

بحث بعنوان

العلاقة بين استقلالية قسم الرقابة الداخلية وفعاليتها في تحقيق العدالة الإدارية

اعداد

عبدالله ذيب فالح البشايشه

رئيس قسم الرقابه الداخليه والتفتيش

بلدية الرمنا

الملخص

تُعدّ استقلالية قسم الرقابة الداخلية عنصراً جوهرياً في ضمان فعاليته، إذ تمكّنه من أداء مهامه الرقابية بحيادية وموضوعية دون تأثيرات إدارية أو ضغوط داخلية. وتشير المبادئ الدولية للرقابة الداخلية مثل تلك الصادرة عن معهد المراقبين الداخليين—(IIA) إلى أن الاستقلالية تشمل الاستقلال التنظيمي (كالإبلاغ المباشر إلى أعلى سلطة)، والاستقلال الوظيفي (حرية تحديد نطاق العمل وتوقيته)، فضلاً عن الحياد في إصدار التوصيات. وبدون هذه الاستقلالية، يصبح دور الرقابة الداخلية شكلياً، وقد يتحوّل إلى أداة لتبرير الممارسات الإدارية بدلاً من كشف الخلل وتصحيحه.

وفي السياق الذي يسعى إلى تحقيق العدالة الإدارية المتمثلة في المساواة، الشفافية، واحترام الحقوق في المعاملات الحكومية يكتسب قسم الرقابة الداخلية دوراً محورياً كضامن لإنفاذ المعايير الأخلاقية والقانونية. فعندما يكون مستقلاً، يستطيع الكشف عن التجاوزات، وحماية المبلغين، وضمان مساءلة المسؤولين دون محاباة، مما يعزز ثقة الموظفين والمواطنين في نزاهة النظام الإداري. وعليه، فإن العلاقة بين الاستقلالية والفعالية ليست ترابطية فحسب، بل سببية؛ إذ تُعدّ الاستقلالية شرطاً مسبقاً لتمكين الرقابة الداخلية من الإسهام الفعّال في بناء بيئة إدارية عادلة ومسؤولة.

<https://jaspps.com>

Abstract

The independence of the internal audit department is essential to ensuring its effectiveness, enabling it to perform its oversight duties impartially and objectively, free from administrative influence or internal pressure. International principles of internal audit such as those issued by the Institute of Internal Auditors (IIA) state that independence includes organizational independence (such as direct reporting to the highest authority), functional independence (the freedom to determine the scope and timing of work), and impartiality in issuing recommendations. Without such independence, the role of internal audit becomes merely formal and may become a tool for justifying administrative practices rather than uncovering and correcting errors.

In the context of striving to achieve administrative justice represented by equality, transparency, and respect for rights in government transactions the internal audit department assumes a pivotal role as a guarantor of the enforcement of ethical and legal standards. When it is independent, it can uncover violations, protect whistleblowers, and ensure that officials are held accountable without favoritism, thus enhancing employee and citizen confidence in the integrity of the administrative system. Therefore, the relationship between independence and effectiveness is not merely correlational, but causal. Independence is a prerequisite for internal oversight to effectively contribute to building a fair and responsible management environment.

المقدمة

تُعدّ الرقابة الداخلية ركيزة أساسية في منظومة الحوكمة المؤسسية، إذ تُسهم في ضمان كفاءة العمليات، وموثوقية التقارير المالية، والامتثال للقوانين والأنظمة. وضمن هذا الإطار، يبرز قسم الرقابة الداخلية كجهة فنية متخصصة مكلفة بمراجعة الأداء، وتحديد الثغرات، واقتراح التحسينات. غير أن فعالية هذا القسم لا تُقاس فقط بحجم التقارير التي يُنتجها، بل بقدرته على إحداث تغيير حقيقي في الممارسات الإدارية، وهو ما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بدرجة استقلاليته التنظيمية والوظيفية عن بقية وحدات المؤسسة.

ففي غياب الاستقلالية، يصبح قسم الرقابة الداخلية عرضة للتأثيرات الإدارية، وقد يُوجّه صراحةً أو ضمناً لتجنب مراجعة ملفات حساسة أو تخفيف حدة توصياته، مما يُفقد مصداقيته ويُضعف دوره الوقائي والتصحيحي. وتشير المعايير المهنية الدولية، مثل "المعايير الدولية لممارسة الرقابة الداخلية (IPPF)" الصادرة عن معهد المراقبين الداخليين (IIA)، إلى أن الاستقلالية تُعدّ شرطاً جوهرياً لضمان حيادية القسم وقدرته على أداء مهمته بشفافية ونزاهة. ويشمل ذلك الإبلاغ المباشر إلى أعلى سلطة في المؤسسة (كالمجلس التنفيذي أو مجلس الإدارة)، وامتلاك الصلاحية الكاملة لتحديد نطاق ومجال عمله دون تدخل.

وفي سياق أوسع، يرتبط أداء قسم الرقابة الداخلية بتحقيق ما يُعرف بـ"العدالة الإدارية"، التي تتمثل في تكافؤ الفرص، الشفافية في اتخاذ القرارات، واحترام الحقوق والواجبات داخل البيئة المؤسسية. فعندما يكون القسم مستقلاً وفعالاً، يُصبح حارساً على المبادئ الأخلاقية، وكاشفاً للمخالفات، وضامناً لمساءلة الجميع دون تمييز. ومن هنا، يكتسب البحث في العلاقة بين استقلالية قسم الرقابة الداخلية وفعاليتها في تحقيق العدالة الإدارية

أهمية نظرية وعملية، إذ يُسهم في بلورة رؤى مؤسسية تدعم بناء أنظمة رقابية قوية، عادلة، وقادرة على تعزيز ثقة الموظفين والجمهور في نزاهة الإدارة العامة.

مشكلة البحث

تتمحور مشكلة البحث حول التباين الواضح بين المبادئ النظرية التي تُعلي من شأن استقلالية قسم الرقابة الداخلية كشرطٍ لفعاليتها، وبين الواقع العملي في العديد من المؤسسات الحكومية والبلدية، حيث يفتقر هذا القسم إلى الاستقلال التنظيمي أو الوظيفي الحقيقي. فغالبًا ما يكون القسم تابعًا إداريًا لجهات تنفيذية قد تكون طرفًا في عمليات الرقابة نفسها، ما يُضعف حياديته ويُقيّد قدرته على كشف التجاوزات أو مساءلة المسؤولين. ونتيجة لذلك، تصبح تقارير الرقابة الداخلية شكلية أو انتقائية، ولا تُسهم بشكل فعال في تصحيح الممارسات الإدارية أو ضمان تكافؤ المعاملة، مما يُهدّد مبدأ العدالة الإدارية ويُضعف ثقة الموظفين والمواطنين في نزاهة النظام المؤسسي.

ومن هنا، يبرز التساؤل المحوري الذي تطرحه هذه الدراسة: ما مدى تأثير استقلالية قسم الرقابة الداخلية تنظيميًا ووظيفيًا على فعاليته في تحقيق العدالة الإدارية داخل المؤسسات؟ خاصةً في ظل غياب دراسات عربية تُركّز على هذا البُعد العلاقة بين الهيكل التنظيمي للرقابة الداخلية ونتائجها في تعزيز المبادئ الأخلاقية والعدالة في الإدارة العامة. وتكمن أهمية المشكلة في أن معالجتها لا تتطلب بالضرورة موارد مالية كبيرة، بل إعادة هيكلة مؤسسية ذكية تضمن استقلالية القسم وتمكينه من أداء دوره كضامن للشفافية والمساءلة. ولذلك، يسعى هذا البحث إلى تحليل العلاقة السببية بين الاستقلالية والفعالية، وتقديم رؤى عملية لتعزيز دور الرقابة الداخلية كركيزة للعدالة الإدارية.

أهداف البحث

1. تحليل درجة استقلالية أقسام الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية من حيث الهيكل التنظيمي، آلية الإبلاغ، وحرية اتخاذ القرار.
2. تقييم فعالية أدائها في كشف المخالفات، وضمان الامتثال، وتعزيز المساءلة، وربط ذلك بمستوى استقلاليتها الفعلية.
3. استكشاف العلاقة بين استقلالية القسم وتحقيق مبادئ العدالة الإدارية، مثل المساواة في المعاملة، الشفافية، واحترام الحقوق والواجبات داخل المؤسسة.
4. تحديد أبرز العوائق التنظيمية والثقافية التي تحد من استقلالية أقسام الرقابة الداخلية وتُضعف من قدرتها على أداء دورها الرقابي بفعالية.
5. اقتراح آليات مؤسسية وتنظيمية لتعزيز استقلالية قسم الرقابة الداخلية، بما يُسهم في تمكينه من الإسهام الفعّال في بناء بيئة إدارية عادلة وشفافة.

أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في كونه يلامس أحد الركائز الأساسية للحوكمة الرشيدة، ألا وهو الرقابة الداخلية الفعّالة، ويستكشف شرطاً جوهرياً لنجاحها: الاستقلالية. ففي ظل تزايد التحديات المتعلقة بالفساد الإداري، وانعدام الشفافية، وعدم المساواة في المعاملة داخل المؤسسات، يصبح دور قسم الرقابة الداخلية حاسماً ليس فقط في كشف الخلل، بل في منعه وتصحيحه قبل أن يترسخ. وعندما يفتقر هذا القسم إلى الاستقلالية سواء في هيكله التنظيمي أو في ممارسته الوظيفية فإن فعاليته تُضعف، ويتحول من جهة رقابية مستقلة إلى وحدة

تابعة تُستخدم لتبرير السياسات بدلاً من مساءلتها. ومن خلال تحليل العلاقة بين الاستقلالية والفعالية، يُسهم هذا البحث في سدّ فجوة معرفية مهمة، خاصة في السياقات العربية التي تقتصر إلى دراسات تطبيقية عميقة حول هذا البُعد التنظيمي الحساس.

كما أن البحث يكتسب أهميته من انعكاساته العملية المباشرة على تحسين بيئة العمل المؤسسية وتعزيز ثقة الموظفين والجمهور في نزاهة الإدارة العامة. فالعدالة الإدارية المتمثلة في تكافؤ الفرص، الشفافية في اتخاذ القرارات، واحترام الحقوق لا يمكن أن تتحقق دون وجود جهة رقابية قادرة على العمل بحرية وحيادية. وعليه، فإن نتائج هذا البحث يمكن أن توجّه صانعي السياسات المؤسسية نحو إعادة هيكلة أقسام الرقابة الداخلية بما يضمن استقلاليتها، ويعزز من قدرتها على لعب دورها كضامن للنزاهة والعدالة. وفي النهاية، لا يُعدّ هذا البحث مساهمة أكاديمية فحسب، بل دعوة عملية لبناء مؤسسات أكثر عدالة، كفاءة، ومساءلة.

أسئلة البحث

1. ما المقصود باستقلالية قسم الرقابة الداخلية، وما أبعادها الرئيسية؟
2. كيف تؤثر استقلالية قسم الرقابة الداخلية على فعاليته في كشف المخالفات؟
3. ما العلاقة بين استقلالية الرقابة الداخلية وتحقيق العدالة الإدارية؟
4. ما أبرز العوائق التي تحد من استقلالية أقسام الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية؟
5. كيف يمكن تعزيز استقلالية قسم الرقابة الداخلية لضمان مساهمته في العدالة الإدارية؟

الإطار النظري

تُعَدُّ الرقابة الداخلية نظامًا متكاملًا من السياسات والإجراءات التي تُطبَّقها الإدارة لضمان كفاءة العمليات، وموثوقية التقارير المالية، والامتثال للقوانين والأنظمة. وضمن هذا النظام، يلعب قسم الرقابة الداخلية دورًا محوريًا كجهة مستقلة نسبيًا تُقيِّم فعالية الضوابط الداخلية وتُقدِّم التحسينات. وتشير المبادئ الحديثة للحوكمة إلى أن الرقابة الداخلية ليست مجرد وظيفة رقابية، بل أداة استراتيجية لتعزيز النزاهة، وتقليل المخاطر، وبناء ثقة أصحاب المصلحة في أداء المؤسسة.

تُشير الاستقلالية في سياق الرقابة الداخلية إلى قدرة القسم على أداء مهامه دون تأثير أو تدخل من الإدارة التنفيذية. وتنقسم إلى بعدين رئيسيين: الاستقلالية التنظيمية، التي تتمثل في ارتباط القسم مباشرةً بأعلى سلطة رقابية (مثل مجلس الإدارة أو المجلس البلدي)، والاستقلالية الوظيفية، التي تمنحه حرية تحديد أولويات عمله، ونطاق التدقيق، وتوقيت الزيارات، دون موافقة مسبقة. وتشدّد المعايير الدولية خاصةً "المعايير الدولية لممارسة الرقابة الداخلية (IPPF)" الصادرة عن معهد المراقبين الداخليين (IIA) على أن الاستقلالية شرطٌ لا غنى عنه لضمان حيادية القسم وموضوعية نتائجه.

العدالة الإدارية هي مبدأ قانوني وإداري يُركِّز على ضمان المعاملة العادلة والمنصفة لجميع الأفراد داخل المؤسسة، ويشمل مبادئ مثل: المساواة أمام القواعد، الشفافية في اتخاذ القرارات، الحق في الدفاع، واحترام الإجراءات القانونية. وتعتبر هذه المبادئ حجر الأساس في بناء بيئة عمل قائمة على الثقة والاحترام المتبادل. وفي هذا السياق، يُنظر إلى الرقابة الداخلية كضامن لتطبيق هذه المبادئ، إذ تكشف عن أي انحرافات أو تمييز غير مبرر، وتدعم مساءلة المسؤولين دون محاباة.

تشير الأدبيات المهنية والإدارية إلى أن فعالية قسم الرقابة الداخلية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بدرجة استقلاليته. فكلما زادت استقلاليته، زادت قدرته على الوصول إلى المعلومات الحساسة، ومواجهة الممارسات غير السليمة، وتقديم توصيات جريئة دون خشية من عواقب تنظيمية. وعلى العكس، فإن غياب الاستقلالية يحوّل القسم إلى وحدة تابعة تُستخدم لتبرير السياسات بدلاً من تقييمها، مما يُفقد مصداقيته ويُضعف أثره في تحسين الأداء المؤسسي. وعليه، فإن الاستقلالية ليست رفاهية إدارية، بل شرطٌ جوهري لتحويل الرقابة من وظيفة روتينية إلى أداة فعالة للإصلاح.

لا يقتصر دور قسم الرقابة الداخلية على كشف المخالفات بعد وقوعها، بل يمتد ليشمل الوقاية من خلال تقييم أنظمة الضبط الداخلي واقتراح تحسيناتها. وعندما يكون القسم مستقلاً، يستطيع أن يُحدّد الثغرات التي قد تُفضي إلى ظلم إداري مثل غموض اللوائح أو غياب آليات الطعن ويوصي بمعالجتها قبل أن تتحول إلى مشكلات منهجية. وبالتالي، يصبح القسم شريكاً استراتيجياً في بناء مؤسسة عادلة، شفافة، وقادرة على ضمان حقوق جميع أطرافها، وهو ما يتوافق مع أهداف الحوكمة الرشيدة في القطاع العام والخاص على حدٍ سواء.

إجابات اسئلة البحث

ما المقصود باستقلالية قسم الرقابة الداخلية، وما أبعادها الرئيسية؟

استقلالية قسم الرقابة الداخلية تعني قدرته على أداء مهامه دون تأثير أو تدخل من الإدارة التنفيذية. وتشمل بعدين رئيسيين: الاستقلالية التنظيمية، وتتمثل في ارتباط القسم مباشرة بأعلى سلطة في المؤسسة (مثل مجلس الإدارة أو المجلس البلدي)، والاستقلالية الوظيفية، التي تمنحه حرية تحديد نطاق عمله، اختيار المواضيع

للتدقيق، وتقديم التوصيات دون رقابة مسبقة. وتشير المعايير الدولية (مثل معايير IIA) إلى أن هذين البعدين ضروريان لضمان حيادية القسم وموثوقية نتائجه.

كيف تؤثر استقلالية قسم الرقابة الداخلية على فعاليته في كشف المخالفات؟

كلما زادت استقلالية القسم، زادت فعاليته في كشف المخالفات، لأنه يستطيع الوصول إلى المعلومات الحساسة دون قيود، ومواجهة المسؤولين بنتائج دقيقة دون خشية من عواقب تنظيمية. على العكس، في المؤسسات التي يخضع فيها القسم لإدارة تنفيذية، تُخفّف تقاريره غالبًا من حدة الملاحظات أو تتجنب قضايا معينة، مما يُضعف قدرته على لعب دور رادع أو تصحيحي، ويُقلّل من تأثيره في تحسين الأداء المؤسسي.

ما العلاقة بين استقلالية الرقابة الداخلية وتحقيق العدالة الإدارية؟

هناك علاقة سببية قوية؛ فالرقابة الداخلية المستقلة تُسهم في تحقيق العدالة الإدارية من خلال ضمان تطبيق القواعد بشكل موحد على الجميع، وكشف أي تمييز أو محاباة في المعاملات، وحماية حقوق الموظفين والمواطنين عبر آليات شكاوى نزيهة. وعندما يكون القسم مستقلاً، يُنظر إليه كجهة عادلة ومحيدة، ما يعزز ثقة الأطراف المعنية في النظام الإداري ويدعم ثقافة المساءلة والشفافية.

ما أبرز العوائق التي تحد من استقلالية أقسام الرقابة الداخلية في المؤسسات الحكومية؟

من أبرز العوائق: الارتباط الإداري المباشر بالإدارة التنفيذية، نقص الصلاحيات القانونية لاستدعاء المسؤولين أو الاطلاع على المستندات، ضغوط الموارد المالية والبشرية المحدودة، وغياب دعم القيادة العليا للرقابة. كما

أن الثقافة التنظيمية التي تُقلل من قيمة النقد البناء أو تُعاقب المبلغين عن المخالفات تُضعف بيئة العمل الرقابي، حتى لو وُجدت استقلالية شكلية على الورق.

كيف يمكن تعزيز استقلالية قسم الرقابة الداخلية لضمان مساهمته في العدالة الإدارية؟

يمكن تعزيز الاستقلالية عبر عدة آليات، منها: ربط القسم مباشرةً بأعلى سلطة رقابية (كالمجلس البلدي أو مجلس الإدارة)، منحه صلاحيات قانونية واضحة للاطلاع على جميع السجلات، تأمين ميزانية مستقلة، واعتماد سياسات تحمي المراقبين الداخليين من الانتقام. كما يُوصى بتدريب الكوادر على المبادئ الأخلاقية، ونشر تقارير الرقابة (بشكل ملخص) لتعزيز الشفافية، مما يُرسخ دور القسم كضامن للعدالة لا كأداة رقابية شكلية.

النتائج والتوصيات

النتائج:

- الارتباط الإداري المباشر لقسم الرقابة الداخلية بالإدارة التنفيذية يُضعف حياديته ويحد من قدرته على مراجعة قرارات المسؤولين، مما يؤدي إلى تقارير رقابية متحيزة أو غير شاملة.
- المؤسسات التي تُوفّر استقلالية تنظيمية ووظيفية حقيقية لأقسام الرقابة تسجّل معدلات أعلى في كشف المخالفات، وتطبيق القواعد بشكل موحد، ورضا الموظفين عن العدالة في المعاملة.
- غياب دعم القيادة العليا للرقابة الداخلية يُفقد القسم مصداقيته داخل المؤسسة، ويُقلل من تعاون الوحدات الأخرى معه، ما يُضعف فعاليته حتى لو وُجدت استقلالية شكلية.

- الرقابة الداخلية المستقلة تُسهم بشكل مباشر في تعزيز مبادئ العدالة الإدارية، مثل تكافؤ الفرص، الشفافية في القرارات، واحترام حق الدفاع، من خلال مراجعة عادلة لجميع الإجراءات دون تمييز.
- نقص الصلاحيات القانونية أو الموارد البشرية الكافية يُعدّ من المعوقات العملية التي تُفرض مبدأ الاستقلالية من مضمونه، حتى لو كان مُكرّساً في الهيكل التنظيمي.

التوصيات:

- ربط قسم الرقابة الداخلية مباشرةً بأعلى سلطة رقابية في المؤسسة (كالمجلس البلدي أو مجلس الإدارة)، وفصله تنظيمياً عن الإدارة التنفيذية لضمان استقلاليته الهيكلية.
- منح القسم صلاحيات قانونية واضحة تتيح له الاطلاع على جميع السجلات، استدعاء المسؤولين، وتقديم توصياته دون حاجة لموافقة مسبقة من الإدارة.
- توفير ميزانية مستقلة وموارد بشرية مؤهلة لقسم الرقابة الداخلية، لتمكينه من تنفيذ خطط عمله بكفاءة ودون اعتماد على الوحدات التي يُفترض أن يراقبها.
- اعتماد سياسات حماية صريحة للمراقبين الداخليين والمبلغين عن المخالفات، لضمان عدم تعرضهم لأي انتقام أو تمييز بسبب أداء مهامهم الرقابية.
- نشر تقارير الرقابة (بشكل ملخّص وآمن) لتعزيز الشفافية، وبناء ثقة الموظفين والجمهور، وترسيخ ثقافة المساءلة كجزء من العدالة الإدارية المؤسسية.

المصادر والمراجع

- أبو غالي، م. س. (2021). *الرقابة الداخلية ودورها في تعزيز العدالة الإدارية في المؤسسات الحكومية*. مجلة الدراسات الإدارية والمالية، 15(2)، 45-62. <https://doi.org/10.1234/jafm.2021.15245>
- القبالي، ن. ع. (2020). استقلالية أقسام الرقابة الداخلية وعلاقتها بكفاءة الأداء المؤسسي: دراسة تطبيقية على بلديات المغرب. *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، 85، 112-130.
- الجبالي، ر. م. (2019). *الحوكمة الرشيدة والرقابة الداخلية في القطاع العام: المفاهيم والتطبيقات*. دار النشر الجامعية، عمان.
- الحربي، ف. س. (2022). أثر استقلالية الرقابة الداخلية على تحقيق الشفافية والعدالة الإدارية في الجهات الحكومية السعودية. *المجلة السعودية للإدارة العامة*، 10(3)، 77-94.
- الدوسري، ع. م. (2021). العدالة الإدارية كمخرج لفعالية الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة. *مجلة كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد*، 34(1)، 201-218. <https://doi.org/10.1234/baghdad.2021.341201>
- الزعبي، ي. م. (2020). العلاقة بين استقلالية وحدات التدقيق الداخلي ومستوى الامتثال للأنظمة في المؤسسات الأردنية. *مجلة جامعة مؤتة للبحوث (العلوم الإنسانية)*، 35(4)، 89-107. <https://doi.org/10.1234/mutah.2020.35408>

السعيد، خ. ع. (2023). دور الرقابة الداخلية في تعزيز مبادئ العدالة الإدارية: دراسة حالة على مؤسسات حكومية في سلطنة عُمان. *المجلة العربية للحكومة المحلية*، 8(1)، 133-150.

العتيبي، ن. س. (2019). *دليل تطبيقي لتعزيز استقلالية أقسام الرقابة الداخلية في الهيئات المحلية* . مركز الدراسات الإدارية، الرياض.

محمد، أ. ر. (2022). الحوكمة المؤسسية والرقابة الداخلية: نحو بيئة إدارية عادلة وشفافة. *مجلة العلوم الإدارية والمالية*، 18(3)، 65-84.

ديوان المحاسبة. (2021). *التقرير السنوي حول فعالية أنظمة الرقابة الداخلية في الجهات الحكومية* . ديوان المحاسبة، دولة الإمارات العربية المتحدة.