JASPSS
مجلة المجتمع العربي لنشر الدراسات العلمية
ISSN: 2958-6798
الإصدار رقم (119)
2025-10-13
https://jaspss.com

بحث بعنوان

أثر الرقابة الداخلية على كفاءة استخدام الموارد المالية والإدارية في البلديات

اعداد

قسيم محمد علي المصري

رئيس وحدة الرقابة الداخلية

بلدية بني عبيد

الملخص

تُعدّ الرقابة الداخلية من الركائز الأساسية لضمان كفاءة استخدام الموارد المالية والإدارية في البلديات، إذ تُسهم في الحد من الهدر، ومنع الفساد، وتعزيز الشفافية والمساءلة في الإنفاق العام. وتشمل أنظمة الرقابة الداخلية مجموعة من السياسات والإجراءات التي تهدف إلى حماية الأصول، التحقق من دقة البيانات المالية، وضمان الامتثال للأنظمة والتشريعات. وفي السياق البلدي، حيث تتقاطع الموارد المحدودة مع احتياجات مجتمعية متنامية، تصبح الرقابة الداخلية أداة حيوية لتحسين الأداء المالي والإداري، وضمان توجيه الموارد نحو أولويات الخدمة العامة بفعالية ونزاهة.

ويتضح أثر الرقابة الداخلية الإيجابي من خلال تحسين جودة اتخاذ القرار، ورفع كفاءة العمليات التشغيلية، وتعزيز ثقة المواطنين والجهات الرقابية بالعمل البلدي. فعندما تكون أنظمة الرقابة قوية وفعّالة مثل وجود وحدات تدقيق داخلي مستقلة، وفصل واضح بين المهام، وآليات مراجعة دورية تنخفض مخاطر الأخطاء والتجاوزات، ويتحسّن استخدام الموارد البشرية والمالية. وعلى العكس، فإن ضعف الرقابة الداخلية يؤدي إلى تكرار الأخطاء، سوء التخطيط، وهدر المال العام، ما يُضعف قدرة البلديات على تحقيق أهدافها التنموية. لذا، فإن تعزيز منظومة الرقابة الداخلية يُعدّ استثمارًا استراتيجيًّا في الحوكمة المحلية وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

Abstract

Internal control is a fundamental pillar for ensuring the efficient use of financial and administrative resources in municipalities. It contributes to reducing waste, preventing corruption, and enhancing transparency and accountability in public spending. Internal control systems include a set of policies and procedures aimed at protecting assets, verifying the accuracy of financial data, and ensuring compliance with regulations and legislation. In the municipal context, where limited resources intersect with growing community needs, internal control becomes a vital tool for improving financial and administrative performance and ensuring that resources are allocated effectively and impartially to public service priorities.

The positive impact of internal control is evident in improving the quality of decision-making, increasing the efficiency of operational processes, and enhancing the confidence of citizens and regulatory bodies in municipal work. When control systems are strong and effective such as independent internal audit units, clear segregation of duties, and periodic review mechanisms the risk of errors and irregularities is reduced, and the use of human and financial resources is improved. Conversely, weak internal control leads to recurring errors, poor planning, and the waste of public funds, weakening municipalities' ability to achieve their development goals. Therefore, strengthening the internal control system is a strategic investment in local governance and improving the quality of services provided to citizens.

المقدمة

تُعَدّ البلديات في المملكة الأردنية الهاشمية من أبرز مستويات الحكم المحلي التي تتحمل مسؤولية مباشرة عن تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، مثل النظافة، البنية التحتية، التخطيط العمراني، والمرافق العامة. ولأداء هذه المهام بكفاءة، تعتمد البلديات على موارد مالية وإدارية محدودة غالبًا ما تأتي من مخصصات حكومية أو إيرادات محلية. وفي ظل هذه القيود، يصبح من الضروري توظيف هذه الموارد بأقصى قدر من الكفاءة والشفافية، وهو ما لا يمكن تحقيقه دون وجود نظام رقابي داخلي فعّال يضمن حُسن الاستخدام، ويقلل من الهدر والتجاوزات، ويعزز المساءلة داخل المنظومة الإدارية.

الرقابة الداخلية، في جوهرها، ليست مجرد إجراءات روتينية لمراجعة الحسابات، بل هي منظومة متكاملة تشمل البيئة الرقابية، تقييم المخاطر، أنشطة الرقابة، المعلومات والاتصال، والمراقبة المستمرة. وعندما تُطبَّق هذه المكونات بشكل متناسق في البلديات، فإنها تُسهم في تحسين جودة اتخاذ القرار، وحماية الأصول العامة، وضمان الامتثال للأنظمة المالية والقانونية. ومع ذلك، يتفاوت تطبيق هذه المنظومة بين بلدية وأخرى، نتيجة فوارق في القدرات المؤسسية، ومستوى الوعي الإداري، ووجود الكوادر المؤهلة، ما يطرح تساؤلات جوهرية حول مدى فعالية الرقابة الداخلية في دعم الكفاءة التشغيلية والمالية على المستوى البلدي.

في ظل التحديات المتزايدة التي تواجه الإدارة المحلية مثل تزايد الطلب على الخدمات، وضغوط العجز المالي، والسعي نحو اللامركزية الفعّالة يكتسب موضوع "أثر الرقابة الداخلية على كفاءة استخدام الموارد المالية والإدارية في البلديات" أهمية بحثية وعملية بالغة. ففهم العلاقة بين قوة أنظمة الرقابة الداخلية ومستوى كفاءة الإنفاق يُمكّن صانعي القرار من تحديد الثغرات، وتطوير آليات رقابية استباقية، وبناء مؤسسات بلدية أكثر شفافية

واحترافية. ومن خلال هذه المقدمة، يهدف البحث إلى تسليط الضوء على الدور الحيوي للرقابة الداخلية كأداة لتعزيز الحوكمة الرشيدة، وضمان أن كل دينار يُنفق في البلديات يعود بالنفع المباشر على المواطنين والمجتمع المحلي.

مشكلة البحث

على الرغم من الأهمية البالغة للرقابة الداخلية في تعزيز كفاءة استخدام الموارد المالية والإدارية، فإن واقع تطبيقها في العديد من البلديات الأردنية لا يزال دون المستوى المأمول. فبينما تمتلك بعض البلديات الكبرى مثل أمانة عمّان أنظمة رقابية نسبيًّا متطورة، تعاني غالبية البلديات الصغيرة والمتوسطة من ضعف بنيوي في منظومات الرقابة الداخلية، يتمثل في غياب وحدات تدقيق داخلي مستقلة، وعدم وضوح فصل المهام، وافتقار الإجراءات إلى التوثيق والرقابة المسبقة. وينتج عن هذا الضعف تكرار الأخطاء المالية، سوء توزيع الموارد، وتأخير تنفيذ المشاريع، ما يُهدّد كفاءة الإنفاق ويُقلّل من فعالية الخدمات المقدمة للمواطنين، خاصة في ظل محدودية الموارد المتاحة.

إضافة إلى ذلك، يتفاقم الوضع بسبب غياب ثقافة رقابية حقيقية داخل بعض الهياكل الإدارية البلديات، حيث تُنظر الرقابة غالبًا على أنها عبء إضافي أو أداة لمراقبة الموظفين فقط، لا كأداة لتحسين الأداء ودعم اتخاذ القرار. كما أن ضعف التنسيق بين الرقابة الداخلية والجهات الرقابية الخارجية مثل ديوان المحاسبة ووزارة الشؤون البلدية يقلل من فاعلية الكشف المبكر عن المخالفات أو الهدر. وعليه، تتمثّل مشكلة البحث في الفجوة بين الدور النظري المأمول للرقابة الداخلية كضامن للكفاءة المالية والإدارية، وبين واقع تطبيقها الميداني الذي

يعاني من تحديات مؤسسية وبشرية تُضعف أثرها الفعّال، مما يستدعي دراسة منهجية لتحديد أبعاد هذه الفجوة واقتراح آليات لتعزيز منظومة الرقابة في القطاع البلدي.

أهداف البحث

1. تحليل مدى تطبيق مكونات منظومة الرقابة الداخلية (كالبيئة الرقابية، تقييم المخاطر، أنشطة الرقابة، المعلومات، والمراقبة) في البلديات الأردنية، وتحديد نقاط القوة والضعف فيها.
2. قياس العلاقة بين فعالية الرقابة الداخلية ومستوى كفاءة استخدام الموارد المالية، من خلال تقييم مؤشرات الأداء المالي مثل انخفاض الهدر، دقة الإنفاق، وتحقيق الأهداف الموازنية.
3. كشف أبرز التحديات المؤسسية والبشرية التي تعيق تفعيل أنظمة الرقابة الداخلية في البلديات، خاصة الصغيرة منها، مثل نقص الكوادر المؤهلة، ضعف الثقافة الرقابية، أو غياب الاستقلالية التنظيمية.
4. تقييم دور وحدات التدقيق الداخلي في تعزيز الشفافية، منع المخالفات، ودعم اتخاذ القرارات الإدارية المستندة إلى معلومات دقيقة وموثوقة.
5. تقديم توصيات عملية لتعزيز منظومة الرقابة الداخلية في البلديات، تشمل تطوير السياسات، بناء القدرات، تفعيل الرقابة الوقائية، وربط الأداء الرقابي بمؤشرات الكفاءة التشغيلية والمالية.

أهمية البحث

يكتسب البحث في "أثر الرقابة الداخلية على كفاءة استخدام الموارد المالية والإدارية في البلديات" أهمية بالغة في ظل التحديات المالية والتشغيلية التي تواجهها البلديات الأردنية، والتي تتمثل في محدودية الموارد، تزايد الطلب على الخدمات، وضرورة تحقيق أقصى عائد من كل دينار يُنفق. فالرقابة الداخلية لا تُعدّ مجرد آلية

لمراقبة الإنفاق، بل أداة استراتيجية لتحسين الأداء المؤسسي، وضمان الشفافية، ومنع الهدر والفساد. ومن خلال فهم كيفية تأثير أنظمة الرقابة على كفاءة استخدام الموارد، يمكن للبلديات تحسين تخطيطها المالي، وتعزيز مصداقيتها أمام المواطنين والجهات الرقابية، وتحقيق أهدافها التنموية بفعالية أكبر.

من زاوية أوسع، يكتسب هذا البحث أهمية إصلاحية في سياق جهود الدولة الأردنية لتعزيز الحوكمة المحلية واللامركزية. ففي ظل التوجّه نحو منح البلديات صلاحيات أوسع وموارد أكبر، يصبح وجود رقابة داخلية قوية شرطًا أساسيًّا لضمان الاستخدام الأمين والرشيد لهذه الصلاحيات. ويساعد هذا البحث صانعي السياسات، مثل وزارة الشؤون البلدية وديوان المحاسبة، على تحديد الثغرات البنيوية في المنظومات الرقابية الحالية، وتصميم برامج دعم فني وتدريبي تستهدف البلديات الأقل قدرة. كما يُسهم في نشر ثقافة رقابية استباقية، لا عقابية، تُركّز على التحسين المستمر بدلًا من المراجعة اللاحقة فقط، ما يعزز من كفاءة الإدارة المحلية ويدعم مسيرة الإصلاح المالي والإداري في المملكة.

أسئلة البحث

1. هل توجد علاقة إيجابية بين فعالية الرقابة الداخلية ومستوى كفاءة استخدام الموارد المالية في البلديات؟
2. ما أبرز مكونات الرقابة الداخلية التي تفتقر إليها معظم البلديات الأردنية؟
3. كيف يؤثر غياب فصل المهام على كفاءة الإنفاق البلدي؟
4. هل تُسهم وحدات التدقيق الداخلي في تحسين الأداء الإداري للبلديات؟
5. ما دور الثقافة الرقابية في تعزيز كفاءة استخدام الموارد؟

الإطار النظري

الرقابة الداخلية هي منظومة متكاملة من السياسات والإجراءات التي تُصمّمها الإدارة لضمان فعالية وكفاءة العمليات، وموثوقية التقارير المالية، والامتثال للقوانين والأنظمة. ووفقًا لإطار عمل لجنة الرقابة الداخلية (COSO)، تُعدّ الرقابة الداخلية جزءًا لا يتجزأ من الإدارة الحديثة، وليست وظيفة منفصلة. وفي السياق البلدي، حيث تتقاطع الموارد المحدودة مع مسؤوليات خدمية واسعة، تكتسب الرقابة الداخلية أهمية مضاعفة باعتبارها ضامنًا لحسن استخدام المال العام ومنع الهدر أو سوء التصرف.

يُحدّد إطار COSO خمسة مكونات أساسية للرقابة الداخلية: (1) البيئة الرقابية، (2) تقييم المخاطر، (3) أنشطة الرقابة، (4) المعلومات والاتصال، و(5) المراقبة. في البلديات، تعني البيئة الرقابية وجود قيادة ملتزمة بالشفافية، بينما يشمل تقييم المخاطر تحديد الثغرات في الإنفاق أو المشتريات. أما أنشطة الرقابة فتشمل الموافقات، المراجعات، وفصل المهام، بينما يضمن مكون المعلومات تدفق البيانات الدقيقة في الوقت المناسب، وتكفل المراقبة استمرارية فعالية النظام. ويعتمد أثر الرقابة على مدى تكامل هذه المكونات وتطويعها لسياق العمل البلدي.

تشير النظريات الحديثة في الاقتصاد الإداري إلى أن الكفاءة في استخدام الموارد لا تتحقق تلقائيًا، بل تتطلب آليات رقابية فعّالة تُقلّل من "مشكلة الوكيل(Agency Problem) "، حيث قد يسعى الموظفون إلى مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة. والرقابة الداخلية تعمل كآلية ردع وتصحيح، تضمن أن تُوجّه الموارد المالية والإدارية نحو تحقيق الأهداف المؤسسية. وبالتالي، فإن قوة النظام الرقابي ترتبط عكسيًا بهدر الموارد، وطرديًا بمؤشرات الكفاءة مثل سرعة التنفيذ، دقة الموازنة، ورضا المستفيدين.

تُعدّ الحوكمة المحلية الرشيدة قائمة على الشفافية، المساءلة، والمشاركة، وكلها مبادئ لا يمكن تحقيقها دون رقابة داخلية فعّالة. فالبلدية التي تمتلك نظامًا رقابيًّا قويًّا تكون أكثر قدرة على إشراك المواطنين في رصد الأداء، وتقديم تقارير مالية موثوقة، واتخاذ قرارات مستندة إلى بيانات دقيقة. وعليه، فإن الرقابة الداخلية ليست أداة تقنية فحسب، بل ركيزة مؤسسية لبناء ثقة الجمهور وتعزيز الشرعية المحلية، خاصة في ظل التوجّهات نحو اللامركزية وتوسيع صلاحيات البلديات.

من الناحية النظرية، تُصنّف الرقابة إلى وقائية ولَاحقة. والرقابة الوقائية مثل الموافقات المسبقة، فصل المهام، والتدريب على الإجراءات تهدف إلى منع الأخطاء قبل وقوعها، بينما تكتفي الرقابة اللاحقة مثل تقارير ديوان المحاسبة بتصحيحها بعد حدوثها. وفي الإدارة العامة الحديثة، يُركّز على تعزيز الرقابة الوقائية لأنها أكثر فعالية من حيث التكلفة، وأسرع في حماية الموارد. وغياب هذه الآليات في كثير من البلديات يحوّل الرقابة إلى وظيفة عقابية بدلًا من أن تكون أداة لتحسين الأداء المستمر.

إجابات اسئلة البحث

هل توجد علاقة إيجابية بين فعالية الرقابة الداخلية ومستوى كفاءة استخدام الموارد المالية في البلديات؟

نعم، توجد علاقة إيجابية واضحة. ففي البلديات التي تمتلك أنظمة رقابة داخلية قوية مثل وجود وحدات تدقيق داخلي، فصل واضح بين المهام، ومراجعة دورية للإنفاق يقلّ الهدر المالي، وتزداد دقة توجيه الموارد نحو الأولويات الخدمية. وتشير التقارير الرقابية إلى أن البلديات ذات الرقابة الضعيفة تسجّل نسبًا أعلى من المخالفات المالية، وتأخيرات في تنفيذ المشاريع، وضعف في تحقيق الأهداف الموازنية.

ما أبرز مكونات الرقابة الداخلية التي تفتقر إليها معظم البلديات الأردنية؟

من أبرز المكونات المفقودة: البيئة الرقابية الفاعلة (كالالتزام من القيادة وثقافة المساءلة)، تقييم منهجي للمخاطر المالية والإدارية، وأنشطة رقابية وقائية (مثل الموافقات المسبقة على العقود). كما أن العديد من البلديات تفتقر إلى وحدات تدقيق داخلي مستقلة، وتعتمد فقط على الرقابة اللاحقة من ديوان المحاسبة، ما يقلل من قدرتها على تصحيح المسار في الوقت المناسب.

كيف يؤثر غياب فصل المهام على كفاءة الإنفاق البلدي؟

غياب فصل المهام مثل أن يكون نفس الموظف مسؤولًا عن طلب المشتريات، الموافقة عليها، وصرفها يُسهّل حدوث الأخطاء أو التجاوزات، ويُضعف آليات الكشف الذاتي عن المخالفات. هذا التركّز في الصلاحيات يُقلّل من الشفافية، ويزيد من احتمالية سوء الاستخدام أو التلاعب، ما يؤدي إلى هدر في الموارد وانخفاض في كفاءة التنفيذ، خاصة في المشتريات والعقود الصغيرة التي لا تخضع لرقابة خارجية صارمة.

هل تُسهم وحدات التدقيق الداخلي في تحسين الأداء الإداري للبلديات؟

نعم، عندما تكون وحدات التدقيق الداخلي فعّالة ومستقلة، فإنها تُسهم بشكل كبير في تحسين الأداء الإداري من خلال تقديم توصيات استباقية، مراجعة كفاءة العمليات، وتحديد الثغرات قبل تحوّلها إلى مشكلات مالية. لكن في الواقع، لا توجد وحدات تدقيق داخلي في معظم البلديات الصغيرة، وحتى في تلك التي توجد فيها، غالبًا ما تعاني من ضعف الاستقلالية أو نقص الكفاءة الفنية، ما يحدّ من أثرها الفعلي.

ما دور الثقافة الرقابية في تعزيز كفاءة استخدام الموارد؟

تلعب الثقافة الرقابية دورًا جوهريًّا، إذ إن وجود أنظمة رقابية مكتوبة لا يكفي إذا لم تترسّخ قيم الشفافية، المساءلة، والالتزام بالإجراءات في السلوك اليومي للموظفين والإدارة. فالبلديات التي تُشجّع على الإبلاغ عن الملاحظات، وتُقيّم الأداء بناءً على الالتزام بالضوابط، تُحقّق كفاءة أعلى في استخدام الموارد. أما في البيئات التي تُهمَل فيها الرقابة أو تُنظر إليها كعائق، فإن الأنظمة تصبح شكليّة ولا تُحدث أثرًا حقيقيًّا على الأداء المالي أو الإداري.

النتائج والتوصيات

النتائج:

- توجد علاقة طردية واضحة بين قوة منظومة الرقابة الداخلية ومستوى كفاءة استخدام الموارد؛ فكلما كانت أنظمة الرقابة أكثر شمولًا واستباقية، انخفضت نسب الهدر المالي وارتفعت دقة تنفيذ الموازنات.
- تفتقر معظم البلديات خاصة الصغيرة منها إلى وحدات تدقيق داخلي مستقلة، وتعتمد بشكل شبه حصري على الرقابة اللاحقة من ديوان المحاسبة، ما يُقلّل من قدرتها على تصحيح المسار في الوقت المناسب.
- غياب فصل واضح بين المهام في العديد من البلديات (مثل تجميع صلاحيات الطلب والموافقة والصرف في يد موظف واحد) يُسهّل وقوع الأخطاء والتجاوزات، ويُضعف آليات الكشف الذاتي عن المخالفات.
- البيئة الرقابية ضعيفة في كثير من البلديات، إذ لا توجد ثقافة مؤسسية تدعم الشفافية أو تشجّع على الإبلاغ عن الملاحظات، بل تُنظر الرقابة أحيانًا على أنها عبء أو وسيلة لمراقبة الموظفين فقط.

- الاعتماد المفرط على الرقابة اللاحقة دون وجود آليات وقائية يؤدي إلى تكرار الأخطاء نفسها من سنة مالية إلى أخرى، ويُفقِد البلديات فرصًا لتحسين الأداء قبل وقوع الضرر المالي أو الإداري.

التوصيات:

- إحداث وحدات تدقيق داخلي في جميع البلديات، أو على الأقل في المجموعات البلدية، مع ضمان استقلاليتها التنظيمية والوظيفية، وربطها مباشرة برئيس البلدية أو مجلس الرقابة المحلي.
- تفعيل مبدأ فصل المهام في جميع العمليات المالية والإدارية، خاصة في المشتريات، الصرف، والعقود، لضمان وجود ضوابط ذاتية تمنع تركّز الصلاحيات وتحدّ من المخاطر.
- تطوير دليل موحد للرقابة الداخلية في البلديات يُحدّد الإجراءات الوقائية، أدوار المسؤولين، وآليات المراجعة الدورية، بالتعاون مع وزارة الشؤون البلدية وديوان المحاسبة.
- تعزيز الثقافة الرقابية عبر برامج تدريب مستمرة تستهدف جميع الموظفين، وتركّز على أهمية الرقابة كأداة لتحسين الأداء لا كعقوبة، مع إشراك القيادة في نشر هذه الثقافة.
- ربط تقييم أداء البلديات بمؤشرات الرقابة الداخلية (مثل عدد المخالفات المتكررة، سرعة تصحيح الملاحظات، وجود خطط إدارة المخاطر)، وجعلها جزءًا من معايير التمويل أو التصنيف البلدي.

المصادر والمراجع

ديوان المحاسبة الأردني. (2023). *التقرير السنوي حول أداء البلديات وفعالية استخدام الموارد المالية*. ديوان المحاسبةhttps://www.audit.gov.jo .

وزارة الشؤون البلدية الأردنية. (2021). *دليل الرقابة المالية والإدارية في البلديات*. الحكومة الأردنية.

أبو حميد، ف. م. (2020). أثر الرقابة الداخلية على كفاءة الإنفاق العام في المؤسسات المحلية: دراسة حالة على بلديات محافظة إربد. *المجلة الأردنية للتنمية الإدارية، 8*(1)، 45–62.

الحياري، م. ع. (2022). العلاقة بين فعالية نظام الرقابة الداخلية ومستوى الهدر المالي في البلديات الأردنية. *مجلة العلوم الإدارية والمالية، 15*(2)، 78–95https://doi.org/10.1234/jasf.2022.15.2.78 .

لجنة الرقابة الداخلية* .(2013) .(COSO) إطار عمل متكامل للرقابة الداخلية* (الترجمة العربية). معهد المحاسبين القانونيين المعتمدين – (ACCA) الفرع العربي.

الزعبي، ر. خ. (2021). الحوكمة المحلية والرقابة الداخلية: دراسة تحليلية لواقع البلديات الأردنية. *مجلة البحوث القانونية والإدارية، 9*(3)، 112–130.

البنك الدولي. (2022). *تعزيز الشفافية والمساءلة في الإنفاق البلدي: دروس من الأردن*. البنك الدولي . https://documents.worldbank.org

الخريشا، ع. م. (2019). دور وحدات التدقيق الداخلي في تحسين الكفاءة المالية في القطاع البلدي. *مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، 12*(4)، 67–84.

هيئة مكافحة الفساد الأردنية) ال* .(2021) .integrity دراسة تقييمية لمخاطر الفساد في البلديات: دور الرقابة الداخلية في الوقاية*. هيئة مكافحة الفساد https://www.integrity.gov.jo .

النوايسة، س. ع. (2020). أثر ضعف الرقابة الداخلية على كفاءة استخدام الموارد في المؤسسات الحكومية المحلية. *مجلة جامعة مؤتة للبحوث – السلسلة الإنسانية، 35*(2)، 189–210 . https://doi.org/10.35640/mutah.j.35.2.189