

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Palestinian National Authority

State Audit And Administrative  
Control Bureau



السلطة الوطنية الفلسطينية  
ديوان الرقابة المالية والإدارية  
مكتب رئيس الديوان

The Office of the Bureau's President

---

السلطة الوطنية الفلسطينية

ديوان الرقابة المالية والإدارية

خطة العمل السنوية للعام 2007

﴿ رقابة وتدقيق من أجل التنمية ﴾

## مقدمة :-

يهدف ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى 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 باقتصاد وكفاءة وفعالية، ويتطلع الديوان إلى الرقي بالشعب العربي الفلسطيني من الاعتماد على المساعدات الخارجية إلى الاعتماد على الذات.

إن ترجمة رسالة ورؤى وأهداف الديوان بحاجة إلى نوعية في الرقابة المالية والإدارية منسجمة في جوهرها مع قواعد الرقابة المالية لمنظمة (انتوساي) وبخاصة إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية وإعلان برلين ومنظمة الشفافية العالمية وباقي المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية المتخصصة في الرقابة. وهذا يتطلب إعادة تنظيم عمل الديوان ومأسسته وفق متطلبات الرقابة المالية والإدارية الحديثة بأنواعها المختلفة. وعند محاولة إسقاط قواعد الرقابة المالية لمنظمة (انتوساي) على الواقع الفلسطيني لا بد أن يؤخذ بعين الاعتبار التشريع والتقاليد والظروف الوطنية وسياسات الاحتلال حتى يقوم الديوان باختصاصاته بكفاءة واقتدار.

تكمّن مقومات نجاح عمل الديوان في تحقيق أهدافه في توفر الإرادة السياسية الصادقة عند رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتفعيل وتطوير عمل الديوان وتطبيق القوانين والأنظمة على جميع المؤسسات والأفراد دون استثناء أولاً، ووجود حزمة كبيرة من القوانين والأنظمة التي تحكم عمل المؤسسات والتي بحاجة إلى تفعيل وتطبيق ثانياً، ووجود الموظفين ذوي الخبرة الرقابية الجيدة والتي بحاجة إلى المزيد من التدريب والتطوير ثالثاً، وعزم الاتحاد الأوروبي وباقي اللجنة الرباعية على تفعيل وتطوير عمل الديوان وتوفير جميع متطلبات البنية التحتية لتحقيق أهداف الديوان رابعاً، واستعداد المؤسسات الخاضعة للرقابة تلقي خدمة رقابية راقية النوعية خامساً، والمطالبة المستمرة من قبل الجمهور إلزام الجميع بالقوانين والأنظمة النافذة سادساً والتغيير الديمقراطي في النظام السياسي الفلسطيني سابعاً.

يتطلع ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى تزويد المؤسسات الخاضعة لرقابته بأجود خدمة رقابية أثناء ممارسته الرقابة المسبقة (الوقائية) والرقابة النظامية ورقابة الأداء باقتصاد وكفاءة وفعالية من خلال بناء نظام تقويم سليم للأداء والمساءلة الموضوعية عن نتائج إدارة المال العام ووضع ضوابط محكمة لتأكيد الثقة بمخرجات النظام مما يساعد في إعداد تقارير متوازنة ودقيقة وموضوعية وأكثر استقامة وأعمق معنى تؤكد على المحطات المشرفة في بناء المؤسسات وضرورة تطويرها وتعميمها حتى ينتفع بها الغير، وكذلك كشف المخاطر التي تظهر في النظم المالية ومعالجتها وجعل تكرارها أمراً صعباً للغاية وإجراء الرقابة النظامية ورقابة الأداء مما يعطي مردوداً أكبر للمؤسسة اقتصادياً ومالياً واجتماعياً ويحصن النظام المالي الفلسطيني ويزيد منعته ويعزز قبوله محلياً وعربياً ودولياً ويقود إلى بناء نظام عصري يتسم بالشفافية والنزاهة والانفتاح للمساءلة في إدارة المال العام.

يتطلع الديوان بأن يرقى العمل في الرقابة المالية والإدارية إلى مستوى التعاون البناء مع المؤسسات الخاضعة لرقابته، وهذا يتطلب من أسرة الديوان العمل على تغيير ثقافة ومفهوم الرقابة عند الغير الذي يصل إلى درجة رفضها أو مقاومتها أحياناً، إلى ثقافة الحاجة إلى الخدمة الرقابية ذات النوعية الجيدة تطلبها جميع المؤسسات الخاضعة للرقابة وكذلك الموظفين، وهذا يستدعي إيجاد ثقة متبادلة ما بين الرقابة المالية والإدارية الخارجية والداخلية من خلال الانفتاح والاتصال غير الرسمي، فضلاً عن معاملة وحدة الرقابة الداخلية في مختلف المؤسسات كنقطة ارتكاز لتحقيق التعاون والتفكير بالتطلع إلى الأمام وتبادل الخطط والأفكار في مرحلة مبكرة، مما يؤثر على مقدار الرقابة المالية والإدارية المباشرة المطلوبة من الديوان الذي يعمل جاهداً للوصول إلى ممارسة الرقابة المالية

من خلال الحاسوب وبالتالي الارتقاء بالعمل الرقابي من رقابة الفرد إلى رقابة النظام من حيث تسجيل البيانات ومعالجتها وتلخيصها.

إن أسرة ديوان الرقابة المالية والإدارية في السلطة الوطنية الفلسطينية تستمر في مقابلة التحدي الذي يفرضه عبء العمل في ظروف غير طبيعية والذي يتزايد بسرعة أكبر من حجمنا وتكاليفنا وفي كثير من الحالات خارج عن إرادتنا وذلك وفق خطة عمل سنوية تتسم بالموضوعية والمرونة تراعي التوفيق بين دور الديوان وقدرته وتوفير مبالغ مالية تفوق بكثير كلفة تسيير أعماله، وهذا يعزز جدواها الاقتصادية والاجتماعية.

### الجهات الخاضعة لرقابة الديوان وآليات رقابتها:-

انطلاقاً من العمل الرقابي وفق متطلبات قواعد الرقابة المالية الخاصة بمنظمة " الإنتوساي" فإن الديوان يعمل على توفير خدمة رقابية ذات جودة عالية وفق الإمكانيات المتاحة من خلال إجراء الرقابة المالية والإدارية على جميع عمليات المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان ، وعند مراعاة المواثيق بين الدور والقدرة يحتم استخدام أسلوب الرقابة بالعينة ، والتي سيتم اختيارها بشكل علمي بناءً على مخطط محدد تكون فيه تلك العينات متعددة بما فيه الكفاية تمكن الحكم على مشروعية إدارة المال العام ومدى استخدامه باقتصاد وكفاءة وفعالية . والجهات الخاضعة لرقابة الديوان هي:

- ❖ رئاسة السلطة الوطنية ومؤسساتها .
- ❖ السلطة التنفيذية : وتشمل مجلس الوزراء والوزارات المدنية والأجهزة الأمنية.
- ❖ السلطة التشريعية وتشمل المجلس التشريعي والمؤسسات التابعة له .
- ❖ السلطة القضائية والمحاكم التابعة لها على اختلاف مستوياتها .
- ❖ الهيئات المحلية : وتشمل المجالس البلدية والقروية والمجالس المشتركة .
- ❖ الاتحادات والنقابات والجمعيات : وتشمل الجمعيات والمنظمات غير الحكومية ( NGO's ) والاتحادات والأندية والمراكز .
- ❖ المؤسسات العامة والشركات : وتشمل الصناديق والمؤسسات والشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو التي تساهم بها ، أو التي تدير مرفق عام أو رخص لها بإدارته .
- ❖ الأمن

### خطة العمل :-

انطلاقاً مما تقدم فإن خطة عمل الديوان في العام 2007 تركز على المواثيق ما بين الدور والقدرة أولاً وبعث الحيوية في ديوان الرقابة المالية والإدارية ثانياً، وبعث الحيوية في المؤسسات الحكومية وباقي المؤسسات الخاضعة لرقابته ثالثاً، وتوسيع دائرة الرقابة الجماهيرية والإعلامية رابعاً، وتعزيز الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للديوان خامساً، وذلك من خلال ما يلي:-

### أولاً : البناء المؤسسي والتنمية المهنية :-

| م | البند                                                                                                                           | الزمن           | ملاحظات                                           |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------------------------------|
| 1 | متابعة إقرار الهيكلية التنظيمية من قبل المجلس التشريعي وتسكين الموظفين                                                          |                 | سلمت الهيكلية الى المجلس التشريعي بتاريخ 2006/9/9 |
| 2 | وضع واعتماد اللوائح والأنظمة المالية والإدارية المنظمة لعمل الديوان وفق معايير إدارة الجودة الشاملة ومتطلبات (ISO)              | حتى حزيران 2007 |                                                   |
| 3 | رفد الديوان بموظفين يتمتعون بالاستقامة السلوكية والمؤهلات العلمية والعملية والمعرفة ذات المستوى العالي والخبرة المهنية المناسبة |                 | الديوان بحاجة الى 243 موظف جديد خلال العام 2007   |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                          |                                                                                                                                                             |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4  | التدريب العلمي والعملية لجميع موظفي الديوان في الداخل والخارج مع التركيز على التدريب النوعي في التدقيق والرقابة المسبقة والنظامية ولرقابة بواسطة الحاسوب                                                                                                                                                                                                                            | على مدار العام           | وفق الخطة التدريبية                                                                                                                                         |
| 5  | الانتقال التدريجي والمنظم إلى التدقيق الآلي والمحوسب لكافة أعمال الديوان بعد تجهيزه بجميع الأجهزة والأدوات والنظم اللازمة                                                                                                                                                                                                                                                           | سنتان                    | البداية من الصفر                                                                                                                                            |
| 6  | إعادة تنظيم مكتبة الديوان وحوسبتها وتزويدها بالكتب والمجلات العلمية والمهنية المتخصصة                                                                                                                                                                                                                                                                                               | على مدار العام           | العمل جاري                                                                                                                                                  |
| 7  | استكمال وضع دليل إرشاد للتدقيق والرقابة المالية والإدارية وفق المعايير الدولية وقواعد الرقابة الصادرة عن الأجهزة العليا للرقابة وبخاصة إعلان ليما وبرلين (ومنظمة الانتوساي)                                                                                                                                                                                                         | حتى نيسان 2007           | تم وضع دليل للتدقيق والرقابة على الموازنة والعمل جاري لباقي القطاعات                                                                                        |
| 8  | إعداد مشروع الموازنة السنوية للديوان وفق احتياجات الخطة الإستراتيجية وخطة العمل السنوية                                                                                                                                                                                                                                                                                             | شهر آب من كل عام         | تم إنجازها وإرسالها إلى مجلس الوزراء في الوقت المحدد                                                                                                        |
| 9  | العمل على إنشاء وتعزيز وتطوير العلاقات مع المنظمة العربية لأجهزة الرقابة العليا (ARABOSAI) ومع كافة المنظمات العربية الأخرى ذات الاختصاص.                                                                                                                                                                                                                                           | على مدار العام           | * بدأت الدائرة بعملها وهي قيد التطوير<br>* وقد تم مرسله العديد من المنظمات الرقابية العربية وهناك تجاوب كبير من قبل تلك المؤسسات والتنسيق جاري على قدم وساق |
| 10 | تم الإعداد لإنشاء دائرة علاقات عامة كفؤة وفعالة حيث بدأت بتعزيز العلاقات مع المؤسسات والمنظمات المحلية والدولية ذات الاختصاص وبخاصة المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (INTOSAI) والمنظمة الأوروبية للأجهزة العليا للرقابة المالية (ASOSAI) (EUROSAI) والمنظمة العالمية للشفافية والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا وترتيب زيارات عمل متبادلة+ (الهيئات العامة للرقابة) |                          | * وقد تم مرسله العديد من المنظمات الرقابية الدولية وهناك تجاوب كبير من قبل تلك المؤسسات والتنسيق جاري على قدم وساق                                          |
| 11 | تم استئجار مقر للديوان في رام الله وهو تحت التجهيز                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | سيتم استلامه في 2007/1/1 | تم توقيع العقد بمساحة إجمالية (1600م)                                                                                                                       |
| 12 | مزيد من تفعيل الصفحة الإلكترونية التي تم إنشاؤها وتطويرها وتحديثها باستمرار                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | على مدار العام           | أنجز<br>facb.gov.ps                                                                                                                                         |
| 13 | إعادة النظر في بعض مواد قانون الديوان بما ينسجم مع أفضل القواعد والمعايير الدولية الخاصة بالتدقيق والرقابة (الانتوساي) ورفعها للمجلس التشريعي.                                                                                                                                                                                                                                      | حتى حزيران 2007          |                                                                                                                                                             |
| 14 | القيام بالدراسات والأبحاث والتقارير من خلال وحدة التخطيط والتطوير وعقد الندوات والمؤتمرات العلمية المتخصصة بالرقابة المالية والإدارية                                                                                                                                                                                                                                               | على مدار العام           |                                                                                                                                                             |
| 15 | العمل على تشجيع الموظفين على التطور والبحث العلمي وحثهم على المشاركة في البحوث والمسابقات العلمية ذات الاختصاص وذلك بتقديم التسهيلات الممكنة حسب القانون لهم                                                                                                                                                                                                                        | على مدار العام           |                                                                                                                                                             |

## ثانياً : الأعمال والأنشطة الرقابية:-

تجسيدا لمبدأ الشفافية والمساءلة والمحاسبة والعدالة وصون وحماية المال العام وتنميته وضرورة انتهاج سياسة تقشفية تراعي الأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني

وتجعل من عمل الديوان ذات جدوى اقتصادية واجتماعية ومالية، وتعزيزاً للثقة والمصادقية في سياسات رئاسة السلطة والحكومة قام ويقوم الديوان في العام 2007 بالإجراءات التالية :-

| ملاحظات                                                                                             | الزمن          |    | البند                                                                                                                                                                                         | م  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|                                                                                                     | إلى            | من |                                                                                                                                                                                               |    |
|                                                                                                     | على مدار العام |    | تدقيق (موازنة وميزانية) السلطة للعام 2006 (إيرادات، نفقات، حسابات ختامية، المركز المالي) وتحليلها حسب الأصول.                                                                                 | 1  |
|                                                                                                     | على مدار العام |    | مراجعة القروض والمنح والهيئات والمساعدات المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية ولقطاعات المجتمع المدني                                                                                            | 2  |
|                                                                                                     | على مدار العام |    | مراقبة وتدقيق المصاريف (الموازنة والميزانية) الخاصة بكبار موظفي السلطة شهرياً وفق الأنظمة والقوانين النافذة والنموذج المقترح من الديوان.                                                      | 3  |
| طلبت من جميع المسؤولين الذين يشملهم قانون الكسب غير المشروع ولم يتم التجاوب إلا من قبل سيادة الرئيس | شباط 2007      |    | التأكد من قيام كبار موظفي السلطة بتقديم إقراراً بذمتهم المالية وتشمل رئاسة السلطة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء والوزراء ومن ينطبق عليهم القانون                                             | 4  |
| لم يتم التجاوب من قبل الحكومة                                                                       | على مدار العام |    | تقييم حركة السيارات الحكومية والمطالبة بوضع نظام حركي ينظم حركتها في جميع المؤسسات العامة وحصر استخدامها بعد الدوام على الوزير والوكيل والمدير العام فقط .                                    | 5  |
| لم يتم التجاوب من قبل الحكومة                                                                       | نيسان 2007     |    | تقييم جدوى نظام الاتصالات والمواصلات وكوبونات البنزين وبدل السكن والمهمات الخاصة والرسمية                                                                                                     | 6  |
|                                                                                                     |                |    | مراجعة عقود الإيجارات لمؤسسات السلطة.                                                                                                                                                         | 7  |
|                                                                                                     | على مدار العام |    | التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها.                                                                                                | 8  |
|                                                                                                     | آذار 2007      |    | التأكد من مدى انسجام إجراءات التعيينات والترقيات الخاصة بعام 2006 مع الأنظمة والقوانين النافذة.                                                                                               | 9  |
| قيد المتابعة                                                                                        | على مدار العام |    | متابعة مدى إنجاز الهيكلية واللوائح الداخلية التي تنظم عمل المؤسسات الخاضعة للرقابة واستكمال تسكين الموظفين                                                                                    | 10 |
| بانتظار إصدار التقرير الخاص بذلك                                                                    | على مدار العام |    | تفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في جميع المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان من خلال اللقاءات الدورية ومساعدتها في وضع أنظمة ولوائح داخلية تنظم عملها، والرقى بها إلى مستوى رقابة الجودة الشاملة. | 11 |
|                                                                                                     | على مدار العام |    | التأكد من شفافية طرح العطاءات الحكومية وترسيبها وتنفيذها مع الرقابة المنتظمة لمشاريع العقود الحكومية                                                                                          | 12 |
|                                                                                                     | على مدار العام |    | تقييم وتدقيق عمل صندوق الاستثمار والشركات التابعة له وباقي الشركات التي تساهم بها السلطة.                                                                                                     | 13 |

|    |                                                                                                                                                        |                |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 14 | تدقيق و تقييم أعمال ونشاطات المنظمات غير الحكومية والنقابات (مالي وإداري ومهني) وتعزيز سياسة الإفصاح المالي                                            | على مدار العام |
| 15 | تدقيق و تقييم أعمال ونشاطات قوات الأمن والشرطة (مالي وإداري ولوازم).                                                                                   | على مدار العام |
| 16 | تدقيق و تقييم أعمال ونشاطات قطاع التربية والتعليم والتعليم العالي والجامعات والمعاهد والكلية (مالي وإداري ولوازم وغيرها).                              | على مدار العام |
| 17 | متابعة القطاع الخاص (بطريقة غير مباشرة) من خلال تفعيل دور مراقب الشركات بإلزام الشركات الخاصة بالالتزام بعقد التأسيس وبخاصة تقديم الميزانية في موعدها. | على مدار العام |

### ثالثاً : متابعة الملفات المتعلقة بحماية المال العام:

تطبيقاً لسيادة القانون وحماية المال العام من ناحية كونه لا يضيع بالتقادم يقوم الديوان بمتابعة كافة الملفات المتعلقة بالاعتداء على المال العام، وذلك من خلال توفير أدلة الإثبات الكافية من ناحية الدقة والموضوعية، وصولاً لدليل الإثبات الكامل والوافي لإعادة المال العام المهودر بالتنسيق مع رئاسة السلطة الوطنية والمجلس التشريعي والنائب العام. مع العلم أنه تم تقديم العديد من التقارير التي تم إنجازها من قبل الديوان في العام 2006 ولسنوات سابقة الى النيابة العامة وذلك حسب طلب النيابة لاستكمال الإجراءات القانونية.

### رابعاً : شكاوى وتظلمات الجمهور والتحقيقات الصحفية:

من اجل توثيق العلاقة مع المواطنين ووسائل الإعلام (السلطة الرابعة) وتطوير ثقافة قبول الرقابة وجعلها حاجة عمل ملحة لجميع الجهات الخاضعة للرقابة، ووضع حد للإشاعات المغرضة من خلال ممارسة الحكم الصالح والالتزام بالشفافية في العمل قام ويقوم الديوان بما يلي:

- ❖ فحص شكاوي المواطنين المقدمة بحق الجهات الخاضعة لرقابة الديوان والرد عليها.
- ❖ متابعة تطبيق نتائج فحص الشكاوى لدى الجهات الخاضعة للرقابة.
- ❖ متابعة وتقييم التحقيقات الصحفية وما تنشره وسائل الإعلام والإنترنت بشأن الممارسات والانحرافات المالية والإدارية بالجهات الخاضعة لرقابة الديوان واتخاذ الإجراءات التصحيحية بشأنها، مع العلم أنه تمت مخاطبة العديد من الوزراء والمسؤولين حول بعض التصريحات التي أدلوا بها في العام 2006 والتي تتعلق بوصول أموال هنا وهناك حيث تم الطلب منهم تزويد الديوان بالأدلة والإثباتات ولكن لم يستجيبوا لذلك والديوان بصدد متابعتهم قانونياً.

## خامساً: الأداء الاقتصادي:

- ينعكس الأداء الاقتصادي (إيجاباً أو سلباً) على جميع أفراد الشعب مالياً واقتصادياً واجتماعياً، ويظهر بشكل جلي أثره على القطاع العام في حجم الموازنة (إيرادات ونفقات) وبالتالي على مجمل النشاط الاقتصادي العام. واستناداً إلى الخطط الاقتصادية المقررة من الحكومة يقوم الديوان بما يلي:
- مراجعة وتقييم مؤشرات النمو الاقتصادي مقارنة بالخططة الاقتصادية والبطالة والفقر.
  - دراسة الانحرافات الجوهرية للمؤشرات الاقتصادية وأسبابها وطرق ووسائل المعالجة الآنية والمستقبلية.
  - تدقيق ومراقبة الاقتراض العام وتطوره وأثره على النمو الاقتصادي.
  - مراقبة الإيرادات العامة.

## سادساً: إعداد التقارير:

انطلاقاً مما تقدم والتزاماً بأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية سيتم إعداد تقرير ربع سنوي وسنوي وأية تقارير أخرى يطلبها رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء. قد نستطيع إصدار تقرير سنوي يتسم بالتوازن والدقة والموضوعية والاستقامة وعمق المعنى مستند إلى دقة وكمال دليل الإثبات في الانحرافات المالية والإدارية في إدارة المال العام، حيث يقوم الديوان بتزويد رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء والجهات الخاضعة لرقابته ووسائل الإعلام بالمعلومات الملائمة والدقيقة والموثقة. سوف تعكس تقارير الديوان الممارسات الاحتياطية أو المخالفات الخطيرة المكتشفة من قبل الديوان وآليات معالجتها وفق القانون، كما ستركز التقارير على إظهار الإنجازات التي حققتها مؤسسات القطاع العام والمنظمات الأهلية لتعميمها وتطويرها والاستفادة منها.