Internal control, reporting failures and lack of scientific methodology for reporting – Status of the Al- Bireh- Palestine municipality –

Ziyad Said Al- Tawil

Abstract: The question that the research seeks to answer is the relationship of good supervisory administrative reports to achieving the goals of the organization, and helping managers to show the spirit of work interest in making their administrative decisions and taking those decisions away from their personal aims and interests. The scientific and applied importance of research appears in an attempt to shed light on the importance of internal control and its correct scientific and technical reports in developing and maximizing the benefit of the organization.

The researcher applies his hypotheses to the municipality of Al- Bireh- Palestine as an applied case and studies the monitoring reports from the beginning of 2013 until the beginning of 2020 and the violations that were shown or not shown by the supervisory reports in some of the decisions taken at the time and whether the weakness of these reports had a role in the growth and increase of violations and deviation from the regulations and the policies in place at the time or not. The research assumes in general that the more supervisory reports are prepared in a wrong way technically and administratively, with the knowledge or ignorance of the source of those reports, the more deviation the administration and its decisions are from the course, objectives, laws and policies set for this organization.

Keywords: Internal Control- Audit Reports- Al- Bireh Municipality- Scientific Methodology for Supervisory Reports.

الرقابة الداخلية وإخفاقاتها في إعداد التقارير وغياب المنهجية العلمية لإعداد التقارير – حالة بلدية البيرة – فلسطين –

زياد سعيد الطويل

المستخلص: التساؤل الذي يسعى البحث للإجابة عليه هو علاقة التقارير الإدارية الرقابية الجيدة بتحقيق أهداف المنظمة ورفع مستوى العاملين بها ومساعدة المدراء على التحلي بروح مصلحة العمل في اتخاذ قراراتهم الإدارية واخذ تلك القرارات بعيدا عن الأهواء والمصالح الشخصية لهم.

تظهر الأهمية العلمية والتطبيقية للبحث لمحاولة القاء الضوء على مدى أهمية الرقابة الداخلية وتقاريرها العلمية والفنية الصحيحة في تطوير وتعزيز الفائدة من المنظمة.

ويقوم الباحث بتطبيق فرضياته على بلدية البيرة – فلسطين كحالة تطبيقية ودراسة التقارير الرقابية في الفترة نهاية عام 2013 م إلى بداية 2020 م والتجاوزات التي أظهرتها أو لم تظهرها التقارير الرقابية في بعض القرارات المتخذة حينها وهل كان لضعف هذه التقارير دور في نمو وازدياد التجاوزات والانحراف عن اللوائح والسياسات المعمول بها وقتها أم لا؟

ويفترض البحث بشكل عام انه كلما كانت التقارير الرقابية معدة بطريقة خاطئة فنيا وإداريا بعلم أو بجهل مصدري تلك التقارير كلما ازداد انحراف الإدارة وقراراتها عن مسار وأهداف وقوانين وسياسات المرسومة لهذه المنظمة.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الداخلية – التقارير الرقابية – بلدية البيرة- المنهجية العلمية للتقارير الرقابية

الفصل الأول: الإطار العام للبحث

1.1 المقدمة

إن الرقابة الداخلية لا بد وان تتضمن كل ما يسيطر على المخاطر المحتملة التي قد تواجهها الوحدة الإدارية وعبر نظام محكم لكونه القلب النابض للرقابة الداخلية، وذلك لتحقيق اهداف الوحدات الإدارية بكفاءة وفعالية وتحقيق الامتثال للوائح والقوانين والسياسات والتي تحمي النظام بأكمله من التجاوزات والاطفاء والتي تقع من افراد وإدارات تخدم منفذها فقط بصرف النظر عن الاضرار الواقعة على فئات واشخاص بأعينهم.

وهذه التصرفات والتجاوزات انما تقع من تجاوزات رئيس البلدية وانحراف قراراته عن النظم واللوائح ولغياب قطاع الرقابة الداخلية بأكمله سواء كان هذا الغياب بقصد أو بدون قصد مما يضع البلدية على حافة الخطر وتدفعها بقوة نحو الفشل الذي يظهر جليا على تصرفات وسلوك العاملين بتلك المنظمات.

ويركز هذا البحث على إخفاق بعض الجهات الإدارية في إعداد التقارير الرقابية بشكل علمي صحيح والتي توضح التجاوزات والقرارات التي تنحرف عن اهداف المنظمة من تعظيم الانجازات وتقليل الهدر وفعالية الاداء إلى اهداف ورغبات واحلام متخذي تلك القرارات.

كذلك تأخر الاجهزة الرقابية في اصدار تقاريرها وعدم الاستفادة من خبرات الاجهزة الرقابية العليا في فلسطين كديوان الرقابة المالية والإدارية واصرار رئيس بلدية البيرة والرقابة الداخلية على تشويه الحقائق وعدم موضوعية نقل المعلومة للإدارة بشكل سليم.

وقد قام الباحث بدراسة تلك الفرضيات واختبارها بشكل دقيق من خلال دراسة التقارير الرقابية المصدرة ومدى ملاءمتها ومطابقتها للقوانين.

وإذ يقدم الباحث هذا البحث إذ يرجو به الافادة للقارئ بشكل عام وللمختصين في الجهات المسؤولة عن الرقابة الداخلية بشكل خاص آملا في اتخاذ خطوات نحو تحقيق اهداف المنظمة من خلال قسم الرقابة الداخلية.

1.2 مشكلة الدراسة

نتيجة لتطور نوعية الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية في الوحدات المحلية وامتداد تلك التطورات والتوسعات على قطاع عريض من المستخدمين سواء المباشرين أو غير المباشرين كالمستثمرين والبنوك.... الخ.

وحفاظا على استمرار النظام الإداري في اصدار تقارير رقابية جيدة المحتوي وبأسلوب علمي برزت الحاجة إلى الربط بين هذه التقارير وجودتها ومدى ملاءمتها للواقع وبين اظهار الانحرافات والتجاوزات في النظم واللوائح والقوانين السارية والمعتمدة من الجهات العليا حفاظا على مصالح المواطنين وحقوقهم سواء العاملين بالقطاعات الحكومية أو المراجعين لخدماتهم في تلك الوحدات (Heba Shaheen; 2015: p22-23)

وقد برزت الحاجة إلى مثل تلك الدراسة لما لها من أثر واضح في ايضاح مفاهيم الرقابة الداخلية السليمة ودور التقارير الرقابية في الحفاظ على الكيان الإداري من الانحراف والانخراط في الرغبات والاحلام الشخصية ضاربين عرض الحائط بالمصالح العامة والموجودة في ثنايا وقوانين وسياسات تلك الجهات.

ولوجود نظام رقابي فعال لا بد من دراسة مخرجات النظام الرقابي والمتمثل في التقارير الرقابية ليس فقط ذلك بل دراسة مدى جودة وملاءمة تلك التقارير الرقابية للمعايير والاسس المتبعة حتى تكون تقارير موضوعية وبناءة مانعة للانحرافات بشكل جدي بعيدا عن الأهواء والمصالح الشخصية وبما يضمن منع أو الحد من الانحرافات والتجاوزات في تلك الوحدات الإدارية. (أحمد: 412011)

ومن ثم تتمثل مشكلة الدراسة في السؤال الرئيس التالي:

ما مدى وجود علاقة بين جودة التقارير الرقابية ودورها في منع التجاوزات والانحرافات في القرارات الإدارية ويتفرع منها الاسئلة التالية:

- 1- ما مدى وجود علاقة بين جودة التقارير الرقابية وبين بيئة الرقابة؟
- 2- ما مدى وجود علاقة بين تقدير المخاطر وجودة التقارير المالية؟

1.3 أهداف الدراسة

يتمثل الهدف الرئيس لهذه الدراسة في التعرف على مدى العلاقة بين عناصر الرقابة الداخلية وجودة التقارير المالية (ببعضها) الملاءمة، والتمثيل (الصادق) في الجهات الإدارية الحكومية ومدى علاقة تلك الجودة بتوضيح الحقائق والانحرافات كحالة تطبيقية على بلدية البيرة - فلسطين وتنبثق منها اهداف فرعية مثل

- 1- بيان العلاقة بين بيئة الرقابة وجودة التقارير المالية (ببعضها) الملاءمة والتمثيل (الصادق)
- 2- بيان العلاقة بين تقييم المخاطر وجودة التقارير المالية (ببعضها) الملاءمة والتمثيل (الصادق)

1.4 فرضيات الدراسة

نظرا للدور الذي تلعبه إدارة الرقابة الداخلية كاداة فاعلة في الجهات الحكومية والإدارية للحد من تعرض تلك الجهات للانحراف عن القوانين واللوائح والنظم المعتمدة من قبل رؤساء البلديات فقد قام الباحث بصياغة الفرضية الرئيس التالية:

الفرض الرئيس:

توجد علاقة طردية موجبه بين عناصر جودة التقارير الرقابية الإدارية (الملائمة والتمثيل الصادق) وبين تناقص الانحراف عن اللوائح والنظم والقوانين في تلك الوحدات.

ويتفرع من هذه الفرضية الرئيسية الفرضية التالية:

توجد علاقة طردية موجبة بين عناصر نظام الرقابة الداخلية (بيئة الرقابة تقدير الخطر الانشطة الرقابية) وجودة التقارير الرقابية (الملائمة والتمثيل الصادق) في بلدية البيرة - فلسطين

1.5 أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في اظهارها العوار في قرارات (وبخاصة قرارات غلاء المعيشة) رئيس بلدية البيرة في فترة البحث وأسباب ذلك العوار ومن اهم أسباب ذلك عدم وجود نظام رقابي داخلي فعال وصادق (متمثل في وحدة الرقابة الداخلية في بلدية البيرة) ومخرجاته وهي التقارير الرقابية في اي جهة إدارية والذي يعود بالمنفعة حال وجوده بفعالية على كل من:

- 1- الوحدة الإدارية ذاتها: من حمايتها من التجاوزات الإدارية عن اللوائح والقوانين وبالتالي تقليل تكلفة ومشاكل الوحدة القانونية امام الجهات الاخرى والعاملين بها.
- 2- الإدارة ذاتها: حيث أن تلك التقارير وان كانت مانعة لحدوث الانحرافات في الإدارة الا انها ايضا كاشفة لها وبالتالي يمكن تجنب القرارات الخاطئة (عن غير قصد أو دراية).
- 3- المستثمرين الحاليين والمرتقبين في المدينة محل الدراسة: كون أن هؤلاء المستثمرين (في العقار مثلا) يبحثون عن الاستقرار في القرار الإداري للوحدات المحلية وعدم انحراف تلك القرارات لمصالح وأهواء متخذيها.

- 4- الممارسين لمهنة التدقيق: حيث أن وجود نظام رقابي فعال وهادف قوي يقلل من اجراءات الرقابة اليومية الامر الذي يؤدي إلى اعمال اكثر فعالية وكفاءة للإمكانات المتاحة من الوحدة الإدارية وخاصة الامكانات المالية المقدرة بالموازنة العامة لها (Al-shetwi. (2011) p200)
- 5- الباحثين والدارسين: تقديم فائدة للجهات الاكاديمية من باحثين ودارسين للمسائل الرقابية في الجهات الحكومية حيث أن البحث يعد مرجعا قويا لعناصر الرقابة الداخلية وعلاقتها بإصدار تقارير قوية وفعالة وصادقة.

1.6 متغيرات الدراسة

متغير المستقل وهو جودة التقارير الرقابية (الملائمة والتمثيل الصادق) ومتغير تابع وهو مدي النجاح أو الفشل في كشف الانحرافات الإدارية.

1.7 مجتمع وعينة الدراسة

يتمثل مجتمع الدراسة في القرارات المتخذة ببلدية البيرة- فلسطين في الفترة من نهاية 2013 م إلى بداية 2020 م

تشمل العينة معظم القرارات المتخذة حيال فصل أو ترقية أو مكافئات وخلافة وتشمل على المدراء ورؤساء الاقسام والمراقبين الداخليين في بلدية البيرة وممثلين وزارة الحكم المحلي- فلسطين.

1.8 حدود الدراسة

- حدود موضوعية: اقتصرت هذه الدراسة على الوقوف على العلاقة بين عناصر الرقابة الداخلية والتقارير الرقابية ببعديها (الملائمة والتمثيل الصادق) ومدي كشف الانحرافات الإدارية في القرارات.
- حدود بشرية: المدراء ورؤساء الأقسام المدقق الداخلي والرقابة الخارجية الحكومية.
- حدود مكانية: تركزت هذه الدراسة على القرارات المتخذة في بلدية البيرة - فلسطين وما اعقبها من تقصير من جهة وزارة الحكم المحلي.

- حدود زمنية: سيتم تطبيق هذه الدراسة في الفترة من نهاية 2013 م إلى بداية 2020 م

9.1 الإطار النظري والدراسات السابقة

- أ- وفيه يتم التطرق إلى إيضاح مفهوم الرقابة الداخلية أهدافها وخواص ومزايا وإجراءات الرقابة الداخلية ومدى الاستقلالية التي يتمتع بها المدقق الداخلي.
- الإطار النظري لهذه الدراسة يدور حول الرقابة الداخلية وإخفاقاتها في إعداد التقارير وغياب المنهجية العلمية لإعداد التقارير وقد تم توضيح العلاقة بين التقارير الإدارية الرقابية الجيدة في الحد من المخاطر التي تواجه الوحدة الإدارية عبر معايير علمية في كتابة وإصدار تلك التقارير.
- كذلك التقارير الرقابية المبنية على تقييمات شخصية بعيدة عن الواقع ودورها في دفع الوحدة الإدارية نحو الفشل الإداري.
- وتم طرح تساؤل حول مدى العلاقة بين جودة التقارير الرقابية وعلاقة ذلك بالحد من المخاطر التي تواجه الوحدة الإدارية
- ب- الجانب العملي: ويتضمن دراسة واقع الرقابة الداخلية في بلدية البيرة - فلسطين ودورها بالاعتماد على أعمال وتقارير صدرت خلال المدة من 2013 إلى 2020 وأجراءات العمل المتبعة وقتها (الرشيدي (2012) ص 41).

10.1 مبررات الدراسة

- هناك ثلاث مبررات دفعت الباحث لتقديم البحث وهي
- 1- إيجاد العلاقة التي تربط التقارير الرقابية مع انحرافات الإدارة عن القوانين واللوائح وأشهرها للاستفادة منها في الوحدات الإدارية.
  - 2- رغبة الباحث من خلال خبرته وعمله في إيجاد أسباب إخفاق الرقابة الداخلية في الحد من انحراف القرارات الإدارية ببلدية البيرة - فلسطين
  - 3- حل مشكلة انحراف قرارات إدارة بلدية البيرة - فلسطين من منطلق تقارير الرقابة الداخلية ذات الاسس والمعايير السليمة حتى لا يستمر الانحدار في تقييم فاعلية المنظمة وقدرتها على تحسين الاداء.

ثانياً- الدراسات السابقة

- الدراسة الاولى: إبراهيم إسحاق نسمان (دور إدارات الرقابة الداخلية في تفعيل مبادئ الحوكمة -دراسة تطبيقية على قطاع المصارف العاملة بفلسطين (رسالة ماجستير، تخصص محاسبة وتمويل، الجامعة الاسلامية بغزة، 2009).
- حاول صاحب هذا البحث الإجابة على التساؤل الرئيسي: " دور إدارات المراجعة الداخلية في تفعيل مبادئ الحوكمة في المصارف العاملة في فلسطين.
- ويختلف البحث الحالي عن هذه الدراسة بان الباحث يركز على الوحدة الإدارية في الجهة الحكومية ويستخلص النتائج من خلال التطبيق على أحد تلك الوحدات.
- الدراسة الثانية: أثر التحول الالكتروني في تعزيز الرقابة الداخلية في وزارة الصحة الفلسطينية رسالة ماجستير كمال احمد الشريف -(رسالة ماجستير، تخصص مراجعة ومراقبة، الجامعة الاسلامية بغزة، 2011)
- حاول الباحث الإجابة على التساؤل حول التحول إلى نظام الكتروني واستخدامه من قبل العاملين بالشركة وأثره على الرقابة الداخلية كمثال تطبيقي وزارة الصحة الفلسطينية.

وتختلف تلك الدراسة عن الدراسة الحالية حول نقطة تطبيق النظام الالكتروني وتتشابه في مدي قوة وتأثير نظام الرقابة الداخلية في التقارير الالكترونية الجديدة.

الدراسة الثالثة واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي: دراسة ميدانية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة (الجامعة الإسلامية - غزة) رسالة ماجستير 2004 قامت تلك الدراسة بتحليل وتوصيف ادوار الاجهزة الرقابية في بعض وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية تحليلًا وافيًا وتختلف عن الدراسة الحالية بأنها لا تركز على التقارير الرقابية المصدرة من تلك الجهات وأثر تلك التقارير على جودة القرارات المصدرة. الدراسة الرابعة دور الرقابة الداخلية في تشخيص حالات الفساد المالي (واقع ومعوقات) كلية الاعمال جامعة الشرق الاوسط قسم المحاسبة والتمويل دراسة ميدانية على واقع الشركات الصناعية المدرجة في بورصة عمان 2015 إعداد اسعد جاسم خضير الكروي. (Biddle, 2009:122)

قامت تلك الدراسة بتحليل وتوصيف الرقابة الداخلية في الشركات الصناعية ببورصة عمان وأثر تلك الاجهزة الرقابية في الحد من التجاوزات المالية في تلك الشركات وتختلف عن الدراسة الحالية بأنها لا تركز على التقارير الرقابية المصدرة من تلك الجهات وأثر تلك التقارير على جودة القرارات المصدرة. الدراسة الخامسة: العلاقة بين عناصر الرقابة الداخلية وجودة التقارير المالية (دراسة ميدانية على المصارف العاملة في قطاع غزة) الجامعة الاسلامية بغزة ديسمبر 2017 الباحثة يسرى محمد موسى ابو سعيد كلية التجارة قسم المحاسبة والتمويل وقد قامت هذه الدراسة بتغطية عناصر الرقابة الداخلية بشكل عام والتطبيق على المصارف العاملة في غزة وعلاقة تلك العناصر بجودة التقارير وتختلف هذه الدراسة عن الدراسة الحالية كونها تركز على المصارف بشكل عام.

الفصل الثاني: مشاكل بلدية البيرة- فلسطين

2.1 الرقابة الداخلية

ان الرقابة الداخلية تعتبر من الركائز الاساسية لأي مؤسسة سواء المؤسسات الاهلية أو المؤسسات الحكومية فهو جزء هام لتقييم الوحدة وتوجيه عملياتها بشكل موثوق به وبفاعلية. ويقع على عاتق الإدارات الحكومية اقامة نظام سليم للرقابة الداخلية والمحافظة على هذا النظام (حماد. (2006). ط21)

وهناك عدة تعريفات للرقابة الداخلية نوجزها في التعريفين التاليين

حسب منظمة الخبراء المحاسبين والمحاسبين المعتمدين الفرنسية (OECCA) نظام الرقابة الداخلية «هو مجموعة من الضمانات التي تساعد على التحكم في المؤسسة من أجل تحقيق الهدف المتعلق بضمان الحماية، والإبقاء على الأصول ونوعية المعلومات وتطبيق تعليمات المديرين وتحسين الحماية، ويبرز ذلك بتنظيم، وتطبيق وإجراءات نشاطات المؤسسة من أجل الإبقاء على دوام العناصر السابقة. (البلداوي (2011). 180)

حسب الهيئة الدولية لتطبيق المراجعة (IFAC) التي وضعت المعايير الدولية للمراجعة (IAG) فإن « نظام الرقابة الداخلية يحتوي على الخطة التنظيمية، ومجموع الطرق والإجراءات المطبقة من طرف المديرين، بغية دعم الأهداف المرسومة لضمان إمكانية السير المنظم والفعال للأعمال. (جاسم. (2014) ص223)

هذه الأهداف تشمل على احترام السياسة الإدارية، حماية الأصول، رقابة واكتشاف الغش والأخطاء تحديد

مدى كمال الدفاتر المحاسبية وكذلك الوقت المستغرق في إعداد معلومات ذات مصداقية (Heba, 2015:122)

وبالتطبيق على بلدية البيرة - فلسطين نجد أن هناك عدة تجاوزات في اتخاذ بعض القرارات من رئيس البلدية وخاصة المالية منها سنورها الان ولكن قبل أن نوردها لا بد من الربط بين اصدار تلك القرارات وموقف

الرقابة الداخلية (رقابة سابقة لاتخاذ القرار متمثلة في وزارة الحكم المحلي) وصدرت تلك القرارات رغما عن ذلك وبالتالي فإن دور الرقابة الداخلية في اعتماد هذه القرارات يكاد يكون منعدم ومن هذه القرارات.

بداية عام 2018 م أصدر رئيس البلدية قرار بصرف زيادات للموظفين على بند "غلاء معيشة والمبلغ كان يفوق نسبته المقررة لدى الحكومة، وأحيانا كان يتم سداد غلاء معيشة مرتين في ذات السنة، كما كان يتم صرفها دفعة واحدة بآثر رجعي عن السنوات الثلاث السابقة.

كما وتم فصل بعض من شارك في هذا الموضوع، وهم موظفين اثنان التزموا بتنفيذ قرارات المجلس المصادق عليها من قبل وزارة الحكم المحلي بخصوص غلاء المعيشة. ومن الملاحظ أن ارتفاع الرواتب داخل البلدية وصل إلى حد مبالغ فيه، بفعل رئيس البلدية الحالي. (المشهداني، 2012: 110).

مما يدفعنا للتساؤل أين دور الرقابة الداخلية متمثلة في وزارة الحكم المحلي ووحدة الرقابة الداخلية في الحد من هذه القرارات من جانب رئيس البلدية والتي تخالف القوانين واللوائح المعتمدة من قبل وزارة الحكم المحلي وكذلك الإحصاء المركزي؟ وأين تقارير الرقابة التي نهت الإدارة والمجلس البلدي في حينه؟

وهذا يعني أنه لا توجد الضمانات التي تساعد على التحكم في المؤسسة من أجل تحقيق الهدف المتعلق بضمان الحماية، والإبقاء على الأصول وتطبيق التعليمات الصادرة عن وزارة الحكم المحلي وتحسين الحماية، ويبرز ذلك بعدم تنظيم، أو تطبيق إجراءات ونشاطات البلدية السليمة في هذا الصدد.

وبالرجوع إلى التحقيقات في هذا التجاوز افاد أحد المفصولين وهو مدير البلدية أن هذا القرار (الفصل) جاء بناء على تصفية حسابات شخصية بصرف النظر عن السبب.

وبمراجعة الموقف للحكم على دور الرقابة الداخلية نجد أن رئيس البلدية الحالي كان عضو مجلس بلدية البيرة منذ نهاية عام 2005، وكان عضوا في لجنة مطالب العاملين وعضو لجنة حوار مع لجنة العاملين وعضو اللجنة المالية والإدارية والقانونية، وعضو لجنة المتابعة اليومية لأعمال البلدية، وعضو لجنة تطبيق النظام وعضو لجنة التسكين، وهو الذي نشر الاعلام الفلسطيني- وكالة وفا- تصريحاً يحث رئيس البلدية في عام 2012 م على الاستجابة لمطالب العاملين- وان خالفت النظام.

اذن مع كل هذه المناصب تعني أنه كان على اطلاع وصادق على جميع القرارات المتخذة من قبل البلدية ومجلسها مما يبعد سبب الغبن والجهل بالقرارات من قبله وأنه كان مشاركاً في صنع القرار وفي اصراره على الامعان في مخالفة النظام وقتها. وبالرجوع إلى وزارة الحكم المحلي نجد أن موقفها غير سليم ولا ينسجم مع قانونية الاجراءات التي اتخذها المجلس وبالأخص أنها قامت بالمصادقة على تلك القرارات وكانت صاحبة السلطة الوصائية والولائية منذ الأعوام 2009 م حتى نهاية 2012 م.

هنا من اتخذ القرار وهو وزارة الحكم المحلي بناء على تقارير الهيئات الرقابية بها (رقابة لاحقة للقرار) مما يوجه بقصور دور الرقابة الداخلية في البلدية في اعمالها.

والبحث الحالي يهدف إلى (ولا يحقق في) الحكم على دور اشخاص بأعينهم في هذا القرار بقدر ما يبحث عن الأسباب التي ادت إلى هذا التجاوز ومن الواضح جداً أن أهم سبب هو قصور دور الرقابة الداخلية في اظهار أو محاولة إيقاف مثل هذه القرارات من قبل البلدية متمثلة في رئيسها، فالتقارير المصدرة وقتها لا تظهر هذا التجاوز في القرار ربما لأسباب فنية بالتقرير.

اذن أين كان موضع هدر المال العام الذي اتهم به المدير؟ والذي انتهت صلاحياته وعلاقته بالدائرة المالية منذ شهر ايار 2012 م ولم يعد له أي علاقة قانونية بالدائرة.

ووفق تقرير لوحدة الرقابة الداخلية في بلدية البيرة، الذي أظهر فساداً مالياً وإدارياً في بعض الجوانب التي تخص عمل البلدية وخصوصاً في قضية صرف غلاء المعيشة. فان هذا التقرير لم يوقف هذا القرار ذو الاثر المالي داخل البلدية.

ان هدر المال العام لا يتوقف على الرواتب والعلاوات داخل البلدية، فخلال المجالس البلدية السابقة، نفذت البلدية عدة مشاريع أهدر في ميزانيتها مبالغ باهظة، بسبب تجاوزات فنية وإدارية.

2.2 بيئة الرقابة

" يقصد بها موقف الإداريين وموظفي الإدارة وسلوكياتهم ووعيهم بأهمية نظام الرقابة الداخلية، وهذه المواقف تنشئ من فلسفة الإدارة نفسها وأسلوبها، بالإضافة إلى الروح المعنوية للموظفين وكفاءتهم، بالإضافة إلى العلاقة بين المسؤولين وأفراد الإدارة نفسها (MCnally (2013) p6)

وتعتمد بيئة الرقابة على عدة مبادئ وهي

1- قيم النزاهة وأخلاقيات العمل العامة (Pfister (2011).p600)

2- ممارسة مسؤولية الرقابة

3- الهيكل التنظيمي ومسؤوليته وسلطاته

4- الالتزام بالكفاءة

5- المساءلة القانونية

سيتم التركيز في هذا البحث في جزئية بيئة الرقابة على البند الاول قيم النزاهة واخلاقيات المهنة العامة والبند الثالث وهو الهيكل التنظيمي ومسؤولياته

1- قيم النزاهة واخلاقيات العمل العامة

بتحليل التجاوز والاحداث المرتبطة به نجد أن الإدارة نفسها واسلوبها لا يدفع العاملين بمجال الرقابة الداخلية إلى اقسام اخرى من العمل بسلوك وظيفي واعى بل ربما نجده في كثير من الاحيان غير مكترث بالهدر في المال العام الحاصل من تلك القرارات اذ أن الإدارة هي المسؤولة عن بث روح وقيم المراقبة الداخلية بين موظفيها.

واذا التزمت إدارة الرقابة الداخلية في اي وحدة إدارية بقيم النزاهة واخلاقيات العمل في تقاريرها الصادرة الرسمية فربما وجدنا قرارات افضل في بلدية البيرة - فلسطين والذي دفع الباحث إلى الاعتقاد بهذا الاتجاه هو طريقة الية التعامل في قضية الادعاء بصرف علاوات مالية مخالفة للنظام من قبل المجلس البلدي وتنفيذها من الطواقم الفنية حيث نجد أن الرقابة الداخلية تجاهلت دور المدير المالي الجديد المعين اواخر العام 2017 م والذي مارس نفس المخالفات وتتغافل عن دور القائم بأعمال الدائرة المالية منذ منتصف العام 2012 م وكأن الموضوعية والمصدقية خيارية.

واذ نضع بين يدي القارئ تلك الملاحظة في هذا البحث ربما يتم تجاوزه في الإدارات المختلفة بعد ذلك، حيث اننا نجد أن بيئة الرقابة غير فعالة لإصدار تقارير وقرارات قوية تمنع من تلك التجاوزات.

ومن المشروعات التي تسببت للبلدية في خسائر مالية كبيرة، نتيجة أخطاء في تنفيذ البناء، في مشروع مجمع المنارة التجاري الذي تم افتتاحه في العام 2018 بأجمالي تكاليف بلغت نحو 22 مليون شيقل، وهو المشروع الذي أثار جدلاً واسعاً والسبب عدم ملاءمة المواد للأغراض التي تأسس البناء من أجلها.

وبمتابعة المشكلة من جانب الباحث وجد أن الخلل يكمن بداية في مرحلة العظم للبناء، حيث لوحظ وجود تسريب مياه في كافة الطوابق المكونة للمبنى، وبعد البحث تبين وجود مشكلة (تعشيش) باطون وعدة مشاكل في

الحجر والكحلة في واجهة المبنى، ما تسبب في حدوث صدى في حديد التسليح، الذي أدى إلى تسرب المياه من عدة مواقع في طوابق البناية والمكاتب ومرافق المبنى، وموقف السيارات.

ونجد أن التكلفة التي تمت على أعمال الصيانة والإصلاحات لمبنى المجمع جراء هذا الخلل كبيرة قد تتجاوز مليون شيقل. وبوسائل واجراءات غير مدروسة ولا عملية.

يطرح التساؤل مرة أخرى أين دور الرقابة ولجنة الرقابة في المجلس البلدي في هذه التجاوزات في البناء والتسليم؟

وزارة الحكم المحلي هي المرجعية الرسمية وصاحبة الصلاحية الاولى في الرقابة والإشراف على البلديات والهيئات المحلية، وهنا يبرز السؤال أين الوزارة من كل هذه التجاوزات والمخالفات، والملفات؟

وللإجابة على هذا التساؤل من قبل الباحث وبسؤال أحد وكلاء سابقين لوزارة الحكم المحلي أن دور الوزارة ينحصر فقط في الرقابة أو الإشراف على عمل البلديات، حيث افاد بان القانون يقيد عملنا بشكل كبير وليس لدينا صلاحيات، وليس لدينا أدوات لمعاقبة رئيس البلدية غير الفصل، لذا قد نحتاج لتعديل بعض القوانين، خاصة فيما يتعلق بمخالفة رؤساء البلديات أو الأعضاء أو الموظفين للأنظمة والقوانين.

اذن نحن امام اشكالية أخرى في عمل لجان المراقبة داخل الوزارة وهي أن القوانين والأنظمة واللوائح تقيد يد قسم الرقابة الداخلية بالوزارة في اخذ قرارات من شأنها كشف التجاوزات ومحاسبة المسئول وهذا الخلل يقع على عاتق وزارة الحكم المحلي اذ انهم هم المعنيون بإصلاح هذا الخلل والعمل على اصدار قوانين وانظمة لحل مثل هذا العجز.

كما يوجد تقرير صادر من ديوان المراقبة المالية والإدارية للعام 2018-2019، كشف أن تفشي الفساد والاختلاسات والتجاوزات داخل الهيئات المحلية، بسبب وجود ثغرات في الأنظمة المالية والإدارية المتبعة فيها، والتي تسببت في قيام بعض موظفيها باستغلال تلك الثغرات لمصالحهم الشخصية، وتحقيق مكاسب أخرى، ما يؤدي في نهاية الامر إلى هدر المال العام. (البكوع، 2012: 23-19).

وبتحليل الموقف للحكم على مدى تقييد القوانين واللوائح نظام الرقابة الداخلية بوزارة الحكم المحلي لا بد من التطرق إلى دور واهداف الإدارات المتعاقبة على جهات الحكم المحلي.

2.3 الهيكل التنظيمي ومسئوليته

تمثل الهدف الاول والاساسي للسلطات المركزية المتعاقبة على فلسطين، فيما يختص بمؤسسات الحكم المحلي، في مقاومة استقلالها وتطورها كمؤسسات رسمية منفصلة، في أهدافها أو نشاطها ومستوي تمثيلها للسكان، عن سياق السلطة المركزية.

وعلى نقيض ذلك، كانت نظرة هذه السلطات وغرضها المستمر هي أن تكون مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين امتداداً عضوياً تابعاً لها، ايضاً ذراعاً فعالة وقوية لبسط سيطرة السلطة المركزية على المواطنين.

ولهذا، قامت السلطات المركزية المتتالية ومن خلال سنّ القوانين تباعاً، بالحدّ من القدرة التمثيلية للمؤسسات المحلية، وبحصر نشاطها في القيام بمهام تنفيذية في مجال محدود وهو خدمات للمواطنين وبما يخلو من أي امكانية حقيقية للاضطلاع بدور تطويري هام على الصعيد المحلي. وبشكل اخر لم تتطور مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين بشكل عام والبلديات بشكل خاص.

نتيجة تفاعلات مجتمعية فرضت نفسها على السلطة المركزية، وظهرت الحاجة إلى إقامة مؤسسات محلية تمثيلية تظهر وتعبر عن مصالح وحاجات السكان، بل كانت وليدة الحاجات التطويرية للسلطة المركزية كوسيلة من

وسائل مجابهة الضغوط الداخلية الممارسة عليها. وكان الهدف الأساسي من إقامة هذه المؤسسات إحكام توصيل خطوط السلطة من المركز إلى الفروع، لبسط سيطرة مركزية الإدارة وإيجاد وسيلة فعالة لجمع الضرائب من المواطنين.

4.2 مشاكل في الهيكل التنظيمي في المحليات

ينقسم إلى ثلاثة أقسام المعوقات الإدارية والقانونية والمالية (Vijayakumar. (2012)p6)

2. 4. 1 المعوقات الإدارية

تعاني البلديات أو المحليات في الأراضي الفلسطينية جراء معوقات إدارية عديدة، تقاوم دونها والقيام بخدمات ومهام محلية فعالة. ونجد أن سبب هذه المعوقات ما هو ناجم عن الأوضاع الخارجية المحيطة، ومنها ما هو ذاتي نابع من نظرة البلديات إلى نفسها، ومن طبيعة تكوينها ونوعية العلاقة الإدارية الداخلية التي تحكم عملها وتتحكم في عملها ونشاطها.

فعلى الرغم من أن واقع الاحتلال الإسرائيلي مسؤول، بصورة أساسية ومباشرة عما آلت أوضاع المحليات الفلسطينية إليه من تردي وسوء أحوال (Olatunji (2009)188).

مثلها في ذلك مثل أوضاع مختلف القطاعات والمؤسسات في الأراضي المحتلة، فإن ذلك لا يعني إمكان إعفاء الإرث السياسي والقانوني لعملية تراكم تسلط سلطات الحكم المركزية المتعاقبة في حكم فلسطين على أجهزة ومؤسسات الحكم البلدي فيها من المسؤولية.

فهذا التسلط المشرّع قانوناً للبلديات البريطاني لسنة 1934 والأردني لسنة 1955 والمستند إلى ممارسة عملية طويلة الأمد، أدى بالبلديات إلى أن تنظر إلى نفسها كجزء تابع للجهاز الحكومي، يقع في أسفل حلقة من حلقات التسلسل الهرمي له، وينفذ ما يوكل إليه من مهام وأعمال وفقاً للوائح المفروضة، ويفقد الأسس والحوافز للقيام بالمبادرة الذاتية للتطوير.

ولهذا السبب، وإضافة إلى كون البوتقة المجتمعية الفلسطينية كلاسيكية النظرة في التعامل مع السلطة، فإن البلديات في فلسطين نمت كمؤسسات "حكومية" محلية، تقليدية الفكر في التعامل مع مفهوم السلطة، كما في تركيبها الإدارية، وأدت تراكمات النمو بهذا الاتجاه إلى ترسخ النمطية الرتيبة والمحدودية في الرؤية ومجال عمل وأداء البلديات والذي يقودنا إلى سبب ضعف القوانين واللوائح التي تحكم مجال الرقابة الداخلية على البلديات (Mohamed. (2011)p210)

إن الجهاز الإداري داخل البلدية، وبغض النظر عن حجم البلدية سواء أكان كبيراً أم صغيراً، منظم وفقاً لهيكل تنظيمي بسيط تنقسم بموجبه الوظائف المختلفة على أساس التخصص وطبيعة المهام العامة المنوطة بالموظفين. وتُجمع الوظائف المتشابهة في التخصص.

وبغياب وصف وظيفي محدد لكل منها (نشير إلى أنه لا يوجد وصف وظيفي محدد للوظائف والذي يؤدي بدوره إلى التضارب في بعض الأعمال)، في مجموعات تُشكّل أقساماً مثل: الحسابات والكهرباء والمياه. ويدير كل قسم من هذه الأقسام أحد الموظفين.

وغالباً يعين نتيجة الأقدمية في الوظيفة، وهو المسؤول عن متابعة العمل اليومي، وتصريف الشؤون التنفيذية، ويرفع التقارير الدورية إلى سكرتير مدير البلدية، وهو المسؤول المركزي عن متابعة ومراعات شؤونها الإدارية وتنفيذ أعمال البلدية. ويكون هذا السكرتير أو المدير، طبعاً، مسؤولاً بصورة مباشرة أمام رئيس البلدية (اصلان. (2016) ص5)

2.4. 2 المعوقات القانونية

هنا تجدر الإشارة إلى أن التركيبة القانونية التي تحكم البلديات وعملها، إضافة إلى التقليد المتوارث من الممارسة العملية الممتدة عبر السنوات لا تمنح الجهاز الإداري، ممثلاً بالسكرتير أو المدير ورؤساء الأقسام، ممارسة صلاحيات كثيرة وبخاصة في مجال اتخاذ القرار.

حتى لو كان في صلب موضوع الاختصاص، ويتطلب ذلك توفر نوع من الخبرة المحددة. فمجال اتخاذ القرار، من الناحية القانونية المجردة، هو من اختصاص المجلس البلدي، ومن الناحية الفعلية العملية ينحصر في رئيس البلدية.

فالبند القانوني العديدة، بالإضافة إلى العادات والتقاليد الممارسة والمنبثقة من مكانته الاعتبارية ضمن تركيبة القيادة التقليدية منحت جميعها رئيس البلدية صلاحيات واسعة، وشبه مطلقة، في مجال اتخاذ القرار. وتجدر الإشارة إلى تفرغ رئيس البلدية التام لمتابعة القضايا البلدية، في حين اعتبرت قد ساهم أيضاً في تعزيز موقع الرئيس فيما يتعلق بعملية اتخاذ القرارات. وقد حوّلت هذه الصلاحيات الكبيرة التي يتمتع رئيس البلدية بها. والتي ارتأها السلطة المركزية والحقها به لتسهيل عملية الضبط قد حول الجهاز الإداري في البلدية إلى جهاز تنفيذي محض يقوم بالإجراءات والواجبات المستندة إلى التعليمات والتوجيهات الصادرة عن رئيس البلدية مما يشير إلى السلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس البلدية في اتخاذ القرار. وعلى الرغم من أن هذه التعليمات والتوجيهات قد تتطلب في بعض الأحيان موافقة المجلس البلدي.

فإن الآلية القانونية لتشكيل المجالس البلدية، وعدم تفرغ أعضائها، وتحكم رئيس البلدية نفسه في جدولة عقد اجتماعاتها وتحديد جداول أعمالها تؤدي مجتمعة للرئيس إمكانية السهلة للحصول على الموافقة المطلوبة من المجلس البلدي. وفي غياب الرقابة والمحاسبة من المواطنين في أغلب الأحيان، ووجود تفاهم مصلي بين أعضاء المجلس البلدي، وغياب الآلية الفعالة لاشتراك الجهاز الإداري داخل البلدية في عملية اتخاذ القرار، يصبح انفراد رئيس البلدية بهذه العملية أمراً نافذاً ومحكما كل الأحكام.

اذن نحن امام مشكلة اخري وهي تحكم المطلق لرئيس البلدية في تسيير اعمالها مما يتعارض مع مبادئ الرقابة الفعالة وتقسيم الوظائف وافساح المجال للأهواء والتصرفات الشخصية في الظهور وايضا المجاملات لرئيس المصلحة من الموظفين هو امر وارد قد يودي إلى اصدار تقارير وبيانات في مصلحة رئيس البلدية بغض النظر عن التجاوزات القانونية والإدارية وهو ما ظهر جليا في مشكلة اعمدة الانارة والتديدات بشارع القدس المشار اليه سابقا. وبناء على التحكم المطلق لرئيس المصلحة ادي إلى تفشي عملية المحسوبية في التوظيف. وضمان وسيلة للحفاظ على المصلحة الشخصية والعائلية له، وبما أنه (رئيس البلدية) يشرع منذ بداية تسلم عمله في تطويع الجهاز الإداري لتنفيذ تطلعاته ورغباته، فإن التوظيف في البلدية يصبح الوسيلة المثلى لاختراق الجهاز المؤسسي بتعيين المؤيدين والتابعين ورفض المعارضين فيما تسمح به الأوضاع والإمكانات من شواغر وظيفية.

ان اللجوء إلى استخدام عملية "الوساطة"، والرد بتلبية الوساطة، هما من الوسائل المتعارف على استخدامها في المجتمع لتجميع الدعم أو تشكيل التحالفات. ومن خلال استخدام هذا الأسلوب في التوظيف داخل البلديات، استطاع رؤساء البلديات بشكل مؤكد إرضاء أعضاء المجالس بالموافقة على وساطاتهم التوظيفية، واسترضاء مراكز القوى المختلفة، سواء أكانت عشائرية أم سياسية، وفي الوقت ذاته إيجاد الآلة المساندة دائما للرئيس داخل البلدية.

وبالتأكيد لا يعتبر هذا الأسلوب في التوظيف الانجح لتوفير الافضل من الكفاءات، والاحسن لتعزيز إمكانات ترشيد عملية اتخاذ القرار. فبالرغم من أن المحسوبية قد تؤدي، في نهاية المطاف، إلى توظيف كفاءات فإنها، بطبيعة

الاستناد إلى "الوساطات"، تُفقد الكفاءة إمكان المواجهة ومخالفة الرأي والقرار، حتى لو كان بحق وعلى صواب وهذا لب اختراق الرقابة الداخلية وإخفاها.

وبهذا يبقى رئيس البلدية قابلاً على رأس هرم إداري يُنفذ له الرغبات، ولا يستطيع مجابهته في مسألة اتخاذ القرار أو الرقابة عليه.

اذن نحن امام معضلة كبيرة وهي أن الإدارة لا تبث روح الرقابة والمتابعة بين العاملين وهي أحد مقومات الرقابية الداخلية الهامة.

وقد أدّت الوساطة والمحسوبية في التعيين داخل الجهاز الإداري للبلديات بشكل عام بالإضافة إلى تقادم القوانين المتعلقة بشؤون الموظفين وعدم مواءمتها لمتطلبات العصر وظيفياً ومعيشياً أدى إلى تدني خبرات وقدرات هذا الجهاز من جهة، وإلى ضعف أساليب الإدارة الحديثة في تنظيم اعمال البلديات وإدارة شؤونها من جهة أخرى. فالتطوير المستمر للموظف أثناء فترة خدمته الوظيفية دخل البلدية مفهوم غائب عند البلديات. فالموظف يأتي بالمؤهلات عند استلامه الوظيفة زلا يتم تطويرها للتجاوب مع متطلبات الوظيفة، وإن تكن تلك المؤهلات ذات طبيعة أكاديمية فغالباً ما تخلو من تخصصات مثل الإدارة أو التخطيط أو تنظيم المدن أو الصحة العامة. والخبرة من خلال العمل تتم بالممارسة لا عن طريق حضور الدورات التدريبية أو الابتعاث أو الندوات والمؤتمرات العلمية. وبهذا يتم العمل وفقاً لرتابة تقليدية، فالملفات الورقية ما زالت حتى الآن تستأثر بوقت وجهد الكثيرين من الموظفين، حتى بعد أن تم إدخال الحاسوب في عدد محدود من أقسام بعض البلديات.

3.4.2 المعوقات المالية

ان تدني مستوى رواتب عمال وموظفي البلديات، وعدم مواكبتها لارتفاع مستوى المعيشة ونسب الغلاء على الإطلاق، ولجوء الكثيرين من الموظفين إلى العمل في وظيفتين في آن واحد، نستطيع التأكد من سبب أن سير العمل ليس على ما يرام. وبينما نلاحظ تزايد عدم الالتزام بالدوام الوظيفي نجد ايضاً شائعات وأخبار تلقي الرشاوى في بعض البلديات، وحدث نقص عند كل جرد للمستودعات.

بما أن الاستقلال المالي (الاقتصادي) أساس للاستقلال السياسي، فقد قامت السلطات المركزية المتعاقبة في حكم فلسطين بإحكام قبضتها على الشؤون المالية للبلديات، حرصاً على ضمان الولاء والتبعية.

ولتحقيق تقييد حرية تصرف البلديات، وتوثيق ربطها وارتباطها بمسؤول السلطة المركزية، أوغلت القوانين المتتالية، كالبريطاني لسنة 1934 (الساري في قطاع غزة) والأردني لسنة 1955 (المعمول به في الضفة)، في تفصيل البنود المالية وتحديدها بنوياً وإجرائياً، بما يضمن تثبيت اعتمادية البلديات على السلطة المركزية كمصدر تمويل أساسي من جهة، وفرض رقابة مالية صارمة من قبل هذه السلطة على البلديات من جهة أخرى.

وفقاً للقانون تتكون إيرادات البلديات على عدة أشكال من الإيرادات مثل مخصصات يتم تحصيلها عن طريق أجهزة السلطة المركزية، ثم تُحوّل بعد اقتطاع نسب الجباية إلى خزائن البلديات مثل ضريبة الأملاك، وخص المهن، وضريبة المحروقات وإيرادات أخرى تحصلها البلديات مباشرة، وتضم رسوم الفواكه والخضروات وخص المهن والحرف ورسوم رخص البناء وإيرادات أخرى، مثل إيجار أملاك البلديات ورسوم النقل على الطرقات وإيرادات عادية مثل إيرادات مشاريع المياه والكهرباء والصرف الصحي.

وتتكون مصاريف البلديات، من مصاريف عادية، وتتكون من مصاريف جارية كالرواتب واللوازم والخدمات، وتكاليف الإنفاق على صيانة المشاريع الخدمية كالماء والكهرباء والمصاريف غير العادية، وهي المتعلقة بالمجالات التطويرية، الخدمية منها والإنتاجية.

يتضح من خلال مراجعة المتوفر من الميزانيات السنوية للبلديات الفلسطينية أن وضعها المالي لم يكن باستمرار كافياً أو مستقرّاً مما ادي إلى سلسلة من المشكلات والتقصيرات التي يعاني بسببها أداء البلديات. ومن ناحية أخرى، عانت البلديات باستمرار أيضاً جراء القيود القانونية المكبلة لقدراتها على تعزيز استقلاليتها المالية.

وبالطبع فإن السلطة المحتلة غير معنية على الإطلاق بتطوير البلديات وأدائها. فهي تريد مفرغة من جميع الإمكانيات، وبالطبع وصل الحال بالبلديات، وخصوصاً في غياب المجالس المنتخبة والانتخابات من جهة، والميزانيات الواقعية والصلاحيات التي تمكّن من تطوير مجالات العمل من جهة ثانية، وكوادر الموظفين الغير مؤهلة للقيام بالمهام التنظيمية والتطويرية إلى جانب الخدمات الأساسية من جهة ثالثة، إلى مستوى الانحدار داخل البلديات الذي يندربالانهييار التام.

2. 5 الأداء العام للهيئات المحلية

كون السلطة المركزية نظرت دائماً إلى البلديات الفلسطينية كمؤسسات تابعة، يتم عن طريقها تشكيل التواجد بالمجتمع بحلّة محلية، ولكون الزعامة المدنية الفلسطينية نظرت بشكل عام إلى البلديات كمنفذ لتدعيم النفوذ السياسي، وكأساس لتحقيق المصالح ضمن تركيبة المجتمع التقليدية، فإن هذه البلديات نشأت ولم تتطور ومكبلة في مفهومها عن طبيعة دورها ووظيفتها التي من المفترض انها انشئت لها.

فالبلديات الفلسطينية حتى الآن لم يُرد لها، وكذلك لم تنظر هي إلى نفسها أنها مؤسسات إدارة محلية تتمثل داخلها، وذلك من خلال انتخابات المجلس البلدي، ومواقف ومطالبات المواطنين، فتكون مسؤولة أمامهم (هم فقط) عن التعبير عنهم وتنفيذ الممكن والمفيد لهم.

وتخضع في أدائها لمسؤوليتهم وللمراقبة السلطة المركزية ضماناً للنجاح والكفاءة. وبالرغم من أن للبلديات، كمؤسسات حكم محلي، بُعداً سياسياً واضحاً ومشروعاً، فإن الأطراف المعنية كافة - سلطة مركزية وزعامة مدنية ومواطنين سواء بسواء - خلطت على الدوام.

ولاعتبارات مختلفة، هذا البُعد السياسي بالبعد الإداري الوظيفي للبلديات، الأمر الذي أدّى إلى اختلاط الأولويات، وبالتالي إلى ضعف مواصفات الأداء الوظيفية.

والذي ألقى بظلاله على جميع اقسام البلديات بما فيه قسم الرقابة الداخلية فنحن امام كيان منعدم الشخصية مهتر تابع لسلطة سياسية منفذ لمتطلباتها رغم انه من المفترض عكس ذلك تماماً كونه جهة منتخبة تعمل لصالح المواطنين وليس لجهة معينة.

وهذا دفع بجميع اقسام البلديات وخاصة اقسام الرقابة إلى اصدار تقارير ونشرات وبيانات مغلوبة ووردية اللون لا تعبر عن الواقع الفعلي للبلديات من تردي ومحسوبة ومغالطات وترجم هذا الضعف في مشروع انارة شارع القدس حيث لم يصدر تقرير يظهر الوضع الحقيقي المتردي للمشروع المنفذ الا عندما ارتطمت إحدى السيارات بأحد اعمدة الانارة وكما ارتطمت السيارة بأحد الاعمدة ارتطمت ايضا بالفساد في تلك البلدية وظهرت العواربها ولو لم يحدث ذلك ربما كان على حساب ارواح المواطنين (لا قدر الله).

كما وأدت النظرة السياسية التقليدية الضيقة إلى طبيعة دور البلديات، وعدم استقلالها مالياً، والقيود القانونية المفروضة عليها، إضافة إلى ما تعانيه جراء المعوقات الإدارية، إلى انحسار دور البلديات الوظيفي على مجال تقديم الخدمات الأساسية والحيوية للسكان فقط مثال توفير المياه والكهرباء أو تعبيد الطرق أو جمع النفايات.

ونتيجة لهذا الانحسار لمختلف القيود، اتسم التحديد الداخلي لسياسات البلديات في المجالات الوظيفية، بالانغلاق الدائم في إطار التخطيط لتطوير مجال هذه الخدمات.

إضافة إلى عقبة الاحتلال الإسرائيلي والتي أضافت إلى المعوقات الذاتية بعداً موضوعياً آخر، فإن تحديد سياسات البلديات لم يتوسع حتى الآن ليشمل آفاق الاهتمام بالمدن والسكان من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية كما اشرنا بل على العكس من ذلك، فقد توقف الأداء على مجال الخدمات، وتقلصت أنواع الخدمات المقدمة من البلديات.

فالصلاحيات التنظيمية للمجلس البلدي، كلجنة تنظيم محلية، تقلصت، ومجال تطوير الخدمات توقف نهائياً، والقيام بمهام التخطيط الغيت، ولم يبق أمام البلديات هذه الأيام سوى تركيز أدائها على القليل من الخدمات، ومحاولة القيام بصيانتها قدر الإمكان.

لكن خنق هذه المؤسسات من السلطة المحتلة والمواطنين، كل لأسبابه الخاصة، أوصل أداء البلديات المقلص أصلاً إلى مستوى الحد الأدنى، وتخطاه في بعض المجالات ليصل إلى التوقف التام مما انعكس على أداء موظفيها وإداراتها بما فيها إدارات المراقبة والمتابعة

وانتخابات البلديات تمت حتى الآن وفقاً لقواعد واعراف المجتمع. فالمجلس البلدي كان يُمثّل، في العادة، تركيبة عائلية أُضيف إليه خلال انتخابات فترة الاحتلال الإسرائيلي بعد (سياسي) (Koranteng (2011).

وكان الوصول إليه يتم عبر التحالفات العائلية. والعائلة التي تتمثل داخل المجلس كانت تحظى بالتأكيد بحظوة ومحابة في التوظيف والحصول على الخدمات. فإذا رغب رئيس البلدية مثلاً أو أحد أعضاء المجلس البلدي، كانت الخريطة التنظيمية تعدل بحيث يُفتح الشارع بالدوران مثلاً والتعرج حول أرض لئلا يقطعها، ومن الملاحظ انه تم تعبئة شوارع فرعية قبل الشوارع الرئيسية.

أما المياه والكهرباء فلا تنقطع عن مناطق سكن بها أعضاء المجلس البلدي والمقربين منهم واصدقائهم. فالمحسوبية شكل شائع في تحديد العلاقات والمعاملات في المؤسسات والمجتمعات التقليدية، والبلديات الفلسطينية كانت حتى الآن مؤسسات تقليدية تعمل في إطار مجتمع تقليدي، ولذلك جاء أداؤها تقليدياً. وبالرغم من أن جمهور كبير من المواطنين تصرّف وفقاً للنمط المجتمعي السائد، فتقبل المحسوبية ورعاها، إلا أن الاحتجاجات كانت دائماً عالية.

وبالتالي فإن علاقة الجمهور بالمجلس لم تكن تتحدد وفقاً لأسس من الرقابة والمحاسبة، بل بالاستناد إلى العلاقات الشخصية والعائلية، فإن قضاء المصالح اعتمد على تدبير الوساطة فإن وجدت وتمت المصلحة قُضي الأمر، وإن لم تتيسر المصلحة ساد التذمر وبدأ القدح بالمجلس البلدي بالانتشار.

وهذا يدفعنا إلى سبب آخر في ضعف دور الرقابة وهو عدم وجود محاسبة مجتمعية للأعمال وارتضاء المجتمع بذلك والتأقلم عليه أو محاولة إيجاد الوساطة والمحسوبية في تنفيذ الطلبات المقدمة وبالتالي انحرف الجهاز الرقابي داخل تلك الوحدات.

وبما أن المفروض في مقومات النظام التمثيلي الفعال، والقائم على مبادئ الديمقراطية واللامركزية، أن تكون مؤسسات الحكم المحلي على غير هذه الشكل، فإنه يجب أن يعاد النظر في مفهوم الحكم المحلي في فلسطين، وأن يطال مجال التغيير البلديات الفلسطينية في مختلف المجالات (Kumuthinidevi. (2016)p322)

وهنا تجدر الإشارة إلى تقرير خبير الرقابة الداخلية الخاص في شركة ايكونلو - فلسطين الذي أصدر رأياً فنياً في تقرير وحدة الرقابة الداخلية (المتعلق بعلاوات الموظفين) خلص إلى أن التوصية الواردة في التقرير، توصية

غير صحيحة وذلك لعدم الالتزام بنطاق العمل الموضوعي ونطاق العمل الزمني ولعدم الالتزام بالموضوعية ولوجود شك في استقلاليتها ولوجود مغالطة وخلط بين المسائل ولغياب العلاقة بين المنهجية والنتائج. (ايكونلو، 2020: 3).

4- عرض النتائج

من نتائج البحث الهامة الإجابة على التساؤل الذي يسعى البحث للإجابة عنه وهو أن كلما كانت هناك تقارير رقابية جيدة كلما كان هناك نوع من تحقيق اهداف الوحدة ورفع مستوى العاملين بها ومساعدة المدراء على التحلي بروح مصلحة العمل في اتخاذ قراراتهم الإدارية واخذ تلك القرارات بعيدا عن الأهواء والمصالح الشخصية لهم. وبالتالي العلاقة مباشرة طردية بين جودة التقارير الرقابية وتحقيق اعمال واهداف الوحدة وكذلك مع مدى التزام المدراء بالقوانين والانظمة واللوائح وعدم مخالفتها.

ان وجود نظام قوي للرقابة الداخلية لا بد وان يتضمن كل ما يسيطر على المخاطر المحتملة التي قد تواجهها الوحدة الإدارية وذلك لتحقيق اهداف الوحدات الإدارية بكفائه وفعالية وتحقيق الامتثال للوائح والقوانين والسياسات والتي تحمي النظام بأكمله من التجاوزات والاطعاء والتي تقع من افراد وإدارات تخدم منفذها فقط بصرف النظر عن الاضرار الواقعة على فئات واشخاص بأعينهم. (Whittington. (2006).

ولكي نصل إلى هذه الدرجة من النظام القوي لا بد من توافر معايير معينة لقسم الرقابة الداخلية والمسئول عن اصدار التقارير تطرق اليها البحث في التحليل والتقييم للمستوى الذي وصلت اليه البلديات وبلدية البيرة بشكل خاص وهذه الأسباب تتمحور حول مدى وجود بيئة رقابية جيدة في بلدية البيرة - فلسطين (دهيرب. (2012) ص332)

1- ضعف قيم النزاهة واخلاقيات العمل العامة: فنجد بعد تحليل التجاوز والاحداث المرتبطة به أن الإدارة نفسها واسلوبها لا يدفع العاملين بمجال الرقابة الداخلية من العمل بسلوك وظيفي واعى بل ربما نجده في كثير من الاحيان غير مكترث بالهدر في المال العام الحاصل من تلك القرارات وبما أن الإدارة هي المسؤولة عن بث روح وقيم الرقابة الداخلية بين موظفيها فمن المؤكد فشل الإدارة في هذا الجانب.

2- ضعف القوانين الحاكمة للتجاوزات والتي تقيد يد قسم الرقابة الداخلية في كشف التجاوزات فوجدنا أن دور الوزارة ينحصر فقط في الرقابة أو الإشراف على عمل البلديات، حيث انها (الوزارة) ليس لديها صلاحيات، وليس لديها أدوات لمعاقبة رئيس البلدية غير الفصل، لذا قد نحتاج لتعديل بعض القوانين، خاصة فيما يتعلق بمخالفة رؤساء البلديات أو الأعضاء أو الموظفين للأنظمة والقوانين.

3- وجود ثغرات في الأنظمة المالية والإدارية المتبعة في المحليات، والتي تسببت في قيام بعض من العاملين باستغلال تلك الثغرات لمصالحهم الشخصية، وتحقيق مكاسب أخرى، ما يؤدي في نهاية الامر إلى هدر المال العام.

4- مقاومة استقلال البلديات من السلطة المركزية ومقاومة تطورها إلى مؤسسات رسمية منفصلة فكانت رغبة السلطة المركزية أن تكون مؤسسات الحكم المحلي في فلسطين امتداداً تابعاً لها، ويدها الفعالة لسيط سيطرة السلطة المركزية على المواطنين ونتيجة لهذا الفكر الإداري قامت السلطات المركزية المتتالية، ومن خلال سنّ القوانين تباعاً، بالحدّ من قدرة للمؤسسات المحلية، ويحصر نشاطها في القيام بمهام تنفيذية في مجال محدود وهو خدمات للمواطنين مما يؤكد ما ورد بالبند السابق.

5- من أحد اهم الأسباب لضعف الرقابة الداخلية في بلدية البيرة وادائها في اصدار تقارير جيدة هو نظر هذا القسم إلى نفسه كجزء تابع للجهاز الحكومي، يقع في أسفل حلقة من حلقات التسلسل الهرمي له، وينفذ ما

- يوكل إليه من مهمات واعمال وفقاً للوائح المفروضة (الضعيفة اساسا) وبهذا فقد الأسس والحوافز للقيام بالمبادرة الذاتية للتطوير.
- وترسخ النمطية الرتبـية والمحدودية في الرؤية ومجال عمل وأداء البلديات والذي يقودنا إلى سبب ضعف القوانين واللوائح التي تحكم مجال الرقابة الداخلية على البلديات.
- 6- غياب الوصف الوظيفي الجيد لموظفي البلديات هنا نجد انه لا يوجد وصف وظيفي محدد للوظائف والذي يؤدي بدوره إلى التضارب في بعض الاعمال، في مجموعات تُشكّل أقساماً مثل الحسابات والكهرباء والمياه والموارد البشرية.
- 7- إطلاق يد رئيس البلدية وصلاحياته الواسعة وشبه المطلقة، في مجال اتخاذ القرار ادي إلى تحول الجهاز الإداري في البلدية إلى جهاز تنفيذي محض يقوم بالإجراءات والواجبات المستندة إلى التعليمات والتوجيهات الصادرة عن رئيس البلدية مما يشير إلى السلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس البلدية في اتخاذ القرار. كذلك اقتصار الشواغر الوظيفية على الاقارب والمؤيدين بصرف النظر عن الخبرة والكفاءة.
- بالرغم من أن هذه التعليمات والتوجيهات قد تتطلب في بعض الاحيان موافقة المجلس البلدي، فإن الآلية القانونية لتشكيل المجالس البلدية، وعدم تفرغ أعضائها، وتحكم رئيس البلدية نفسه في جدولة عقد اجتماعاتها وتحديد جداول أعمالها تؤدي مجتمعة للرئيس الإمكانية السهلة للحصول على الموافقة المطلوبة من المجلس البلدي. وفي غياب الرقابة والمحاسبة من المواطنين في أغلب الأحيان، ووجود تفاهم مصلحي بين أعضاء المجلس (سامي. (2009). ص 23).

التوصيات

يوصي الباحث وعبر النتائج المتوصل إليها بالآتي:

- 1- تنمية قيمة النزاهة في العمل عبر الإدارات العليا من خلال تطبيق مبادئ العدالة والمساواة من جميع خطوط ومستويات الإدارة في المحليات.
  - 2- اصدار قوانين ولوائح جديدة تتماشى مع التطور التقني والتكنولوجي في استخدام الاوراق والمستندات وتفعيله بشكل يحد من عمليات التلاعب والمحسوبية داخل البلديات وتغليظ عقوبة الرشوة داخل البلديات.
  - 3- تحديد وتقليص الدور المطلق لمدير البلدية في اتخاذ القرارات داخل البلدية ربما عن طريق توزيع صلاحياته إلى مدراء مساعدين لاتخاذ القرار من خلال المناقشة والتصويت داخل البلدية.
  - 4- عمل وصف وظيفي لجميع العاملين بالجهاز الرقابي خاصة والاجهزة الأخرى بشكل عام لتسهيل عملية المحاسبة عند وقوع المشاكل ووضع متطلبات علمية وفنية لكل وظيفة.
  - 5- بعد الخطوة السابقة يتم عمل إطار ونظام للتعين داخل الإدارات المختلفة يقوم في اساسه على تبني تلك المؤهلات المطلوبة وتعيينها وتطويرها بعيدا عن المحسوبية والمحابة.
  - 6- فصل الهيكل التنظيمي للرقابة الداخلية في المحليات والوزارة بشكل عام وربطة بجهة تشريعية من حيث التعيين والرواتب وخلافه ومن حيث ايراداته ومصروفاته بشكل فعلي وتعزيز استقلالية العاملين به عن اي جهة قد يكون من الممكن قانونا اصدار تقارير رقابية ضد أو مع تلك الجهات.
- وفي الخاتمة اتمني أن يكون هذا البحث ركيزة اساسية ومرجع في التغيير للأفضل في مجال عمل البلديات وازهار العوار الموجود بها لمحاولة اصلاحه مما يعود على المواطنين بالخير وينأى بالبلديات بعيدا عن شبح الانهيار.

قائمة المراجع

- أحمد، سامح محمد. (2011). دور لجان المراجعة كأحد دعائم الحوكمة في تحسين جودة التقارير المالية. المجلة الاردنية في إدارة الاعمال 95- 99.
- اصلان، حاتم رياض. (2016). مدي مساهمة تطبيق مبادئ الحوكمة في تعزيز اكتشاف الغش والتلاعب بالتقارير المالية (رسالة ماجستير غير منشورة). الجامعة الاسلامية غزة، 5- 8.
- البكوع، فيحاء عبد العال. (2012). تفعيل نظم الرقابة الداخلية للحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري في الوحدات الخدمية. مجلة الإدارة والاقتصاد بجامعة الموصل، 23 (19)، 22- 25.
- البلداوي، جعفر. (2011). مدي الالتزام بعناصر الرقابة في هيئة التعليم التقني. مجلة الدراسات المحاسبية بجامعة بغداد، 180- 185.
- تقرير شركة ايكونلو – 2020. رأي حول تقرير وحدة الرقابة الداخلية في بلدية البيرة.
- جاسم، فائز عبد المحسن. (2014). دور الرقابة الداخلية في الحد من الفساد الإداري والمالي، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية جامعة واسط بالعراق، 221- 225.
- حماد، اكرم ابراهيم. (2006). الرقابة المالية في القطاع الحكومي. ط2 عمان: دار جبهة للنشر.
- دهيرب، محمد سمير. (2012). تقييم نظام الرقابة الداخلية. مجلة العلوم الاقتصادية 16 (50)، 332- 335.
- الرشيد، محمود صادق محمد. (2012). دراسة تحليلية لأساليب تقييم جودة التقارير المالية. مجلة البحوث، المعاصرة، 22 (5)، 40- 45.
- سامي، مجدي محمد. (2009). دور لجان المراجعة في حوكمة الشركات. مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية- جامعة الاسكندرية 42 (3)، 22- 29.
- المشهداني، بشري الياور، اقدم. (2012). دور نظام الرقابة الداخلية في مكافحة ظاهرة غسل الاموال. مجلة الإدارة والاقتصاد، 33 (66)، 109- 115.

ثانياً- المراجع بالإنجليزية:

- Al- Shetwi, M., Ramadili, S. M., Chowdury, T. H. S., & Son, Z. M. (2011). Impact of Internal audit function (IAF) on financial reporting quality (FRQ): Evidence from Saudi Arabia. African Journal of Business Management, 5622), 200- 214.
- Biddle, G. C., Hilary, G., & Verdi, R. S. (2009). How does financial reporting quality relate to investment efficiency? Journal of Accounting and Economics, 44 (2–4), 120–131.
- Hayale, T. H., & Abu Khadra, H. A. (2006). Evaluation of The Effectiveness of Control Systems in Computerized Accounting Information Systems: An Empirical Research Applied on Jordanian Banking Sector. Journal of Accounting, Business & Management, 12. (1)22- 34
- Heba Shaheen; (2015): "Civil society engagement and education for sustainable development (SED) in Egypt: A case study of El- Warraq area", Thesis Report, The American University in Cairo, pp. 80 – 89.

- Koranteng, N. D. (2011). Internal control and its contributions to organizationalefficiency and effectiveness: A case study of Ecobank Ghana Limited. UnpublishedMBA thesis), Kwame Nkrumah University of Science and Technology, Kumasi, Ghana.
- Kumuthinidevi.S. (2016). A Study on Effectiveness of the Internal Control System in the Private Banks of Trincomalee, International Journal of Scientific and Research Publications 5 (6), 322- 332.
- McNally, J. S. (2013). The 2013 COSO Framework & SOX Compliance: One approach to an effective transition. Strategic Finance, 1 (4), 5- 9.
- Mohammed. A, Shamsheer M, Taufiq H. (2011). Impact of internal audit function (IAF) on financial reporting quality (FRQ): Evidence from Saudi Arabia. African, Journal of Business Management, 1 (12), 209- 230.
- Olatunji, O. C. (2009). Impact of internal control system in banking sector inNigeria. Pakistan Journal of Social Sciences, 5 (4), 180- 189.
- Pfister, J., Hartmann, F. (2011). Managing organizational culture for effective internal control: From practice to theory. The Accounting Review, 85 (1), 599- 620
- Vijayakumar, A. N., & Nagaraja, N. (2012). Internal Control Systems: Effectiveness of Internal Audit in Risk Management at Public Sector Enterprises. BVIMR Management Edge, 5 (2), 5- 8.
- W ayagre, P., Appiah- Gyamerah, I., & Nartey, J. (2014). The effectiveness of Internal Control Systems of banks. The case of Ghanaian banks. International Journal of Accounting and Financial Reporting, 4 (1), 350- 359.
- wdorothy, A. M. (1996). audit committee performance: an investigation of consequences associated with audit committee. Journal of Practice and Theory, 16, (1), 88 –98.
- Whittington O. R. and Kurt P. (2004). Principles of Auditing and Other Assurance Services. (14th ed). McGraw- Hill/Irwin, Inc.
- Whittington O. R., Delaney. R. (2006). "Principles of Auditing and Other Assurance Services. (16th ed). John Wiley and Sons Inc.