

بسم الله الرحمن الرحيم

Palestinian National Authority

State Audit & Administrative
Control Bureau



السلطة الوطنية الفلسطينية

ديوان الرقابة المالية والإدارية

السلطة الوطنية الفلسطينية

ديوان الرقابة المالية والإدارية

التقرير السنوي

2006

ملخص تنفيذي

رقابة وتدقيق من اجل البناء والتنمية

وتعزيز الحكم الصالح

1

Rammallah - P.O Box 755

TEL. 02-2972289 - 93

FAX. 022967716

GAZA- P.O Box 4059

TEL. 08-2829187 -2867335

FAX:08-2821703

الموقع الإلكتروني: www.facb.gov.ps ، البريد الإلكتروني: facb@facb.gov.ps

1

المحتويات

3.....	تقديم
5.....	مقدمة
8.....	الملخص التنفيذي
15.....	النتائج والتوصيات

تقديم

يتطلع ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى ممارسة أعمال الرقابة والتدقيق بما ينسجم وقواعد الرقابة المالية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأنثوساي)، ومعايير المراجعة الحكومية الدولية، والتدقيق والتأكيد الدولية، ومنظمة الشفافية العالمية، وباقي المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية المتخصصة في الرقابة والتدقيق المالي والإداري، وهذا يستدعي إعادة تنظيم عمل الديوان ومأسسته وفق متطلبات الرقابة والتدقيق المالية والإدارية الحديثة بأنواعها المختلفة ووفق أفضل الممارسات الدولية، مع الأخذ بعين الاعتبار التشريع والتقاليد والظروف الوطنية السائدة، وواقع سياسات الاحتلال الإسرائيلي السلبية على الشعب الفلسطيني.

إنطلاقاً مما تقدم ومن أجل المساءلة الموضوعية عن نتائج إدارة المال العام؛ وضع الديوان مطلع العام 2006 سياسة عمل جديدة تركز على رقابة النظام والانصراف عن رقابة الفرد، وذلك من خلال إعداد تقارير متوازنة ودقيقة وموضوعية وأكثر استقامة وأعمق معنى ونشرها وفق القانون لإطلاع الجمهور والسلطة الرابعة على نتائج أعمال الديوان أولاً، وإبراز المحطات المشرقة في بناء المؤسسات وضرورة تطويرها وتعميمها حتى ينتفع بها الغير ثانياً، وكشف المخاطر والمخالفات المالية والإدارية التي تظهر في النظام المالي والإداري ومعالجتها وجعل تكرارها أمراً صعباً للغاية ثالثاً، وجعل خدمة الرقابة والتدقيق ذات مردود أكبر للمؤسسة اقتصادياً ومالياً واجتماعياً رابعاً، وتغيير ثقافة ومفهوم خدمة الرقابة والتدقيق التي تصل إلى درجة المقاومة والرفض أحياناً إلى خدمة ذات نوعية جيدة تطلبها المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان خامساً، وتحسين النظام المالي والإداري الفلسطيني وزيادة منعته وتعزيز قبوله محلياً وعربياً ودولياً سادساً، والمساهمة في بناء دولة المؤسسات وفق نظام عصري يتسم بالشفافية والنزاهة والانفتاح للمساءلة في إدارة المال العام ومكافحة الفساد وتعزيز الحكم الصالح سابعاً.

إن تنفيذ هذه السياسة على واقع المؤسسات الفلسطينية الخاضعة لرقابة الديوان تتطلب تضامناً جهود أسرة الديوان، وقبول التحدي الذي يفرضه عبء عمل الرقابة والتدقيق في ظل ظروف غير طبيعية. حيث يعمل الديوان على الموازنة بين دوره وقدرته من أجل توفير مبالغ مالية تفوق بكثير كلفة تسيير أعماله وتعزيز جدواه الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

إن تقاني كل القائمين على إعداد هذا التقرير والتزامهم بالمهنية العالية وحسن المسؤولية وإيمانهم برؤية ورسالة الديوان كان أحد أهم العوامل التي ساعدت على إنجاز وإصداره، فكل الشكر

والتقدير والاحترام لهم ولجميع أفراد أسرة ديوان الرقابة المالية والإدارية. كما أتوجه بالشكر إلى د.نايف أبو خلف الذي كان لملاحظاته الأثر الكبير في إخراج التقرير بهذا الشكل، والسيد محمد سباعنة الذي قام بتصميم الشعار.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى جميع الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة التي تعاونت مع طواقم الرقابة والتدقيق وأجابت عن التقارير التي صدرت عن الديوان وأخذت بتوصياته، وأخص بالذكر مؤسسة الرئاسة التي كانت سباقة في طلب خدمة الرقابة والتدقيق من الديوان، والتعاون مع طواقم الرقابة والتدقيق والأخذ بتوصياته وتنفيذها تطبيقاً لما قاله سيادة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

د. محمود عباس (أبو مازن) حفظه الله

إلى رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية عند تسلمه مهامه:

**"لا أحد فوق القانون والقوانين أمامك، ابدأ الرقابة والتدقيق على
مؤسسة الرئاسة أولاً".**

د. محمود أبو الرب

رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية

مقدمة

شهد العام 2006 تغييرات جوهرية على الساحة الفلسطينية ألقت بظلالها على عمل وأداء ديوان الرقابة المالية والإدارية وباقي مؤسسات السلطة الوطنية، تمثلت في: انتخابات المجلس التشريعي الثانية وظهور نظام الحزب الواحد المتفرد بصناعة القرار والذي تجسد في تشكيل الحكومة العاشرة، وما رافق هذه التغييرات من تشديد الحصار الإسرائيلي والإمعان في القتل والاعتقالات طالت أعضاء المجلس التشريعي والوزراء، وتوقفت إسرائيل عن دفع إيرادات الضرائب التي تجبها على الواردات الفلسطينية. وبالتوازي فرضت عقوبات اقتصادية ومالية دولية على شعب يزرع تحت الاحتلال الإسرائيلي تجسدت في وقف التحويلات الخارجية إلى الخزينة الفلسطينية ومنعت البنوك من التعامل مع الحكومة الفلسطينية.

وأخطر ما عانته الساحة الفلسطينية خلال العام 2006 تدهور الأوضاع الأمنية الداخلية، وتنامي ظاهرة الانفلات الأمني، وانتشار فوضى السلاح، وعدم السماع لصوت الأبرياء، بينما يتصرف المذنبون بحصانة، والتصعيد غير المسبوق في الاعتداء على سيادة القانون والاقتراب من شفى الحرب الأهلية.

كانت العناوين الأبرز في البرامج الانتخابية لكافة الكتل البرلمانية مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في إدارة المال العام، والتعيين على أساس الكفاءة وتكافؤ الفرص، ووضع حد لاستغلال السلطة والتسيب الإداري والمالي، وهذا من اختصاصات وواجبات ديوان الرقابة المالية والإدارية. إلا أن الإرادة السياسية الصادقة لتفعيل قانونه وعمله عند الحكومة العاشرة والمجلس التشريعي استمرت في الغياب.

في ظل هذه البيئة المليئة بالتناقضات الحادة كان لزاماً على ديوان الرقابة المالية والإدارية قبول التحدي واستكمال بناء ديوان الرقابة المالية والإدارية على أسس إدارية حديثة، وتقديم خدمة رقابة وتدقيق وفق أفضل الممارسات الدولية.

يهدف هذا التقرير إلى إبراز الجوانب الإيجابية في عمل المؤسسات وبخاصة نظام الرقابة والتدقيق الداخلي؛ لتطويرها وتعميمها وكشف المخالفات المالية والإدارية الجوهرية في عمل الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، واقتراح طرق معالجتها وجعل تكرارها أمراً صعباً للغاية ويهدف التقرير إضافة إلى ذلك نشر وتدعيم التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته بصورة

أكفاً وأنجح، وتعزيز النزاهة والشفافية والأمانة والمسؤولية بين المسؤولين والموظفين العموميين في إدارة المال العام ، وإقامة نظم فاعلة وكفؤة لتدبير المخاطر والمراجعة الداخلية والارتقاء إلى رقابة الأداء.

تأتي أهمية هذا التقرير من كونه نهجاً جديداً في إعداد ونشر تقارير الرقابة والتدقيق التي تركز على رقابة النظام بعيداً عن رقابة الأشخاص، كما أنه يقدم للجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية وأصحاب القرار عوامل القوة والضعف في بناء النظام لاستخلاص العبر وبناء دولة المؤسسات على أسس الإدارة الحديثة وفق أفضل الممارسات الدولية.

اعتمد هذا التقرير على المعلومات المستنبطة من البيانات الواردة في تقارير الرقابة والتدقيق التي تم إنجازها في العام 2006 بعد تصنيفها وتبويبها وتحليلها بما ينسجم وأفضل الممارسات الدولية في منهج الرقابة والتدقيق على النحو الآتي:-

- تحديد موضوع التدقيق.
- تشكيل فرق التدقيق.
- إعداد خطة أو برنامج التدقيق.
- مخاطبة الجهة المراقبة (كتاب إجراء رقابي).
- تنفيذ أعمال التدقيق والرقابة الميدانية.
- إعداد مسودة التقرير الرقابي.
- مراجعة مسودة التقرير الرقابي على ثلاث مستويات:-
 1. على مستوى مدير الدائرة.
 2. على مستوى لجنة مراجعة التقارير.
 3. على مستوى رئاسة الديوان.
- اعتماد وإصدار التقرير الرقابي.
- متابعة ومراجعة رد الجهة الخاضعة لرقابة الديوان على التقرير.

يستند إعداد التقرير السنوي إلى قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 المادة (8) التي تنص على أن "يقدم رئيس الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء تقريراً سنوياً وينشر في الجريدة الرسمية".

يقسم التقرير السنوي إلى ثلاثة فصول خصص الفصل الأول لاستعراض واقع ديوان الرقابة المالية والإدارية من خلال محاور رئيسة تضمنت النشأة، الرؤية، القيم الجوهرية، الأهداف الاستراتيجية، الاختصاصات، الصلاحيات، الجهات الخاضعة للرقابة والتدقيق والتزاماتها، آليات العمل

وأنواع الرقابة التي يمارسها الديوان، النشاطات والإنجازات، موازنة الديوان والتقرير المالي وتقييم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي في الديوان.

أما الفصل الثاني فقد خصص للمخالفات المالية والإدارية الجوهرية وطرق معالجتها في السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية، الأجهزة الأمنية، المؤسسات العامة والصناديق والشركات، الحكم المحلي، المؤسسات والمنظمات الأهلية والجامعات والمعاهد.

في حين تناول الفصل الثالث تحديات العمل، وآفاق المستقبل، والحديث عن أهم التحديات التي تواجه عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية المتمثلة في تطبيق معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأنتوساي)، والمساهمة في بناء نظام رقابة وتدقيق داخلي سليم، وتغيير ثقافة ومفهوم خدمة الرقابة والتدقيق، وممارسة رقابة الأداء وتعزيز الحكم الصالح، وتفعيل دور الرقابة الشعبية، وتعزيز ثقة المواطن والقطاع الخاص في سياسات السلطة الوطنية الفلسطينية وبناء ديوان نموذجي.

لقد حاولت أسرة ديوان الرقابة المالية والإدارية جاهدة إعداد هذا التقرير وفق أفضل الممارسات الدولية في إعداد التقارير الرقابية السنوية. ويرحب ديوان الرقابة المالية والإدارية بالملاحظات والتعليقات والنصائح والآراء الهادفة إلى تطوير التقرير السنوي والارتقاء به نحو الأفضل.

الملخص التنفيذي

للتقرير السنوي

للعام 2006

يتكون التقرير السنوي من ثلاث فصول إضافة إلى النتائج والتوصيات وتسعة ملاحق تكون بمجموعها النشاطات الرقابية والإدارية لديوان الرقابة المالية في العام 2006.

تناول الفصل الأول واقع ديوان الرقابة المالية والإدارية من حيث النشأة بموجب قانون رقم (15) لسنة 2004 والمسئولية أمام رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي عن كافة أعماله ورؤيته الرقي بالشعب العربي الفلسطيني من الاعتماد على المساعدات الخارجية إلى الاعتماد على الذات عبر حكمة الإنفاق والتحسين المستمر للأداء.

منطلقاً من رسالته التأكيد من أن الأداء العام يتفق مع القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس باقتصاد وكفاءة وفاعلية، والمبادئ التوجيهية التي لها تأثير عميق على تفكير وعمل إدارات الديوان معتبرها قيمة الجوهرية نحو تحقيق الهدف المركزي في الخطة الإستراتيجية وهو تقديم خدمة رقابة وتدقيق ذات جودة عالية وفق أفضل الممارسات الدولية باقتصاد وكفاءة وفاعلية.

أنجز ديوان الرقابة المالية والإدارية (263) تقرير رقابي خلال العام 2006 وشارك في 69 جلسة عطاء كعضو مراقب وتابع العديد من الشكاوي سواء من الجمهور أو من المؤسسات بالإضافة إلى إصدار تقرير تجميعي حول تقييم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي لعدد من الجهات الخاضعة لرقابته وقد تم تسليم التقرير إلى رئاسة السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء ونشر على الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية.

وفي إطار حرص الديوان على إيصال رسالته ونشر مفهوم الخدمة الرقابية الجيدة وتعزيز العلاقة مع الجهات الخاضعة للرقابة والمؤسسات المحلية والعربية والأجنبية ذات الاختصاص عقد الديوان العديد من المؤتمرات والندوات والزيارات مع مختلف هذه الجهات مما ساهم في زيادة الوعي نحو دور الديوان وعزز علاقاته مع كافة الجهات الخاضعة لرقابته ومن ابرز الإنجازات المميزة بهذا الخصوص طلب العديد من الجهات الخاضعة لرقابته خدمة الرقابة والتدقيق على أعمالها المالية والإدارية.

وعلى المستوى العربي قام الديوان بتنفيذ دورة في المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الاربوساي) وعقد اتفاقية تدريب مع ديوان المحاسبة في دولة الكويت، وفي إطار بناء القدرات قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بإعداد الهيكل التنظيمي للديوان، الخطة الإستراتيجية، الخطة السنوية، خطة طارئة للعام 2006، استئجار مقر للديوان، إعداد دراسة لتعديل قانون الديوان بما

ينسجم مع القواعد والمعايير الدولية، وضع دليل إرشادي لتقييم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي، ودليل للرقابة على التعيينات والترقيات، ودليل للرقابة المالية والإدارية، وتفعيل الصفحة الإلكترونية للديوان.

واجه الديوان العديد من المعوقات القانونية والتنظيمية والفنية التي حدت من قدرته على القيام بمهامه باقتصاد وكفاءة وفاعلية كان من أهمها: غياب الإرادة السياسية الصادقة من قبل الحكومة في العام 2006 لتفعيل عمل الديوان، عدم إقرار الهيكل التنظيمي من قبل المجلس التشريعي، غياب التواصل المباشر بين مقري الديوان في غزة والضفة، عدم إقرار الموازنة السنوية للعام 2006، عدم توفر المستلزمات المادية والبشرية الكافية للديوان للقيام بمهامه، عدم الاستقلال المالي والإداري للديوان، وعدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 58% من إجمالي التقارير الرقابية البالغة 263 تقريراً.

تناول الفصل الثاني المخالفات المالية والإدارية الجوهرية التي كشفها الديوان من خلال تقارير الرقابة والتدقيق المنجزة في العام 2006 والتي ركز فيها على رقابة النظام مبتعداً عن رقابة الأفراد.

وتم تقسيم الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إلى ثمانية قطاعات وهي: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية، الأجهزة الأمنية، المؤسسات العامة والصناديق، الحكم المحلي، المؤسسات والمنظمات الأهلية، الجامعات والمعاهد .

من واقع تقارير الرقابة والتدقيق التي تم إصدارها خلال العام 2006 سجلت أهم

المخالفات المالية والإدارية المتكررة التالية:

- عدم إعداد ونشر الحسابات الختامية للسلطة الوطنية.
- عدم إقرار الموازنة العامة للعام 2006.
- عدم تزويد ديوان الرقابة المالية والإدارية بتقرير حول الحسابات الموحدة التمهيدية للمعاملات العامة
- عدم التزام اغلب الوزارات بتزويد وزارة المالية ودوائر الموازنة بتقارير الأنفاق الشهرية والمواقف المالية.
- معظم التعيينات والترقيات تمت خلافاً لأحكام القانون.
- ضعف تنفيذ عمليات الشراء وفق الأصول لمعظم المؤسسات.
- ضعف الالتزام بنظام العطاءات والاتفاقيات مع الموردين.
- ضعف الحصول على فواتير ضريبية وشهادة خصم مصدر.
- استخدام المركبات الحكومية بطريقة مخالفة للقانون.
- المبالغة في نفقات الهاتف.

- عدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 58 % من إجمالي التقارير الصادرة والبالغ عددها 263 تقريراً رقابياً.

أهم المخالفات المالية والإدارية الجوهرية التي كشفها ديوان الرقابة المالية والإدارية في الجهات الخاضعة لرقابته في العام 2006:

السلطة التنفيذية:

من واقع تقارير الرقابة والتدقيق التي تم إنجازها في العام 2006 على السلطة التنفيذية (مؤسسة الرئاسة، مجلس الوزراء، المحافظات) والتي بلغت 94 تقرير بنسبة 36% من إجمالي تقارير الديوان سجلت المخالفات الجوهرية المتكررة بالتالي:

- 1- ضعف في نظام الرقابة والتدقيق الداخلي.
- 2- عدم انتظام إعداد تقارير الإنفاق والمواقف المالية الشهرية.
- 3- معظم التعيينات والترقيات تمت خلافاً للقانون.
- 4- عدم وجود موازنة معتمدة.
- 5- عدم إعداد ونشر الحسابات الختامية.
- 6- سوء أداء واستخدام المركبات الحكومية.
- 7- المبالغة في نفقات الهاتف .
- 8- خلل في تطبيق النظام المالي.
- 9- ضعف التقيد في العمل وفق نظام العطاءات.
- 10- ضعف الالتزام بالتوقيع على سجل الحضور والغياب.

السلطة التشريعية:

من واقع تقارير الرقابة والتدقيق التي تم إنجازها في العام 2006 على السلطة التشريعية (تقرير وحيد) نسبة أقل من 1% ومن واقع المراسلات مع السلطة التشريعية بخصوص الرقابة والتدقيق سجلت المخالفات الجوهرية التالية:

- 1- عدم التعاون مع ديوان الرقابة المالية والإدارية في إجراء الرقابة في المحافظات الجنوبية.
- 2- عدم الرد على مراسلات الديوان.
- 3- عدم إقرار الهيكلية الخاصة بالديوان.
- 4- عدم إقرار الموازنة العامة للسلطة الوطنية .
- 5- عدم قيامه بالدور المطلوب منه في التشريع و الرقابة على أداء السلطة التنفيذية .

السلطة القضائية :

- من واقع تقارير الرقابة والتدقيق التي تم انجازها في العام 2006 على السلطة القضائية والتي بلغت ستة تقارير بنسبة 2% من إجمالي التقارير سجلت المخالفات الجوهرية المتكررة التالية:
- 1- ضعف نظام الرقابة والتدقيق الداخلي.
 - 2- خلل في تطبيق النظام المالي.
 - 3- معظم التعيينات والترقيات تمت خلافا للقانون.

أجهزة الأمن والشرطة

- من واقع التقارير الرقابية التي تم انجازها في العام 2006 على أجهزة الأمن والشرطة والتي بلغت أربع تقارير بنسبة 2 % من إجمالي التقارير سجلت المخالفات الجوهرية المتكررة التالية:
- 1- ضعف نظام الرقابة والتدقيق الداخلي.
 - 2- عدم الرد على مراسلات الديوان.

المؤسسات العامة والشركات:

- من واقع تقارير الرقابة والتدقيق التي تم انجازها في العام 2006 على المؤسسات العامة والشركات والتي بلغت إحدى وستون تقرير بنسبة 23% من إجمالي التقارير سجلت المخالفات الجوهرية المتكررة التالية:
- 1- ضعف نظام الرقابة والتدقيق الداخلي.
 - 2- عدم الرد على مراسلات الديوان.
 - 3- التهرب الضريبي.
 - 4- معظم التعيينات والترقيات تمت خلافاً للقانون.
 - 5- سوء إدارة واستخدام المركبات.
 - 6- عدم إقفال الحسابات الختامية.
 - 7- خلل في احتساب الساعات الإضافية.

الحكم المحلي:

- من واقع تقارير الرقابة والتدقيق التي تم انجازها في العام 2006 على الحكم المحلي والتي بلغت خمسون تقرير بنسبة 19% من إجمالي التقارير سجلت المخالفات الجوهرية المتكررة التالية:
- 1- ضعف في نظام الرقابة والتدقيق الداخلي.
 - 2- سوء إدارة واستخدام المركبات .

- 3- ضعف في تطبيق النظام المالي.
- 4- عدم الالتزام بتطبيق نظام الأبنية والإنشاءات.
- 5- ضعف في إدارة أملاك البلديات غير المنقولة.

المؤسسات والمنظمات الأهلية:

من واقع تقارير الرقابة والتدقيق التي تم انجازها خلال العام 2006 على المؤسسات والمنظمات الأهلية والتي بلغت ثلاثة وثلاثون تقرير بنسبة 13% من إجمالي التقارير سجلت المخالفات الجوهرية المتكررة التالية:

- 1- ضعف نظام الرقابة والتدقيق الداخلي.
- 2- عدم إتباع الإجراءات القانونية في عملية الصرف والشراء.
- 3- عدم الالتزام بتطبيق النظام المالي والمحاسبي.
- 4- عدم إجراء انتخابات في الموعد المحدد بالقانون لمجالس الإدارة.

الجامعات والمعاهد:

من واقع تقارير الرقابة والتدقيق التي تم انجازها في العام 2006 على الجامعات والمعاهد والتي بلغت أربعة عشر تقرير بنسبة 5% من إجمالي التقارير سجلت المخالفات الجوهرية المتكررة التالية:

- 1- ضعف الالتزام بالنظام المالي حسب الأصول.
- 2- عدم إعداد قائمة المركز المالي والحسابات الختامية.
- 3- عدم الالتزام بالأصول المحاسبية في عمليات الصرف.

متابعة ملفات حماية المال العام المحالة للنائب العام:

تنفيذاً للدور الذي أنشئ من أجله ديوان الرقابة المالية والإدارية ودوره الأساسي في المحافظة على إدارة المال العام وضمان حسن استغلاله وإعمالاً للصلاحيات المخولة له حسب قانونه، ومتابعة لملفات حماية المال العام، قام ديوان الرقابة بإحالة العديد من الملفات المتعلقة بحماية المال العام للنياحة العامة، بلغت حتى نهاية 2006/12/31 (20) ملفاً، اتخذت النياحة العامة بشأنها العديد من الإجراءات، تمثلت في:-

1. حفظ (3) ملفات لعدم وجود جريمة بشأنها.
2. هناك (8) ملفات ما تزال التحقيقات لدى النياحة العامة جاري بشأنها.
3. استكمال تحقيقات النياحة العامة لعدد (5) ملفات وإحالتها للمحاكم المختصة.

4. إرسال (4) ملفات لديوان الرقابة لفحصها وإعداد تقارير بشأنها.

تناول الفصل الثالث من التقرير تحديات العمل وآفاق المستقبل وسعى ديوان الرقابة المالية والإدارية الالتزام بمعايير الرقابة الدولية مع التركيز على رقابة نظام رقابة وتدقيق داخلي سليم في المؤسسات الخاضعة لرقابته يرقى إلى مستوى ممتاز مع نهاية العام 2008، والمباشرة في ممارسة رقابة الأداء وتعزيز الحكم الصالح، وهذا يتطلب تغيير مفهوم وثقافة خدمة الرقابة والتدقيق المالي والإداري وجعلها حاجة مطلوبة عند الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، مما يعزز ثقة المواطن والقطاع الخاص في سياسات وأداء مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. ومن أجل مواجهة تحديات العمل وآفاق المستقبل يجب بناء ديوان نموذجي يتمتع بالاستقلال المالي والإداري وقادر على تقديم خدمة رقابية وتدقيق ذات جودة عالية وفق أفضل الممارسات الدولية ولعب دور بارز في المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأربوساي) والمحافل الدولية وبخاصة المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأسوساي) المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي).

النتائج

والتوصيات

النتائج:

من واقع العمل الإداري والرقابي والتدقيق في العام 2006 والعمل الدؤوب لتفعيل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وتطبيقه على الجهات الخاضعة لرقابته و تعزيزا للشفافية والمساءلة والمحاسبة ومكافحة الفساد خلص الديوان إلى أهم النتائج التالية:

على مستوى ديوان الرقابة المالية والإدارية:

- 1- ضعف نظام الرقابة والتدقيق الداخلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية حيث بلغت درجة دقته 19% مطلع العام 2006 وارتقت إلى 64% مع نهاية العام 2006.
- 2- عدم تمتع ديوان الرقابة المالية والإدارية بالاستقلال المالي والإداري وغياب نص قانوني واضح بهذا الخصوص.
- 3- انتهج ديوان الرقابة المالية والإدارية سياسة الرقابة والتدقيق على النظام، وابتعد عن رقابة الأشخاص.
- 4- لم تعتمد الحكومة موازنة ديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2006، ولم توفر الحد الأدنى من متطلبات العمل المادية والبشرية للقيام بواجبه الرقابي بكفاءة وفعالية واقتصاد.
- 5- عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية على تفعيل دورة في المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأربوساي).
- 6- على الرغم من الجهود الحثيثة بالتعاون مع مؤسسة الرئاسة والحكومة لم يتم تثبيت عضوية ديوان الرقابة المالية والإدارية في المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأنتوساي)، والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأسوساي).
- 7- تمت متابعة (107) شكوى وتظلم قدمت من الجمهور والمؤسسات.
- 8- ضعف الدورة المستندية الخاصة بالأصول الثابتة والعهد.

على مستوى العمل الرقابي والتدقيق:

من واقع التقارير الرقابية الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام 2006 والبالغ عددها (267) تقرير، يمكن إجمال أهم النتائج التي خلص إليها الديوان بما يأتي:

نتائج عامة:

- 1- 98.8% من الجهات التي أخضعت للرقابة والتدقيق تعاونت مع فرق الرقابة والتدقيق.
- 2- 6% من الجهات التي قيم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي لها حصلت على درجة ممتاز و 11% جيد و 31% متوسط و 52% ضعيف.
- 3- 58% من الجهات التي تم الرقابة والتدقيق عليها لم تعط رداً على التقارير الرقابية للديوان.

السلطة التنفيذية:

- 1- ضعف عام في نظام الرقابة والتدقيق الداخلي.
- 2- عدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 79%.
- 3- عدم إقرار الهيكل التنظيمي لمؤسسة الرئاسة وعدم تسكين الموظفين عليه.
- 4- لم تقم وزارة المالية بإعداد ونشر الحسابات الختامية للسلطة الوطنية الفلسطينية بانتظام وفق القانون.
- 5- لم تقم وزارة المالية بإعداد الموازنة السنوية وتقديمها إلى المجلس التشريعي لمناقشتها وإقرارها في الموعد المحدد بالقانون.
- 6- لم تقم وزارة المالية بإعداد التقارير المالية ربع السنوية وتقديمها إلى الجهات المختصة في المواعيد المحددة.
- 7- لم تقم وزارة المالية بوضع وإصدار تعليمات دائمة لقفول وتحضير الحسابات الختامية للوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة بما يمكن من إعداد الكشوف النهائية للإيرادات والنفقات وفقاً للقانون.
- 8- وجود زيادة مطردة في حجم الدين الخارجي للسلطة الوطنية وغياب دور المجلس التشريعي في هذا الملف.
- 9- تحويل الموظف العمومي إلى أكبر مقرض للسلطة في العام 2006، حيث بلغت متأخرات الرواتب (529266164) دولار في نهاية العام 2006، وإجمالي المتأخرات (855532304) دولار أما إجمالي المتأخرات عن سنوات سابقة بلغت قيمتها 11439750444 دولار.
- 10- لم تلزم وزارة المالية الجهات المستفيدة من القروض تقديم تقارير عن القروض واستخدامها.
- 11- لم تقم دائرة الدين العام بوزارة المالية بإدارة تسجيلات ومتابعة للقروض الداخلية التي اقترضتها السلطة الوطنية من البنوك وصندوق الاستثمار.
- 12- لم تنشأ مطبعة حكومية وما زالت المطبوعات الحكومية وخاصة طوابع الإيرادات العامة تطبع في الخارج، كما تبين ارتفاع أرصدة الطوابع المترصدة في ذمة الوزارات دون إقفال.
- 13- معظم التعيينات والترقيات في العام 2006 تمت خلافاً للقانون.
- 14- سوء إدارة واستخدام المركبات الحكومية من قبل معظم الجهات ذات العلاقة.
- 15- المبالغة في نفقات الهاتف عند الجهات التي تم التدقيق عليها.
- 16- عدم توفر كافة القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عمل الوزارات في متناول موظفيها.
- 17- عدم اهتمام الوزارات بإعداد وتوثيق أدلة عمل تساعد الموظفين على سهولة وحسن أداء الأعمال اليومية.
- 18- وجود تداخل وتكرار وتعدي على الأعمال والاختصاصات الرقابية لديوان الرقابة المالية والإدارية من قبل الإدارة العامة للتدقيق الداخلي بوزارة المالية.

السلطة التشريعية:

- 1- نظام الرقابة والتدقيق الداخلي جيد ويمكن أن يرقى إلى ممتاز عند تفعيل وحدة الرقابة الداخلية.
- 2- عدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 100%.
- 3- يعاني المجلس التشريعي من شلل في عقد الجلسات وإصدار القوانين والتشريعات والرقابة على السلطة التنفيذية.
- 4- عدم متابعة تقارير وتوصيات ديوان الرقابة المالية والإدارية.

السلطة القضائية:

- 1- ضعف نظام الرقابة والتدقيق الداخلي.
- 2- عدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 93%.
- 3- وجود ثمانية ملفات محالة إلى النائب العام لم تستكمل حتى الآن.
- 4- لم تقم المحاكم بدورها في إنهاء آلاف القضايا المتراكمة لديها.

أجهزة الأمن والشرطة:

- 1- ضعف نظام الرقابة والتدقيق الداخلي في الأجهزة الأمنية.
- 2- عدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 100%.

المؤسسات العامة والشركات:

- 1- لا يقوم المركز القومي للدراسات والتوثيق بتحويل كافة إيراداته إلى حساب الخزينة العامة حسب الأصول.
- 2- عدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 36%.
- 3- حصلت الهيئات والمؤسسات العامة والشركات على أفضل النتائج في تقييم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي ويمكن أن تمارس رقابة الأداء على كافة مؤسساتها.

الحكم المحلي:

- 1- ضعف عام في نظام الرقابة والتدقيق داخلي.
- 2- عدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 19%.
- 3- ضعف الالتزام بينود النظام المالي للهيئات المحلية في الصرف و إعداد الموازنات وتوفير المعززات.
- 4- غياب إعداد المركز المالي وفق الأصول.

المؤسسات والمنظمات الأهلية:

- 1- ضعف نظام الرقابة والتدقيق داخلي.
- 2- عدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 23%.
- 3- الالتزام بالأنظمة والقوانين المنظمة للعطاءات.
- 4- لا يتم إعداد الموازنات والميزانيات السنوية وفق القانون والنظام وتسليمها إلى الجهات ذات الاختصاص.
- 5- لا يتم إجراء انتخابات مجالس الإدارة في موعدها وفق القانون والنظام.

الجامعات والمعاهد:

- عدم الرد على تقارير الديوان بنسبة 30%.

1. جامعة الأزهر:

- الموازنة لا تعد وفق الأصول العلمية.
- عدم إعداد وتقديم الحسابات الختامية في الموعد المحدد وفق القانون.
- لا يتم مسك سجلات رسمية لتثبيت الأصول الثابتة.
- ضعف الالتزام بالنظام المالي وخاصة في عمليات الشراء.
- لا يوجد هيكلية للجامعة معتمدة من قبل مجلس الأمناء.
- لا يوجد نظام معتمد وموثق للمنح والقروض.

2. جامعة الأقصى:

- لا يتم إعداد دراسات موثقة من قبل متخصصين للمشاريع قبل تنفيذها.

3. الجامعة الإسلامية:

- يوجد خلل رقابي في البرنامج المحوسب في الدائرة المالية.
- ضعف الالتزام بالنظام المالي.
- غياب الموازنات التقديرية الموثقة والمعتمدة للمشاريع.
- ضعف الالتزام بالنظام المالي والمحاسبي في جميع التصرفات المالية.

4. كلية فلسطين التقنية:

- لا يتم إعداد قائمة المركز المالي والحساب الختامي وفق الأصول.
- ضعف الالتزام بالأصول المحاسبية والمالية في عمليات الشراء.
- ضعف الالتزام بقانون اللوازم العامة في تسجيل حركة اللوازم.

5. جامعة فلسطين الدولية

- قيام الجامعة بالتسجيل للطلبة قبل الحصول على الاعتراف من وزارة التربية والتعليم العالي.

التوصيات:

على مستوى ديوان الرقابة المالية والإدارية:

من أجل بناء ديوان نموذجي قادر على تقديم خدمة رقابة وتدقيق وفق أفضل الممارسات الدولية المنسجمة مع معايير الرقابة والتدقيق والمراجعة الحكومية الدولية وتعزيزاً للشفافية والمساءلة والمحاسبة ومكافحة الفساد بكفاءة وفاعلية نوصي بما يأتي:

- 1- ينبغي على ديوان الرقابة المالية والإدارية تطوير نظام الرقابة والتدقيق الداخلي والارتقاء به إلى درجة ممتاز فور إقرار هيكلها التنظيمي.
- 2- ضرورة تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية ومنحة الاستقلال المالي والإداري بنص قانوني واضح .
- 3- العمل على تطوير وتعزيز سياسة الرقابة والتدقيق على النظام والابتعاد عن رقابة الأشخاص.
- 4- ضرورة بذل جهود أكبر لتثبيت عضوية ديوان الرقابة المالية والإدارية في المنظمة العالمية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الأنتوساي)، والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأسوساي).
- 5- ضرورة تفعيل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية بشكل أكبر في المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأربوساي).
- 6- ينبغي على ديوان الرقابة المالية والإدارية استكمال الحوسبة الشاملة لكافة أعماله بين شطري الوطن تمهيداً للربط الإلكتروني مع الجهات الرئيسة الخاضعة لرقابته للارتقاء إلى الرقابة والتدقيق بواسطة الحاسوب.
- 7- ينبغي على الديوان تطوير الدورة المستندية الخاصة بالأصول الثابتة والعهد.

على المستوى المالي والإداري ومكافحة الفساد وتعزيز الحكم الصالح:

من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام واستخدام السلطة ومكافحة الفساد وتقليل المخاطر وتصويب الأخطاء بموضوعية أينما وجدت وجعل تكرارها أمراً صعباً للغاية ومن واقع التقارير الرقابية التي تم إنجازها في العام 2006 يوصي ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهات الخاضعة لرقابته بما يأتي:

السلطة التنفيذية:

- 1- ضرورة الرقي بنظام الرقابة والتدقيق الداخلي إلى درجة ممتاز مع نهاية العام 2008.
- 2- ينبغي على مؤسسة الرئاسة إعداد وإقرار الهيكل التنظيمي والانتهاه من تسكين الموظفين حتى نهاية الربع الأول من العام 2008.
- 3- على وزارة المالية إعداد ونشر الحسابات الختامية للسلطة الوطنية الفلسطينية بانتظام وفق القانون.
- 4- على وزارة المالية إعداد الموازنة السنوية وتقديمها إلى المجلس التشريعي لمناقشتها وإقرارها في الموعد المحدد بالقانون.
- 5- ينبغي على وزارة المالية إعداد التقارير المالية ربع السنوية وتقديمها إلى الجهات المختصة في المواعيد المحددة.
- 6- ضرورة إجراء التعيينات والترقيات وفق أحكام قانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية، ومن خلال ديوان الموظفين العام.
- 7- على جميع الوزارات والهيئات والمؤسسات تزويد وزارة المالية بتقارير الإنفاق والموقف المالي بشكل شهري.
- 8- يتعين على وزارة المالية سرعة إعداد وإصدار التعليمات الدائمة لقفل وتحضير الحسابات الختامية وتوزيعها على الوزارات والمؤسسات العامة.
- 9- على وزارة المالية إلزام دائرة الدين العام بمتابعة القروض الداخلية وتطورها.
- 10- يتعين الاهتمام بإنشاء مطبعة حكومية وإجراء الجرد السنوي لطوابع الإيرادات بوزارة المالية، ومتابعة وتسوية وإفقال أرصدة الطوابع بزمة الوزارات سنوياً.
- 11- ضرورة الالتزام بالأنظمة والقوانين التي تنظم استخدام وحيازة المركبات الحكومية وإعادة التنظيم والتوزيع الفوري للمركبات في المؤسسات الحكومية.
- 12- ضرورة تنظيم استخدام الهاتف وفق نظام معتمد وموثق.
- 13- ينبغي على المؤسسات توفير كافة القوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عملها، وإعداد وتوثيق أدلة عمل ووضعها في متناول موظفيها.
- 14- يتعين على وزارة المالية إعادة هيكلية وتنظيم عمل الإدارة العامة للتدقيق الداخلي لإنهاء التداخل والتكرار والتعدي في الأعمال والاختصاصات الرقابية للديوان؛ بما يضمن تكامل وكفاءة الأعمال الرقابية والالتزام بالقانون.
- 15- الالتزام بالرد على تقارير ومراسلات ديوان الرقابة المالية والإدارية.

السلطة التشريعية:

- 1- ينبغي على المجلس التشريعي بناء مؤسسة نموذجية يحتذى بها وتطوير نظام رقابة وتدقيق داخلي يرقى إلى درجة ممتازة مع نهاية العام 2008.
- 2- يجب على المجلس التشريعي أخذ دوره في التشريع بإصدار القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية والخروج من حالة الشلل التي يعانيتها.
- 3- ينبغي على المجلس التشريعي توفير الغطاء والحماية المعنوية لديوان الرقابة المالية والإدارية، ومتابعة أعماله الرقابية والأخذ بتوصياته وفق القانون.
- 4- على أعضاء المجلس التشريعي الالتزام والافتداء بحديث الرسول (ص) "من أخذ الأجر حاسبه الله بالعمل".
- 5- الالتزام بالرد على تقارير الديوان.

السلطة القضائية:

- 1- ينبغي على السلطة القضائية بناء نظام رقابة وتدقيق داخلي يرقى إلى مستوى ممتاز في نهاية العام 2008.
- 2- ضرورة تفعيل دور سلطة القضاء في جميع نواحي الحياة ووضع حد للمذنبين الذين يتصرفون بحصانة.
- 3- ضرورة استكمال التحقيقات في جميع الملفات المحالة إلى النائب العام.
- 4- ينبغي تشكيل محكمة خاصة تعنى بالجرائم والمخالفات الاقتصادية والمالية.
- 5- ضرورة البت في جميع القضايا المتراكمة في المحاكم وفق جدول زمني محدد.
- 6- الالتزام بالرد على تقارير الديوان.

أجهزة الأمن والشرطة:

- 1- ينبغي على جميع المؤسسات الأمنية بناء نظام رقابة وتدقيق داخلي سليم يرقى إلى مستوى ممتاز مع نهاية العام 2008.
- 2- ضرورة التزام جميع أفراد الأجهزة الأمنية بالدوام الرسمي.
- 3- ضرورة توفير كافة الاحتياجات ومتطلبات العمل الأمني لجميع الأجهزة الأمنية.
- 4- الالتزام بالرد على تقارير الديوان.

المؤسسات العامة والشركات:

- 1- ضرورة الارتقاء بنظام الرقابة والتدقيق الداخلي إلى مستوى ممتاز مع نهاية العام 2008 والمباشرة في ممارسة رقابة الأداء على كافة أعمالها.
- 2- ضرورة استرداد كافة المبالغ المصروفة من هيئة التبغ دون وجه حق والمستحقة والمترصدة على الجهات الخارجية، واتخاذ كافة الإجراءات القانونية لتحصيلها.
- 3- ينبغي على الهيئات والمؤسسات العامة والشركات تحويل كافة المستحقات المالية المترتبة عليها إلى حساب الخزينة العامة بانتظام.
- 4- الالتزام بالرد على تقارير الديوان.

الحكم المحلي:

- 1- ينبغي على جميع مؤسسات الحكم المحلي بناء نظام رقابة وتدقيق داخلي سليم يرقى إلى درجة ممتازة مع نهاية العام 2008.
- 2- ضرورة الالتزام ببنود النظام المالي للهيئات المحلية في الصرف، وإعداد الموازنات، وتوفير المعززات.
- 3- ينبغي على مؤسسات الحكم المحلي إعداد المركز المالي وفق الأصول.
- 4- يجب اعتماد نظام إداري موحد يحكم عمل الهيئات المحلية وبخاصة التعيينات والترقيات والرواتب
- 5- الالتزام بالرد على تقارير الديوان.

المؤسسات والمنظمات الأهلية:

- 1- ينبغي على المؤسسات والمنظمات الأهلية بناء نظام رقابة وتدقيق داخلي سليم يرقى إلى مستوى ممتاز مع نهاية العام 2008.
- 2- ضرورة إتباع الإجراءات القانونية في عملية الشراء مع الالتزام بالقوانين والأنظمة التي تنظمها.
- 3- ضرورة إعداد الموازنات والميزانيات السنوية وفق القانون والنظام وتسليمها إلى الجهات ذات الاختصاص.
- 4- ضرورة إجراء انتخابات مجالس الإدارة في موعدها وفق القانون والنظام.
- 5- الالتزام بالرد على تقارير الديوان.

الجامعات والمعاهد:

الالتزام بالرد على تقارير الديوان.

1- جامعة الأزهر:

- ضرورة إعداد الموازنة وفق الأصول العلمية.
- ضرورة إعداد وتقديم الحسابات الختامية في الموعد المحدد وفق القانون.
- مسك سجلات رسمية لتثبيت الأصول الثابتة.
- الالتزام بالنظام المالي وخاصة في عمليات الشراء.
- إعداد هيكلية للجامعة واعتمادها من قبل مجلس الأمناء.
- ضرورة وضع نظام معتمد وموثق للمنح والقروض.

2- جامعة الأقصى:

- الالتزام بقانون اللوازم العامة في عطاءات التوريد والتنفيذ.
- ضرورة إعداد دراسات موثقة من قبل متخصصين للمشاريع قبل تنفيذها.

3- الجامعة الإسلامية:

- ضرورة إصلاح وتطوير البرنامج المحوسب في الدائرة المالية.
- ضرورة الالتزام بقانون اللوازم العامة.
- ضرورة وضع موازنات تقديرية موثقة ومعتمدة للمشاريع.
- ينبغي الالتزام بالنظام المالي والمحاسبي في جميع التصرفات المالية.

4- كلية فلسطين التقنية :

- إعداد قائمة المركز المالي والحساب الختامي وفق الأصول.
- الالتزام بالأصول المحاسبية والمالية في عمليات الشراء.
- الالتزام بقانون اللوازم العامة في تسجيل حركة اللوازم.

5- جامعة فلسطين الدولية

- ينبغي على الجامعة الحصول على الاعتراف من وزارة التربية والتعليم العالي وعدم التسجيل للطلبة قبل ذلك، وعدم قيام الجامعة بالتسجيل للطلبة قبل الحصول على الاعتراف من وزارة التربية والتعليم العالي.