

ورقة عمل حول

الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية

إعداد

أ. سعيد يوسف كلاب

مدير الرقابة على قطاع المالية والاقتصاد

ديوان الرقابة المالية والإدارية

هذه الورقة مقدمة لمؤتمر " تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي " الذي تعقده كلية التجارة بالتعاون مع عمادة البحث العلمي وعمادة خدمة المجتمع والتعليم المستمر بالجامعة الإسلامية بغزة

فلسطين - غزة

يناير 2006

بسم الله الرحمن الرحيم

ورقة عمل بعنوان

الرقابة المالية والإدارية ودورها في عملية التنمية

مقدمة

يلعب القطاع الحكومي دورا هاما في اقتصاديات الدول النامية باعتباره المحرك الأساسي لمشروعات التنمية لهذه الدول. ويشكل ترشيد الإنفاق الحكومي وحسن استخدام الموارد المحدودة المتاحة ورفع كفاءة وفاعلية الأجهزة الإدارية وتطوير السياسات والإجراءات الإدارية المتبعة عناصر أساسية لنجاح أي عملية تنمية وتحقيق أهدافها. ولا شك أن تحقيق ذلك لن يتأتى إلا بوجود رقابة مالية وإدارية كفوءة وفاعلة تمكن من تحقيق الظروف المستلزمات التي تحتاجها عملية التنمية وتدعم خططها وتساعد في تحقيقه أهدافها. وتشكل حداثة التجربة المؤسسية الفلسطينية ومحدودية الموارد وظروف وسياسات الاحتلال تحديات كأداء تجعل من الاهتمام بالرقابة المالية والإدارية أمرا حيويا وحتميا باتجاه تفعيل عملية التنمية وتمكينها من تحقيق أهدافها. من هنا فإن مؤسسات السلطة الفلسطينية مطالبة أكثر من أي وقت مضى بالاهتمام بالرقابة ووضع الأطر التنظيمية والقانونية السليمة لممارستها ورفدها بالكفاءات اللازمة وتوفير سبل تطويرها والارتقاء بما يمكنها من تحقيق أهدافه ودعم عملية التنمية الشاملة.

هدف الورقة

تأسيسا على ما تقدم تهدف هذه الورقة إلى التعريف بطبيعة ومفهوم وأهداف كل من الرقابة المالية والإدارية وأجهزتها في فلسطين مع استعراض أهم المعوقات ونقاط الضعف التي تعاني منها هذه الأجهزة وصولا إلى استنباط سبل العلاج واقتراح الحلول والمتطلبات اللازمة لزيادة كفاءة وفاعلية الرقابة بشقيها المالي والإداري بما يخدم عملية التنمية بكافة أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية وتمكينها من تحقيق أهدافها.

محاور الورقة

تحقيقا للهدف الأساسي من هذه الورقة، سوف نستعرض المفهوم العام للرقابة موضحين شقيها المالية والإداري وطبيعة كل منهما وأجهزتها في فلسطين مستعرضين أهم المعوقات التي تعاني منها وتأثيرها على عملية التنمية، وعليه سوف تتلخص محاور الورقة في:

- التعريف بمفهوم الرقابة
- بيان أهمية الرقابة وعلاقتها بعملية التنمية
- شرح أهداف الرقابة المالية والإدارية وأجهزتها
- الخلاصة والتوصيات

أولا: التعريف بمفهوم الرقابة

يقصد بالرقابة في اللغة، المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، كما تعني الاحتراز والتحوط والمراعاة. أما المفهوم الفني للرقابة فقد اختلفت آراء الكتاب والباحثين بشأنه تبعا لنظرة كل واحد منهم للرقابة والمجال الذي تمارس فيه وكذلك الزمن الذي تمارس فيه. وقد أمكن حصر مجموعة من التعريفات لعل أهمها ما يلي:

- أنها "أداة إدارية تضمن سير الأعمال في الاتجاه الصحيح، وأن الإمكانات المادية والبشرية يتم استخدامها بطريقة تمكن الإدارة من الوصول إلى الأهداف المرسومة بكفاءة وفعالية".
- كما عرفها (د. السيد خليل) بأنها "التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة، فهي عملية اكتشاف عما إذا كانت الأعمال تسير حسب الخطط الموضوعية وذلك لغرض الكشف عما يوجد هناك من نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتقادي تكرارها، وقد جعل الرقابة أحد عناصر أو وظائف الإدارة - التخطيط، التنظيم، إصدار التعليمات، التنسيق، الرقابة - والتي هي ضرورية ولازمة ليس فقط للخدمات العامة والمشروعات بل أيضا لكل جهد جماعي مهما كان غرضه".

- أما (المنيف) فيعرفها، بأنها "الضبط في أوسع معانيه، وفي المفهوم الإداري يقصد بها التأكد من مدى تحقيق النشاط الإداري للأهداف المقررة ، أي التحقيق من أن ما يتم إنجازه مطابق لما تقرر في الخطة الموضوعة".
- ويعرفها (شيحا) بأنها " التحقق مما إذا كان كل شئ يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة ، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها".
- ويرى (القطار) بأنها " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها".
- أما (كوننز وآخرون) فقد عرفوا الرقابة بأنها تعني " قياس وتصحيح أداء المرؤوسين بغرض التأكد من أن الأهداف والخطط التي وضعتها المنشأة قد تم تحقيقها. وهي بذلك وظيفة كل مدير، من الرئيس وحتى المشرف". وعليه يمكن القول أنها تمثل الوظيفة التي تمكن المديرين على اختلاف مستوياتهم من التأكد من أن ما نفذ أو يجري تنفيذه مطابق لما تقرر تنفيذه وفقا للخطة الموضوعة.
- ويؤكد (هنري فايول) المفهوم الذي حدده كوننز للرقابة، فيقول "أن الرقابة تتطوي على التحقق من مدى مطابقة التنفيذ للخطة الموضوعة، والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة. وهي تهدف بشكل رئيس إلى تحديد نقاط القصور والضعف والأخطاء بغرض معالجتها وتصحيحها ومنع تكرار حدوثها، وهي تطبق على الأشياء والأشخاص والتصرفات".
- وأي كان تعريف الرقابة، فإن ممارستها يمكن أن تنفذ عن طريق الإدارة العليا أو وحدات متخصصة داخل المنشأة أو الوزارة وهي في هذه الحالة تسمى بالرقابة الداخلية. وقد تمارسها وحدات أو أجهزة متخصصة من خارج المنشأة أو الوزارة، وفي هذه الحالة فهي تسمى الرقابة الخارجية.

ثانيا: بيان أهمية الرقابة وعلاقتها بعملية التنمية

تتبع أهمية الرقابة من كونها أحد الأركان الأساسية في الإدارة العلمية الحديثة، كما أنها الذراع الرئيسي للإدارة المتطورة للنهوض بالمنشآت لتنتمشي مع التطوير والتحديث تحقيقا لمستويات عالية من الكفاءة والفاعلية.

ولقد نمت أهمية الرقابة نتيجة التوسع في أنشطة القطاع الحكومي، وتعدد مهامه، وضخامة الأموال المستثمرة في مشروعاته وبرامجه، وذلك كله لتقليل فرص الغش والاختلاس، وحماية

الأصول وأموال العامة وضمان سلامة استخدامها، وتوفير المعلومات والبيانات التي تحتاجها الإدارة بصفة دورية، بما يساعدها في اتخاذ القرارات والتخطيط وتقويم الأداء تحقيقاً لأهدافها بأقصى كفاءة وفاعلية. وترتبط عملية التنمية ارتباطاً وثيقاً بالرقابة المالية والإدارية باعتبار أن التنمية هي عملية الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة ضمن تخطيط سليم من ناحية، كما أن نجاح عملية التنمية يرتبط بشكل رئيسي بالقضاء على مظاهر الفساد وتحقيق الإصلاح المالي والإداري وحسن استخدام المواد المتاحة وتطوير السياسات الإدارية وكفاءة الأفراد وهي أهداف تسعى الرقابة إلى تحقيقها .

وإذا كانت الرقابة في معناها الواسع تعني التحقق من أن التنفيذ يتم وفقاً للتخطيط، لذلك فإنه من خلالها يمكن تطوي

ر الخطط التنموية بمقارنته بالتنفيذ الفعلي والوقوف على انحرافات التنفيذ عن المخطط ومداهها.

كما أن عملية اتخاذ القرارات التنموية تتطوي على عملية مفاضلة بين عدة بدائل لاختيار أفضلها، وهي بذلك تحتاج إلى معلومات وبيانات صحيحة لاتخاذ مثل هذا القرار تعمل الرقابة على توفيرها. من هنا نشأ الارتباط الوثيق بين الرقابة باعتبارها الضابط الرئيسي لتوفير بيانات ومعلومات صحيحة وموثوق بها بدرجة معقولة، وبين عملية اتخاذ القرارات التنموية المستخدمة لهذه البيانات والمعلومات للوصول إلى قرارات فاعلة تحقق الأهداف التنموية المخططة.

ثالثاً: أهداف الرقابة المالية والإدارية وأجهزتها

❖ أهداف الرقابة المالية والإدارية

تهدف الرقابة بصفة عامة إلى تحقيق العديد من الأهداف، يمكن تلخيصها تبعاً لتطور دور الرقابة وممارستها على النحو التالي:

- 1- حماية أصول المنشأة من السرقة والاختلاس والتلاعب وسوء الاستخدام والإهمال.
- 2- التأكد من صحة ودقة وسلامة البيانات المحاسبية والتقارير والقوائم المالية، لإمكان الاعتماد عليها في اتخاذ القرارات.
- 3- التأكد من أن الأعمال تسير ضمن الأنظمة والقوانين واللوائح والإجراءات المقررة، أنها تؤدي بأفضل الطرق.

- 4- استباق ومنع حدوث الأخطاء الانحرافات وأعمال الغش والاختلاس والتزوير، واكتشاف ما يقع منها أولاً بأول، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة لمعالجتها ومنع تكرارها.
- 5- التحقق من مدي كفاية السياسات والإجراءات والمخططات التي تضعها الإدارة العليا بالمنشأة لتنفيذ الأعمال والمهام التي تنفذها.
- 6- إدارة المؤسسة على أسس علمية، من خلال توفر العناصر الأساسية وأهمها، دليل للإجراءات والدورات المستحدثة، وهيكل تنظيمي مع تحديد واضح للوظائف وشرح مضمونها، وتقارير دورية عن سير العمل.
- 7- التأكد من حسن استخدام الموارد المادية والبشرية في المنشأة ، أي أن تقوم الرقابة بتحديد ما تم تنفيذه عن طريق تقييم الأداء واتخاذ الإجراءات العلاجية، حتى يتمشى الأداء مع الخطط الموضوعة.
- 8- العمل على تحقيق الوفرة المادي في تكاليف عمليات التنفيذ والحد من الإسراف والصرف غير المبرر، والعمل على مطابقة المسائل المالية مع حدود القواعد المقررة.
- 9- ضمان اتخاذ القرارات السليمة على مختلف المستويات الإدارية، وتنفيذ هذه القرارات بأفضل صورة.
- 10- الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض انسياب العمل التنفيذي، والعمل على توفير بدائل أساليب حديثة لحلها.
- 11- الكشف عن ميزات وإبداعات أفراد المنظمة لمكافأتهم وتحفيزهم والتأكد من الحقوق والمزايا المقررة لهم مع ضمان المساواة للجميع أما القانون.
- 12- التأكد من ارتباط أفراد المنشأة أداء وولاء مع المصلحة العامة للمنشأة.
- 13- التأكد من أن المستويات الإدارية العليا في المنظمة على إمام كاف بما يجري من أعمال في المستويات الإدارية الأخرى للمؤسسة.
- 14- التأكد من توافر الانسجام بين مختلف الأجهزة الإدارية وسيرها جمعياً في اتجاه الهدف الواحد ووفقاً للسياسات المقررة.
- 15- زيادة الفعالية، وتحسين مستوى الكفاية الإنتاجية التي تشكل عنصر أساسياً في نجاح المؤسسة وربحيتها واستمراريتها.
- 16- تشجيع العاملين على الالتزام بتنفيذ السياسات الإدارية المرسومة، وتوفير سبل تنفيذها بأفضل الطرق الممكنة.
- 17- العمل على تقوية إطار السيطرة والشفافية والمسئولية.

❖ أجهزة الرقابة المالية والإدارية ومعوقاتها

1- أجهزة الرقابة المالية تعود نشأة الرقابة المالية الحكومية إلى نشأة الدولة وملكيته للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب، وهي عادة تقوم بها أجهزة متخصصة تتمتع بالاستقلال الكامل عن باقي وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية. ويتولى ممارسة هذا النوع من الرقابة في فلسطين جهازين هما:

أ- ديوان الرقابة المالية والإدارية: والذي حل محل هيئة الرقابة العامة بموجب القانون رقم (15) لسنة 2004، وهو ديوان عام له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ويتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها.

وقد حدد قانون الديوان الأهداف الاستراتيجية التي يسعى الديوان إلى تحقيقها في ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل وبأقل تكلفة ممكنة. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف حددت المادة (23) من القانون اختصاصات التي يمارسها الديوان في:

1. اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات الخاصة بعمل الديوان ورفعها للمجلس التشريعي لإقرارها.

2. إعداد الخطط والبرامج لتمكين الديوان من القيام بمهامه.

3. وضع البرامج والدورات الخاصة لتأهيل الموظفين في الديوان وتدريبهم.

4. إعداد مشروع موازنة سنوية خاصة بالديوان ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية.

5. التحقيق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للثبوت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.

6. مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.

7. تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.
8. بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلافيتها ومعالجتها.
9. الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.
10. كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.
11. بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.
12. يكون الديوان فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن:
أ. التدقيق في تحققات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للثبوت من أن تقديرها وتحققها قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
ب. التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها.
ت. التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للثبوت من أن التحصيل في جرى في أوقاته المعنية وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
13. يكون الديوان فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن:
أ. التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها ومن أن الصرف قد تم وفقاً لقوانين والأنظمة المعمول بها.
ب. التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للثبوت من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود.
ت. الثبوت من أن إصدار أوامر التصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة .
ث. الثبوت من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.
14. يكون الديوان فيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات للثبوت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقتها مع ما

هو مثبت في القيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة ومن استرداد السلف والقروض في الأوقات المعنية لاستردادها مع الفوائد المترتبة عليها للخرينة العامة.

15. العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العاملين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.

16. العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية وآلية صرفها والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

17. دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير تحال أو يحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي ولجانه المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال، مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة. وقد حددت المادة (31) من قانون الديوان الجهات الخاضعة لرقابته على النحو التالي:

1. رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها.
2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
3. المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإدارته.
4. السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها.
5. وزارات وأجهزة السلطة الوطنية.
6. قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية.
7. الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها.
8. المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
9. المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام.
10. الهيئات المحلية ومن في حكمها.
11. فيما لم يرد بشأنه نص خاص تسري أحكام هذا القانون على الجهات التي تتضمن القوانين أو الأنظمة أو اللوائح أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة.
12. ويطلق على الهيئات والدوائر والوحدات التي تسري عليها أحكام هذا القانون "الجهات الإدارية".

ورغم أن القانون الجديد أعطي الديوان الاستقلالية اللازمة بما يمكنه من القيام بوظيفته الرقابية بالشكل المطلوب ما زال هناك الكثير مما يجب عمله لتفعيل دوره في المحافظة على المال العام وحسن استخدامه، وتحقيق الالتزام بالقوانين والأنظمة، وكشف الانحرافات والتجاوزات ومحاسبة المسؤولين عنها، لعل أهمها:

1. الالتزام بالشفافية في نشر التقارير السنوية بشكل دوري.
2. الاهتمام بتعيين القيادات الرقابية من ذوي الاختصاص والكفاءة.
3. تطوير آليات الرقابة والمستوي والقدرات الفنية للكوادر العاملة بالديوان.
4. وضع إطار وضوابط قانونية مناسبة تضمن قيامها بالأعمال الموكلة لها بكفاءة واستقلالية.

ب- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: وهي تأسست سنة 1993 بمبادرة شخصيات فلسطينية مستقلة، وصدر بشأنها المرسوم الرئاسي رقم (59) لسنة 1994، وقد حددت مهامها ومسئولياتها في رصد ومتابعة مدي التزام السلطات والهيئات الفلسطينية العامة باحترام وصيانة حقوق الإنسان الفلسطيني، سواء على صعيد الممارسة أو على صعيد القوانين والتشريعات والأنظمة أو السياسات المقررة في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية. وينظر إلى الهيئة الفلسطينية باعتبارها مؤسسة دولة، تقوم بمهام ما كان يعرف في النظام الإسلامي بديوان المظالم، تعمل على تحقيق مبدأ سيادة القانون والعدل من خلال تلقي ومتابعة شكاوي وتظلمات المواطنين، والإسهام في بناء الأجهزة القانونية، واقتراح ومراجعة التشريعات التي تضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطن. كما تعمل على تعريف المواطن بحقوقه القانونية، وحمايتها ضمن المواثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. وتنتهج الهيئة في أعمالها أسلوب المساءلة والشفافية والعلنية والسجلات المفتوحة ملتزمة بسيادة القانون وخدمة مصلحة الوطن والمواطن. وقد أكد القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية قانونية وجود هذه الهيئة واستقلاليتها، حيث نصت المادة (31) على: "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصاتها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني". وفي ضوء وجود تداخل في اختصاص الرقابة الإدارية بين الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن وبين ديوان الرقابة المالية والإدارية فإن هناك حاجة ماسة للتنسيق بين الأجهزة الرقابية ذات الاختصاصات المتشابهة بما يؤدي إلى التكامل وتحقيق شمولية عملية الرقابية وزيادة فاعليته.

2- أجهزة الرقابة الإدارية: تعرف الرقابة الإدارية بأنها الرقابة التي تمارسها الإدارة التنفيذية على نفسها من خلال وحدات إدارية أو أشخاص متخصصين داخل المؤسسة بغرض

التأكد من تحقيقها لأهدافها بأقصى كفاءة وفاعلية. وتقسم مستويات تنفيذ الرقابة الإدارية بوزارات السلطة الفلسطينية إلى ثلاث مستويات، كما يلي:

• **رقابة الوزارة:** وهي الرقابة التي تمارسها الوزارة على نفسها من خلال الوزير المختص والإدارة العليا للوزارة والمستويات الإشرافية والعاملين كل حسب موقعه. وقد أنشأت كل وزارة بداخلها وحدة للرقابة الداخلية اختلفت مسمياتها من وزارة لأخرى، ورغم عدم وجود إطار قانوني معتمد لعمل هذه الوحدات، فقد اهتمت الوزارات بإنشاء هذه الوحدات من أجل مساعدة الإدارة العليا في القيام بمهامها وتحقيق الأهداف المطلوبة بأقصى كفاءة ممكنة. وإيماناً بأهمية دور وحدات الرقابة الداخلية بوزارات السلطة الفلسطينية، نصت التعليمات المالية رقم 1 لسنة 1997 بالمادة (53) على أن "تشكل وحدات تدقيق ورقابة داخلية في كل دائرة (وزارة) أو مؤسسة تابعة لها، يناط بها مسؤولية تدقيق ومراقبة تطبيق أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة". كما أولي ديوان الرقابة المالية والإدارية (هيئة الرقابة العامة سابقاً) اهتماماً خاصاً بوحدات الرقابة الداخلية بوزارات السلطة، حيث صدرت عدة تعميمات بهذا الشأن. وتتمثل أهم الأعمال والاختصاصات التي أنيطت بوحدات الرقابة الداخلية بوزارات السلطة فيما يلي:

- 1) التأكد من أن الأعمال والقرارات التي يتخذها المسؤولون تنفذ وفقاً للصلاحيات المحدد بالتشريعات المالية والإدارية والمبادئ والأسس المعمول بها.
- 2) التأكد من أن الأهداف المحددة في التشريعات يتم تحقيقها بكفاءة.
- 3) التأكد من الأعمال المنجزة توثق بالسجلات والقيود والمستندات والملفات حسب الأصول.
- 4) التأكد من توفير المواد والأدوات والتجهيزات اللازمة لإنجاز العمل وفق الإمكانيات المتاحة وحسب الأصول.
- 5) التحقق من حسن تخزين واستعمال وصيانة وتنمية المواد والتجهيزات والمحافظة عليها.
- 6) العمل على تحديد المخالفات والانحرافات في الأداء الوظيفي وتحليلها واقتراح الحلول المناسبة ومساءلة المتسببين بها.

• **رقابة وزارة المالية ممثلة بمديرية الرقابة التدقيق:**

تعتبر وزارة المالية الجهة المسؤولة عن الإشراف والرقابة على المال العام في السلطة الفلسطينية، وذلك بحكم مسؤوليتها عن الإدارة المركزية للمال العام بوزارات ومؤسسات السلطة الفلسطينية. وقد نصت المادة (50)(1) من التعليمات المالية رقم (1) لسنة 1997

على ما يلي: "يعتبر وزير المالية هو المسئول عن رقابة حسابات الوزارات والدوائر والمؤسسات ومعاملاتها المالية، والتحقق من أن كل وزارة/دائرة أو مؤسسة تقوم بمراعاة أحكام هذه التعليمات في أعمالها المالية والمحاسبية ويعتبر الوزير المختص مسؤولاً عن تنفيذ أحكام هذه التعليمات فيما يتعلق بوزارته". كما نصت المادة 49 من قانون الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998 بأنه " يحق لوزير المالية وبموافقة مجلس الوزراء أن يعين مدققين ماليين في الوزارات والمؤسسات العامة وذلك لتقديم المشورة لها ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة والالتزام بالمعايير والقواعد المالية وفي حالة اختلاف الرأي بين المدقق والمدير المالي لأي من الوزارات والمؤسسات العامة يعرض الأمر على الوزير لاتخاذ القرار". وتحقيقاً لهذا الغرض أنشأت وزارة المالية مديرية للرقابة والتدقيق وحدد قرار وزير المالية بتاريخ 1997/8/4 مهام ومسئوليات وصلاحيات المديرية، من أهمها ما يلي:

- 1) التأكد من قيام الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية بتطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية في كافة المعاملات المالية التي تتم فيها.
 - 2) تدقيق النفقات الحكومية والتأكد من صحة صرفها وتبويبها وتسجيلها ومن توفر المخصصات المالية بها.
 - 3) تدقيق الإيرادات العامة، والتأكد من صحة قبضها وتبويبها وتسجيلها ومن إيداعها في حساب الخزينة العام لدي البنوك المعتمدة أولاً بأول ودون تأخير.
 - 4) تصويب الأخطاء التي يتم اكتشافها في العمليات المالية فيما يتعلق بصرف النفقات أو قبض الإيرادات وتصويبها وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
 - 5) القيام بعمليات التفتيش الدوري والمفاجئ لمختلف الوحدات المالية في الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية للسلطة للتأكد من صحة المعلومات التي تقدمها إلى وزارة المالية ومراعاة تطبيقها للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية النافذة.
 - 6) التأكد من حسن وسلامة استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها.
 - 7) الرقابة على الحسابات البنكية وسجلات أصول وممتلكات السلطة واستخدامها بما يتماشى مع الأصول المرعية وكذلك مراقبة الحسابات الختامية والموجودات النقدية.
 - 8) المساهمة في وضع أنظمة الرقابة الداخلية ومعايير التدقيق الداخلي وسبل تطويرها.
 - 9) إعداد تقارير دورية بالملاحظات التي تبرز خلال عمليات التدقيق والتفتيش، ورفعها إلى الجهات المختصة متضمنة المقترحات والتوصيات اللازمة بشأنها.
- ورغم حدوث تطوير في أنظمة التدقيق المالي المستخدمة بالمديرية، ما زالت المديرية تواجه العديد من المشاكل والعقبات، من أهمها:

○ عدم وجود نظام تدقيق معتمد يحدد التزامات الجهات الحكومية و يمنع اختلاق مبررات وذرائع للتجاوزات المالية.

○ عملية التدقيق لأغلب النفقات الحكومية يتم بعد الصرف وليس قبله مما ينطوي على صرف غير مبرر ومخالف للقانون.

○ عدم وجود نظم تدقيق محوسبة تواكب النظام المحاسبي المحوسب المستخدم، كما تنطوي على إعاقة لسرعة ودقة إنجاز العمل.

○ عدم وجود لوائح ونظم مالية تفسيرية مما يؤدي إلى الاجتهادات الشخصية والتي تعتبر المدخل الرئيس لحالات الفساد و التسبب المالي.

○ تأخير تزويد المديرية بحسابات الإنفاق والمستندات المؤيدة أول بأول مما تراكم المبالغ المصرفية وعدم إقفالها وتراكمها لعدة سنوات وخاصة حسابات السلف

● رقابة ديوان الموظفين العام:

يعني ديوان الموظفين العام بشئون الخدمة المدنية في السلطة الفلسطينية، حيث يتولى التنظيم والإشراف على شئون التوظيف في وزارات ومؤسسات السلطة الفلسطينية، ووضع الإجراءات التفصيلية اللازمة للتنفيذ، بما يتفق وأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998. كما يعتبر الديوان بمثابة الجهاز الفني المعاون لمجلس الوزراء في بلورة السياسات والخطط الخاصة بالموظفين الحكوميين، وتحقيق التنمية الإدارية وتطوير الجهاز الإداري في فلسطين. ويتولى الديوان الرقابة على نظم وإجراءات التوظيف بوزارات ودوائر السلطة والتحقق من تنفيذها بصورة سليمة، ومطابقتها لتشريعات الخدمة المدنية بالسلطة. ويمكن تلخيص الاختصاصات الرقابية لديوان الموظفين العام كما حددها قانون الخدمة المدنية وخاصة المواد (7، 33)، على النحو التالي:

(1) الإشراف ومراقبة تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية، والتحقق من التزام وتطبيق الوزارات والدوائر الحكومية سائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة.

(2) وضع القواعد والإجراءات التي تنظم شغل الوظائف في الوزارات والدوائر الحكومية، ومراقبة تنفيذها بما يحقق العدالة والمنافسة الحرة واختيار الأكفاء.

(3) وضع أسس وقواعد قياس وتقويم كفاية أداء موظفي الخدمة المدنية.

(4) تنظيم السجلات والإحصاءات عن الموظفين الحكوميين بما يكفل توفير المعلومات اللازمة لتطوير الخدمة المدنية وتحقيق التنمية الإدارية.

(5) متابعة وحدات شئون الموظفين بالوزارات والدوائر الحكومية وتوجيهها إلي أفضل الطرق لتنفيذ الأنظمة واللوائح والتعليمات الإدارية.

6) إبداء الرأي في مشاريع القوانين واللوائح التنفيذية الخاصة بالإدارة العامة والعاملين بها وفقا لنص المادة 87 من القانون الأساسي.

ولعل من أبرز التحديات التي تواجه ديوان الموظفين العام في المرحلة المستقبلية في ضوء إقرار القانون ولوائحه التنظيمية، تكمن في:

- وضع ومراقبة معايير للتوظيف بما يكفل تكافؤ الفرص بين المرشحين وحسن اختيار الموظفين.
- وضع مقاييس للأداء الوظيفي تكفل حسن اختيار القيادات الإدارية وتطوير كفاءتها.
- إعادة تقييم شغل القيادات الإدارية للمراكز الوظيفية بوزارات السلطة.
- تطوير برامج تدريب تكفل استمرارية تطوير مهارات الموظفين.

رابعاً: الخلاصة والتوصيات

انطلاقاً من الارتباط الوثيق بين الرقابة المالية والإدارية وعملية التنمية ومساهمتها في تحقيق أهداف التنمية من خلال ترشيد الإنفاق والمحافظة على الأموال العامة وحسن استخدامها، ومتابعة تنفيذ السياسات الإدارية وتطويرها وزيادة فاعليتها، وتحقيق الإصلاح الإداري والمالي، والارتقاء بالأداء وزيادة الإنتاجية، ولغرض تفعيل دور الرقابة المالية والإدارية بكل مكوناتها من أفراد وأدوات وأجهزة بالشكل والمستوي المطلوبين لتحقيق أهدافها والمساهمة الفاعلة في عملية التنمية، يجدر مراعاة التوصيات التالية:

- 1- الاهتمام بوحدة الرقابة وتطوير نظم وآليات عملها بما يكفل الارتقاء بأدائها ومساعدة الإدارة العليا في التركيز على القضايا الاستراتيجية، وتحقيق أهدافها بكفاءة.
- 2- تطبيق سياسات اختيار وتعيين وترقية موضوعية ونزيهة تضمن مبدأ المنافسة الحرة والنزيهة، وتسمح باختيار أفضل العناصر، مع الاهتمام ببرامج تدريب متطورة ومستمرة مما يحقق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية وزيادة كفاءتها وانخفاض تكلفتها.
- 3- وضع وتطبيق معايير محددة لقياس وتقييم الأداء الفعلي مقارنة مع الخطط الموضوعية، مما يساعد على التحديد الدقيق للانحرافات وأسبابها، ودقة توجيه الإصلاحات وكفاءتها.
- 4- تطوير أدوات وأساليب الرقابة المستخدمة بما فيها وسائل الرقابة التحليلية والحديثة خاصة أساليب التحليل المالي والأساليب الكمية بما يضمن توفير البيانات والمعلومات الدقيقة والكافية، والتي تساعد في توجيه واتخاذ القرارات بأقصى كفاءة ممكنة.
- 5- تفعيل وسائل المحاسبة والمساءلة من خلال إقرار القوانين، وتحديد العقوبات، وتطبيق الإجراءات القانونية بحق المخالفين، ذلك أنه لا رقابة بدون مساءلة، ولا مساءلة بدون عقاب.

- 6- الاهتمام بتطوير علاقات التعاون والتنسيق أجهزة الرقابة الإدارية بالوزارات، وأجهزة الرقابة المالية ممثلة ديوان الرقابة المالية والإدارية بما يكفل توحيد الجهود وتطوير نظم وإجراءات رقابية جيدة.
- 7- العمل على نشر تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية بما يكفل إرساء مبدأ المساءلة والمحاسبة.

المراجع

• المراجع العربية

- (1) العطار، فؤاد - مبادئ الإدارة العامة - دار النهضة العربية - القاهرة - 1974.
- (2) العلاق، بشير - أسس الإدارة الحديثة، نظريات ومفاهيم - دار اليازوري العلمية، عمان - 1999.
- (3) الكفراوي، عوف محمود - الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق - مطبعة الانتصار لطباعة الأوفست - 1998.
- (4) المنيف، إبراهيم عبد الله - الإدارة: المفاهيم، الأسس والمهام - الرياض - دار العلوم - 1980.
- (5) بدوي، عبد السلام - الرقابة على المؤسسات العامة، دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة على القطاع العام ووحداته الإنتاجية - مكتبة الانجلو المصرية.
- (6) حرب، جهاد - أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، مارس 2003 - المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح) - الطبعة الأولى - أكتوبر 2003.
- (7) زين العابدين، سامي - أصول علم الإدارة - دار العلم للطباعة والنشر - جدة - 1984.
- (8) شيحا، إبراهيم عبد العزيز - الإدارة العامة - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - 1983.

- (9) صباح، عبد الرحمن- مبادئ الرقابة الإدارية، المعايير والتقييم والتصحيح- دار زهران للنشر والتوزيع -1997.
- (10) عبد الله، خالد أمين- التدقيق والرقابة في البنوك - معهد الدراسات المصرفية - عمان - 1998.
- (11) كوتيا، جورج إلياس - التدقيق والرقابة الداخلية في المصارف - اتحاد المصارف العربية - مايو 1986.
- (12) ياغي، محمد عبد الفتاح - مبادئ الإدارة العامة - مطابع الفرزدق التجارية - الرياض - 1983.
- (13) المسلم، رياض- التدقيق الداخلي أهميته وأهدافه ومعاييرَه- مجلة المجمع العربي للمحاسبين القانونيين- العدد 112- الربع الرابع 1999.
- (14) كلاب ، سعيد يوسف حسن- واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي، دراسة ميدانية على وزارة السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة-(رسالة ماجستير)- الجامعة الإسلامية بغزة/فلسطين-2004.
- (15) أبو حميد، عبد العزيز وفرهود، محمد سعيد - رقابة ديوان المراقبة العامة - من أبحاث ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية- معهد الإدارة العامة- 1993.
- (16) بشناق، باسم - الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية(هيئة الرقابة العامة) - الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن-رام الله - حزيران 2001.
- (17) حويو، إبراهيم محمد- مذكرات حول المقومات الأساسية لنظام متكامل للرقابة الداخلية في المشروعات العامة- من أبحاث اللقاء العلمي حول تقويم نظم الرقابة الداخلية في المشروعات العامة في نطاق التعاون الفني بين الجهاز المركزي للمحاسبات المصري والجنة الشعبية العامة للرقابة والمتابعة الشعبية الليبية- طرابلس- من 21 إلى 1991/12/28.
- (18) مؤسسة الملتقي المدني، مركز دراسات المجتمع المدني، مؤسس فريدريش ناومان- المناقشات وتوصيات ورش العمل- المؤتمر الأول: بين الواقع والطموح- كانون أول 2003.
- (19) السلطة الوطنية الفلسطينية - دائرة الموازنة العامة - مشروع قانون الموازنة العامة 2004 - خطاب وزير المالية.
- (20) السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة العدل - مجلة الوقائع الفلسطينية- القانون

- الأساسي المعدل - عدد ممتاز 2 - مارس 2003.
- (21) السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة العامة 2003.
- (22) السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة العدل - مجلة الوقائع الفلسطينية - القانون الأساسي - عدد ممتاز - يوليو 2002.
- (23) السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة العدل - مجلة الوقائع الفلسطينية - قانون رقم (4) لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية - العدد 24 - يوليو 1998.
- (24) السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة العدل - مجلة الوقائع الفلسطينية - قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية - العدد 25 - أغسطس 1998.
- (25) السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة المالية - قرار وزير المالية (تحديد صلاحيات واختصاصات مديرية الرقابة والتدقيق) - 1997/8/4.
- (26) السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة المالية - التعليمات المالية رقم 1 لسنة 1997.
- (27) السلطة الوطنية الفلسطينية - هيئة الرقابة العامة - كتاب رقم 1001/6 - دائرة الرقابة الداخلية - 1996 /4/4
- (28) السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة العدل - مجلة الوقائع الفلسطينية - العدد 2 - ديسمبر 1994.

• المراجع الأجنبية

- 1) Fayol Henri, Genera and Industrial Management, New York: Pitman Publishing Corporation, 1949>
- 2) Koontz Harold, O'Donnel Cyril , Wehrich Heinz, MANAGEMENT, McGraw, Hill, New York, 1984,

