر المطلوبة لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.

ج- النظام الإلكتروني :

أظهرت نتائج البحث ثقة عالية من قبل أفراد عينة البحث فيما يتعلّق بموضوع النظام الإلكتروني المتبع من قبل مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، إذ إن هذا البرنامج (الميزان) يساهم في تبسيط و العمليات القضائية ومعالجتها بشكل سريع وموائم ويسهل عملية الرقابة على الموظفين.

ح- تقييم الأداء :

أبدى أفراد عينة البحث عدم الرضا عن طبيعة عملية تقييم الأداء ولا عن الطريقة التي تتم من خلالها هذه العملية ، حيث إنها تتم بقناعات وأهواء شخصيّة من قبل القائمين عليها وليس بطريقة مهنية وعلمية واضحة بالنسبة للموظف.

خ- دائرة الرقابة و الجودة :

أجمع أفراد عينة الدراسة على وجود دائرة مستقلة تقوم بالعملية الرقابية على الموظفين لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، وهي دائرة الرقابة والجودة ، لكن هذه الدائرة تواجه مشكلة في عملية التداخل من قبل دوائر أخرى في عملها.

و اتفقت نتائج هذه الدراسة مع نتائج دراسة (كلاب ، 2004)¹ حيث أظهرت الدراسة أن المؤسسات العامة تقوم تستخدم بعض الأساليب الرقابية ، ولكن دون المستوى المطلوب والفعال، كذلك عدم استخدام المؤسسات العامة للخطط كأداة رقابية ، وضعف استخدام المعايير الرقابية في عملية المراقبة،

¹ - كلاب ، سعيد ، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2004

وضعف مستوى الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة الفلسطينية للجمهور، و كذلك مع نتائج دراسة (الغيث ، 2000)¹ التي تبين أن فعالية الأساليب الرقابية التي تستخدمها الهيئة متوسطة حيث لم تكن تلك الأساليب والوسائل الرقابية ذات فعالية عالية ، ويرى غالبية المبحوثين أن أفضل أسلوب تستخدمه الهيئة هو أسلوب إبلاغ الجهات المعنية بالمخالفات التي تقف عليها لتصحيحها ، وكذلك تبين عدم تأييد المبحوثين لأسلوب الملاحظة .

¹ -الغيث ، مسعود ، مدى فاعلية الدور الرقابي لهيئة الرقابة و التحقيق من وجهة نظر القيادات التنفيذية بالوزارات الحكومية ، رسالة ماجستير ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية ، المملكة العربية السعودية ، 1421 هـ

3.2.4 عرض نتائج السؤال الثالث : -

" ما هي درجة فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية في تحقيق الأهداف المنوطة بنظام الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني؟ "

للإجابة عن هذا السؤال تم استخراج النسبة المئوية والأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية وأدرجت في

الجدول التالي جدول (4-9) :-

جدول (4-9)

النسب المئوية والأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية لآراء أفراد العينة تجاه درجة فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية في تحقيق الأهداف الخاصة بنظام الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .

الرقم	البند	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
45.	تعمل الرقابة الإدارية على الإبلاغ عن الأخطاء في الوقت المناسب .	%24.7	%49.4	%25.3	2	0.72
46.	تشعر الرقابة الإدارية الداخلية الموظفين أنها ليست لإحباطهم بل لمساندتهم ودعمهم.	%22.7	%33	%44.3	2.22	0.8
47.	تساعد عملية الرقابة في تحسين أداء الموظفين وتطويره بشكل عام .	%31.8	%43.2	%25	1.93	0.76
48.	تساعد الرقابة الإدارية في ضمان كفاءة تطبيق العمل القضائي من الناحية الإدارية.	%32.6	%43.2	%23.9	1.91	0.75
49.	تساعد الرقابة الإدارية في توفير أدوات حقيقية للمحاسبة والمساءلة .	%31	%39.1	%29.9	1.99	0.78
50.	تساهم العملية الرقابية في التزام الموظف بالسياسات الإدارية المتبعة .	%32.6	%44	%17	1.84	0.7
	الدرجة الكلية	%29	%42	%28	1.98	0.74

حيث بينت هذه النتائج أنّ مجموعة الأشخاص المختارين في هذه الدراسة ينظرون بسلبية تجاه البنود المدرجة تحت هذا الفصل، حيث تشتت الآراء ما بين محايد إلى معارض ، والقليل من أبدى الموافقة، أي أنّ معظم أفراد العينة لا يجمعون على أنّ المقومات والإجراءات الرقابية المتبعة في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني تعمل على تحقيق الأهداف الخاصّة بنظام الرقابة الإدارية في هذه المؤسسة.

1.3.2.4 مناقشة نتائج السؤال الثالث

يرى الباحث أن آراء أفراد عينة البحث فيما يتعلق بالسؤال الثالث حول درجة فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية في تحقيق الأهداف المنوطة بالعملية الرقابية لا تساعد على الإبلاغ عن الأخطاء حال حدوثها ، كما وأنّ العملية الرقابية داخل مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني تستخدم كأساس للعقاب أكثر من كونها أداة لتصحيح الأخطاء ، وأنها لا تحقق الأهداف المرجوة منها ، كما يرى الباحث ارتفاع نسبة الحيادية في الجدول تشير إلى أن نسبة عالية من الأشخاص المبحوثين ليس لديهم رأي أو قرار يخص البنود المطروحة في هذا الجدول وذلك ممكن لعدم وجود معلومات لدى أفراد العينة.

وجاءت نتائج هذا البحث متفقة مع نتائج دراسة (أبو هدا ، 2006)¹ ، حيث أظهرت ضعف مستوى تحقيق الديوان للمهام الرقابية التي أنشئ من أجلها، كما أظهرت وجود بعض مظاهر الضعف في أداء الديوان، بالإضافة إلى عدم كفاية الاستقلال المالي و الإداري والوظيفي للديوان والعاملين فيه، كما أثبتت الدراسة أن الديوان لم يعتمد معايير الرقابة الدولية التي تعتمد الأجهزة العليا للرقابة في دول العالم ، وكذلك دراسة (الدبيس ، 2000)² حيث أظهرت الدراسة أنّ مستوى الدور الذي يلعبه الديوان في تحسين مستوى الأداء في الدوائر الحكومية لم يكن جيّداً، ممّا يعني أنّ هناك حاجة إلى تحديث نظام ديوان الرقابة

¹ - أبو هدا ، ماجد ، تقويم و تطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية و الإدارية ، دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2006
² - الدبيس ، فضل ، تقويم دور الرقابة و التفتيش الإداري في تحسين الأداء في الدوائر الحكومية في الأردن ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمان ، المملكة الأردنية الهاشمية ، 2000

والتفتيش القائم، لتمكينه من الارتقاء بأدائه بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة والمتمثلة في تحسين جودة السلع والخدمات المقدمة ، ولكنها اختلفت مع دراسة (Biers taker ، 2004)¹ وقد خلصت الدراسة إلى عدة نتائج ، كان من أهمها ، أنّ هناك أثراً إيجابياً لأنظمة الرقابة الداخلية على جودة الأداء من حيث سرعة الأداء ودقته ، وأنّ هناك علاقة ذات دلالة إحصائية ما بين أنظمة الرقابة الداخلية و الأداء تعود للمتغيرات الشخصيّة والوظيفية لأفراد عينة الدراسة.

¹ - Biers taker, L, 2004, The Impact of Internal Control on Quality Performance: An Empirical Study, Decision management , Vol. 10, No. 5, pp: .13-3

4.2.4 عرض نتائج السؤال الرابع : -

" الى أي مدى يساهم واقع نظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في وجود الظواهر السلبية و تفشيها متمثلة في التسبب الإداري وسوء الإدارة وضعف الأداء العام وغيرها من الأمور؟ "

للإجابة عن هذا السؤال تمّ حساب النسب المئوية مصحوبة بالأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية لآراء الأشخاص المبحوثين كما هو موضح في جدول (4-10) :

جدول (4-10)

النسب المئوية والأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية لآراء أفراد العينة تجاه مدى مساهمة واقع نظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في وجود الظواهر السلبية و تفشيها

الرقم	البنود	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
51.	تساهم الرقابة على أعمال الموظف في المحافظة على حقوق المدّعين .	%70.8	%22.5	%6.7	1.36	0.61
52.	تساهم الرقابة على أعمال الموظف في ضمان دقة الإجراءات وسلامتها .	%79.8	%15.7	%4.5	1.25	0.53
53.	تساهم الرقابة على أعمال الموظف في تحسين الأداء وتطويره وزيادة الانجاز.	%73	%18	%9	1.36	0.65
54.	تساهم عملية الرقابة على الموظفين في ضمان كفاءة تطبيق القوانين و اللوائح.	%71.9	%19.1	%9	1.37	0.65
55.	تساهم الرقابة على أعمال الموظف في الحد من عملية عدم الالتزام بأوقات العمل الرسمية .	%77.5	%14.6	%7.9	1.3	0.61
56.	تساهم الرقابة على أعمال الموظف في الكشف المبكر عن الأخطاء..	%66.3	%25.8	%7.9	1.42	0.64
0.59	الدرجة الكلية	%73	%19	%8	1.34	0.59

بالإشارة إلى النتائج المدرجة في الجدول أعلاه تبين بأن (73%) من أفراد العينة ينفقون بشكل عام على أن واقع الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني يساعد في منع تفشي الظواهر السلبية مثل التسبب الإداري وسوء الإدارة وضعفها وغيرها من الظواهر الموجودة في بعض المؤسسات وذلك بنسب مئوية تراوحت ما بين (66.3% و 79.8%) تقريبا، حيث إن أكثر ما اتفق عليه من قبل أفراد العينة هو أن الرقابة على أعمال الموظف تساهم في ضمان دقة الإجراءات وسلامتها وذلك بنسبة موافقة بلغت (79.8%) ، أما أقل نسبة موافقة فكانت تجاه مساهمة الرقابة على أعمال الموظف في الكشف المبكر عن الأخطاء ، وذلك بنسبة موافقة قاربت (66.3%) .

1.4.2.4 مناقشة نتائج السؤال الرابع

أظهرت نتائج البحث والمتعلقة بمدى مساهمة واقع نظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى في وجود الظواهر السلبية المتمثلة في التسبب الإداري وسوء الإدارة وضعف الأداء العام وغيرها من الأمور ، إلا أن وجود نظام قوي وفعال للعملية الرقابية يساهم في المحافظة على حقوق المواطنين وضمان دقة إجراءات التقاضي وسلامتها وزيادة الإنجاز والكشف المبكر عن الأخطاء ، والحد من عملية التسبب الإداري ، وجاءت هذه النتائج متفقة مع نتائج دراسة (Smith ، 2000)¹ وتوصلت الدراسة إلى أن ضعف الرقابة الداخلية ينتج عنها نتائج خطيرة ، منها الإهمال وعدم الاهتمام والإسراف الناتج عن القصور في الإجراءات والنظم و القرارات وسوء الاستعمال الناتج من خلال المبالغة في الإجراءات و سوء الإدارة ، و نتائج دراسة (كلاب ، 2004)² ، حيث أظهرت نتائج الدراسة أن الضعف في الرقابة الداخلية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية أسهم في تفشي الظواهر السلبية من تسبب مالي و إداري، وتضخم وظيفي، وسوء الإدارة، وضعف الأداء العام، وغياب الشفافية والمساءلة .

¹ - Smith, David; Jones, Deborah, Strengthening Internal Controls, Armed Forces Comptroller, Vol. 45 Issue 3, Fall2000, p39, 3p. (Electronic Copy), <http://www.butler.edu/library/> (8.4.2002).

² - كلاب ، سعيد ، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2004

5.2.4 عرض نتائج السؤال الخامس : -

" ما هي الأسباب والمعوقات الأساسية والجوهرية التي تعوق تطبيق نظم الرقابة الإدارية الجيدة و تطويرها في

مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني؟

الجدول التالي (جدول 4-11) يحتوي على النسب المئوية والأوساط الحسابية لآراء الأشخاص المبحوثين تجاه ابرز المعوقات التي قد تعوق تطبيق نظم الرقابة الإدارية الجيدة و تطويرها في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، حيث أظهرت هذه النتائج أنّ أبرز المعوقات التي حازت على أعلى نسب موافقة كانت عدم وجود ميزانيات كافية لتحقيق أهداف مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، وذلك بنسبة موافقة بلغت (70.8 %) بالإضافة الى ضعف الإمكانيات البشرية لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، وذلك بنسبة موافقة قريبة من (60.2%) . أما بقية المعوقات فلم تكن هناك نسبة موافقة عالية ، حيث اتسمت معظم الآراء بين الحيادية والرفض لهذه المعوقات فكانت اقل نسبة موافقة ، إذ بلغت حوالي (26.4 %) فقط من مجمل أفراد العينة تقابل بند عدم اهتمام الإدارة العليا بالتقارير الرقابية.

جدول (4-11)

النسب المئوية و الأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية لآراء أفراد العينة تجاه ما مدى مساهمة واقع نظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في وجود الظواهر السلبية ونقشها

الرقم	البند	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
57.	عدم وجود موازنة كافية لتحقيق أهداف مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.	%70.8	%18	%10.1	1.42	0.72
58.	ضعف الإمكانيات البشرية لدى مجلس القضاء الأعلى .	%60.2	%26.1	%13.6	1.53	0.73
59.	توجد صعوبة في تقييم أداء الموظفين العاملين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .	%41	%35.1	%23.9	1.83	0.8
60.	عدم إلمام القائمين بالعملية الرقابية بالأساليب الإدارية المتبعة .	%46.1	%36	%18	1.72	0.75
61.	عدم اهتمام الإدارة العليا بالتقارير الرقابية .	%26.4	%44.8	%28.7	2	0.75
62.	عدم وضوح بعض المعايير الخاصة بالعملية الرقابية .	%45	%36	%19	1.74	0.76
63.	صعوبة الرقابة الذاتية عند أداء العمل.	%41.6	%32.6	%25.8	1.84	0.81
	الدرجة الكلية	%47	%33	%20	1.73	0.68

حسب النتائج الموضحة أعلاه ، وبما أنّ معظم أفراد العينة المختارة لم يُظهروا الموافقة العالية للمعوقات المدونة في استمارة البحث ، فقد تمّ إدراج مجموعة من البنود التي تشير إلى سبل تطوير الرقابة الإدارية الداخلية وطرقها في المجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني ، حيث تم رصد آراء الأشخاص المبحوثين عن طريق النسب المئوية والأوساط الحسابية في جدول (4-12). حيث أظهرت النتائج الموافقة العالية على هذه المقترحات لتطوير الرقابة الإدارية، فكانت أعلى نسبة موافقة تقابل اقتراح ضرورة اطلاع الموظفين على آلية تقييم أداء هؤلاء الموظفين ، وذلك بنسبة موافقة بلغت (93.2%)، وقريبا جدا من هذه النسبة كانت الموافقة على اقتراح العمل على وضع

آليات تحفيز لتشجيع الموظفين المتميزين في أعمالهم ونشاطاتهم. أما أقل نسبة موافقة إذ بلغت (73%) فقط فكانت مقابل اقتراح العمل على استحداث نظام الإلكتروني لعملية مراقبة عمل الموظفين في المجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني.

جدول (4-12)

النسب المئوية والأوساط الحسابية والانحرافات المعيارية لآراء أفراد العينة تجاه الطرق والوسائل التي تساعد على تحسين الرقابة الإدارية الداخلية للمجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني

الرقم	البند	موافق	محايد	معارض	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
64.	العمل على تفعيل دور صندوق الشكاوى و متابعته .	83.1%	10.1%	6.7%	1.24	0.57
65.	ضرورة الإطلاع الموظفين على الآلية التي يتم من خلالها تقييم الأداء .	93.2%	4.5%	2.3%	1.1	0.36
66.	الإطلاع على التجارب المتعلقة بعملية الرقابة الإدارية في البلدان المجاورة.	86.5%	9%	3.4%	1.16	0.45
67.	عقد ورشات عمل بين الموظفين و أعضاء دائرة التفتيش القضائي بشكل دوري.	76.4%	13.5%	10.1%	1.34	0.66
68.	العمل على استحداث نظام إلكتروني لعملية مراقبة عمل الموظف أسوة بعمله الذي يتم بشكل الكتروني .	73%	18%	9%	1.36	0.64
69.	العمل على وضع آليات تحفيز لتشجيع الموظفين المتميزين في أعمالهم .	92%	5.7%	2.3%	1.1	0.37
0.55	الدرجة الكلية	84%	10%	6%	1.22	0.55

1.5.2.4 مناقشة نتائج السؤال الخامس

أظهرت نتائج الدراسة أنّ أهمّ المعوقات التي تواجه العملية الرقابية هي عدم توفر الإمكانيات المادية و البشرية للقيام بالعملية الرقابية على وجهها الأكمل ، إضافة إلى صعوبة تقييم عمل الموظفين للتضارب بين بعض اللوائح و بين القوانين ، إضافة إلى عدم اهتمام الإدارة العليا بالتقارير الصادرة عن دائرة الرقابة و الجودة المسئولة عن العملية الرقابية ، وجاءت هذه النتائج متفقة مع نتائج دراسة (أبو هدا ف ، 2006)¹ حيث أثبتت الدراسة أنّ الديوان لم يعتمد معايير الرقابة الدولية التي تعتمد على الأجهزة العليا للرقابة في دول العالم، فضلا عن قصوره في الاهتمام بالدورات التدريبية اللازمة لتأهيل المفتشين، ولم يستخدم الوسائل التكنولوجية الحديثة، ولا أساليب الأداء الرقابي الحكومي في أداء الأعمال الرقابية ، أما فيما يتعلق بأهم الطرق والوسائل التي من الممكن أن تسهم في تطوير العملية الرقابية هي إطلاع الموظفين على الطريقة التي تتم من خلالها عملية الرقابة ، إضافة إلى تحفيز الموظفين المتميزين وتشجيعهم في أعمالهم ، وعقد ورشات عمل بين الموظفين ودائرة الرقابة والجودة ، واستحداث نظام إلكتروني يسهل ويحسن من جودة العملية الرقابية ، إضافة إلى إطلاع الأفراد القائمين على العملية الرقابية على ما توصل إليه العلم والدول الأخرى من طرق في عملية الرقابة .

¹ - أبو هدا ف ، ماجد، تقويم و تطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية و الإدارية ، دراسة تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2006 .

المبحث الثاني

المقابلات الشخصية

4-2 تمهيد

هذا المبحث سوف يتم تخصيصه لتلخيص المقابلات التي تم إجراؤها مع بعض الموظفين العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، و الذين بلغ عددهم خمسة عشر شخصاً ، حيث تم اختيارهم بناءً على تقسيم الدوائر التابعة لمجلس القضاء الأعلى إلى مناطق ، (الشمال ، الوسط ، الجنوب) ، ونظراً للبعد الجغرافي لدوائر الشمال ، أختار الباحث إجراء المقابلة مع بعض الموظفين العاملين في منطقتي الوسط والجنوب بحيث شملت المقابلات الموظفين الذين يشغلون بعض المناصب الإدارية المهمة في المجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني، و الذين لهم تأثير مباشر بالعملية الرقابية كونهم مسئولين عن مجموعة من الموظفين و يخضعون تحت رقابتهم إضافة إلى تمتعهم بفترة طويلة من سنوات الخدمة ، ويتمتعون بدرجة كبيرة من الخبرة ، وتم الإشارة إليهم في الجدول (2-3) من الفصل الثالث في هذا البحث ، حيث شملت هذه المقابلات عدة أسئلة تركز على واقع الرقابة الإدارية في المجلس الأعلى للقضاء الفلسطيني ، ، حيث سيتم تلخيص إجابات الأشخاص عن الأسئلة التي تم طرحها في المقابلة الشخصية ، التي تدور حول مسألة الرقابة الإدارية كالتالي : -

4-2-1 عرض نتائج السؤال الأول : -

" من هي الجهة المسؤولة عن عملية الرقابة على الموظفين في مجلس القضاء الأعلى؟ وكيف تتم هذه العملية من وجهة نظرك الشخصية؟ "

لقد اتفقت مجموعة الأشخاص المختارين للمقابلة الشخصية على أنّ الجهة المخولة في عملية الرقابة على أداء الموظفين هي دائرة الجودة والرقابة ، وكذلك يمكن الاعتماد على دائرة التدقيق الداخلي للقيام بهذه المهمة، حيث اتفقوا جميعاً على أنّ أنجع الطرق التي يمكن استخدامها في عملية الرقابة هي الزيارات الميدانية والمفاجئة للدوائر المختلفة والاطلاع على ملفات الموظفين والقيام بعمليات التفتيش على انجازاتهم ، كل حسب موقعه ، ومن ثم العمل على تصحيح الأخطاء المهنية إن وجدت لأيّ موظف.

4-2-2 السؤال الثاني :

"هل تعتقد أنّ عملية الرقابة تتم بالشكل المطلوب من حيث التوقيت والإجراءات المتبعة والأشخاص الذين يقومون بها؟ وهل تعتقد أنّها تسهم في تحسين جودة العمل وإجراءاته؟ "

بالنسبة لفاعلية الرقابة وطريقة تنفيذها ، فقد انقسمت آراء الأشخاص المسؤولين عن هذه القضية ما بين إيجابي وسلبي تجاه عملية الرقابة في دوائر المحاكم، حيث يرى أحد عشر موظفاً وهم الأغلبية أنّ عملية الرقابة لا تتم بالشكل المطلوب لا من حيث التوقيت ولا من حيث القائمون عليها ، وذلك لقلة الخبرة لدى المكلفين بعملية الرقابة، كما أشاروا إلى أنّ عملية الرقابة تعوّق العمل في الدوائر وقد تسبب بعض المشاكل الفنية وبناء عليه فإنهم لا يرون جدوى من عملية الرقابة بوضعها الحالي من أجل تحسين جودة العمل وإجراءاته، من جهة أخرى فقد رأى الأشخاص الباقون أنّ عملية الرقابة تتم بشكل جيّد ومناسب وهي تفيّد في تحسين جودة العمل في المحاكم القضائية.

هل تعتقد أن الإدارة العليا لدى مجلس القضاء الأعلى تهتم بالتقارير الناتجة عن العملية الرقابية؟ وهل تسهم هذه التقارير في عملية التدرج الوظيفي للموظف؟ "

إنّ هذه المسألة أثارت اهتمام معظم الأشخاص المسؤولين في هذا البحث ، ولكن كان هناك انقسام في الآراء تجاه التقارير الناتجة عن عملية الرقابة، حيث أشار عشرة موظفين إلى أنه يوجد اهتمام من قبل الإدارة العليا بالتقارير الناتجة عن عملية الرقابة ، ولكن هذا الاهتمام هو سلبي ، أي غالبا ما يكون ضد الموظف، فإذا كانت هذه التقارير سلبية وتبرز الأخطاء التي وقع الموظف فيها ، فإن الإدارة العليا تهتم بهذه التقارير لاتخاذ إجراءات عقابية بحق الموظفين، أما إذا كانت هذه التقارير ايجابية ، فإنها لا تفيد كثيرا في عملية التدرج الوظيفي للموظف ، ولا تسهم بشكل كبير في ترقية الموظفين ولكن قد تفيد في إعطاء بعض التوصيات تجاههم. أما الخمسة الآخرين فقد أشاروا إلى أنّ الإدارات العليا لا تهتم كثيرا بمثل هذه التقارير ، وأنّ عملية التدرج الوظيفي والترقيات تكون بناءً على الأقدمية في العمل وحسب المسميات وحسب الوساطة.

4-2-4 السؤال الرابع : -

" ما هي أهم المعوقات التي تواجه العملية الرقابية من وجهة نظرك الشخصية؟ "

لقد أشار ثلاثة موظفين من الأشخاص المختارين للمقابلات الشخصية انه لا توجد أي معوقات للعملية الرقابية، بينما الأغلبية الساحقة (اثنا عشر موظف) الباقون ، أشاروا الى بعض المعوقات التي تواجه العملية الرقابية في دوائر المحاكم المختلفة وكانت ابرز هذه المعوقات ما يلي :

1. عدم كفاءة القائمين على عملية الرقابة الإدارية وقلة خبرتهم وعدم كفاية عددهم.
2. البعد المكاني للمحاكم ، والذي يحول دون القيام بعملية الرقابة بشكلها الصحيح ، وهذا عامل تابع للنقطة الأولى وهي قلة الأشخاص القائمين على الرقابة الإدارية.
3. عدم اتخاذ إجراءات كافية للقيام بعملية الرقابة بشكلها الصحيح وعدم وجود منهجية واضحة للرقابة .
4. إهمال التكنولوجيا في عملية الرقابة.
5. عدم وجود نظام الثوابت والعقاب.

4-2-5 السؤال الخامس : -

" ما هي سبل تطوير العملية الرقابية من وجهة نظرك؟ "

لقد جاءت أبرز الاقتراحات الخاصة بتطوير عملية الرقابة الإدارية ، وبناء على آراء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم كالتالي:

1. تأهيل الفريق المكلف بالعملية الرقابية وتدريبهم بشكل كافٍ وزيادة عددهم.
2. تطوير نماذج رقابية تلائم نظام الرقابة أو تعكس واقع الرقابة كما هو ، و العمل على الإطلاع على نماذج رقابية مختلفة من دول مجاورة ذات خبرة في هذا المجال ومحاولة تطبيقها.
3. زيادة الميزانيات للدوائر الرقابية وزيادة الاهتمام بالتقارير الناتجة سواء كانت سلبية أم إيجابية.
4. العمل على وضع خطط رقابية محدثة على مدار السنة ومحاولة تطبيق هذه الخطط بحذافيرها.
5. الاستعانة بأصحاب الخبرة والاختصاص في عملية الرقابة من مؤسسات الوطن المختلفة مثل الجامعات.

الفصل الخامس

النتائج و التوصيات

مقدمة :-

يسعى هذا الفصل إلى تلخيص نتائج البحث في ضوء ما خلّصت إليه الدراسة الميدانية ، مع ربطها بالإطار النظري و الدراسات السابقة التي تناولت الرقابة الداخلية و مدلولاتها والأهداف التي يسعى مجلس القضاء الأعلى إلى تحقيقها ، وصولاً إلى وضع توصيات تساعد مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في تحسين واقع الرقابة الداخلية لديه ، وتعمل على تطوير إجراءات تطبيقها، بما يؤدي إلى تحسين الأداء الإداري وتحسين جودة الخدمات المقدمة والحدّ من ظواهر التسيّب والانحراف ، لذلك تقتضي دراسة هذا الفصل تقسيمه إلى مبحثين ، هما :-

المبحث الأول :- نتائج البحث.

المبحث الثاني :- توصيات البحث.

المبحث الأول

نتائج البحث

استهدف هذا البحث تشخيص واقع الرقابة الإدارية الداخلية لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، بغرض التعرف على أسباب ضعفها ، و آثار هذا الضعف على الأداء الإداري ومحاولة تحديد سبل معالجة نواحي القصور والضعف وتعزيز نواحي القوة . ولهذا الغرض تم استطلاع آراء الموظفين الحاصلين على درجة مدير (C) العاملين بالدوائر التابعة لمجلس القضاء الأعلى باعتبارهم أكثر الفئات الوظيفية تماسا مع هذا الواقع ، فمن ناحية هم ذراع الإدارة العليا في وضع مكونات الرقابة الداخلية، و استكمالها ومن ناحية أخرى هم عين الإدارة في التحقق من تطبيقها وتحقيق الأهداف المتوخاه منها. ومن خلال نتائج التحليل الإحصائي لآراء المبحوثين، ونتائج الدراسات والتقارير التي يتضمنها هذا البحث يمكن أن نجمل أهم النتائج التي توصل إليها الباحث في الآتي: -

- أن الرقابة هي أداة إدارية تضمن سير الأعمال في الاتجاه الصحيح بكفاءة وفعالية ؛ كي تمكن من الوصول إلى الأهداف المرسومة ، وهدف الرقابة هو تشخيص نقاط الضعف والأخطاء ، ثم تصحيحها ومنع حدوثها في المستقبل.
- هناك عدة وسائل تمارس فيها الرقابة الإدارية وهي الهيكل التنظيمي، القوانين واللوائح والتعليمات التنفيذية، وسائل الرقابة الإدارية وأدواتها ، سياسات الاختيار والتعيين والترقية، النظام الإلكتروني والدورة المستندية، معايير قياس الأداء و تقييمه وأخيراً وحدة الرقابة الداخلية.
- اتفاق أفراد عينة البحث على وجود هيكل تنظيمي معتمد من قبل مجلس القضاء الأعلى ، ووجود دائرة مستقلة للقيام بالعملية الرقابية تابعة لمجلس القضاء الأعلى ، وعلى وجود قوانين ولوائح وتعليمات ، وبطاقات وصف للوظيفة.

- أظهر البحث تشكيك أفراد عينة البحث بالآليات التي يتم من خلالها تعيين الموظفين ، وعملية تقييم أداء الموظفين.
- أظهر البحث وجود القوانين واللوائح والتعليمات ، و لكن أظهرت أيضاً عدم توثيق القوانين واللوائح والتعليمات ، بالطريقة التي يسهل الرجوع إليها من قبل الموظفین.
- تحفظ بعض أفراد عينة البحث على سياسة التعيين والترقيات داخل مجلس القضاء الأعلى ، وأنّ بطاقات الوصف الوظيفي ليست الأساس الذي يتم الاعتماد عليه في عملية التعيين والترقيات.
- أظهر البحث أنّ مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني يتبع السبل التي تتفق مع معايير الرقابة فيما يتعلق في عملية التعيين من خلال الإعلان عن الوظائف الشاغرة في البداية بشكل داخلي ، وفي حال لم يتم إشغال الوظيفة من قبل موظفي مجلس القضاء الأعلى يتم الإعلان عنها من خلال وسائل الإعلان المختلفة.
- أظهر البحث عدم معرفة الجهة التي تقوم بالرقابة عليهم بشكل تام ، حيث إن الرقابة تتم من قبل دائرة الرقابة والجودة ، ولكن هناك تداخلاً في العملية من قبل دائرة التفتيش القضائي و التي تختص بالعملية الرقابية على القضاة فقط.
- أظهر البحث، أنّ لدى مجلس القضاء الأعلى صندوقاً خاصاً بالشكاوى من قبل المراجعين سواء أكانوا محامين أم مواطنين ، لكن انقسمت آراء أفراد عينة البحث بمدى اهتمام دائرة الرقابة و الجودة في معالجتها بشكل نزيه.
- أظهر البحث، أنّ دائرة الرقابة و الجودة التابعة لمجلس القضاء الأعلى تقوم بزيارات دورية و زيارات فجائية بشكل مستمر للقيام بالعملية الرقابية ، ولكن بفترات زمنية متباعدة نظراً للنقص في الكادر البشري لدى دائرة الرقابة و الجودة التابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.
- أظهر البحث، أنّ الإدارة العليا لا تهتم بالتقارير الإدارية بشكل كبير.

- أظهر البحث أنّ عملية التعيين التي يتبناها مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، لا تتم من خلال إجراءات نزيهة ، وأنّ بطاقات الوصف الوظيفي لا تمثل الأساس في عملية التعيين والترقيات.
- من خلال مشاهدة الباحث للعملية الرقابية تبين أنّ هناك إجماعاً لدى الموظفين على أنّ نظام الميزان المتبع في معالجة إجراءات التقاضي في المحاكم يسهم بشكل كبير في تسهيل سير إجراءات التقاضي، ويشكل أداة رقابية فعالة على الموظف ، كما و أنه يسهم في معالجة المشاكل التي تنشأ عن العملية اليدوية.
- أظهر البحث ، أنّ هناك عدم رضا بدرجة كبيرة عن عملية تقييم الأداء ، إذ أنّ المعايير غير مفهومة بشكل واضح للموظفين ، وأنّ هذه التقارير لا تفرق في عملية التقييم بين مهامٍ و أخرى ، وأنها تشكل أداة للمعاقبة أكثر من كونها أداة لتحديد نقاط الضعف لدى الموظف ليعالجها مستقبلاً.
- أظهر البحث، أجماع الموظفين على وجود دائرة الرقابة والجودة ، وعلى تبعيتها لمجلس القضاء الأعلى ، ولكنهم أجمعوا أيضاً على أنّ العملية الرقابية لا تتم فقط من قبل دائرة الرقابة و الجودة بل إنّ هناك تدخلاً من قبل دوائر أخرى في العملية الرقابية ، وأنّ عدد المفتشين العاملين لدى دائرة التفتيش القضائي غير كاف للقيام بالعملية الرقابية ، وأنّ الإدارة العليا لا تهتم بالتقارير الصادرة عن هذه الدائرة بشكل كبير .
- أظهر البحث، أنّ العملية الرقابية لا تبلغ عن الأخطاء حال حدوثها ، وأنّ العملية الرقابية تشعر الموظفين أنّها وسيلة للمعاقبة وليس للمساندة ، وإنها لا تسهم في تحسين الأداء العام للموظف ، وزيادة التزامه بالقوانين والتعليمات ، تسهم إلى حد ما في تطبيق الكفاء والفعال للعملية القضائية.

• تسهم الرقابة على الموظفين في :-

1. المحافظة على حقوق المدعين .
2. تسهم في دقة الإجراءات وسلامتها.
3. تسهم في تطوير الأداء وزيادة الإنجاز.
4. تسهم في ضمان كفاءة تطبيق القوانين.
5. تسهم في الحد من عملية التسيب الإداري للموظفين (عدم الالتزام بأوقات العمل).

• أظهرت نتائج البحث ، أنّ أهمّ المعوقات التي تواجه العملية الرقابية هي :-

1. عدم وجود كادر مؤهل للقيام بالعملية الرقابية.
2. عدم توفر الميزانية الكافية للقيام بالعملية الرقابية.
3. أنّ هناك صعوبة في تقييم عمل الموظفين العاملين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني من قبل دائرة الرقابة والجودة.
4. عدم إلمام المراقبين بالأساليب الإدارية الحديثة المتبعة في العملية الرقابية.
5. عدم وضوح المعايير التي تتم من خلالها العملية الرقابية.
6. عدم اهتمام الإدارة العليا بالتقارير الصادرة عن دائرة الرقابة و الجودة.

• أظهرت نتائج البحث أنّ أهمّ الأسباب التي تسهم في تطوير العملية الرقابية هي:-

1. ضرورة تفعيل دور صندوق الشكاوى ، والاهتمام بهذه الشكاوى من قبل مجلس القضاء

الأعلى.

2. ضرورة إطلاع الموظفين على الآلية التي تتم من خلالها العملية الرقابية.

3. ضرورة الإطلاع على تجارب الدول الأخرى في العملية الرقابية والاستفادة من خبراتهم في

هذا المجال.

4. عقد ورشات عمل بين الموظفين ودائرة الرقابة و الجودة حتى يتم معالجة وجهات النظر

المختلفة لدى الطرفين.

5. العمل على استحداث نظام إلكتروني للقيام بالعملية الرقابية ، بدلاً من النظام اليدوي الذي لا

يزال يستخدم إلى الآن.

6. العمل على وضع آليات تشجيع للموظفين المتميزين و تحفيزهم في أعمالهم.

المبحث الثاني

التوصيات و آليات تنفيذها

استنادا للاستنتاجات من المبحث السابق ، فإنّ هذا المبحث يتضمّن عرض مجموعة من التوصيات ، يأمل الباحث بأن تسهم في تحسين فاعلية الرقابة الداخلية لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، والتي جاءت على النحو التالي :-

- 1- توضيح طبيعة و طريقة الإجراءات التي يتم من خلالها تقييم الموظف من قبل مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، وذلك عن طريق إعطاء الموظف نسخة عن التقييم الذي يتم القيام به قبل القيام بعملية التقييم حتى يتسنى له معرفة الأمور التي يتم التقييم بناء عليها.
- 2- أن تتم عملية التقييم من خلال المسؤول المباشر عن الموظف في الدائرة نفسها التي يعمل بها ، وليس من خلال رئيس الديوان ، لأنّ المسؤول المباشر يكون أكثر دراية بإمكانات الموظف.
- 3- توثيق القوانين واللوائح والتعليمات بالطريقة التي يسهل الرجوع إليها من قبل الموظفين بطريقة سهلة وبسيطة، وعدم التضارب بين القوانين واللوائح والتعليمات من خلال توحيد الإجراءات ضمن دليل يوضح طبيعة الإجراءات السليمة التي يجب إتباعها من قبل الموظف.
- 4- تحديد طرق واضحة وشفافة ونزيهة للألية التي يتم من خلالها البحث وتعيين الموظفين الجدد للعمل لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، بحيث يتم الإعلان عن الشواغر قبل فترة كافية والتركيز بشكل أكبر على عملية الامتحان الكتابي والشفوي التي يتم بناء عليها اختيار الموظفين الجدد.
- 5- تشكيل وحدة مختصة بالرقابة على موظفي العقود ، خاصة أنّ عملية الرقابة لا تشملهم نظرا لكونهم ليسوا موظفين لدى مجلس القضاء الأعلى.

- 6- تحديد الآليات و توضيحها بحيث يتم من خلالها ترقية الموظفين العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى و تتقلّهم بين الوظائف المختلفة ، وذلك من خلال آلية واضحة تتيح للموظف التدرج على السلم الوظيفي و التي تعتمد بشكل أساسي على سنوات الخبرة والمؤهل العلمي للموظف والتقييمات السنوية.
- 7- إعادة صياغة بطاقات الوصف الوظيفي بما ينسجم مع طبيعة كل وظيفة و متطلباتها يقوم بها الموظفين و المؤهلات العلمية والصفات التي يجب توفرها في الموظف الشاغر لهذه الوظيفة لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.
- 8- تفعيل عملية التنقل في العمل (التدوير) بين الموظفين من خلال تنقل الموظف بين دوائر المحكمة المختلفة كلّ فترة معينة حتّى يتسنى له اكتساب خبرات أخرى ويهدف اكتشاف إمكانات الموظف في أقسام أخرى ، وكسر عملية الروتين و التقليل من موضوع الفساد الإداري.
- 9- تحديد الجهة التي تقوم بالعملية الرقابية على الموظف بشكل واضح وعدم التداخل بين أكثر من جهة في القيام بهذا العملية ، إذ إن دائرة الرقابة و الجودة هي الجهة التي تراقب عمل الموظف ، ودائرة التفتيش القضائي هي الجهة التي تراقب عمل القاضي والتميز بين كل منهما بشكل واضح.
- 10- إعادة تفعيل صندوق الشكاوى الخاص بالموظفين من خلال إضافة وحدة مستقلة تابعة لدائرة الرقابة و الجودة تكون مهمتها متابعة الشكاوى الواردة للدائرة من قبل المواطنين والمحامين على الموظفين العاملين في الدوائر المختلفة التابعة لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.
- 11- العمل قدر المستطاع على إشعار الموظف أن العملية الرقابية هي وسيلة للمساعدة والترغيب للموظفين و ليست للترهيب.

- 12- توفير الإمكانيات المادية (السيارات الخاصة بعملية التنقل بين المحاكم المختلفة ، أجهزة الحاسوب) والإمكانات البشرية لدائرة الرقابة والجودة التابعة لمجلس القضاء الأعلى لتسهيل عمل هذه الدائرة.
- 13- عقد دورات خاصّة من قبل دائرة الرقابة والجودة للموظفين بهدف توضيح طريقة عمل دائرة الرقابة والجودة وما هي الإجراءات التي تتبعها خلال قيامها بالعملية الرقابية.
- 14- إشراك القائمين بالعملية الرقابية في دورات مختصّة في مجال الرقابة حتى يضيفوا إلى خبراتهم العملية خبرات علمية تسهم في تطوير العملية الرقابية.
- 15- الاهتمام بشكل أكبر من قبل مجلس القضاء الأعلى بالتقارير الإدارية (تقارير الأداء) الصادرة من قبل دائرة الرقابة والجودة التابعة للمجلس.
- 16- ضرورة الاطلاع على تجارب الدول الأخرى في العملية الرقابية والاستفادة من خبراتهم في هذا المجال.
- 17- عقد ورشات عمل بين الموظفين العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى ودائرة الرقابة و الجودة حتّى يتم مناقشة وجهات النظر المختلفة لدى الطرفين و معالجتها.
- 18- العمل على استحداث نظام إلكتروني للقيام بالعملية الرقابية ، بدلاً من النظام اليدوي الذي لا يزال يستخدم إلى الآن.
- 19- العمل على استحداث دائرة تابعة لدائرة الرقابة والجودة تكون مهمتها الرقابة على أمناء الصناديق أسوة بالدوائر الأخرى التي تتم عملية الرقابة عليها ، مثل كتّاب العدل ، دائرة التنفيذ ، أقلام المحاكم ، التبليغات.

20- تفعيل وسائل المحاسبة والمساءلة من خلال إقرار القوانين، وتحديد العقوبات، وتطبيق الإجراءات القانونية بحق المخالفين، بما يدعم إجراءات نظم الرقابة الداخلية وضوابطها ، ويحقق الأهداف المتوخاه منها، ذلك أنه لا رقابة بدون مساءلة، ولا مساءلة بدون عقاب.

المبحث الثالث

دراسات مقترحة مستقبلاً

- 1- واقع الرقابة الإدارية الداخلية على القضاة العاملين لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.
- 2- الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني وأثرها على الأداء الوظيفي.
- 3- تصميم نظام رقابة الإلكتروني وتطويره في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.

ملحق رقم (1)

الاستبيان

بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة الخليل

كلية الدراسات العليا و البحث العلمي

قسم إدارة الأعمال

الأخ الكريم | الأخت الكريمة

السلام عليكم و رحمة الله و بركاته ”

يقوم الباحث بإعداد دراسة بعنوان " واقع الرقابة الإدارية الداخلية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني و سبل

تطويرها " يهدف هذا البحث الى التعرف على واقع الرقابة الإدارية الداخلية في مجلس القضاء الأعلى

الفلسطيني ، و ذلك استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال من جامعة الخليل ،

نرجو من سيادتكم التكرم بالإجابة عن الفقرات المرفقة بكلّ موضوعيّة و دقّة ، علماً بأنّ هذه المعلومات ستحاط

بالسرية التامة و سوف تستخدم لأغراض البحث العلمي فقط .

وتفضلوا بقبول فائق الشكر و التقدير على تعاونكم ،،

الباحث - بهاء لوط الجعبري

إشراف - د. راتب الجعبري المحترم

2013

القسم الأول :- المعلومات الشخصية

يرجى وضع علامة (X) في المربع أمام الإجابة التي ترونها مناسبة

الجنس :-	<input type="checkbox"/>	ذكر	<input type="checkbox"/>	أنثى	<input type="checkbox"/>
العمر :-	<input type="checkbox"/>	أقل من 30 سنة	<input type="checkbox"/>	من 30 - أقل من 40	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	40- أقل من 50 سنة	<input type="checkbox"/>	أكثر من 50 سنة	<input type="checkbox"/>
المؤهل العلمي :-	<input type="checkbox"/>	بكالوريوس	<input type="checkbox"/>	دبلوم عالي	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	ماجستير	<input type="checkbox"/>	دكتوراه	<input type="checkbox"/>
المسمى الوظيفي :-	<input type="checkbox"/>	مدير	<input type="checkbox"/>	رئيس الديوان	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	الكاتب العدل	<input type="checkbox"/>	رئيس القلم	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	مأمور التنفيذ	<input type="checkbox"/>	مأمور التبليغات	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	أخرى	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
سنوات الخدمة :-	<input type="checkbox"/>	أقل من 5 سنوات	<input type="checkbox"/>	5-10 سنوات	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	11-15 سنة	<input type="checkbox"/>	أكثر من 16 سنة	<input type="checkbox"/>

القسم الثاني :- الواقع الرقابي

الرقابة الإدارية :- هي مجموعة القواعد و الإجراءات التي تقوم بها جهة مستقلة لقياس أداء جهة أخرى خاضعة للرقابة، و إبداء رأي فني محايد عن أداء تلك الجهة، بناءً على معايير وإجراءات محددة مسبقاً ، لتحقيق الهدف المراد بأقل وقت وجهد وتكلفة ممكنة و بأعلى جودة ، و الكشف عن الانحرافات ، ودراسة أسبابها ، و اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح السلبي منها و تدعيم الإيجابي .

يرجى وضع إشارة (X) أمام الإجابة التي ترونها مناسبة و التي تعبر عن رأيكم .

العناصر والمقومات الأساسية للرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.

الرقم	التفاصيل	نعم	لا
1	يوجد هيكل تنظيمي معتمد لدى مجلس القضاء الأعلى .		
2	توجد بطاقات وصف للوظيفة التي يشغلها الموظف في مجلس القضاء الأعلى .		
3	يوجد تحديد دقيق للمسؤوليات التي يجب على الموظف القيام بها .		
4	توجد قوانين ولوائح وتعليمات واضحة لطبيعة عمل الموظف .		
5	تطبق سياسات تعيين الموظف بشكل موضوعي ونزيه .		
6	وجود و تطبيق معايير دقيقة لقياس و تقييم الأداء.		
7	توجد دائرة مستقلة معنية بالقيام بعملية الرقابة الإدارية على الموظف .		

القسم الثالث : -العملية الرقابية

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

الباب الأول :- عناصر الرقابة الإدارية و مقوماتها في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .

الرقم	التفاصيل	موافق	متردد	محايد
8	يتم اتخاذ القرارات بشكل مركزي وفقا للتسلسل الإداري .			
9	يساعد وجود دليل إجراءات العمل في تحديد واجبات الموظف .			
10	يساعد وجود الهيكل التنظيمي لدى مجلس القضاء الأعلى على تبسيط إجراءات التنقل الوظيفي .			
الفصل الثاني :- القوانين واللوائح التنفيذية (هي مجموعة القواعد والتعليمات والإجراءات التي يصدرها المشرعون و مجلس القضاء الأعلى بهدف تنظيم سير العمل) .				
11	وجود القوانين واللوائح والتعليمات يسهم في تنظم أعمال الموظفين .			
12	تساعد اللوائح والتعليمات في شرح إجراءات العمل .			
13	القوانين واللوائح والتعليمات متوتقة بطريقة يسهل الرجوع إليها .			

الفصل الثالث :- وسائل وأدوات الرقابة الإدارية (هي الطرق التي يتم استخدامها بهدف التأكد من سير العمليات و مدى مساهمتها في تحقيق الأهداف) .

14	يستخدم أسلوب التفتيش المفاجئ للتحقق من سلامة أداء الموظف .
15	تستخدم الملاحظة الشخصية كأداة رقابية .
16	تسهم الملاحظة الشخصية في تحسين الأداء.
17	تهتم الإدارة العليا بموضوعية التقارير بصفتها أداة رقابية مكتوبة .
18	تسهم الجداول الإحصائية في تدعيم التقارير الإدارية .
19	تتضمن التقارير الإدارية مقارنات دورية بين نتائج الفترات الحالية و السابقة
20	تشتمل التقارير الإدارية على توصيات واقتراحات العلاج والتقييم .
21	يوجد صندوق للشكاوى في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .
22	تهتم دائرة التفتيش القضائي بمعالجة الشكاوى بموضوعية .

الفصل الرابع :- سياسات الاختيار والتعيين والترقية . (هي الإجراءات التي يتم من خلالها اختيار و تعيين و ترقية الموظف) .

23	تعتبر بطاقة الوصف الوظيفي الأساس الذي يستند إليه في تحديد شروط شغل الوظائف .
24	يعمل مجلس القضاء الأعلى على الإعلان عن الوظائف العليا الشاغرة على الموظفين قبل الإعلان عنها من خلال وسائل الإعلان المختلفة.
25	يتم اختيار الموظف من خلال إجراءات نزيهة .
26	تلعب الوساطة دورا مهما في عملية التوظيف .
27	تتم عملية تعيين الموظفين حسب شاغر وظيفي حقيقي .
28	يوجد نظام واضح للتسلسل الإداري يعتمد على الكفاءة و المؤهل و الخبرة لدى الموظف .

الفصل الخامس :- النظام الالكتروني والدورة المستندية:- هي الآلية التي يتم تسجيل و سير القضايا من خلالها إما الكترونيا او يدويا.

29	يسهم نظام الميزان المتبع في النظام القضائي في تبسيط عملية سير إجراءات القضايا لدى مجلس القضاء الأعلى .
30	يساعد نظام الميزان في توفير معلومات دقيقة لطالبيها .
31	يسهم نظام الميزان في معالجة المشاكل الناتجة عن عملية التسجيل اليدوي
32	يساعد نظام الميزان في مراقبة الأعمال التي يقوم بها الموظف .

الفصل السادس :- معايير قياس وتقييم الأداء (النموذج الذي يتم من خلاله تقييم عمل الموظف) .

33	يتم صياغة معايير الأداء بالاعتماد على بطاقة الوصف الوظيفي .
34	معايير الأداء مفهومة للموظف .
35	يتم تعديل معايير الأداء إذا تطلب الأمر ذلك بما يتفق مع الواقع .

36	تعد تقارير الأداء بشكل وصفي أي يعبر عنها بصورة إنشائية .		
37	تتم عملية تقييم الأداء بشكل موضوعي من قبل المسؤولين عن عملية التقييم.		
38	تستخدم نتائج تقارير الأداء بشكل أساسي لتوقيع العقوبات .		
الفصل السابع :- وحدة الرقابة الداخلية (الجهة المسؤولة عن مراقبة و تقييم أعمال العاملين في مجلس القضاء الأعلى)			
39	توجد وحدة مستقلة للرقابة الداخلية في مجلس القضاء الأعلى .		
40	تتبع دائرة التفتيش القضائي لأعلى سلطة تنفيذية في مجلس القضاء الأعلى		
41	تتم عملية التفتيش على الموظفين من قبل دائرة التفتيش القضائي فقط .		
42	يتم استشارة دائرة التفتيش القضائي في بعض الإجراءات التي تصعب على الموظف معالجتها .		
43	تهتم الإدارة العليا بالتقارير الصادرة عن دائرة التفتيش القضائي .		
44	عدد المفتشين العاملين بدائرة التفتيش القضائي كافٍ لتحقيق أهداف مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .		

الباب الثاني :- فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية في تحقيق الأهداف المبتغاة في نظام الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .

فاعلية المقومات والإجراءات الرقابية في تحقيق الأهداف المبتغاة من نظام الرقابة :- مدى مساهمة عناصر الرقابة الإدارية في تحقيق الأهداف الموضوعية من أجلها .				
الرقم	التفاصيل	موافق بشدة	موافق	محايد
45	تعمل الرقابة الإدارية على الإبلاغ عن الأخطاء في الوقت المناسب .			
46	تشعر الرقابة الإدارية الداخلية الموظفين أنها ليست لإحباطهم بل لمساندتهم ودعمهم .			
47	تساعد عملية الرقابة في تحسين أداء الموظفين وتطويره بشكل عام .			
48	تساعد الرقابة الإدارية في ضمان كفاءة تطبيق العمل القضائي من الناحية الإدارية .			
49	تساعد الرقابة الإدارية في توفير أدوات حقيقية للمحاسبة والمساءلة .			
50	تساهم العملية الرقابية في التزام الموظف بالسياسات الإدارية المتبعة .			

الباب الثالث :- واقع نظم الرقابة الإدارية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في مكافحة الظواهر السلبية وتفشيها متمثلة في التسبب الإداري، وسوء الإدارة، وضعف الأداء العام وغيرها من الأمور .

الرقم	التفاصيل	موافق	متردد	معارض
51	تسهم الرقابة على أعمال الموظف في المحافظة على حقوق المدعين .			
52	تسهم الرقابة على أعمال الموظف في ضمان دقة وسلامة الإجراءات .			
53	تسهم الرقابة على أعمال الموظف في تحسين وتطوير الأداء وزيادة الانتاج .			
54	تسهم عملية الرقابة على الموظفين في ضمان كفاءة تطبيق القوانين و اللوائح.			
55	تسهم الرقابة على أعمال الموظف في الحد من عملية عدم الالتزام بأوقات العمل الرسمية .			
56	تسهم الرقابة على أعمال الموظف في الكشف المبكر عن الأخطاء .			

الباب الرابع :- معوقات تطبيق نظم الرقابة الإدارية الجيدة و تطويعها لدى مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .

الرقم	التفاصيل	موافق	متردد	معارض
57	عدم وجود موازنة كافية لتحقيق أهداف مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني.			
58	ضعف الإمكانيات البشرية لدى مجلس القضاء الأعلى .			
59	توجد صعوبة في تقييم أداء الموظفين العاملين في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .			
60	عدم إلمام القائمين بالعملية الرقابية بالأساليب الإدارية المتبعة .			
61	عدم اهتمام الإدارة العليا بالتقارير الرقابية .			
62	عدم وضوح بعض المعايير الخاصة بالعملية الرقابية .			
63	صعوبة الرقابة الذاتية عند أداء العمل.			

الباب الخامس :- وسائل و سبل تطوير الرقابة الإدارية الداخلية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .

الرقم	التفاصيل	موافق	متردد	معارض
64	العمل على تفعيل دور صندوق الشكاوى و متابعته .			
65	ضرورة إطلاع الموظفين على الآلية التي يتم من خلالها تقييم الأداء .			
66	الإطلاع على التجارب المتعلقة بعملية الرقابة الإدارية في البلدان المجاورة.			
67	عقد ورشات عمل بين الموظفين و أعضاء دائرة التفتيش القضائي بشكل دوري.			
68	العمل على استحداث نظام إلكتروني لعملية مراقبة عمل الموظف أسوة بعمله الذي يتم بشكل الكتروني .			
69	العمل على وضع آليات تحفيز لتشجيع الموظفين المتميزين في أعمالهم .			

70- اذكر أي أسباب و معوقات جوهرية أخرى ترى أنها تعوق تطبيق و تطوير نظم الرقابة الداخلية في مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ؟

.....

.....

.....

.....

مع تقبل فائق الاحترام

ملحق رقم (2)

قائمة بأسماء المحكمين

الجامعة	الصفة	الاسم	الرقم
جامعة بوليتكنك فلسطين	أستاذ مساعد	د . مروان جلعود	1
جامعة الخليل	دكتوراه في الرياضيات	د . بدر الجودي	2
جامعة الخليل	دكتوراه في الإدارة	د . محمد الجعبري	3
جامعة الخليل	دكتوراه في التسويق	د . يوسف أبو فارة	4
جامعة القدس المفتوحة	دكتوراه في المحاسبة	د . مجدي الكبيجي	5
جامعة القدس المفتوحة	عضو هيئة تدريس	د . فضل عيده	6
جامعة الخليل	ماجستير في اللغة العربية	د . اسحق الجعبري	7

ملحق رقم (3)
كتاب الموافقة على توزيع الاستبانة

State Of Palestine
Judicial Authority
Courts Administration



دولة فلسطين
السلطة القضائية
إدارة المحاكم

الرقم: 5157/21
التاريخ: 2013/11/26
المرفقات:

سعادة القاضي أحمد الطوباسي المحترم،
رئيس محكمة بداية الخليل
تحية طيبة وبعد ...

الموضوع: البحث العلمي للموظف بهاء لوط الجعبري

بالإشارة الى كتاب رئيس لجنة الدراسات العليا وعميد كلية التمويل والإدارة رقم م خ/105 ات
د/2013 بخصوص الموظف المذكور أعلاه ، اعلم سعادتكم بأن معالي رئيس مجلس القضاء
الاعلى وافق أن يقوم الموظف بهاء الجعبري بتوزيع الإستبيان على عينة الدراسة من الفئة
المستهدفة علماً أن الفئة المستهدفة هم موظفين السلطة القضائية وتحديداً (رؤساء الأقسام).

مع الامتثال والتقدير

القاضي عماد مسودة

رئيس إدارة المحاكم



الملحق رقم (4)

قائمة بأسماء عينة الدراسة

Judicial Authority
Courts Administratoin



دولة فلسطين
السلطة القضائية
إدارة المحاكم

الرقم: 5436 / 21
التاريخ: 2013/12/10
المرفقات:

سعادة رئيس محكمة بداية الخليل المحترم

تحية طيبة وبعد ...

الموضوع: أسماء الموظفين الطاعين على درجة مدير C فما فوق

بالإشارة الى كتابكم رقم 2013/1 بتاريخ 2013/12/1، ارفق طيه اسماء الموظفين الحاصلين على درجة مدير C فما فوق، وذلك من اجل مساعدة الموظف بهاء الجعبري في تحديد عينة الدراسة لإنجاز رسالة الماجستير .

مع الاحترام،،

القاضي محمود جاموس
امين عام مجلس القضاء الاعلى



- نسخة للملف/ر.ب

سعادة رئيس محكمة بداية الخليل المحترم
بهاء الجعبري

2013/12/10
2013/12/10

اسماء الموظفين الحاملين على درجة مدير C فما فوق

الرقم	الاسم	الدرجة
1	فهد عمر سلمان القواسمة	A4
2	احمد فوزي فايز شحادة	A
3	سامر احمد محمد حمدان	A
4	عبد العزيز محمد عايش شبانة	B
5	عبد الرحيم احمد عواد خليفة	B
6	مصطفى جميل سليمان عوده	B
7	دريد عليان محمد عرار	B
8	احمد علي عودة معالي	B
9	اسحق احمد عبد نوفل	B
10	نانلة عبدالله احمد الديك	B
11	سميح احمد محمود شاهين	B
12	جميل درويش حسين زيداني	B
13	عيسى حسين نصر زهران	C
14	سارية عايش عبد الخالق يونس	C
15	رندة عبد السلام سعيد البرغوثي	C
16	محمود محمد محمود السراج	C
17	غناء احمد صالح الخطيب	C
18	سمر ابراهيم حسن السرايخ	C
19	عبد الرحمن احمد الحاج	C
20	لينا عايش عبدالرحمن عياش	C
21	محمد سميح محمد الزربا	C
22	شريف سعدي عبد العفو القواسمة	C
23	جواد يوسف عبد السلام شاهين	C
24	باسمة عبدالحى ابراهيم شحادة	C
25	امير هاشم سلمان القواسمي	C
26	غسان عزمي اسماعيل البكري	C
27	رنا احمد محمد خضر	C
28	فداء رجاء مصطفى اللحام	C
29	نضال يوسف عبد السلام شاهين	C
30	محمد عبد الكريم يوسف السعدي	C
31	محمود عاطف يوسف ابو بكر	C
32	لؤي طلعت محمود هريس	C
33	محمد صالح منير عابد	C
34	محمد داوود يوسف دار خليل	C
35	عالية عيد عيد عودة عبد الهادي	C
36	يحيى صلاح احمد دار عطا	C
37	محفوظ صالح ابراهيم عوض	C
38	طارق محمد عبد الرحيم حمدان	C
39	حيان هاشم مصطفى العبيسي	C
40	رائف ياسر عبد الكريم الخاروف	C

C	معالي عوض يوسف موسى	41
C	سامي حسين رشيد خليل	42
C	ربا ابراهيم توفيق الشريف	43
C	امجد نظمي الحاج داوود	44
C	فارس وصفي رشيد نصار	45
C	مهند محمد رجب الزغير	46
C	عيسى نعيم موسى الشيخ دره	47
C	حاتم سامي محمود الشريف	48
C	اماني محمد عليان صوان	49
C	اياد عبد الطيف صادق ابو سيف	50
C	اشرف محمد سعيد ابو سيفين	51
C	وليد محمد احمد عودة	52
C	مصطفى محمد مصطفى نصار	53
C	منذر شحادة عبد دمج	54
C	محمد عطا حسن الشحاتيت	55
C	محمد صغير عيسى محمود خلاف	56
C	كايد محمد سلمان الدراويش	57
C	لينا رياض صالح خميس	58
C	محمد حسين روبين سمحان	59
C	اسعيد سليم اسعيد عبد الله	60
C	هبة محمد عطية جبر	61
C	رامي نمر راضي حشاش	62
C	جمال مصطفى عبد الرحمن ياسين	63
C	تحسين عبدالله حسن شاهين	64
C	نضال محمد حمد صبح	65
C	خولة عبد الحافظ احمد ابو داغر	66
C	محمود عبد الرحمن ابراهيم سلامة	67
C	رامي ميثال يوسف مسعيد	68
C	حنين مصطفى محمود عليان	69
C	عبد الله مصطفى ابو عيد	70
C	مهند وائل محمد سمور	71
C	ريما الياس جميل حنا	72
C	اسعد ابراهيم عبد الفتاح سعيد	73
C	محمد رياض محمد علاونة	74
C	عامر محمد احمد ناطور	75
C	امجد جهاد نافع عياش	76
C	رنده احمد عبد الله حماد	77
C	جمال عبد الناصر محمد دودين	78
C	شعاع رؤوف ابراهيم از غيبي	79
C	معتصم فخري محمد عمرو	80
C	مونس غسان كامل ابو زينة	81
C	علي رجا توفيق اسعد	82
C	حازم ظاهر عرسان صالح	83
C	عدي ابراهيم عبد الكريم زيود	84

C	دأيلة عوض عبد الرحمن شوملي	85
C	سوسن حسن علي العشيبي	86
C	عماد فتح الله خليل حمد	87
C	عبد الله علي عبد الله صلاح الدين	88
C	نضال زيدان عيسى التلاحمة	89
C	شريف محمود رباح صلاح الدين	90
C	جمال محمد عبد الله ابو عيد	91
C	سها عبد المجيد محمد ابو علان	92
C	ثائر بدر جدوع قرجه	93
C	احمد تيسير عبد الرحمن صلاح	94
C	شذى سمير احمد الحسيني	95
C	عبد الكريم اسعد عبد الكريم الجلاذ	96
C	فارس عزام محمد سباغة	97

ملحق رقم (5)

المقابلة الشخصية

1- من هي الجهة المسؤولة عن عملية الرقابة على الموظفين في مجلس القضاء الأعلى و كيف تتم هذه العملية من وجهة نظرك الشخصية ؟

.....
.....

2- هل تعتقد أن العملية الرقابية تتم بالشكل المطلوب من حيث التوقيت و الإجراءات المتبعة و الأشخاص الذين يقومون بها ؟ و هل تعتقد أنها تساهم في تحسين جودة و إجراءات العمل ؟

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

3- هل تعتقد أن الإدارة العليا لدى مجلس القضاء الأعلى تهتم بالتقارير الناتجة عن العملية الرقابية ؟ و هل تساهم هذه التقارير في عملية التدرج الوظيفي للموظف ؟

.....
.....

4- ما هي أهم المعوقات التي تواجه العملية الرقابية من وجهة نظرك الشخصية ؟

.....
.....

5- ما هي سبل تطوير العملية الرقابية من وجهة نظرك الشخصية ؟

.....
.....

قائمة المراجع

أولاً :- المراجع العربية

أ- القران الكريم

ب- الكتب .

1. أبو حميد، عبد العزيز وفرهود، محمد سعيد ، رقابة ديوان المراقبة العامة -من أبحاث ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية -معهد الإدارة العامة ، ١٩٩٣ .
2. ابن حنبل ،المسند ، الجزء الأول ، دار الحديث ، القاهرة ، الطبعة الأولى، 1995 .
3. ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، دار المعارف .
4. أحمد الصباب وآخرون ، أساسيات الإدارة الحديثة ، الطبعة الثانية . جدة ،المملكة العربية السعودية ، 1423هـ.
5. الأزهرى، محيي الدين، الإدارة من وجهة نظر المنظمة -دار الفكر العربي ، القاهرة، ١٩٧٩ .
6. بدوي، عبد السلام ، الرقابة على المؤسسات العامة، دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة على القطاع العام ووحداته الإنتاجية، مكتبة الانجلو المصرية ، 1965 .
7. توفيق، جميل أحمد ، مذكرات في إدارة الأعمال ، دار الجامعات المصرية ، القاهرة ، 1974 .

8. جزار ، محمد محمد ، المراقبة الداخلية، دراسة تحقيق الرقابة الوقائية ورفع الكفاية الإنتاجية ، مطابع سجل العرب ، القاهرة ، 1974 .
9. جاري ديسلر، أساسيات الإدارة، المبادئ والتطبيقات الحديثة ، تعريب، عبد القادر محمد عبد القادر ودرويش مرعي ، دار المريخ ، الرياض ، ١٩٩٢ .
10. جندي، نجيب ، الأصول العلمية والعملية لمراجعة الحسابات ، مكتبة جامعة طنطا ، ١٩٨١ .
11. حجازي، محمد عباس ،المراجعة ، الأصول العلمية و الممارسات الميدانية ، مكتبة عين شمس ، مصر ، 1981 .
12. حنفي، عبد الغفار ، أساسيات إدارة المنظمات، الدار الجامعية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2000 .
13. دبيان، السيد عبد المقصود محمد - تحليل التكاليف والمنافع في مجالات تقرير وتقييم نظام الرقابة الداخلية - مجلة الإدارة العامة - العدد ٥٦ ، 1987 .
14. درويش، إبراهيم ، الإدارة العامة في النظرية والممارسة ، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة ، ١٩٧٦
15. سقا، السيد احمد، المراجعة الداخلية، الجوانب المالية والتشغيلية ، إصدارات الجمعية السعودية للمحاسبة ، الرياض ، ١٩٩٧ .

16. سيد ، جاد الرب ، تنظيم و إدارة منظمات الأعمال ، منهج متكامل للفكر الإداري و التقليدي و المعاصر

، مصر ، مطبعة العشري ، 2005 .

17. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣ .

18. صالح ، عبد الرحيم ، مبادئ الرقابة المالية ، دار زهران للنشر ، عمان ، 1997 .

19. صالح ، العامري ، طاهر الغابي ، الإدارة و الأعمال ، عمان ، دار وائل للنشر ، الطبعة الأولى ،

2007

20. صباح، عبد الرحمن مبادئ الرقابة الإدارية، المعايير والتقييم والتصحيح ، دار زهران للنشر والتوزيع ،

1997 .

21. صحن، عبد الفتاح - مبادئ وأسس المراجعة علما وعملا - مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، مصر

، ١٩٧١ .

22. عباس ، علي ، الرقابة الإدارية على المال و الأعمال ، مكتبة الرائد العلمية ، عمان، الطبعة الأولى ،

2001 .

23. عباس، علي - الرقابة الإدارية على المال والأعمال في الشركات المساهمة والمؤسسات المصرفية،

مكتبة تلاع العلي ، عمان، الطبعة الأولى ، ١٩٩٥ .

24. عبد الله، خالد أمين ، التدقيق و الرقابة في البنوك ، معهد الدراسات المصرفية ، عمان ، 1998 .

25. عبد الرزاق ، محمد نور الدين ، مبادئ علم الإدارة ، جدة ، المملكة العربية السعودية ، 1404 هـ .
26. عثماوي، إبراهيم علي ، أساسيات المراجعة والمراقبة الداخلية ، مطبعة دار العالم العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦ .
27. علاق، بشير ، أسس الإدارة الحديثة، نظريات ومفاهيم ، دار اليازوري العلمية، عمان ، ١٩٩٩ .
28. غمري ، إبراهيم ، الإدارة دراسة نظرية و تطبيقية مع مجموعة من الحالات العلمية و النظرية و المباريات التدريبية ، دار الجامعات المصرية ، 1982 .
29. كفراوي ، عوف محمود ، -الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق -مطبعة الانتصار لطباعة الأوفس ، الإسكندرية ، مصر ، 1998 .
30. كوتيا، جورج الياس ، التدقيق و الرقابة الداخلية في المصارف ، إتحاد المصارف العربية ، 1986
31. لانز، كارن ، الدليل العملي في توظيف وإدارة الأفراد ، ترجمة، فؤاد هلال ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، ١٩٩٥ ،
32. مسعود، جبران ، الرائد ، المجلد الأول، دار العلم للملايين، بيروت ، ١٩٧٨، ص ٧٤.
33. معاز، حمدي مصطفى ، وظائف الإدارة ، دار النهضة العربية ، 1989 .
34. منال ، طلعت محمود ، أساسيات علم الإدارة ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر ، بدون طبعة ، 2003
35. منيف، إبراهيم عبد الله، الإدارة: المفاهيم، الأسس والمهام، الرياض، دار العلوم ، ١٩٨٠ ، ص ١٥٨

36. موسى خليل، أسس الإدارة المعاصرة، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت لبنان، الطبعة الأولى ،

2005.

37. نور، أحمد -مراجعة الحسابات، من الناحيتين النظرية والعملية - مؤسسة شباب الجامعة ، مصر ،

1992 .

38. وليم توماس و إيمرسون هنكي ، المراجعة بين النظرية و التطبيق ، ترجمة احمد حجاج ، دار المريخ

للتشر ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، ١٩٨٩ .

39. ياغي ، محمد عبد الفتاح ، مبادئ الإدارة العامة ، مطابع الفرزدق التجارية ، الرياض ، ١٩٨٣ .

ت- الرسائل الجامعية .

1. أبو عياش ، إسماعيل ، تقييم واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المؤسسات الخدمية الفلسطينية ،

رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، عام 2000 .

2. أبو هذاف ، ماجد ، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية و الإدارية " دراسة

تطبيقية على المؤسسات الحكومية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية ، غزة ،

فلسطين ، 2006 .

3. جميلي ، علي ، الجنابي ، لؤي ، أثر استخدام نظام الرقابة الداخلية في ظل التشغيل الإلكتروني ،

مشروع تخرج ، جامعة تكريت ، العراق ، 2007 .

4. دبيس ، فضل ، تقويم دور ديوان الرقابة و التفقيش الإداري في تحسين الأداء في الدوائر الحكومية

في الأردن ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمان ، الأردن ، 2000 .

5. سعيد كلاب ، واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2004 .
6. سمر شاهين ، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية في قطاع غزة ، رسالة ماجستير الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2007 .
7. سعود ، موسى، مدى فعالية الدور الرقابي لهيئة الرقابة والتحقق من وجهة نظر القيادات التنفيذية بالوزارات الحكومية رسالة الماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، المملكة العربية السعودية ، ١٤٢١ هـ .
8. عبد الصمد ، عمر علي، دور المراجعة الداخلية في تطبيق حوكمة المؤسسات ، رسالة ماجستير ، جامعة المدينة ، الجزائر ، 2009
9. عبد السلام البدوي ، أثر هيكل نظام الرقابة الداخلية وفقاً لإطار (COSO) على تحقيق أهداف الرقابة ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2011 .
10. الفراونه ، رامي ، " تقويم و تطوير الدور الرقابي لديوان الرقابة الإدارية و المالية في الرقابة على أداء الجامعات الفلسطينية ، رسالة ماجستير ، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين ، 2011 .
11. غامـدي ، سعيد يوسف ، فاعلية الدور الرقابي للمفتشين الإداريين العاملين في إدارات تعليم البنين بالمملكة العربية السعودية ، رسالة الماجستير ، جامعة الملك عبد العزيز، جدة ، المملكة العربية السعودية ١٤١٥ هـ.
12. ماضي، كامل أحمد ، مدى فعالية أساليب الرقابة في المؤسسات العامة في قطاع غزة، (رسالة ماجستير غير منشورة)، قسم إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية ، غزة، فلسطين ، 2004

13. مسترّحي، علي محمد ، العوامل المؤثرة في مستوى إنجاز وحدات الرقابة الإدارية الداخلية في

الدوائر الحكومية الأردنية دراسة ميدانية من وجهة نظر العاملين بتلك الوحدات ، رسالة ماجستير

، جامعة اليرموك، أربد الأردن، 1999.

14. ياسين الخريشة ، مدى فاعلية الرقابة الإدارية الداخلية في الشركات الصناعية الأردنية ، رسالة

ماجستير ، الجامعة الأردنية ، عمان ، الأردن ، 2001 .

ث- المجلات و الدوريات و المؤتمرات .

1. الإستراتيجية الوطنية للعدل و سيادة القانون ، السلطة الوطنية الفلسطينية ، ص 9 ، 2010 .
2. الإستراتيجية الوطنية للعدل و سيادة القانون ، السلطة الوطنية الفلسطينية ، ص 29 ، 2010 .
3. بطمة ، محمد - الرقابة الإدارية، إحدى مقومات الرقابة الداخلية في النظم المحاسبية - من أبحاث ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية-معهد الإدارة العامة ، ١٩٩٣ .
4. تقارير السنوية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني (2003-2013) ، مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني .
5. دور إدارة المحاكم في تعزيز فعالية القضاء ، المؤتمر الأول لإدارة المحاكم ، مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، 2010.
6. جهاد حرب ، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني ، مؤسسة أمان ، 2003 .
7. حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال 2003 ، التقرير السنوي التاسع ، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، رام الله ، شباط ، 2004.
8. حجازي، يوسف ، التشكيلات الحكومية في عهد السلطة الفلسطينية ، مجلة مركز ، التخطيط الفلسطيني ، العدد التاسع والعاشر ، 2003.
9. حويو، إبراهيم محمد مذكرات حول المقومات الأساسية لنظام متكامل للرقابة الداخلية في المشروعات العامة ، من أبحاث اللقاء العلمي حول تقويم نظم الرقابة الداخلية في المشروعات العامة في نطاق التعاون الفني بين الجهاز المركزي للمحاسبات المصري والجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية الليبية - ، طرابلس ، 1991 .

10. مرصد القانوني الثاني لبيان المتغير في وضع العدالة في فلسطين ، مؤسسة مساواة ، ص 131 ،

2012

11. مريض، علي عبد السلام -مذكرات حول المفاهيم الأساسية للرقابة الداخلية في المشروعات العامة -من

أبحاث اللقاء العلمي حول تقويم نظم الرقابة الداخلية في المشروعات العامة في نطاق التعاون الفني بين

الجهاز المركزي للمحاسبات المصري واللجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية الليبية -طرابلس ،

. 1991 .

12. معهد الأمريكي للمحاسبين، الرقابة الداخلية، عناصر النظام المتكامل وأهميته لكل من الإدارة والمرجع

الخارجي، تقرير لجنة إجراءات المراجعة الخاصة -تعريب وتقديم، د. محمد عباس حجازي ، ١٩٨١ .

13. هيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، التقرير السنوي الثامن ، آذار 2002 .

14. يوسف، درويش عبد الرحمن -واقع استخدام الأساليب الكمية في تحليل المشكلات واتخاذ القرارات، دراسة

ميدانية للقطاع الحكومي بدولة الإمارات العربية .المتحدة -مجلة الإدارة العامة - العدد ٧٣ - يناير

.١٩٩٢

ج- القوانين

1- القانون الأساسي الفلسطيني ، لسنة 2003

2- قانون العمل الفلسطيني ، رقم (7) لسنة 2000 م .

3- قانون السلطة القضائية ، رقم (1) لسنة 2002 .

4- قانون السلطة القضائية رقم (15) ، لسنة 2005 .

5- قانون تشكيل المحاكم النظامية ، رقم (5) ، لسنة 2001 .

ح- المواقع الإلكترونية .

- 1- موقع الإدارة العامة للرقابة الداخلية الفلسطيني ، www.mof.gov.ps
- 2- موقع مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني ، www.courts.gov.ps
- 3- موقع ديوان الرقابة المالية و الإدارية الفلسطيني ، www.saacb.ps
- 4- موقع مؤسسة مساواة ، www.musawa.ps
- 5- موقع مؤسسة أمان ، www.aman-palestine.org
- 6- موقع الجامعة الأردنية ، www.ju.edu.jo
- 7- موقع جامعة بيرزيت ، www.birzeit.edu
- 8- موقع جامعة النجاح الوطنية ، www.hebron.edu
- 9- موقع جامعة الخليل ، www.hebron.edu

ثانياً :- المراجع الأجنبية

- 1- AICPA, Statement on Auditing Standards No. 1, op. cit, Paragraph 320.28.
- 2- Biers taker, L, 2004, The Impact of Internal Control on Quality Performance: An Empirical Study, Decision management , Vol. 10, No. 5
- 3- Brink, V.Z. and H. Witt, Modern Internal Auditing: Appraising Operation and Controls, 4th edition, Ronald Press, 1982 .
- 4- Brigham Eugene F., Gapenski Louis C. , Financial Management Theory and practice , FPG International, 1994, Florida, U.S.A .
- 5- Certo Samuel C., Modern Management : quality, ethic, and the global environment, 1989 .
- 6- Fayol Henri, Genera and Industrial Management, New York: Pitman Publishing Corporation, 1949 .
- 7- Koontz H., and O'Donnell C., Principles of Management , New York : McGraw, Hill Book Co., 1968
- 8- Natan Morelo , THE IMPORTANCE OF INTERNAL CONTROL IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION , WASHINGTON .usa . 2011
- 9- Smith, David; Jones, Deborah, Strengthening Internal Controls, Armed Forces Comptroller, Vol. 45 Issue 3, Fall2000, p39, 3p. (Electronic Copy), <http://www.butler.edu/library/> (8.4.2002) .
- 10- Swanson, Richard W. , Internal controls: Tools, not hoops , Strategic Finance, Sep99, Vol. 81 Issue 3, p6, 4/5p. (Electronic Copy), [http://www.butler.edu/library/\(19.4.2002\)](http://www.butler.edu/library/(19.4.2002)).
- 11- Williams , chuck management , Cincinnati , Ohio , south-western publishing , 2000.