



رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الصالح

أ. سامر أبو قرع / ديوان الرقابة المالية والإدارية

ورقة عمل مقدمة في الورشة التدريبية بعنوان "الجمعيات
الخيرية ودورها في مكافحة الفساد"

عقدت الورشة في رام الله / فلسطين

بتاريخ 2012/12/18

ديوان الرقابة المالية والإدارية

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية مؤسسة دستورية: أنشئ تنفيذاً 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 15 لسنة 2004 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 ومهماً.

تهدف الإجراءات والأعمال الرقابية التي يقوم بها الديوان إلى:

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

أنواع الرقابة التي يمارسها الديوان

1- 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.

2- الرقابة الإدارية وتقييم الأداء.

التحقق من كفاءة استخدام الموارد والممتلكات استخداماً 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:
1. رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها.
 2. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
 3. المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإداراته .
 4. السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها .
 5. وزارات وأجهزة السلطة الوطنية.
 6. قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية.
 7. الهيئات والمؤسسات الأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومن في حكمها.
 8. المؤسسات والشركات التي تملكها السلطة الوطنية أو تساهم فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
 9. المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال مرفق عام.
 10. الهيئات المحلية ومن في حكمها.

التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والإدارية

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

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

التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الديوان

1. 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.
2. 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 التبيد، أو الإتلاف، أو الحريق، أو الإهمال، وما في حكمها، يوم اكتشافها، وعليهم أيضاً أن يوافقوا الديوان بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها وكذلك:
3. الرد على ملاحظات الديوان خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها.
4. تزويد الديوان بجميع القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات.

مواد من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 (لعام 2004)

مادة (29)

وفقاً 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 سرّي التداول وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم.

مادة (24)

لديوان 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 (47)

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

مادة (11)

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

المخالفات المالية والإدارية

1. مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة أو اللوائح النافذة ذات العلاقة.
2. مخالفة القواعد والإجراءات والأحكام الخاصة بتنفيذ قانون الموازنة العامة.
3. مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وإدارة المستودعات، بما فيها تلك المتعلقة بالنظم والأحكام المالية والمحاسبية السارية بهذا الشأن.
4. كل تصرف يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الجهات الخاضعة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية لها.
5. عدم موافاة الديوان بصورة من العقود أو الاتفاقيات أو المناقصات التي توجبها أحكام هذا القانون.
6. 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
7. 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 المماثلة أو التسوية.
8. إخفاء بيانات يطلبها الديوان، أو الامتناع عن تقديمها إليه، أو رفض إطلاعه عليها، مهما كانت طبيعتها وكذلك الامتناع عن تنفيذ طلب الاستدعاء.
9. التأخر دون مبرر، في إبلاغ الديوان خلال الموعد المحدد في هذا القانون، بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة التي تبلغ إليها.
10. التقصير في العمل الإداري، أو في إدارة المرفق العام.
11. سوء الأداء أو الإهمال في أداء الوظيفة.
12. مخالفة التعليمات أو القرارات ذات العلاقة الصادرة عن الديوان

أهم الملاحظات على عمل الجمعيات الخيرية

يلقى قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية اهتماما متميزا من كافة المؤسسات الوطنية نظرا لطبيعة تكوين هذا القطاع وتداخله في البنية الأساسية المكونة للوطن، حيث يتميز قطاع المؤسسات غير الحكومية من قاعدة ضخمة من المؤسسات المختلفة التي تضم في طبيعتها عملها كافة المجالات والتخصصات الهامة المكملة لمؤسسات الدولة والتي يعتمد عليها عدد ضخم من أبناء الوطن لتوفير الاحتياجات والخدمات الأساسية.

تكن أهمية قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية من وجه نظر الإدارة العامة للرقابة على المؤسسات والمنظمات غير الحكومية كونها تحتوي على تمويل مالي ضخم مقدمة باسم الشعب الفلسطيني يصل إلى مليارات الدولارات يكاد يفوق تمويل القطاعات العامة والخاصة، حيث تنتشر مؤسسات هذا القطاع في كافة أرجاء الوطن ويشغل أعداد هائلة من الطاقات البشرية، حيث تبين وجود خلل في عدد من الإجراءات التنظيمية المالية والإدارية التي تطبقها تلك المؤسسات مما أدى إلى ارتكاب مخالفات ووجود انحرافات يتوجب إعداد النظر بها والعمل على معالجتها والارتقاء بالأداء العام. فمن هنا أخذت الإدارة العامة على عاتقها البحث والتحميص المكثف عن طريق تطبيق إجراءات الرقابة المختلفة بشكل منظم ومخطط لكشف عن كافة المخالفات والانحرافات والعمل على معالجتها عن طريق تزود المؤسسات التنفيذية والقضائية بتقارير رقابية ذات جودة ودقة عالية بشكل مستمر.

لذا تعتبر الإدارة العامة للرقابة على المؤسسات والمنظمات غير الحكومية احد أهم الإدارات الرقابية التي تسلط الضوء على هذا القطاع الهام ليقوم ببناء منظومة متكاملة من النزاهة والشفافية تضمن استمرار أداء سليم لكافة الأعمال والأنشطة التي يمارسها هذا القطاع لوصول لبناء الثقة فيما بينها وبين القطاعات العامة والخاصة.

من واقع أعمال الرقابة والتدقيق على قطاع المنظمات والمؤسسات غير الحكومية، المتمثلة بمؤسسات NGOs والجمعيات الخيرية والجمعيات التعاونية والنقابات والاتحاد بكافة أشكالها ومستوياتها إضافة إلى الأندية الرياضية والثقافية. بلغ عدد التقارير الرقابية المعدة خلال عامي (2011_2012)، (47) تقريرا رقابيا ماليا وإداريا وشاملا، تم تحويل (11) ملف فساد إلى هيئة مكافحة الفساد بسبب وجود حالات اختلاس وسرقة واستغلال للمال العام.

ومن واقع تقارير الرقابة والتدقيق الصادرة خلال عامي 2011 و2012، تبين للديوان أهم المخالفات الجوهرية وحالات الخلل التي يعاني منها قطاع المنظمات والمؤسسات غير الحكومية وهي كالتالي:

1. قصور التنظيم المالي والإداري للمؤسسات وضعف أنظمة الرقابة والضبط الداخلي

- عدم وجود نظام مالي موحد ومعتمد للجمعيات المسجلة في فلسطين، إضافة إلى عدم وجود أو قصور الأنظمة المالية المعتمدة في بعض الجمعيات، حيث بلغت نسبة الجمعيات التي تفتقر إلى وجود نظام مالي معتمد ينسجم مع القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات النافذة المعمول بها في مؤسسات السلطة الفلسطينية، ويلبي احتياجات وتطورات العمل لديها، (40%) من مجموع المؤسسات المدقق عليها للعامين 2011 و2012
- ضعف أنظمة الرقابة الداخلية، بالإضافة إلى عدم وجود آليات ضبط داخلي بديلة في بعض المؤسسات، حيث بلغت نسبة المؤسسات الحاصلة على درجة "ضعيف" في الاعتماد على مقومات نظام الرقابة الداخلي والوثوق به (44%) من مجموع المؤسسات المدقق عليها للعامين 2011 و2012.
- افتقار ما نسبته (32%) من المؤسسات إلى مسك السجلات والمستندات المالية اللازمة، وافتقارها إلى استخدام دورة مستندية محكمة لإثبات وضبط العمليات المالية التي تحدث فيها.
- تعاني العديد من الجمعيات من عدم وجود موظف مختص في قسم المحاسبة، ذو كفاءة وخبرة كافية لإدارة الحسابات والشؤون المالية الخاصة بالجمعية.
- ضعف نظام الرقابة الداخلي فيما يتعلق بآلية صرف الرواتب، حيث لا يوجد سلم رواتب معتمد في بعض المؤسسات. إضافة إلى مخالفة أخريات لسلم الرواتب المعتمد. وتسجيل حالات عدة من ازدواجية الراتب وصرف الرواتب الوهمية.

2. تدني درجة الثقة ببعض القوائم المالية ومدى بذل العناية المهنية اللازمة من قبل المدقق الخارجي

فقد تبين أثناء أعمال الرقابة والتدقيق على عدد من الجمعيات، أن القوائم المالية المدققة والمعتمدة من مجالس إدارتها ليست محل ثقة من قبل مستخدميها، حيث يشوبها العديد من المخالفات، وتلجأ بعض شركات التدقيق إلى التغاضي عن بعض الأخطاء الجوهرية وعن الحذف والتعديل الجوهري في البيانات المالية لإبداء رأي مهني "نظيف" يتناسب وتوقعات الإدارة العليا للمؤسسة.

3. غياب الدور الفاعل للجهات المرجعية في إدارة وتنظيم ومتابعة عمل الجمعيات سواء على مستوى

الهيئة العامة ومجلس الإدارة وعلى مستوى الوزارة المختصة

الهيئة العامة:

تستند مؤسسات العمل الأهلي الفلسطينية في مرجعيتها إلى هيئات محدودة العدد تسمى الهيئات العامة حيث لم يحدد قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 الحد الأدنى لعدد أعضاء الهيئة العامة كما لم ينظم إجراءات فتح باب الانتساب ودوريتها، وبالتالي تفتقر العديد من المؤسسات الأهلية إلى وجود هيئات عامة ذات عضوية مفتوحة، إدارتها تجتمع بشكل دوري لتراقب عمل مجالس الإدارة أو تنتخبها بشكل ديمقراطي. حيث تبين من خلال أعمال التدقيق تهميش دور الهيئة العامة الرقابي على أعمال الجمعية وتفرد مجلس الإدارة ومديرها التنفيذي بكافة القرارات المالية والإدارية الخاصة بالجمعية.

مجلس الإدارة:

نتيجة لقصور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وقصور القانون الأساسي لبعض الجمعيات فيما يخص تحديد فترة صلاحية مجالس الإدارة، تبين احتفاظ أعضاء مجالس إدارة بعض الجمعيات على مناصبهم لفترات زمنية تتجاوز العشر سنوات، في بيئة عمل تتزايد فيها فرص استغلال المنصب الوظيفي والسلطة التقديرية (مشروع خاص)، ناهيك عن تداخل بعض مجالس الإدارة عن ممارسة صلاحياتهم وفق القانون مما يترك المجال مفتوحاً لرئيس مجلس الإدارة أو مديرها التنفيذي، باتخاذ كافة القرارات المالية والإدارية وتسيير العمل دون احتكامه إلى أية جهة مرجعية، مما يقوض أسس ومقومات النظام الرقابي الفاعل. وبالتالي تكثر مظاهر المحاباة لصلة الأقارب وذوي العلاقة، الخلط في الذمة المالية الخاصة بالمؤسسة والذمة المالية لرئيسه (شركة خاصة)، سوء استخدام السلطة التقديرية تلبية لمكاسب شخصية وعلاقات منفعة،

الوزارة المختصة:

لقد أعطى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة (2000) الوزارة المختصة صلاحيات متابعة عمل المؤسسات والمنظمات غير الحكومية، وقد ركزت المادة رقم (40) من القانون على صلاحية الوزارة المختصة بتحديد تعليمات التسجيل المهنية وفقاً لطبيعة عمل الهيئة والخدمات التي تقدمها، غير أنه ومن خلال عمليات التدقيق تبين 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، في حين نجد استنثار وزارة الداخلية بالحصة الأكبر من عمليات التدقيق اللاحقة، تعويضاً عن دور الوزارات المختصة، مركزة على التدقيق المالي والإداري وتغيب الدور الأهم في تدقيق أداء هذه الجمعيات ومدى تحقيقها لأهدافها وغاياتها المنشأة بموجبها