تصميم هيكل تنظيمي مقترح لمديرية التدقيق والرقابة الداخلية – محافظة نينوى انموذجاً

Designing a Proposed Organizational Structure for the Directorate of Auditing and Internal Control - Nineveh Governorate is an example

نصر محمد عيدان المعماري

مدير مديرية التدقيق والرقابة الداخلية / محافظة نينوى

Nasralmamary81@gmail.com

رقم التصنيف الدولي ISSN 2709-2852

تاريخ استلام البحث : ٢٠٢٥/٥/٨ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/٦/٥

المستخلص

هناك مجموعة من الاهداف حاول الباحث تحقيقها من خلال البحث منها تسليط الضوء على نظام الرقابة الداخلية واهمية الهياكل التنظيمية والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء بشان تشكيل مديرية التدقيق والرقابة الداخلية وتصميم هيكل يتناسب مع تلك المديرية. هذا الهيكل يحدد الصلاحيات والمسؤوليات والادوار بين مختلف الموظفين ويوضح كافة الخطوط ويمنع التعارضات المحتملة ويكون بمثابة خارطة الطريق للكل . ناقش البحث الاشكالية التي نصت على ان عدم الاهتمام بالهيكل التنظيمي لمـــــديرية التدقيق والرقابة الداخلية يدفع الى تداخل الاختصاصات وضبابية المســـؤوليات وفقدان

مجلة العلوم المالية والمحاسبية
AFSJ
ACCOUNTING & FINANCIAL SCIENCES JOURNAL

مجلة العلوم المالية والمحاسبية
العدد العشرون / كانون الاول ٢٠٢٥
الصفحات ٣٠٥ــ ٣٣٦

الصلاحيات ، ثم تم وضع فرضية تناسب الاشكالية وهي ان (تصميم الهيكل يساهم في تخفيض صور الفساد ويتيح الاستقلالية الكاملة للكادر في تلك المديرية) وتوصل البحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات لعل من اهم الاستنتاجات هو ان محافظة نينوى تضم العديد من الوحدات منقولة الصلاحية مما يجعلها انموذجاً صالحاً للدراسة وخصوصاً ان هذه الوحدات من الاهمية بمكان في المدينة لانها تقدم باقة من الخدمات ومن اهم التوصيات ان نجاح مديرية التدقيق والرقابة الداخلية في محافظة نينوى يتطلب تصميم هيكل تنظيمي مرن يقبل التعديل بين فترة واخرى وان لا يكون جامدً انما يقبل التحديث بين فترة واخرى لتحقيق الغاية من الفصل .

الكلمات المفتاحية : نظام الرقابة الداخلية ، وحدات التدقيق الداخلي ، الهياكل التنظيمية ، محافظة نينوى ، الاستقلالية

Abstract

There are a number of objectives the researcher sought to achieve through this research, including shedding light on the internal control system, the importance of organizational structures, and the decisions issued by the Council of Ministers regarding the formation of the Internal Audit and Control Directorate. He also designed a structure appropriate to this directorate. This structure defines the powers, responsibilities, and roles of various employees, clarifies all lines of communication, prevents potential conflicts, and serves as a roadmap for all.

The research discussed the problem that stated that the lack of interest in the organizational structure of the Audit and Internal Control Directorate leads to overlapping of competencies, ambiguity of responsibilities, and loss of powers. Then, a hypothesis was developed that fits the problem, which is that (the design of the structure contributes to reducing forms of corruption and allows complete independence for the staff in that directorate). The research reached a set of conclusions and recommendations, perhaps the most important of which is that Nineveh Governorate

includes many units with transferred powers, which makes it a suitable model for study, especially since these units are of great importance in the city because they provide a range of services. One of the most important recommendations is that the success of the Audit and Internal Control Directorate in Nineveh Governorate requires designing a flexible organizational structure that accepts modification from time to time and that it is not rigid, but rather accepts updating from time to time to achieve the purpose of separation.

Keywords: internal control system, Internal audit units, organizational structures, Nineveh Governorate, independence

المقدمة :

قد تكون الصورة ضبابية بداية التطبيق بالنسبة للإدارة في المحافظة الا انه سرعان ما ينجلي ويختفي ذلك الضباب لتكون صورة مشرقة لغد افضل في ظل التخفيف من حدة الفساد والاستقلالية الكاملة للرقابة الداخلية .

بدأت الكثير من المؤسسات بفك ارتباط وحدات التدقيق الداخلي لديها لترتبط بالوحدة الرئيسة الام تحت مسمى مديرية التدقيق والرقابة الداخلية لتحقق بذلك جملة من المزايا وفي نفس الوقت لا تخلو من العقبات والتحديات التي تواجهها على الاقل في بداية التطبيق ومحافظة نينوى قد تكون افضل النماذج التي يمكن ان يتخذها الباحثين لتنوع عدد الوحدات المرتبطة بها بعد قرار نقل الصلاحيات.

ان تنوع المشارب واختلاف الخدمات المقدمة من قبل المؤسسات المرتبطة بمحافظة نينوى دفع الباحث للغور في تصميم هيكل مقترح قد يواجه بعض الصعوبات في البداية الا انه سيكون بمثابة حل لجميع المشاكل التي تواجه عمل المديرية المقترحة واقسامها وشعبها المتنوعة .

١- المبحث الاول/ منهجية البحث

١.١- **مشكلة البحث :** ان عدم الاهتمام بالهيكل التنظيمي لمديرية التدقيق والرقابة الداخلية يدفع الى تداخل الاختصاصات وضبابية المسؤوليات وفقدان الصلاحيات مما

دفع الباحث الى تصميم هيكل مقترح مرن يسمح بالتعديل بين فترة واخرى لحين الاستقرار على هيكل يحقق الاهداف .

٢.١- **اهمية البحث** : تكمن الاهمية في ان جميع الانظار متجه نحو هذه المديرية المقترحة وهل تحقق ما عجزت عنه وحدات التدقيق الداخلي عن تحقيقه لسنوات طوال، فالأهداف عديدة والغايات متنوعة وقد يساهم هذا البحث في دعم نجاح قيام هذه المديرية من خلال تصميم هيكل تنظيمي يوضح خطوط كل قسم وشعبه وارتباطها بمن، خصوصاً بما يتعلق بخطوط التقارير الصادرة من هذه المديرية .

٣.١- **اهداف البحث** : يهدف البحث الى تسليط الضوء على المحاور التالية (نظام الرقابة الداخلية ، اهمية الهياكل التنظيمية في مختلف المؤسسات ، قرار تشكيل مديرية التدقيق والرقابة الداخلية .المزايا والعقبات التي تواجه تلك المديرية من خلال تصميم هيكل تنظيمي خاص بها) .

٤.١- **فرضية البحث** : يبنى البحث على فرضية مفادها ان (الاستقلالية الكاملة وتخفيض صور الفساد يكون من خلال تصميم هيكل تنظيمي مقترح لأقسام وشعب مديرية التدقيق والرقابة الداخلية) .

٥.١- **منهج البحث** : يعتمد البحث في مناقشة فرضيته ومفرداته المنهج الوصفي من خلال القراءة المستفيضة للمصادر العربية المتاحة من رسائل جامعية وبحوث منشورة في مجلات محكمة ومقالات الانترنيت فضلا عن الوثائق والنشرات الرسمية والقرارات الصادرة بتكوين المديرية .

٦.١- **خطة البحث** : ناقش البحث العنوان من محاور عديدة فبعد المنهجية تم تقسيم الخطة الى ثلاثة مباحث رئيسة وهي كالاتي:

المبحث الاول : نظام الرقابة الداخلية

المبحث الثاني : الهياكل التنظيمية

المبحث الثالث : الهيكل التنظيمي المقترح

ثم اهم الاستنتاجات والتوصيات وقائمة المصادر

٢- المبحث الثاني/ نظام الرقابة الداخلية

من الامور التي تضبط عمل الوحدات وتحافظ على اصولها المتنوعة وتساهم في تطبيق سياساتها الادارية هو وجود نظام رقابة داخلي فعال فالأهداف المناطة به عديدة، والنظرة الحديثة بان يكون هذا النظام اكثر استقلالية لتحقيق تلك الاهداف ، والتوجه الحكومي الاخير بان يأخذ هذا النظام مساحة اوسع بالعمل وارتباط اعلى من الارتباط التقليدي مع ادارة الوحدة التي يعمل بها وهذا التوجه دفع الباحث الى تناول هذا النظام بشيء من التفصيل وكالاتي :

١.٢- نشاه ومفهوم نظام الرقابة الداخلية :

إن مفهوم الرقابة ظهر بشكل مبسط منذ القدم، ثم تطور بتطور الحضارة البشرية وازدهار الشركات الاقتصادية فتجد أن مظاهر الرقابة الداخلية في الحضارة الأشورية بحسب (بحوط ، ٢٠٢٣، ص٩) كانت تقوم بالمقارنة بين المعلومات المتوفرة من مختلف المصادر وتكون مستقلة عن بعضهما البعض بالإضافة إلى هذا فإن الحضارة الرومانية كانت تقوم بفصل المسؤوليات وتقسيمها بين مجلس الحكومة الروماني وبين مهام القضاة الرومان والهدف هو الحفاظ على الأموال وهو إجراء ذو أهمية كبيرة، وفي الحضارة الاسلامية كانت الرقابة الداخلية بحسب (حسين ، ٢٠٠٩ ، ص٢٥٢) تمارس من قبل وحدة مستقلة تابعة للوحدة الاقتصادية تتولى التحقق من صحة العمليات الاقتصادية للوحدة والمحافظة على ممتلكاتها من الضياع والسرقة ، إذن فالرقابة الداخلية فكرة قديمة سادت في مختلف الحضارات لكن بدرجات متفاوتة إلا انه يمكن إرجاع الانطلاقة الحقيقية لهذا المفهوم إلى ظهور الثورة الصناعية، وما طرأ من تغيرات جذرية في جميع القطاعات وأهمها القطاع الاقتصادي الذي كان محور التغيير فكبر الشركات نشأ عنه انفصال الملكية عن الادارة وبالتالي التوسع في تلك الشركات تعذر على الملاك والإدارات العليا ايضا التحكم الجيد في جميع أوجه النشاط مما أدى الى تفويض بعض السلطات للمدققين ، ويتعدد مفهوم الرقابة الداخلية حسب المنظمات العالمية المعنية بالمحاسبة اذكر منها يأتي: (المزوري و السقا، ٢٠٢٤، ص ٣١٨)

١. معهد المحاسبين القانونيين الأمريكي (AICPA) عرفها على أنها "الخطة التنظيمية والوسائل والمقاييس التي تستخدم لحماية الأصول، وضمان دقة البيانات المحاسبية ودرجة الاعتماد عليها ورفع الكفاءة التشغيلية وتشجيع الالتزام بالسياسات الإدارية.

٢. لجنة رعاية المؤسسات (COSO) عرفت الرقابة الداخلية على أنها "عملية يتم تنفيذها من قبل مجلس إدارة المؤسسة، والإدارة، والموظفين الآخرين، وهي مصممة لتوفير تأكيد معقول فيما يتعلق بتحقيق أهداف المؤسسة المتمثلة بكفاءة وفاعلية العمليات التشغيلية وموثوقية التقارير المالية والالتزام بالقوانين واللوائح المعول بها".

٣. مجمع المحاسبين القانونيين في إنكلترا وويلز (ICAEW) عرفها على أنها "النظام الكلي للرقابة الذي يهدف إلى توفير تأكيد معقول بخصوص كفاءة وفاعلية التشغيل وإمكانية الثقة في المعلومات والتقارير المالية والالتزام بالقوانين ".

٤. المعيار الدولي لممارسة أعمال التدقيق والتأكد من قواعد أخلاقيات المهنة رقم (٤٠٠) الصادة عن الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) عرفها على أنها " كافة السياسات والإجراءات التي تتخذها المؤسسة لكي تساعدها في الوصول إلى أهدافها قدر الإمكان، مع ضمان إدارة المؤسسة وكفاءة عمل عالية، فضلاً عن الالتزام بسياسات حماية الأصول، منع الغش، اكتشاف الأخطاء والتحقق من دقة السجلات المحاسبية وإعداد معلومات مالية موثوقة ".

مما سبق من المفاهيم اعلاه يرى الباحث امكانية وضع مفهوم لنظام الرقابة الداخلية وهو " التكامل بين مجموعة من الإجراءات والأنشطة والسياسات التي تضعها إدارة الوحدة الحكومية لضمان تحقيق الأهداف (الامتثال للقوانين واللوائح، حماية الأصول، ضمان دقة وسلامة التقارير المالية والمحاسبية، تحسين الكفاءة والفعالية التشغيلية، تحقيق الأهداف التشغيلية والاستراتيجية) فهي ضرورية للوحدات الحكومية لضمان تحقيق النزاهة والمصداقية والحد من مظاهر الفساد" .

٢.٢- الخصائص الاساسية لنظام الرقابة الداخلية :

ان هذا النظام لكي يكون فعالاً وذا تأثير في الوحدات الحكومية يجب ان يتصف بخصائص اساسية ويجب ان تواكب تلك الخصائص التطورات السريعة الحاصلة في تقنيات المعلومات والخصائص هي كالاتي : (هناء و سيلة، ٢٠٢٣، ص٤-٥)

١. **الفعالية :** يقصد بها استخدام نظام رقابة جيد ومتطور يقوم على اكتشاف الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها، ومعالجتها بطريقة تضمن عدم وجودها في المستقبل بأقل تكلفة ممكنة وأسرع وقت من طرف القائمين بهذا العمل من أجل تحقيق الهدف المرغوب فيه.

٢. **الموضوعية :** لاشك أن الإدارة المالية، تتضمن الكثير من العناصر البشرية، ولكن مسألة ما إذا كان المرؤوس يقوم بعمله بطريقة سليمة وجيدة وينبغي أن لا يكون خاضعا لمحددات واعتبارات شخصية، لأن الأدوات والأساليب الرقابية عندها تكون شخصية، وذلك يؤثر على الحكم على الأداء، مما يجعله غير سليم .

٣. **الدقة :** يجب أن يكون النظام الرقابي قادر على الحصول على معلومات صحيحة ودقيقة وكاملة عن الأداء والتأكد في نفس الوقت من مصدر المعلومات من خلال البيانات المسجلة بالوثائق والسجلات المحاسبية؛ وكذلك المتابعة المستمرة في اكتشاف الأخطاء والانحرافات من أجل التعبير عن حقيقة المركز المالي للمؤسسة في نهاية الفترة المالية.

٤. **المرونة :** حتى يكون النظام الرقابي ناجحاً، ينبغي أن تتوفر فيه المرونة، أي التكيف مع المتغيرات المستجدة على التنظيم فنادراً ما تتشابه المشاكل وأسباب الانحرافات، مما يتطلب أن يكون التصرف مناسبا للموقف المتخذ، فإذا استجدت ظروف أملت تغيراً في الأهداف والخطط الموضوعية، وعلى المدير أن تتوافر لديه أساليب رقابية من أجل ضبط التصرفات المختلفة لجميع المشاكل داخل المؤسسة.

٥. **التوقيت المناسب :** لابد من توافر نظام سليم يتلقى كافة المعلومات في الوقت المناسب، وعليه يجب على القائمين بمختلف الأنشطة الرقابية مراعاة الوقت خاصة

القائمين بإعداد التقارير، وإيصالها في الوقت المحدد، اذ تفقد المعلومات المتأخرة معناها وفائدتها جزئيا أو كليا إلا إذا تعلق الأمر بإحدى المناقصات وحصلت المؤسسة على معلومات صحيحة تتعلق بشروط في مناقصات أمر لا قيمة له إذا جاء بعد انقضاء الأجل والموعد المحدد للدخول.

٦. **الاستمرارية والملائمة** : نعني بها اتفاق النظام الرقابي المقترح مع حجم وطبيعة النشاط الذي تتم الرقابة عليه، فعندها ان كانت المؤسسة صغيرة يفضل لها أسلوب رقابة بسيط على عكس ذلك عندما يكون حجم المؤسسة كبير فإنه يتطلب نظام أكثر تعقيدا وملائمة

٧. **التكامل** : يشير تكامل النظم الرقابية إلي ضرورة استيعاب هذه النظم لجميع المعايير الخاصة بكل الخطط التنظيمية، بالإضافة إلى أنه يجب أن يكون هناك تكامل بين الخطط ذاتها، وأيضا تكامل بين النظم الرقابية المستخدمة .

ويرى الباحث ان خصائص الرقابة الداخلية مهمة في الوحدات بصورة عامة والحكومية منها بصورة خاصة اذ تسعى الوحدات الحكومية إلى تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية مع ضمان الامتثال للقوانين واللوائح، وحماية الموارد العامة من الغش والإسراف .

٣.٢- انواع نظام الرقابة الداخلية :

يمكن تقسيم الرقابة الداخلية الى أنواع عدة تمثل الأساليب التي يتم من خلالها ممارسة الرقابة الداخلية على عمليات وأنشطة المؤسسة وهذه الأنواع هي كالاتي: (الحسين، ٢٠٢٣، ص٢٢٦٦-٢٢٦٩)

١. **الرقابة المحاسبية** : أوضح المعهد الامريكي للمحاسبين القانونيين(AICPA) في نشرة معايير المراجعة رقم (١) مفهوم الرقابة المحاسبية على أنها تحتوي على الخطة التنظيمية للمؤسسة والاجراءات المتبعة والسجلات المستخدمة التي تتعلق بحماية الاصول والتأكد من صحة البيانات المحاسبية ومدى أمكانية الاعتماد عليها، ولهذا تهدف الرقابة المحاسبية الى التأكد المعقول من :

- ✓ تنفيذ العمليات طبقاً للتفويض العام او الخاص للسلطة.

✓ تسجيل العمليات بشكل يسمح:

- بأعداد التقارير المالية طبقاً للمبادئ المحاسبية المتعارف عليها .
- بالمساءلة المحاسبية عن الأصول.

✓ تداول الأصول طبقاً لبرنامج تفويض السلطات والاختصاصات.

✓ مطابقة أرصدة حسابات الأصول على فترات مختلفة مع الأصول الموجودة في حيازة المسؤولين بالمؤسسة .

٢. **الرقابة الادارية** : وتتضمن السياسات الادارية والخطط التنظيمية والسجلات، والتي تتعلق جميعها باتخاذ القرارات المتعلقة بالتصريح بتنفيذ العمليات المالية، وتوضع هذه الاساليب من أجل تنمية الكفاءة التشغيلية وتشجيع الالتزام بالسياسات والاجراءات الادارية بالدائرة، وتقليل احتمال حدوث مخالفات لهذه السياسات والتعليمات.

و فيما يخص أهداف الرقابة الادارية فهي:

✓ تنمية او رفع الكفاءة التشغيلية.

✓ التشجيع على تنفيذ سياسات وتعليمات الادارة.

✓ تخفيض احتمال حدوث مخالفات واضحة لتعليمات و لوائح الوحدة الاقتصادية.

وقد أكد AICPA أهمية دور كل من الرقابة الادارية والرقابة المحاسبية في عمليات الوحدة الاقتصادية لتحقيق نظام رقابة داخلية كفء وفعال.

٣. **الضبط الداخلي:** يقصد به النظام الموضوع وما يرتبط به من وسائل أو مقاييس تهدف الى ضبط عمليات المؤسسة ومراقبتها بصورة تلقائية مستمرة، وذلك بجعل عمل كل موظف يراجع بواسطة موظف آخر لضمان حسن سير الأعمال وعدم حدوث أخطاء أو غش أو تلاعب بأصول وممتلكات وحسابات المؤسسة ويعتمد نظام الضبط الداخلي على تقسيم العمل وتحديد الاختصاصات والمسؤوليات والفصل بين الأعمال التنفيذية بحيث لا يعهد لموظف واحد تنفيذ العملية كاملة من بدايتها الى نهايتها وبحيث يقع عمل كل موظف تحت رقابة موظف آخر.

٤. **التدقيق الداخلي:** يُعرف التدقيق الداخلي بأنه "نشاط تقويمي مستقل يوجد في الوحدة الاقتصادية لمراقبة العمليات المحاسبية والمالية من أجل تقديم خدمة وقائية وعلاجية الى الادارة هدفه فحص وتقويم فعالية وسائل الرقابة الأخرى وتقويمها ويتعامل أساساً مع الأمور المحاسبية والمالية كما يتعامل مع بعض الأمور ذات الطبيعة التشغيلية".

كما يعرف أيضاً بأنه "جهاز تقويمي مستقل ضمن تشكيلات الوحدة الاقتصادية ويعتبر أحد وسائل الرقابة الداخلية الفعالة تنشأه الادارة للقيام بخدمتها وطمأنتها على أن وسائل الضبط الموضوعة كافية ومطبقة من خلال مجموعة من الضوابط والاجراءات لتحقيق العمليات والقيود وبشكل مستمر لضمان دقة البيانات المحاسبية والاحصائية وللتأكد من حماية أصول وأموال المؤسسة والتحقق من اتباع موظفي المؤسسة السياسات والخطط والاجراءات الادارية المرسومة لهم"، ويقوم هذا الجهاز بالمراجعة الداخلية .

ومن خلال هذه التعاريف يمكن أن نحدد أهداف التدقيق الداخلي بالآتي:

أ- أعادة النظر في النظام المحاسبي ونظام الرقابة الداخلية.

ب- اختبار المعلومات التشغيلية.

ت- التحقق من الجدوى الاقتصادية للعمليات وكفاءتها وفعاليتها.

ث- التحقق من الالتزام بالقوانين والتعليمات والسياسات الموضوعة من قبل الإدارة.

ويرى الباحث أن التدقيق الداخلي داخل الوحدات الحكومية اما يكون نظام رقابة داخلية فيضم الانواع الاربعة اعلاه او يحقق على اقل ادنى تدقيق داخلي فقط .

٤.٢- الاهداف العامة لنظام الرقابة الداخلية :

اشار الدليل الارشادي للمنظمة الدولية للأجهزة الرقابية العليا (الانتوساي) الى الاهداف العامة لهذا النظام والتي تتمثل بالاتي : (عبدالهادي واخرون ، ٢٠٢١، ص٥٦٦-٥٦٧)

١. **تنفيذ العمليات التشغيلية بشكل نظامي واخلاقي واقتصادي فعال ومؤثر** : يجب ان تكون العمليات التشغيلية للمؤسسة نظامية واخلاقية واقتصادية فعالة ومؤثرة وان تكون متناسقة مع المهام التي تقوم بها المؤسسة ويقصد بالنظامية هنا ان تكون بطريقة

منظمة جدا وممنهجه اما الشكل الاخلاقي فانه يتعلق بالمبادئ الاخلاقية حيث اصبح من الامور المؤكدة كثيرا منذ التسعينات على اهمية السلوك الاخلاقي ومنع التلاعب والفساد والكشف عنهم في القطاع الحكومي اما المقصود بالجانب الاقتصادي فهو الا تتسبب العمليات التشغيلية عن ضياع او هدر المال او تبذيره وذلك بالحصول على القدر المناسب من الاصول بالنوعية المناسبة واستلامها في الوقت والمكان المناسبين باقل التكاليف بينما تشير الفعالية الى الاصول المستخدمة في تحقيق الاهداف وهي تعني الحد الادنى من الاصول الداخلة في الانتاج لتحقيق كمية ونوعية محددة من المنتجات اما اثر العمليات التشغيلية فهو يشير الى تحقيق الاهداف او الى حجم الانتاج يتفق مع الاهداف الموضوعية او انه يعادل الاثر المطلوب على ذلك النشاط .

٢. **استيفاء التزامات محاسبة المسؤوليات** : محاسبة المسؤولية هي عملية تكون بموجبها المؤسسات الخدمية الحكومية والافراد مسؤولين عن قراراتهم وتصرفاتهم بما في ذلك ادارتهم للأموال العامة وبعدالة ومن كافة جوانب الاداء ، ويتحقق ذلك بتطوير والاحتفاظ بالمعلومات المالية وغير المالية على ان تكون موثوقة وذات صلة وكذلك بالإفصاح العادل عن تلك المعلومات في تقارير دورية يتم تقديمها الى المستفيدين ذوي العلاقة .

واخيرا يرى الباحث ان احد الغايات الاساسية من الهياكل التنظيمية هو توضيح حدود المسؤوليات والتي تتفق مع الاهداف العامة لنظام الرقابة الداخلية .

٢.٥- الهياكل التنظيمية

كثير من علماء وفلاسفة الادارة ومنظريها يحكمون على المؤسسة من هيكلها التنظيمي، لما للهيكل من اهمية في تحديد وتوضيح وتقسيم الادوار بين المستويات الثلاث .

والهياكل التنظيمية مرنة وتختلف من مؤسسة الى اخرى ويحكم ذلك الاختلاف معايير عديدة فليس هناك هيكل يصلح لكل المؤسسات ولكن هناك خطوط عريضة يجب ان تتفق فيها الهياكل او ممكن ان نسميها الحد الادنى من

الاتفاقات بين الهياكل وهذا يدفع اصحاب الشأن الى تصميم هيكل يتناسب مع مهام مؤسساتهم لكي تنجح تلك المؤسسة في تحقيق اهدافها ومن هذا المنطلق فقد تناولت هذا المبحث من خلال الفقرات التالية :

١.٥.٢- مفهوم الهياكل التنظيمية وعناصرها :

تختلف مفاهيم الهيكل التنظيمي من مؤسسة الى اخرى بحسب نشاطها وحجمها وكيفية ادارتها اذ يرى (ابو عرار، ٢٠٢٣، ص ٤٥٨-٤٥٩) ان الهيكل طريق وخطوة لتنظيم عمل المؤسسة وتحقيق أهدافها، ويشمل الهيكل التنظيمي توزيع الأعمال والمسؤوليات والسلطات على العاملين داخل المؤسسة، وتحديد العلاقة فيما بينهم، وتحديد مستويات التنظيم فيما يتعلق بنطاق الاشراف، وتجميع الأفراد ضمن أقسام داخل العمل، بالإضافة الى تفويض السلطات، وتصميم الاجراءات، كما ويشمل الهيكل التنظيمي وضع الأنظمة التي تضمن الوصول الى الاتصال الفعال، بالإضافة الى ارساء قواعد تقييم اداء العاملين فهو الأسلوب الرسمي الذي تتبعه ادارة المؤسسة في توزيع المهام والمسؤوليات بين العاملين، كما وتستخدمه لتجمعهم في وحدات وتحدد العلاقة فيما بينهم، ويعد الهيكل التنظيمي طريق نحو التنسيق والاتصال الفعال بين الوحدات داخل العمل، وبناء على هذا يُعد الهيكل التنظيمي منهج اداري متبع لأداء عمل المؤسسة وتقسيمه بين الوحدات الادارية ويحقق الهيكل التنظيمي الجيد الاستخدام الامثل لكل من الموارد المادية والبشرية، اذ يساعد على تفادي تداخل العمليات داخل المؤسسة وازدواجيتها، وتبرز أهمية الهيكل التنظيمي من خلال دوره الحيوي في بلوغ المؤسسة لأهدافها بكفاءة وفاعلية، مع مراعاة التكيف مع المتغيرات في بيئة عمل المؤسسة، ويُعد الهيكل نقطة البداية من أجل تحديد شكل المؤسسة وتحليل عملياتها، كما وتبرز أهميته من خلال تصميمه للوصول الى تحقيق الرضا الوظيفي للعاملين وتشجيع مشاركتهم

الفاعلة في مهامهم، وقد تناول (محمد وصلاح الدين، ٢٠٢٤، ص١٥٨) بعض مفاهيم الهياكل التنظيمية لكبار الباحثين وكالاتي :

١. **مفهوم** (Max Weber) بانه "مجموعة من القواعد واللوائح البيروقراطية التي تعطي الحق لمجموعة من الأفراد التصرف ويشمل الجماعات والوحدات والأنظمة الفرعية مثل الأقسام والإدارات، والهيكل التنظيمي هو محاولة لترتيب هذه القواعد والعلاقات لكي يوجه العمل باتجاه تحقيق الأهداف" .

٢. **مفهوم** (Lawrence) بانه " القواعد والعلاقات الرسمية للأفراد والجماعات داخل التنظيم"

٣. **مفهوم** (Henry Mintzberg) بانه "مجموعة الطرق او الوسائل التي يتم بموجبها تقسيم العمل الى نشاطات واضحة ومحددة، ثم ضمان التنسيق بين النشاطات حتى تكون اكثر فاعلية فيما بينها.

٤. **مفهوم توصل له (محمد و صلاح الدين)** بانه "مجموعة الوظائف والعلاقات المحددة للمهام لكل وحدة تنظيمية ونموذج تعاون بين الوحدات وهو الإطار الذي يحدد الإدارات او الأجزاء الداخلية فيها، فهو يبين التقسيمات التنظيمية والوحدات التي تقوم بالأعمال، والأنشطة التي يتطلبها لتحقيق اهداف المؤسسة " .

ويرى الباحث ان تحديد مفهوم للهيكل التنظيمي يجب ان يتوافق مع بناء مؤسسة ضخمة كمديرية التدقيق والرقابة الداخلية لمحافظة نينوى فرسم الهيكل التنظيمي خطوة حاسمة لإنجاح عمل هذه المديرية ومن ثم وضع مفهوم يتناسب مع تلك المديرية .

ومن خلال التعريفات المختلفة للهيكل التنظيمي يتبين لنا انها تشترك غالياً في عدة عناصر لابد من توفرها في أي هيكل تنظيمي وهي: (اميرة، ٢٠٢٠، ص٤١٩)

(اولا تحديد الوحدات الادارية المختلفة للمؤسسة وثانيا وضوح التخصص والمهام واخيرا نطاق الاشراف وخط السلطة والمسئولية)

٢.٥.٢- النظريات الحاكمة لتصميم الهياكل التنظيمية :

لقد ساهمت مجموعة من الافكار في تحديد ملامح الهياكل التنظيمية فهناك مدارس عدة ظهرت لتفسير تلك الملامح اذ برزت العديد من التيارات المهمة في مجال الدراسات الادارية كان لها الأثر الواضح بتطور تصميم الهياكل التنظيمية ويمكن ايضاح تلك التيارات والافكار بالتالي : (صالح، ٢٠١٧، ص ١٤-١٨)

التيار الاول : التيار التقليدي أو النظريات التقليدية في الإدارة : وبرز داخل هذا التيار ثلاث نظريات اساسية وهي كالاتي :

النظرية الاولى : نظرية (Max Weber) : فهو يرى ان تصميم الهياكل يرتبط بحجم المنظمات فهي تمتاز بصفة التضخم والتعقيد ويترابط أفرادها بصور تعاونية منسقة من اجل تحقيق الأهداف الأساسية المحدد وأهم خصائص هذه النظرية:

✓ تحديد مجلات التخصص الوظيفي رسمياً من خلال اللوائح والقواعد لتنظيم المجالات الوظيفية وتوزيع السلطة اللازمة لإعطاء الاوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشان رسمية.

✓ توزيع الاعمال على اعضاء المنظمة باعتبارها واجبات رسمية وتقسم المؤسسة الى عدة مستويات تأخذ شكل الهرم حيث تشرف المستويات العليا على انشطة المستويات الدنيا.

النظرية الثانية : نظرية (Fredrick Taylor) : فهو يرى انها تستند الى القواعد الاتية :

✓ التصاميم العلمية التي تحدد طرق العمل وأساليبه من اجل توفير الوقت والانجاز المطلوب بأعلى درجة كفاية وكذلك مع الكفاءة والمهارة .

✓ الالتزام والإلزام: الالتزام ينبع من العاملين بينما الإلزام ينبع من الإدارة من خلال القواعد والإجراءات والقوانين.

النظرية الثالثة : نظرية (Henry Fayol) : فهو يرى ان هذه النظرية تستند الى مبادئ وهذه المبادئ تحدد الهياكل ومن اهم تلك المبادئ (التخصص وتقسيم العمل ،

الصبغة القانونية ، توازن السلطة والمسؤولية ، التسلسل الهرمي ، وحدة الاتجاه –يعني جعل العاملين يتجهون في اتجاه واحد وهو تحقيق أهداف المؤسسة– ، الاستقرار الإداري ، التركيز على العمل الجماعي)

التيار الثاني : النظريات السلوكية في الإدارة : وركزت هذه النظرية على العلاقات الانسانية باعتباره محور العملية الإدارية في المنظمة، وضرورة انشاء جماعات عمل واتاحة الفرصة لتتفاعل في جو عمل ملائم، لذلك لابد من مراعات العلاقات الإنسانية بين الإدارة والعاملين وخصوصاً ما يتعلق برسم الهياكل وتقديم كل ما يخدم العنصر البشري لإمكانية زيادة إنتاجيته. أهم ما نادت به النظرية السلوكية هو ان تصميم الهياكل التنظيمية يجب ان يبنى على مفاهيم النظريات الإنسانية في المؤسسة المراد بنائها، والحصول على هيكل تنظيمي سليم يحتوي على درجة من المرونة والوضوح والفعالية، كون العنصر الإنساني في أي تنظيم هم الأفراد.

التيار الثالث : النظريات الحديثة المستقلة : ان وجود السلبيات ونقاط الضعف في النظريات التقليدية والسلوكية حفزت الباحثين لتطوير النظريات والبحوث لتعديل الفلسفات والنظريات السابقة التي دعت الى التركيز على اساليب واستراتيجيات معينة تزيد من كفاءة وفاعلية التنظيم وخصوصاً عندما يكون الكلام عن هياكل تنظيمية توضح حدود السلطة والمسؤولية واستندت الى فرضيات رئيسة لتحديد ملامح المؤسسة التي يبنى فيها الهيكل والفرضيات هي:

- ✓ الرسمية وغير الرسمية معاً كعوامل محددة للسلوك الإداري في أية مؤسسة من المؤسسات .
- ✓ نسبة درجة الرشد أو العقلانية، حيث لا يمكن تحقيق الرشد المطلق في الأمور المتعلقة بالسلوك البشري.
- ✓ قيمة السلوك الإداري لا عمليته، أي انه لا يقوم على أسس علمية أو مبادئ عامة مؤكدة بل يظل محكوما بمجموعة من القيم والاتجاهات الفردية والجماعية.

✓ الكفاية الاجتماعية، أي تحقيق الحاجات غير المادية للأفراد والجماعات والمجتمع إلى جانب الكفاية الاقتصادية المادية كهدفين متكاملين لإدارة.

✓ المنظمة عالم مفتوح بمعنى أنها علاقة متصلة ومتفاعلة مع البيئة الكلية لها، داخلية كانت او خارجية، وكذلك العاملون فيها باعتبارهم عل صلة مباشرة ببيئتهم الكلية الداخلية والخارجية يؤثرون ويتأثرون بها.

واخيرا يرى الباحث ان الهياكل التنظيمية الناجحة هي تلك الهياكل التي تأخذ بنظر الاعتبار نقاط القوة في النظريات اعلاه وتتجنب نقاط الضعف فهي مطبقة لكل النظريات في ان واحد .

٣.٥.٢- مبادئ الهياكل التنظيمية :

ان رسم الهيكل التنظيمي يجب ان يحاط بمبادئ مهمة لكي نحكم بانه هيكل مميز ونافع ومفيد للمؤسسة ككل وقد حدد بعض الباحثين مجموعة من المبادئ يتم أخذها بعين الاعتبار عند بناء الهيكل التنظيمي ومنها الاتي : (عبد اللاوي و قيزة، ٢٠٢٠، ص٥-٦)

١. **مبدأ التخصص في العمل :** يشير التخصص في العمل إلى درجة تقسيم المهام الواجب أدائها على أعمال يختص بها الأفراد العاملين في المؤسسة، أي تفتيت النشاط الكلي للتنظيم إلى مجموعة من الخطوات أو المهام بحيث يمكن أن يختص كل فرد من أفراد التنظيم بأداء مهمة معينة والغرض من ذلك هو الاستفادة من التخصص.

٢. **مبدأ سلسلة الأوامر وآلية عملها :** هي خطوط السلطة التي تربط رأسيا بين الأفراد لكل مستوى إداري وأفراد المستوى الذي يليه، فهي تمثل التدفق الهرمي للسلطة من أعلى إلى أقل مستوى ، وتوضح تلك السلطة علاقات التبعية داخل التنظيم الإداري فهي تحدد من يتبع من.

٣. **مبدأ وحدة الأمر:** وتشير وحدة الأمر إلى ذلك المبدأ الإداري الذي يقضي بأن كل مرؤوس يجب أن يتلقى أوامره من رئيس واحد، وهو المسؤول المباشر عنه.

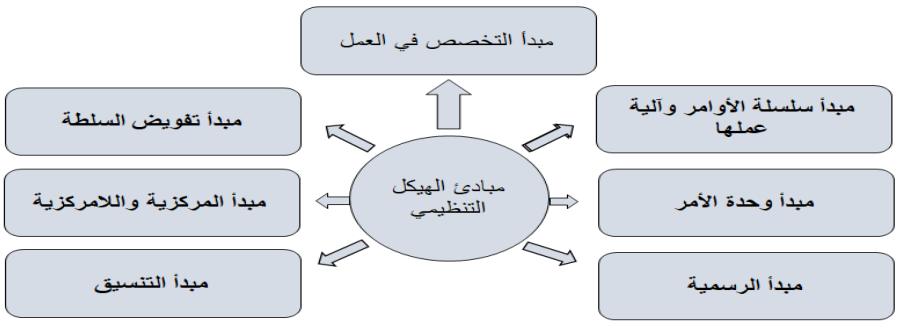
٤. **مبدأ الرسمية :** مجموعة إجراءات وقواعد المؤسسة للعمل ولسلوك الموظفين بحيث لا ينبغي على موظفي المؤسسة تجاوزها لأن أي تجاوز يعرض صاحبها للمسائلة أو العقاب الاداري من قبل المستويات التنظيمية الأعلى.

٥. **مبدأ تفويض السلطة :** وهي العملية التي يستخدمها المديرون لنقل السلطة المسؤولة معا لمركز وظيفي أقل في الهرم التنظيمي، بحيث يتمكن هذا المبدأ من منح المرؤوس سلطة تمكنه من تنفيذ أنشطة محددة ومن مميزات هذا المبدأ:

- ✓ سرعة اتخاذ القرارات بطريقة أكثر ملائمة لظروف الموقف.
- ✓ منح المرؤوس الثقة في أنفسهم ومنحهم الفرص لتنمية المهارات.
- ✓ يتيح اكتشاف الطاقات الادارية داخل المنظمة .

٦. **مبدأ المركزية واللامركزية :** تشير المركزية إلى درجة تركيز سلطة اتخاذ القرارات في المستويات الإدارية العليا للمنظمة بينما تعني اللامركزية إلى منح المستويات الإدارية الأقل سلطة اتخاذ القرارات فاللامركزية تخفف كثيراً من العبء الملقى على عاتق الإدارة العليا خاصةً إذا كان التنظيم كبير الحجم ومتشعب الأنشطة.

٧. **مبدأ التنسيق :** يشير المبدأ إلى الإجراءات التي تربط الأجزاء والأقسام المختلفة للتنظيم، من أجل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها إدارة المنظمة فأي تنظيم يجب أن يتصف بوجود تنسيق في الجهود المادية والذهنية للأفراد العاملين به، والشكل رقم (١) يوضح تلك المبادئ



الشكل رقم (٥) مبادئ الهيكل التنظيمي

المصدر : من اعداد الباحث

٤.٥.٢- مكونات الهياكل التنظيمية :

بعد مناقشة المفهوم والمبادئ كان لابد من تناول مكونات ذلك الهيكل وما يضم من تفرعات ، فالمسلم به ان الهيكل يعني المؤسسة فلا بد ان يظهر الجميع في الهيكل بشكل ادوار ومن أهم مكونات الهيكل التنظيمي في المؤسسات الحكومية ما يلي: (ابو عزوم، ٢٠١٨، ص٧٤-٧٥)

١. **الادارة العليا** : وتتمثل بالمدير والمعاونين وهي السلطة التي تعمل على تحقيق أهداف المؤسسة، وتتولى ادارة وتسهيل العمل اليومي للمؤسسة بموجب الصلاحيات المفوضة له، وتقوم بمهامها من خلال تعيين الموظفين الأكفاء ، والاشراف على عملهم ومراقبة أدائهم.

٢. **الاقسام والشعب** : وتتمثل بمدراء الاقسام ومسؤولي الشعب ووكلائهم، وهي الادارة الوسطى والتي تأتمر بأوامر السلطة التنفيذية العليا، وتقوم بإداء مهامها بأعمالها وتسيير العمل اليومي المناط لها بموجب الصلاحيات الممنوحة لها .

٣. **الموظفون** : وهم الأداة التنفيذية لتحقيق أنشطة وبرامج المؤسسة، ويتم تعيينهم وفقاً لحاجة المؤسسة من المؤهلات العلمية والعملية اللزمة للقيام بتنفيذ برامج ومشاريع المؤسسة.

٤.**اللوائح والنظم الادارية والمالية** : ان التقسيم والتوزيع السليم لمهام عمل واختصاصات الوحدات والادارات يُعد الخطوة الاولى في تحقيق اجراءات الرقابة، لكن تلك التقسيمات والتوزيعات تحتاج الى لوائح تفصيلية شارحة وموضحة لمهام وواجبات كل عضو داخل النظام، ومن أهم خصائص النظم واللوائح الادارية ما يلي:

- ✓ انها تُشكل معياراً دقيقاً على كفاءة أداء كل عنصر من النظام.
- ✓ تفيد كذلك في الحد من عنصر الاجتهاد في كثير من الحالات التي تستدعي قرارات سريعة لا تحتمل الرجوع الى الادارة العليا.
- ✓ توفر مقياساً ثابتاً على جميع الأفراد وفي أوقات مختلفة.

✓ خط أمان للمؤسسة في حالات تغير ادارتها أو تغيب الادارة عن العمل لأي ظرف كان.

✓ توفر على الادارة الوقت والجهد، بحيث توجه الادارة في التخطيط لزيادة حجم العمل وكيفية الاستعداد للفترات المستقبلية في ظل المتغيرات المتلاحقة.

مما سبق ارى ان تصميم هيكل تنظيمي متميز يجب ان يوضح الادوار بصورة قريبة من الدقة .

٢.٥.٥- خطوات انشاء وبناء الهياكل التنظيمية :

ان تصميم الهيكل يساهم في تحسين خبرات الموظفين واستقلاليتهم في العمل الامر الذي يعتبر تحفيزا جوهرياً لممارسة التشارك المعرفي لذلك يجب على المؤسسة ان تحرص على بناء هيكل تنظيمي يتيح فرص تقاسم المعارف كما يسمح بخلق بيئة عمل تدعم الانفتاح في الاتصال و زيادة المشاركة بالمعلومات ويمكن ادراج الخطوات بالاتي : (موسى، ٢٠١٧، ص ٦٨-٦٩)

الخطوة الاولى : تحديد اهداف المؤسسة وعدد الوظائف التي يتطلبها تحقيق هذه الاهداف.

الخطوة الثانية : يتم اعداد قوائم تفصيلية بالنشاطات التي يتطلبها تحقيق اهداف المؤسسة.

الخطوة الثالثة : التركيز على تجميع الانشطة المتشابهة معا ووضعها في وحدة ادارية واحدة.

الخطوة الرابعة : لابد من تحديد العلاقات التنظيمية بعد تكوين الوحدات الادارية فإنه لابد من ربط هذه الوحدات مع بعضها من خلال تحديد العلاقات المناسبة بين العاملين في مختلف المستويات الادارية رأسيا وأفقيا وهذه العلاقات التنظيمية تتصل بمفاهيم اساسية من اهمها (السلطة، المسؤولية، التفويض ، المركزية واللامركزية، نطاق الاشراف، اللجان) .

الخطوة الخامسة : تحديد العلاقات بين الوحدات الادارية بعد انشاء الوحدات الادارية في المنظمة كالإدارة المالية وادارة الانتاج وادارة التسويق وادارة الموارد البشرية لابد من ايجاد التنسيق بينها من خلال ايجاد شبكة اتصالات رسمية بينهم تسمح بتبادل البيانات والمعلومات بانسيابية ويسر.

الخطوة السادسة : اختيار وتنمية العناصر البشرية من اجل تنفيذ مهام الوحدات الادارية بعد الانتهاء من عملية تصميم الهيكل التنظيمي تبدأ بعملية اختيار الافراد لشغل الوظائف الموجودة في الهيكل و لابد ان يكون الاختيار قائم على مبدأ وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

الخطوة السابعة : رسم الهيكل التنظيمي على شكل مخطط يطلق عليه الخريطة التنظيمية توضح حجم الهيكل التنظيمي والتبعية الى نطاق الاشراف لكل شخص وعدد المستويات الادارية وتعطي فكرة عن المناصب المختلفة.

الخطوة الثامنة : اعداد الدليل التنظيمي : في هذه المرحلة يتم اعداد ما يسمى بالدليل التنظيمي وهو عبارة عن ملخص في شكل كتيب يتضمن اسم المنظمة، عنوانها، اهدافها، سياساتها، هيكلها التنظيمي بتقسيماته الرئيسية و الفرعية و اجراءاتها...الخ.

الخطوة التاسعة : تتمثل في ضرورة مراقبة عملية التنظيم بشكل دائم مستمر وادخال التعديلات المناسبة عليه عند الحاجة لذلك حتى يلبي أي متغيرات مطلوبة.

ويرى الباحث أن إنشاء وبناء الهيكل التنظيمي للوحدات الحكومية وخصوصاً عينة البحث يتطلب مجموعة من الخطوات المنهجية لضمان فعالية وكفاءة الإدارة والتنظيم. وهذه الخطوات تشمل: (تحليل الوضع الحالي للوحدة الحكومية، بما في ذلك الوحدات الوظيفية والمسؤوليات والمهام، وتحليل البيانات لتحديد المشاكل التنظيمية مثل التداخل في المهام، نقص الكفاءة، أو الازدواجية في الأدوار ووضع الأهداف، اي تحديد الأهداف الاستراتيجية للوحدة الحكومية والتي يجب أن يحققها الهيكل التنظيمي وتحديد المهام والمسؤوليات ومن ثم تصميم الهيكل التنظيمي واختيار النموذج المناسب و اخيراً

تحديد الوظائف والأدوار) وبأتباع هذه الخطوات بشكل منهجي يمكن للوحدات الحكومية بناء هيكل تنظيمي فعال يساهم في تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.

٣- المبحث الثالث : الهيكل التنظيمي المقترح

بعد انفصال الرقابة الداخلية عن وحداتها العاملة فيها بصورة رسمية وارتباطها بالمؤسسة الام كان لا بد من اعادة ترتيب البيت الداخلي لهذا النوع من الرقابة بما يحقق الغاية من الانفصال ، ان اول تلك الخطوات وقد تكون اهمها رسم هيكل تنظيمي ينسجم مع المرحلة وان يسمح ذلك الهيكل بان يعدل بين الحين والاخر ليستقر على شكل وتصميم يحقق الاهداف بكفاءة وفاعلية ، ولغرض تسليط الضوء على هذا المبحث فقد تناولت الاتي :

١.٣- لماذا أنموذج الدراسة (محافظة نينوى) :

ان سبب اختيار محافظة نينوى أنموذجاً للدراسة كونها شاملة للعديد من الوحدات اذ انه بعد نقل الصلاحية تم فك ارتباط الدوائر ونقل صلاحياتها من الوزارات (وزارة الاعمار والأسكان والبلديات العامة، وزارة الزراعة، وزارة الشباب والرياضة، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية) وربطها في محافظة نينـوى استنادا للمادة ٤٥ من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والوحدات منقولة الصلاحية وحدات ضخمة ولها تأثير في الانفاق الحكومي وتقدم باقة من الخدمات مثل (البلدية ، البلديات ، الماء ، الزراعة) فأصبحت المحافظة تضم العديد من الوحدات الإدارية والتي أصبحت تحت إشراف المحافظة واصبحت بمثابة الام لتلك الوحدات ، وان محافظة نينوى بعد هذا التنوع يجعلها أنموذجاً مثالياً للدراسة لمعرفة تأثير نقل الصلاحيات على مختلف القطاعات وترتبط بالمحافظة كما اشرت مؤسسات كبيرة ومعنية بالعديد من الأعمال والخدمات، مثل خدمات البلدية والمياه والمجاري والزراعة، وهذا يوفر قاعدة بيانات واسعة يمكن استخدامها لاستخلاص نتائج شاملة ، وكذلك فأن محافظة نينوى تعد محافظة محورية في العراق، وبالتالي فإن أي دراسة تتناولها يمكن أن تكون لها انعكاسات وأهمية كبيرة على المستوى الوطني.

٢.٣- مديرية التدقيق والرقابة الداخلي :

قررت الحكومة العراقية تأليف مديرية بمسمى (مديرية التدقيق والرقابة الداخلية) في دواوين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة ترتبط بالوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة أو المحافظ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (١٠١٠٣) في ٢٠٢٤/٢/٢٧ اذ تضمن القرار أن ترتبط أقسام التدقيق والرقابة الداخلية في الدوائر التابعة للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بمديرية التدقيق والرقابة الداخلية مع توسيع نطاق عمل هذه المديريات وأقسام التدقيق والرقابة الداخلية المرتبطة بها وتخويلها الصلاحيات الآتية :

١. تشمل رقابة المديرية وتدقيقها لأوجه النشاطات جميعها ولها حق الاطلاع والحصول على الوثائق والسجلات كافة والمعاملات والمعلومات والأوامر والمحررات الرسمية والعادية ذات العلاقة بمهمات الرقابة ولا يحق للجهات الخاضعة لرقابتها الامتناع عن تزويدها بذلك وتكون رقابتها شاملة سابقة ومواكبة ولاحقة.

٢. مراجعة الأعمال والحسابات والنشاطات وتدقيقها، لضمان النزاهة والشفافية والكفاءة.

٣. تلقي الشكاوى والاخبارات المتعلقة بالأعمال المخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات واخذ الاجراءات اللازمة بشأنها وفقاً للقانون.

٤. الكشف عن المخالفات التي تقع من الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة في أثناء تأديتهم واجباتهم الوظيفية أو بسببها والعمل على منع وقوعها.

٥. الاسهام في اجراء التحقيق الاداري، وللوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والمحافظ تخويل مدير المديرية صلاحية تأليف اللجان التحقيقية وفق القانون.

٦. اجراء التدقيق المستندي والميداني من خلال الزيارات التفتيشية لمواقع العمل جميعها دون استثناء ولها حق الحصول على السجلات

والوثائق جميعها والبيانات والمعلومات والمحررات الرسمية والعادية اللازمة لأعمال التدقيق.

٧. القيام بالزيارات التفتيشية للجهات الخاضعة للرقابة.

٨. تقديم المقترحات والتوصيات الملائمة المتعلقة بتطوير البرامج والسياسات والاجراءات.

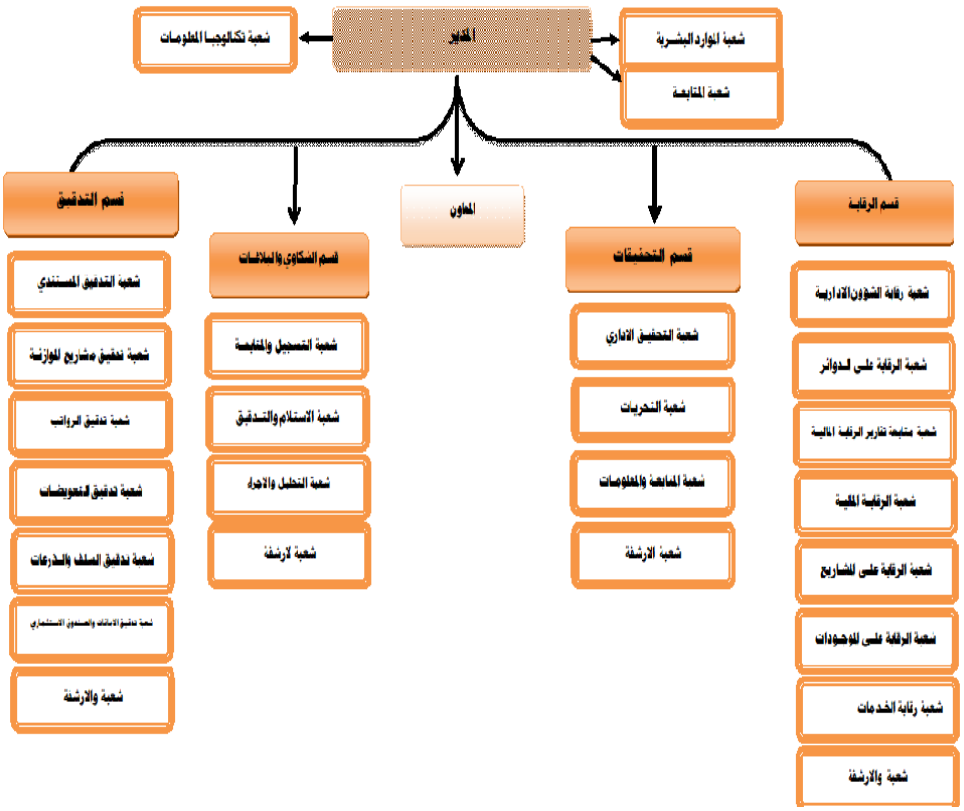
٩. القيام بأي اجراء يسهم في منع الفساد والوقاية منه.

ويرى الباحث ان الغاية من هذا الفصل هو زيادة فعالية كوادر التدقيق الداخلي واستقلاليتها وتوسيع نطاق عملها وان تفك ارتباطها بالمؤسسة العاملة فيها وترتبط بالمؤسسة الام وهذا الامر يجب ان يحظى بإجراءات عديدة لعل ابرز تلك الاجراءات هو **تصميم وبناء هيكل تنظيمي قوي** وهو اولى خطوات تحقيق اهداف المديرية هو بناء هيكل تنظيمي قوي يضم الاتي :

- ✓ وحدات متخصصة: إنشاء وحدات متخصصة ضمن المديرية لكل مجال رقابي (مالي، إداري، قانوني، فني، تقني).
- ✓ توزيع المهام: توزيع المهام بشكل واضح بين الأقسام والشعب والوحدات لضمان الشمولية وعدم التداخل في العمل .

٣.٣- الهيكل التنظيمي المقترح :

وبالعودة الى مضمون قرار الحكومة العراقية الذي حدد أقسام مديرية التدقيق والرقابة الداخلية بأربعة أقسام وهي (الرقابة، التدقيق، والشكاوى والبلاغات، والتحقيقات) يرى الباحث بأن الاجراءات المقترحة تبدا بتكوين الهيكل التنظيمي ، وبالتالي فان الشكل التالي رقم (٣) يمثل الهيكل التنظيمي المقترح لمديرية التدقيق والرقابة الداخلية في محافظة نينوى :



الشكل رقم (٣) الهيكل التنظيمي المقترح لمديرية التدقيق والرقابة الداخلية

المصدر : من اعداد الباحث

ويعرج الباحث على موضوع مهم ورئيس يجب ان تتميز به مديرية التدقيق والرقابة الداخلية الجديدة وهو (الاستقلالية) باعتبارها عنصر حيوي يضمن فعالية وكفاءة نظام الرقابة في المؤسسات، كونها تعني أن تكون وحدات الرقابة الداخلية قادرة على أداء واجباتها بشكل موضوعي ونزيه، دون تأثير أو تدخل من الأطراف التي تخضع لرقابتها وتعتبر أساسًا لضمان تقديم تقارير تدقيق موثوقة ودقيقة وقد يكون السبب الرئيس من جراء تكوين تلك المديريات هو لزيادة فعالية نظام الرقابة الداخلية وقد اشار(الهادي والسعيدي، ٢٠٢٣، ص ٤٩-٥٠) الى اهمية استقلالية الرقابة الداخلية من خلال الاتي:

١. ان المدقق الداخلي يمارس عمله ليعد حكما يعتمد على رأيه في ما يكلف به ولكي تتحقق هذه الحيادية بالقرارات فيجب ان يكون هنالك استقلالية في مهام عمله.

٢. لا تخلو بيئة العمل من العلاقات والتعارضات بسبب المصالح المختلفة ومن الطبيعي ان تتأثر استقلالية المدقق بهذه التعارضات ومن هنا نجد انه يجب ان يتمتع بالاستقلالية كونه وكيلاً عن الملاك ويعمك لمصلحة الكل وحفظ الحقوق .

٣. ان استقلالية المدقق الداخلي تعطيه الحرية في ابداء رأيه بشكل مطمأن وحيادي وبضمير خالص دون تخوف من ضرر او من جزاء قد يصاب به.

٤. لغرض ان يكون عمل الرقابة الداخلية ونتائجها تتمتع بالمصداقية وانها حقيقية وغير متحيزة.

٥. ان تكون نتائج التقارير خالية من اي تدخل او ضغط سواء كان من المؤسسة ام من مراجع اخرى.

٦. يستطيع المدقق الداخلي ان يساعد مؤسسات القطاع العام في تحقيق النزاهة وتكريس الثقة بين المواطن واصحاب المصالح وتحسين العمليات.

٧. ان يكون عمل الرقابة الداخلية بفعالية وكفاءة عالية خالية من المخاطر وكذلك ان معلوماتها مهمة وحيوية.

٨. تعتبر استقلالية الرقابة الداخلية هي اهم عوامل نجاح المؤسسة، لما توفره من ثقة المستفيدين من تقاريره .

٩. بتوفير الاستقلالية والحيادية في عمل الرقابة الداخلية فان ذلك اداء المدقق واجباته على اكمل وجه وبكفاءة عالية وفاعلية.

١٠. ان منح الصلاحيات الكافية للرقابة الداخلية والاستقلالية والحيادية بالعمل تمكنه من ابداء رأيه واداء واجبه على افضل صيغة ممكنة وهذا ما نص عليه معيار التدقيق الداخلي الخاص بالاتصال بالإدارات العليا.

١١. لان توفير قدر من الاستقلالية لعمل الرقابة الداخلية يحقق المكاسب بشكل دائم وتكون سبب الاصلاحات التي تعتمد من قبله وبشكل كبير على تخليص المؤسسة من تدخل السياسيين والحكوميين من شؤونها الداخلية.

١٢. تحقيق الاحتراف المهني والسلوك المهني والذي يشير الى تجنب تأثر العمل بشكل غير ملائم بمصالح خاصة او مصلح الغير وإنما تكون الية العمل خالية من اي قيود او من شأنها ان تمنع اتخاذ القرار الصحيح في الحالات و الانحرافات التي يتم العثور عليها اثناء عملية التدقيق.

٤.٣- الاجراءات الداعمة لنجاح الهيكل التنظيمي المقترح :

يرى الباحث ان هناك مجموعة من الاجراءات التي تتبع تصميم هيكل تنظيمي للمديرية وهذه داعمة لعمل المديرية ونابعة من الهيكل الخاص بها والاجراءات كالاتي :

١. **التدريب والتطوير المهني** : لكي يكون هناك تدريب وتطوير مهني للكادر يجب ان تتوفر الشروط التالية :

✓ برامج تدريبية مستمرة : توفير برامج تدريبية دورية ومتقدمة للموظفين لرفع كفاءتهم وتعريفهم بأحدث أساليب التدقيق والرقابة.

✓ ورش عمل وتبادل خبرات : تنظيم ورش عمل ودورات تدريبية بالتعاون مع هيئات رقابية محلية ودولية لتبادل الخبرات وأفضل الممارسات.

٢. **أنظمة معلومات متقدمة** : لكي يكون هناك انظمة محاسبية وتدقيقية تواكب التطورات التقنية يجب توافر الاتي :

✓ تطبيقات تدقيقية متطورة : استخدام تطبيقات وبرمجيات متقدمة في التدقيق والرقابة تساعد في تحليل البيانات والكشف عن التلاعب والمخالفات بشكل آلي.

✓ منصات إلكترونية : تطوير منصات إلكترونية لتسهيل عملية تقديم المعلومات والوثائق من قبل الجهات الخاضعة للرقابة، مما يزيد من الشفافية والكفاءة.

٣. **استخدام البيانات الضخمة** (Big Data): من افرازات تقنيات المعلومات واستخدام الالكترونية والرقمية بصور كبيرة ظهور مصطلح البيانات الضخمة وهذا يستوجب الاتي:

✓ تحليل البيانات : استخدام تقنيات تحليل البيانات الضخمة للكشف عن الأنماط غير الطبيعية والمخالفات المحتملة في النشاطات المالية والإدارية.

✓ تصفية البيانات : باستخدام وظائف مجتمعة طويلة الامد لتصفية البيانات وتجميعها واعدادها للتحليل .

٤. **التنسيق بين الجهات الرقابية** : من الاهمية بمكان في حالة تكوين المديريات ان يكون هناك تنسيق عالي بين الجهات الرقابية الداخلية والخارجية ويتحقق بالاتي :

✓ شراكات استراتيجية : بناء شراكات استراتيجية مع الجهات الرقابية الأخرى لضمان تبادل المعلومات والتعاون في التحقيقات .

✓ اجتماعات دورية: تنظيم اجتماعات دورية بين المديرية والجهات الأخرى لمناقشة القضايا المشتركة وتنسيق الجهود الرقابية.

✓ المؤتمرات والندوات: المشاركة في المؤتمرات والندوات المحلية والدولية لتعزيز المعرفة والبقاء على اطلاع بأحدث التطورات في مجال الرقابة والتدقيق.

٥. **نشر ثقافة النزاهة** : لغرض زيادة فعالية المديرية يجب نشر ثقافة النزاهة من خلال الاتي:

✓ حملات توعوية : إطلاق حملات توعوية داخل المؤسسة لتعزيز ثقافة النزاهة والمسؤولية بين الموظفين .

✓ سياسات شفافة : وضع سياسات واضحة وشفافة تضمن الالتزام بالقوانين والأنظمة وتعزز مناخ النزاهة.

٦. **تشجيع الإبلاغ عن الفساد** : ان الغاية الاساسية من انشاء المديريات هو تخفيف حدة الفساد بالإضافة الى غايات اخرى ويتحقق ذلك من خلال الاتي:

✓ حماية المبلغين : توفير حماية قانونية للمبلغين عن الفساد لضمان سلامتهم وتشجيع المزيد من الموظفين على الإبلاغ عن المخالفات .

✓ مكافآت التحفيز: تقديم مكافآت تحفيزية للموظفين الذين يساهمون في الكشف عن الفساد والمخالفات.

٧. **نظام تقييم الأداء** : يجب اعتماد معايير لتقييم الاداء وخصوصاً ما يتعلق بعمل المديرية للوقوف على نقاط الضعف ومعالجتها ويتحقق التقييم من خلال الاتي :

✓ معايير أداء واضحة : تحديد معايير أداء واضحة ومحددة لتقييم كفاءة وفعالية عمليات الرقابة والتدقيق .

✓ مراجعة دورية : إجراء مراجعة دورية لأداء المديرية وأقسامها لتحديد نقاط القوة والضعف والعمل على تحسينها باستمرار .

٨. **تقارير دورية** : لتلمس نتائج عمل المديرية والوحدات المرتبطة بها يجب ان يكون هناك تقارير تتسم بالاتي :

✓ إعداد تقارير شاملة : إعداد تقارير دورية شاملة تتضمن نتائج التدقيق والمراجعات وأي مخالفات تم الكشف عنها والإجراءات المتخذة بشأنها

✓ شفافية التقارير: نشر التقارير بشكل شفاف للجهات ذات الصلة والجمهور لتعزيز الثقة في عمليات الرقابة .

بتنفيذ هذه الاجراءات المقترحة يمكن تعزيز عمل المديرية وأقسام التدقيق والرقابة الداخلية للوحدات التابعة للمديرية بشكل يضمن تحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة ومن تلك الاهداف على سبيل الذكر لا الحصر (تحقيق النزاهة ، الاستقلالية ، والشفافية، والكفاءة في الأداء المؤسسي، والحد من الفساد ومنعه وغيرها) .

٣.٥- التحديات والعقبات التي تواجه عمل المديرية :

لا تخلو عملية التغيير من تحديات عائقة امام التطبيق وهذا قد ينشئ بداية الامر ولكن سرعان ما يتلاشى بمرور الوقت وتلمُس منافع التغيير ويرى الباحث ان التحديات هي عامة ويمكن تواجه اي تغيير والتحديات هي كالاتي :

١. **مقاومة التغيير:** قد تواجه المديرية بداية التكوين مقاومة من بعض الموظفين أو الجهات الخاضعة للرقابة، الذين قد يكونون غير راغبين في التغيير أو الكشف عن الممارسات غير القانونية أو غير الأخلاقية(صور الفساد المستشري) .

٢. **نقص الموارد البشرية والمادية :** ان لتطبيق الصلاحيات الواسعة بكفاءة تحتاج مديرية التدقيق إلى موارد بشرية مؤهلة ومدربة بشكل جيد، بالإضافة إلى موارد مادية وتقنية كافية، مما قد يشكل تحديًا في بعض الحالات .

٣. **الحفاظ على الاستقلالية :** على الرغم من توسيع الصلاحيات ، فإن الحفاظ على الاستقلالية التامة لمديرية التدقيق قد يكون تحديًا في بيئات عمل حيث تكون هناك ضغوط سياسية أو إدارية تؤثر على قراراتها وأعمالها.

٤. **التعامل مع حجم البيانات :** للصلاحية في الوصول إلى جميع الوثائق والسجلات، قد تواجه مديرية التدقيق تحديًا في إدارة وتحليل الكميات الكبيرة من البيانات بشكل فعال وفي الوقت المناسب.

٤- المبحث الرابع/الاستنتاجات والتوصيات

١.٤-الاستنتاجات :

١. مفهوم نظام الرقابة الداخلية واسع وعريض ويختلف ويتباين بحجم المؤسسة التي يعمل بها وعدد الموظفين فيها .

٢. هناك مجموعة من الخصائص الاساسية التي يتصف بها نظام الرقابة الداخلية وتكمن الاهمية بالدرجة الاساس في الوحدات الحكومية .

٣. تختلف الهياكل التنظيمية في الوحدات وتتباين بحسب الحجم والنشاط واعداد الموظفين والمسؤوليات والصلاحيات ورؤية الادارة العليا .

٤. هناك نظريات حاكمة لبناء ورسم الهياكل التنظيمية منها تقليدية ومنها حديثة ومنها قد ترتبط بسلوكيات الافراد العاملين .

٥. هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر في بناء وتصميم الهياكل التنظيمية لا بد من اخذها بنظر الاعتبار اثناء التصميم .

٦. هناك خطوط عريضة تتفق فيها الهياكل التنظيمية جميعها ومن ثم تتباين بحسب بعض المؤشرات التي لدى المؤسسة .

٧. تضم محافظة نينوى العديد من الوحدات منقولة الصلاحية مما يجعلها انموذجاً صالحاً للدراسة وخصوصاً ان هذه الوحدات من الاهمية بمكان في المدينة لانها تقدم باقة من الخدمات المتنوعة .

٢.٤- التوصيات :

١. لنجاح مديرية التدقيق والرقابة الداخلية في محافظة نينوى بداية يتم تصميم هيكل تنظيمي مرن يقبل التعديل بين فترة واخرى وان لا يكون جامداً انما يقبل التحديث بين فترة واخرى لتحقيق الغاية من الفصل .

٢. لكي يستمر النجاح فان هذا الهيكل التنظيمي المصمم يوضح المسؤوليات والصلاحيات لجميع الداخلين فيه ولكافة المستويات ويبين كذلك انسيابية التقارير للحد من صور الفساد

٣. للنجاح ايضا فان هذا الهيكل التنظيمي المصمم عليه ان يحقق الاستقلالية الكاملة لوحدات التدقيق في الوحدات منقولة الصلاحية .

٤. ان ديمومة نجاح المديرية يتحقق من خلال هيكل تنظيمي يحقق الاهداف الاستراتيجية والاهداف قصيرة الامد بالنسبة للمؤسسة الام والفرع معاً .

٥. لنجاح مديرية التدقيق والرقابة الداخلية في محافظة نينوى ايضا يجب تصميم هيكل تنظيمي يتعلم من خلاله المختصين كيفية التعامل مع البيانات الضخمة المتولدة من التقنيات الحديثة وكيفية تصفيتها وايصالها لمتخذ القرار .

٦. لنجاح مديرية التدقيق والرقابة الداخلية في محافظة نينوى ايضا يجب تصميم هيكل تنظيمي يواجه التحديات التي قد تنشأ والعقبات التي تقف امام تحقيق الاهداف .

قائمة المصادر :

اولاً : الوثائق الرسمية :

١. المادة ٤٥ من قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٢. كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء ذي العدد (١٠١٠٣) في ٢٠٢٤/٢/٢٧

ثانياً : الرسائل والاطاريح الجامعية :

١. الخنساء عبد اللاوي – بثينة قيزة ، ٢٠٢٠ ، دور الهيكل التنظيمي في تحقيق فاعلية ادارة المعرفة بالمؤسسة الاقتصادية "دراسة حالة شركة مناجم الفوسفاط SOMIPHOS ، رسالة ماجستير ، جامعة العربي التبسي – كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير .

٢. سمير بحوط ، ٢٠٢٣ ، دور المراجعة الداخلية في تفعيل نظام الرقابة الداخلية– دراسة حالة باتصالات الجزائر بورقلة ، رسالة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.

٣. سويقات هناء – مشري وسيلة ، ٢٠٢٣ ، دور الرقابة الداخلية في الرفع من فعالية الأداء المالي–دراسة حالة مؤسسة سونلغاز وحدة ورقلة خلال الفترة ٢٠١٧–٢٠٢١ ، رسالة ماجستير جامعة قاصدي مرباح –ورقلة .

٤. سناء حسن عثمان صالح، ٢٠١٧ ، تأثير الهيكل التنظيمي وخصائصه على الرضا الوظيفي للموظفين الاداريين في الادارة العامة للمعابر والحدود ، رسالة ماجستير، جامعة القدس .

٥. منير محمد ، محمد ابوعزوم ، ٢٠١٨ ، العوامل التنظيمية وأثرها في فعالية الرقابة الادارية بالمؤسسة الاسلامية (دراسة حالة جمعية الدعوة الاسلامية العالمية ليبيا) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة مولانا مالك ابراهيم الاسلامية الحكومية ، اندونيسيا .

٦. نسيمة اميرة موسى ، ٢٠١٧ ، الثقافة التنظيمية و أداء القائم بالاتصال في

المؤسسة الاقتصادية الجزائرية–دراسة مقارنة لمؤسسة المرافق العامة و البناءات الحديدية سيدي موسى الجزائر في الفترة الممتدة من شهر فيفري الى ماي ٢٠١٦ ، اطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر–كلية علوم الاعلام والاتصال .

ثالثاً : البحوث المنشورة في المجلات المحكمة :

١. العباس فاضل عبدالهادي ، عمار سليم العامري ، وسام هادي جواد ، ٢٠٢١ ، تطوير اداء اقسام الرقابة والتدقيق الداخلي في الوحدات الحكومية من خلال تطبيق المعايير والمفاهيم الدولية ، مجلة مركز دراسات الكوفة ، العراق .

٢. علي كاظم حسين ، ٢٠٠٩ ، الرقابة المالية في الاسلام ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة / العدد الثاني والعشرون .

٣. عواي محمد – طالبي صلاح الدين ،٢٠٢٤ ، أثر الهيكل التنظيمي في تطبيق نظم ادارة المعرفة "دراسة ميدانية على عينة من مؤسسات القطاع الصحي بولاية الأغواط ، مجلة الامتياز لبحوث الاقتصاد والادارة .

٤. محمد ادريس عثمان المزوري–زياد هاشم يحيى السقا ، ٢٠٢٤ ، تأثير نظام الرقابة الداخلية في الحد من مخاطر تقنية Blockchain – دراسة استطلاعية لعينة من الأكاديميين والمهنيين ، مجلة تنمية الرافدين–المجلد ٤٣–العدد ١٤١ .

٥. موسى نسيمة اميرة ،٢٠٢٠ ، اهم المؤشرات السوسيو–تنظيمية لقياس نوع الثقافة التنظيمية في المؤسسة – مقاربة نظرية تحليلية ، جامعة زيان عاشور–الجلفة–مجلة آفاق للعلوم.

٦. نعمت مجيد عبد الحسين ، ٢٠٢٣ ، أثر الرقابة الداخلية على أداء العاملين ، مجلة الدراسات المستدامة–السنة الخامسة–المجلد الخامس–العدد الثالث .

٧. هشام نايف مطاوع ابو عرار ، ٢٠٢٣، الهيكل التنظيمي وأثره على أداء مديري المدارس في النقب من وجهة نظرهم ، المجلة العلمية لكلية التربية النوعية – العدد الثالث والثلاثون