State of Palestine
Anti-Corruption Commission
(PACC)
Jerusalem - Ramallah

بسم الله الرحمن الرحيم

دولة فلسطين
هيئة مكافحة الفساد
القدس – رام الله

دور ديوان الرقابة المالية والإدارية

أ. سامر أبو قرع و أ.سوزان خلف/ ديوان الرقابة المالية والإدارية

ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد"

عقدت الورشة في رام الله / فلسطين

بتاريخ ٢٠١٣/٨/٢٧

ديوان الرقابة المالية والإدارية

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية مؤسسة دستورية: أنشئ تنفيذًا لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني ويتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لممارسة الأعمال التي كلف بها، ويعتبر الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين، ويشكل احد ابرز مؤسسات الرقابة الرسمية في إطار السلطة الوطنية الفلسطينية وهو ركن أساسي من أركان نظام النزاهة الوطني، ويتمتع ديوان الرقابة المالية الإدارية وفقاً لقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ بصلاحيات رقابية تتسم بالشمولية، حيث تخضع لرقابته كافة المؤسسات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية، ويقع على عاتقه ضمان سلامة الأداء في المؤسسات العامة وانسجام أنشطتها المالية والإدارية مع القوانين والسياسات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ومن ثم فإن دوره في نظام النزاهة الوطني يعتبر دوراً أساسياً ومهما.

تهدف الإجراءات والأعمال الرقابية التي يقوم بها الديوان إلى:

١. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من اجلها.
٢. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
٣. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
٤. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.
٥. الارتقاء بالأداء في المؤسسة الحكومية بما يخدم عملية التنمية الشاملة لتحقيق المصلحة العامة.

أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان

١- الرقابة المالية:

التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية من كافة النواحي من أجل المحافظة على أموال الجهات الخاضعة ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق أعلى درجة من الفاعلية في النتائج المرجوة من إنفاق المال.

- مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات والمراكز المالية للجهات الخاضعة لرقابتها، مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات، والتثبيت من سلامة تطبيق القواعد المحاسبية وتوجيه العمليات المختلفة بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.

- التحقق من كافة أوجه النشاطات المالية للجهات الخاضعة والمتعلقة بصحة وسلامة التصرفات وإجراءات قيدها بالسجلات الوافية و من أنها تمت وفق الأصول المالية
- التأكد من أن جميع الموارد قد تم استخدامها في مواعيدها والتحقق من توثيقها بالسجلات والتحقق من حسن الاستخدام لها.
- التأكد من مراقبة كافة أوجه النشاطات المالية والتحقق من سلامة التصرفات ودقة البيانات المالية
- مراجعة المنح والهبات المقدمة للجهات الخاضعة لرقابة الديوان والتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح، بالإضافة إلى السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية ومراجعة العقود والمناقصات والاتفاقيات المعقودة مع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.
- بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها وفقاً لقانون اللوازم العامة وقانون العطاءات.
- إجراء الجرد الدوري والمفاجئ للصناديق وللمخازن والتحقق من مطابقة الأرصدة الدفترية مع الأرصدة الفعلية.
- مراقبة نفقات الجهات الخاضعة وإيراداتها والقروض والسلفيات على الوجه المبين في هذا القانون.

٢- الرقابة الإدارية وتقييم الأداء.

التحقق من كفاءة استخدام الموارد والممتلكات استخداما أمثل، والتحقق من مدى التزام العاملين فيها بالسياسات والقوانين واللوائح الداخلية والخارجية على السواء، وذلك ضمن أسس ومعايير الاقتصاد والكفاءة والفاعلية لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأداء.

- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
- متابعة تنفيذ الخطة ومدى نجاحها في تحقيق الأهداف المحددة، متابعة وتقويم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وتقييم نتائج الانحراف عن مستوى الأداء وفق الخطط والسياسات المرسومة
- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج والكشف عن عيوب النظم الإدارية والمالية والتي تعرقل سير العمل واقتراح وسائل لتلافيها.
- التحقق من قيام أجهزة الرقابة الداخلية بممارسة مهامها بصورة سليمة.
- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجباتهم أو بسببها.
- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة والتوقيت المحدد لها.
- التحقق من إجراءات التعيين والترقيات والإجازات وقياس مدى تناسب المؤهل العلمي مع الموقع الوظيفي ومدى قيام الموظفين بالمهام والأعمال الموكلة إليهم.
- تشخيص أية مشاكل قائمة وتقديم التوصيات والحلول والإجراءات التصحيحية وتقديم الاقتراحات.
- إبداء الرأي في أي موضوع متعلق بالأداء من رقابة وفحص وتقييم وصولاً لرفع مستوى الأداء.

- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.
- الرقابة على أية أمور ذات صبغة إدارية وفق الاختصاصات التي حددها قانون الديوان.

الجهات الخاضعة لرقابة الديوان

تشمل رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهات التالية:

١. رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها.
٢. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
٣. المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإداراته .
٤. السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها .
٥. وزارات وأجهزة السلطة الوطنية.
٦. قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية.
٧. **الهيئات والمؤسسات الأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومن في حكمها.**
٨. المؤسسات والشركات التي تملكها السلطة الوطنية أو تساهم فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
٩. المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال مرفق عام.
١٠. الهيئات المحلية ومن في حكمها.

التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والإدارية

١. يقوم الديوان بإعداد تقارير بنتائج أعمال الرقابة والتدقيق التي يجريها وإبلاغ الجهات بها ومن تلك التقارير ما يلي :
٢. تقرير حول نتائج الرقابة والتدقيق على أعمال الجهات الخاضعة لرقابته يتم إرساله للجهة الخاضعة.
٣. تقرير سنوي عن أعمال وملاحظات الديوان يرفع إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء.
٤. تقارير ربع سنوية عن أعمال وملاحظات الديوان يرفع إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء.

٥. تقارير خاصة ترفع إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء والوزير المختص وتكون بشأن بعض المسائل ذات الأهمية التي تستوجب سرعة النظر فيها.
٦. تقارير عند الطلب يزود الديوان رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء بأية معلومات او دراسات او أبحاث يطلبونها منه ويقوم الديوان بأية أعمال يعهد بها إليه من أي منهم.

التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الديوان

١. على المدققين الماليين في المراكز المالية كافة إبلاغ الديوان بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية، وذلك خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ وقوعها.
٢. على مفوضي الإنفاق في المراكز المالية كافة وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغه بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس، أو السرقة، أو التبديد، أو الإتلاف، أو الحريق، أو الإهمال، وما في حكمها، يوم اكتشافها، وعليهم أيضًا أن يوافوا الديوان بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها وكذلك:
٣. الرد على ملاحظات الديوان خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها.
٤. تزويد الديوان بجميع القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات.

مواد من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ (لعام ٢٠٠٤)

مادة (٢٩)

وفقًا لأحكام القانون للديوان في سبيل مباشرة اختصاصاته حق طلب أو الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات أو الحصول على صور منها وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق أو المستندات أو المعلومات بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم.

مادة (٢٤)

للديوان التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة، وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته ويقدموا له كافة المعلومات التي يطلبها، وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من ملاحظات وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات.

مادة (٤٧)

يكون لمن يفوضهم رئيس الديوان صفة الضبطية القضائية فيما يتعلق بإنجاز أعمال وظيفتهم وفقًا لأحكام هذا القانون.

مادة (١١)

يتمتع رئيس وموظفو الديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.

المخالفات المالية والإدارية

١. مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة أو اللوائح النافذة ذات العلاقة.
٢. مخالفة القواعد والإجراءات والأحكام الخاصة بتنفيذ قانون الموازنة العامة.
٣. مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وإدارة المستودعات، بما فيها تلك المتعلقة بالنظم والأحكام المالية والمحاسبية السارية بهذا الشأن.
٤. كل تصرف يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الجهات الخاضعة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية لها.
٥. عدم موافاة الديوان بصورة من العقود أو الاتفاقيات أو المناقصات التي توجبها أحكام هذا القانون.
٦. عدم موافاة الديوان بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها وفقاً لأحكام القانون
٧. عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مراسلاته أو التأخر في الرد عليها دون عذر مقبول عن المواعيد المقررة في هذا القانون، ويعتبر في حكم عدم الرد الإجابة بطريقة الغرض منها المماطلة أو التسويف.
٨. إخفاء بيانات يطلبها الديوان، أو الامتناع عن تقديمها إليه، أو رفض إطلاعه عليها، مهما كانت طبيعتها وكذلك الامتناع عن تنفيذ طلب الاستدعاء.
٩. التأخر دون مبرر، في إبلاغ الديوان خلال الموعد المحدد في هذا القانون، بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة التي تبلغ إليها.
١٠. التقصير في العمل الإداري، أو في إدارة المرفق العام.
١١. سوء الأداء أو الإهمال في أداء الوظيفة.
١٢. مخالفة التعليمات أو القرارات ذات العلاقة الصادرة عن الديوان

أهم الملاحظات على عمل الجمعيات الخيرية

وانطلاقا من إيمان القائمين على ديوان الرقابة المالية والإدارية وأصحاب القرار بأهمية هذا القطاع، فقد تم تخصيص إدارة عامة رقابية تابعة للديوان مختصة بأعمال الرقابة والتدقيق على هذا القطاع، حيث يبلغ عدد موظفي الإدارة تسعة موظفين (مفتشين) يقومون على تنفيذ مهمات الرقابة والتدقيق المالي ورقابة الأداء ومتابعة الشكاوى، ويجري تطوير قدراتهم وكفاءتهم المهنية والعملية بشكل مستمر عبر برامج تدريبية متخصصة.

وقد بلغ عدد التقارير الرقابية المعدة على قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية خلال الأعوام (٢٠١١-٢٠١٣)، (٥٢) تقريرا رقابيا، وقد تم تحويل (١١) تقرير رقابي إلى هيئة مكافحة الفساد نتيجة لاكتشاف حالات تندرج تحت تعريف جرائم الفساد اتفاقا مع أحكام المادة رقم (١) من قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥. ومن هذه الحالات:

- مصاريف وهمية
- رواتب وهمية
- استغلال المنصب لمنافع شخصية
- خلط في الذمة المالية
- وجود شبهة بالاختلاس
- تضارب المصالح
- تزوير بيانات مالية وسندات رسمية
- صرف أموال الجمعية لغير الأغراض التي خصصت من أجلها

ويمكن تلخيص المشاكل والقضايا التي يعاني منها قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية بشكل عام على الوجه التالي:

- اعتماد العديد من المؤسسات والمنظمات غير الحكومية على التمويل الخارجي، وبشكل أساسي لسداد كافة التزاماتها المالية وخاصة الالتزامات الإدارية (الرواتب، المكافآت، مهام السفر)، وأهمالها لدورها المهم في تنمية مواردها المالية الذاتية وإنشاء مشاريع مدرة للدخل تحرر هذه المؤسسات

تدريجيا من التبعية لأجندة الممول حتى لا تبقى رهينة لشروط التمويل، مما يخضعها لاجندات المانحين.

- عدم القدرة على ضبط وتحديد حجم المبالغ المقدمة لهذه المؤسسات حيث علاقتها مباشرة مع المانح.
- تضخم الموازنات الإدارية لدى العديد من المؤسسات حتى باتت التكاليف الإدارية من (رواتب إدارية، ومنافع متعلقة بالرواتب، والمكافآت) تتراوح نسبته ما بين (٤٧% – ٧٥%) من حجم موازناتها السنوية، ما ينعكس سلبا على كفائة وفاعلية هذا القطاع في الاستجابة لمتطلبات المجتمع الفلسطيني وفي تحقيق أهدافه المرجوة.

- تهميش دور الهيئة العامة الرقابي على أعمال الجمعية وتفرد مجلس الإدارة ومديرها التنفيذي بكافة القرارات المالية والإدارية الخاصة بالجمعية.
- احتفاظ أعضاء مجالس إدارة بعض الجمعيات على مناصبهم لفترات زمنية تتجاوز العشر سنوات.
- تقصير وزارات الاختصاص في متابعة أعمال ونشاطات هذه المؤسسات، بالإضافة إلى عدم إلزام وزارات الاختصاص للمؤسسات المدرجة ضمن اختصاصها بتقديم التقارير الدورية عن نتائج الأعمال والأنشطة بهدف المتابعة وتقييم الأداء.

- تغاضي بعض مدققي حسابات الخارجيين لبعض الجمعيات عن المشاكل والقضايا والمخالفات

- ضعف التنسيق بين المنظمات الأهلية والمؤسسات الرسمية مما أدى إلى وجود ازدواجية في تنفيذ المشاريع والبرامج على الفئة المستهدفة نفسها أو في المنطقة الواحدة.

- تواجد عدد كبير من المؤسسات والمنظمات غير الحكومية في فلسطين الحاصلة على شهادة تسجيل من وزارة الداخلية، حيث وصل عدد الجمعيات الأهلية المسجلة لدى وزارة الداخلية حتى عام ٢٠١٣، ما عدده (٢٧٥٠) جمعية أهلية محلية و(١٩٠) جمعية أجنبية، بينما قلت عدد المؤسسات الفاعلة منها والتي تمتلك قدرة تشغيلية وموازنات حقيقية ونظام إداري وهيكل وظيفي ومالي.

- عدم وجود أو قصور الأنظمة المالية المعتمدة في بعض الجمعيات(٤٠%) من مجموع المؤسسات المدقق عليها للعامين ٢٠١١ و٢٠١٢.
- ضعف أنظمة الرقابة الداخلية، في بعض المؤسسات،("ضعيف" ٤٤%)

- عدم مسك السجلات والمستندات المالية اللازمة، وعدم استخدام دورة مستندية محكمة لإثبات وضبط العمليات المالية التي تحدث فيها ما نسبته (٣٢%)من مجموع المؤسسات المدقق عليها للعامين ٢٠١١ و٢٠١٢.

توجهات ديوان الرقابة المالية والإدارية ضمن الخطة الاستراتيجية.

- البدء بتنفيذ مهام تقييم بيئة عمل مؤسسات هذا القطاع وتحليل نقاط الضعف والقوة المتعلقة بنظام الرقابة الداخلي، عبر تنفيذ عمليات مراجعة شاملة لعدد كبير من مؤسسات هذا القطاع بشكل سنوي والخروج بنتائج أعمال يمكن تعميمها على مجتمع الدراسة وبالتالي استنباط توصيات عامة من شأنها تطوير وتحسين هذا القطاع وضمان سلامة الاداء المالي والإداري له.
- تنفيذ التدقيق المالي على المؤسسات التي يتبين ضعف الانظمة فيها
- البدء بتنفيذ مهام تدقيق الأداء، والوقوف على مدى التزام مؤسسات هذا القطاع بتحقيق أهدافها المنشأة من أجلها بكفاءة وفاعلية واقتصاد وبما يتوافق مع الخطط التنموية والمجتمعية المستهدفة واحتياجات المجتمع الفلسطيني.
- تنفيذ أعمال المراجعة ورقابة الامتثال على الجهات الرسمية المرجعية الخاصة بتسجيل ومتابعة أعمال هذا القطاع (وزارة الداخلية والوزارات المختصة) للتأكد من التزامهم بممارسة صلاحياتهم بما يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة المعتمدة الخاصة بضبط ومتابعة أعمال هذا القطاع.
- متابعة كافة الشكاوى والملفات المحولة من الجهات الرسمية/ مكافحة الفساد / الرئاسة/ ومجلس الوزراء

توصيات عامة على مستوى قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية

- ضرورة التنسيق بين وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص والمؤسسات الأهلية.
- على مؤسسات هذا القطاع العمل على إيجاد مصادر تمويل بديلة داخلية، وتنمية مواردها المالية الذاتية وإنشاء مشاريع مدرة للدخل.

- أن لا يقف دور الوزارات المختصة عند المتابعة الموسمية لأداء عمل المؤسسات، والتي هي في الغالب تهتم بالأوراق الثبوتية أكثر من اهتمامها بالنتائج العملية، وإنما تجاوز ذلك بتنفيذ برامج تقييم أداء ومتابعة مستمرة وممنهجة لهذا القطاع.
- ضرورة وجود مرجع لضبط ومتابعة أعمال هذه المؤسسات والتاكد من تنفيذها لاهداف وطنية وليس لاجندات خارجية.

***** انتهـى *****