

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

خطة العمل السنوية للديوان لسنة

2008

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 . منطلقاً من رسالته التي تكمن في التأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس باقتصاد وكفاءة وفاعلية . ويتطلع الديوان من خلال رؤيته إلى المساهمة الفعالة في الرقي بالشعب العربي الفلسطيني من الاعتماد على المساعدات الخارجية إلى الاعتماد على الذات عبر حكمة الإنفاق والتحسين المستمر للأداء .

إن ترجمة رسالة ورؤى وأهداف الديوان بحاجة إلى رقابة وتدقيق مالي وإداري ذات نوعية عالية منسجمة في جوهرها مع قواعد الرقابة المالية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الانتوساي) ومنظمة الشفافية العالمية وغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية المتخصصة في الرقابة ، وهذا يتطلب تنظيم عمل الديوان ومأسسته وفق متطلبات الرقابة المالية والإدارية الحديثة بأنواعها المختلفة . وعند إسقاط قواعد الرقابة المالية للانتوساي على الواقع الفلسطيني لا بد من اخذ التشريع والتقاليد والظروف الوطنية وسياسات الاحتلال بعين الاعتبار .

تكمن مقومات نجاح عمل الديوان في تحقيق أهدافه في توفر الإرادة السياسية الصادقة عند رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس مجلس الوزراء بتفعيل وتطوير عمل الديوان وتطبيق القوانين والأنظمة على جميع المؤسسات والأفراد دون استثناء أولاً ، وجود حزمة كبيرة من القوانين والأنظمة التي تحكم عمل المؤسسات والتي بحاجة إلى تفعيل وتطبيق ثانياً وجود الموظفين ذوي الخبرة الرقابية الجيدة والتي بحاجة إلى المزيد من التدريب والتطوير ثالثاً ، واستعداد المؤسسات الخاضعة للرقابة لتلقي وطلب خدمة رقابية راقية النوعية رابعاً والمطالبة الواسعة من قبل الجمهور إلزام الجميع بالقوانين والأنظمة النافذة خامساً .

تقدمت الحكومة الثانية عشر بخطة الإصلاح والتنمية والتي تمثل خطة السلطة الوطنية الموحدة للتنمية والإصلاح للأعوام 2008 - 2010 والتي ستعمل على دمج عناصر التخطيط وتخصيص الموارد في خطة واحدة ذات منظور متوسط الأمد كما ستبادر في إتباع الممارسات الدولية المثلى في تخطيط القطاع العام وإعداد موازناته وتوفير أسس تقدم وتطور هذه الإجراءات والأداء المنوط بها خلال السنوات اللاحقة .وقد لاقى هذه الخطة الموافقة والدعم والتشجيع من قبل اللجنة الرباعية والمجتمع الدولي وتجلى ذلك في مؤتمر باريس الاقتصادي ، حيث أكد المجتمعون على دعم السلطة الوطنية الفلسطينية في بناء وتقوية المؤسسات ووضع السياسة المالية على مسار يمكن من خلاله تحقيق قدر أكبر من الاعتماد على الذات والحرص التام للقيام بما

يجب القيام به تجاه مسؤولية وإقامة الحكم والإدارة العادلة . إضافة إلى قيام الدول المانحة بتقديم ضمانات لدعم السلطة الوطنية بمبالغ تزيد عن (7.4/مليار) دولار خلال السنوات الثلاث القادمة .

وعليه وفي حالة وفاء الدول المانحة بوعودها فإن العام 2008 وما يليه سيشهد وتيرة متزايدة من التطور والبناء في مختلف القطاعات وبالتالي زيادة في النفقات سواء المخصص منها للموازنة العامة أو للمشاريع ؛ وهذا بدوره يتطلب من ديوان الرقابة المالية والإدارية شكلاً مميزاً ذات نوعية عالية ومنهجية في التدقيق وقدرة على التكيف والاستجابة للمتغيرات المستجدة ومتطلبات خطة التنمية للرقابة على أداء الحكومة والسلطات وقدرة الحكومة على الإنفاق كذلك التحقق من مدى تحقيق الأهداف المرجوة من تطبيق خطة التنمية والإصلاح والقيمة المضافة من التطبيق ، وتصويب السياسة المالية وتطويرها . ومما يضاعف في دور ديوان الرقابة غياب الدور الذي يمارسه المجلس التشريعي في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية .

انطلاقاً من القيم الجوهرية في العمل يتطلع الديوان إلى تزويد المؤسسات الخاضعة لرقابته بخدمة رقابية ذات جودة عالية أثناء ممارسته الرقابة المسبقة (الوقائية) والرقابة النظامية ورقابة الأداء باقتصاد وكفاءة وفاعلية من خلال بناء نظام رقابة وتدقيق داخلي سليم يحقق المسائلة والموضوعية 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 المشرقة في بناء المؤسسات وضرورة تطويرها وتعميمها حتى ينتفع بها الغير ، وكذلك كشف المخاطر التي تظهر في النظم المالية والرقابة النظامية ورقابة الأداء ومعالجتها وجعل تكرارها أمراً صعباً للغاية ، مما يعطي مردوداً أكبر للمؤسسة اقتصادياً ومالياً واجتماعياً ويحصن النظام المالي الفلسطيني ويزيد منعته ويعزز قبوله محلياً ودولياً وعربياً ويقود إلى بناء نظام عصري يتسم بالشفافية والنزاهة والانفتاح للمسائلة 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 يستعدي 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 نطاق ومدى الرقابة المالية والإدارية المباشرة المطلوبة من الديوان والذي 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 عبئ العمل في ظروف غير طبيعية والذي يتزايد بسرعة أكبر من حجمنا وتكاليفنا وفي كثير من الحالات خارجة عن إرادتنا ، وذلك وفق خطة عمل سنوية تتسم بالموضوعية والمرونة والتكيف مع متطلبات ومتغيرات خطة الحكومة متوسطة المدى وبالإطار العام للخطة الإستراتيجية للديوان وتراعي التوافق بين دور الديوان وقدرته وتوفير مبالغ 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 الموازنة 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 2008 تركز على الموائمة 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 ، وتقديم خدمة ذات جودة عالية بكفاءة وفاعلية واقتصاد سادساً وذلك من خلال ما يلي :

أولاً : البناء المؤسسي والتنمية المهنية :

م	البند	الزمن	ملاحظات
1	بعد إقرار الهيكل التنظيمي العمل على تسكين الموظفين على الهيكلية حسب المعايير والأنظمة .	كانون ثاني	
2	استكمال إجراءات تعيين الموظفين بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام والجهات المختصة وتسريع التحاقهم بالعمل في الديوان .	كانون ثاني، شباط	
3	استكمال تجهيز مقر الديوان في رام الله وغزة وتزويده بما يلزم من أثاث ولوازم وإمكانيات وغيرها .	كانون ثاني	
4	استكمال حوسبة الديوان من خلال توفير جهاز حاسوب لكل موظف وإعداد وتجهيز الشبكات المتعلقة بذلك .	كانون ثاني، شباط	
5	التدريب العلمي والعملي لكافة الموظفين الجدد الذين سيلتحقون بالعمل في الديوان مطلع 2008 وفق خطة التدريب المعدة لهذا الغرض .	على مدار العام	
6	التدريب العلمي والعملي لجميع موظفي الديوان في الداخل والخارج مع التركيز على التدريب النوعي في التدقيق والرقابة	على مدار العام	
7	إعادة تنظيم مكتبة الديوان/غزة وبناء وتنظيم مكتبة للديوان في رام الله وحوسبتها وتزويدها بالكتب والمجلات العلمية والمهنية المتخصصة	على مدار العام	

8	إعداد مشروع الموازنة السنوية للديوان وفق احتياجات الخطة الإستراتيجية وخطة العمل السنوية	تموز
9	استكمال إعداد واعتماد أدلة إجراءات الإرشاد والتدقيق والرقابة لكافة القطاعات وفق المعايير الدولية وقواعد الرقابة الصادرة عن الأجهزة العليا للرقابة .	حتى شهر حزيران

10	استكمال وضع واعتماد اللوائح والأنظمة المالية والإدارية المنظمة لعمل الديوان وفق معايير إدارة الجودة الشاملة .	حتى نهاية العام
11	تفعيل الموقع الالكتروني للديوان وتطويره وتحديثه باستمرار .	على مدار العام
12	إجراء دراسات قانونية وإعادة النظر في بعض مواد قانون الديوان لإخراجه بما ينسجم مع أفضل القواعد والمعايير الدولية الخاصة بالتدقيق والرقابة (الانتوساي) ورفعها للمجلس التشريعي .	كانون ثاني,شباط
13	استمرار المشاركة في المؤتمرات والندوات وورش العمل سواء الداخلية منها أو الخارجية وخاصة المتعلقة منها بالعمل الرقابي وذلك من أجل زيادة التفاعل مع المجتمع .	على مدار العام
14	القيام بالدراسات والأبحاث والتقارير من خلال وحدة التخطيط والتطوير وعقد الندوات والمؤتمرات العلمية المتخصصة بالرقابة المالية والإدارية .	على مدار العام

على مدار العام	تعزيز العلاقات مع المؤسسات والمنظمات المحلية والعربية والدولية ذات الاختصاص وخاصة المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (intosai) والمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة (arabosai) والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (asosai) والمنظمة الأوروبية للأجهزة العليا للرقابة المالية (Eurosai) والمنظمة العالمية للشفافية وذلك من خلال وحدة العلاقات العامة وترتيب زيارات عمل متبادلة مع تلك المنظمات .	15
على مدار العام	إعداد خطط إجرائية لكل مهمة تدقيق واعتمادها قبل البدء بممارسة المهمة وتشمل أعضاء فريق العمل والموضوعات المراد فحصها وتاريخ بدء التدقيق وعدد ساعات العمل اللازمة لإنجاز مهمة التدقيق وتاريخ تسليم التقرير .	16
كانون ثاني، شباط، آذار، نيسان	العمل على توثيق نشاطات التدقيق في دليل تدقيق وتوجيهات فنية (منهجية التدقيق) لضمان ثبات طريقة العمل .	17
على مدار العام	تتمية القدرات لدى موظفي الديوان من خلال منحهم وتشجيعهم للحصول على شهادات علمية عليا وشهادات مهنية .	18
خلال العام	الحصول على عضوية المظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (intosai) والمنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (asosai) .	19
خلال العام	العمل على إقرار علاوات خاصة لموظفي الديوان وتبني نظام حوافز للموظفين .	20

ثانياً : الأعمال والأنشطة الرقابية .

تجسيدا لمبدأ الشفافية والمساءلة والمحاسبة والعدالة في إدارة المال العام وصونه وحمايته وتنميته ومراعاة لأوضاع الشعب الفلسطيني سواء الاقتصادية والمالية والاجتماعية وضرورة انتهاج سياسة تقشفية تجعل من عمل الديوان ذات جدوى اقتصادية واجتماعية ومالية ، وتعزيزاً للثقة والمصداقية في سياسات رئاسة السلطة الوطنية والحكومة يقوم ديوان الرقابة في العام 2008 بالإجراءات التالية :

م	البند	الزمن	ملاحظات
1	تدقيق إعداد موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2007 وطرق تنفيذها والميزانية من خلال (الإيرادات-النفقات- الحسابات الختامية-المركز المالي) وتحليلها حسب الأصول .	على مدار العام	
2	تدقيق وتحليل الحساب الختامي للسلطة الوطنية للعام 2006	كانون ثاني, شباط آذار	
3	التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية وآلية إدارتها وتأجيرها	على مدار العام	
4	تدقيق معاملات وعقود وإيجارات العقار الحكومية ومدى تأثيرها على الموازنة العامة للسلطة	نيسان , حزيران	
5	رقابة وتدقيق وتقييم القروض والمنح والهبات والمساعدات المقدمة للسلطة الوطنية ولقطاعات المجتمع المدني من حيث الاتفاقيات وآلية التنفيذ .	على مدار العام	
6	فحص وتدقيق معاملات تحويلات العلاج إلى الخارج وأثرها على الموازنة العامة .	شباط	
7	تدقيق ومراقبة المصاريف (الموازنة والميزانية) الخاصة بكبار موظفي السلطة شهرياً وفق الأنظمة والقوانين النافذة والنموذج المعد من الديوان .	كانون ثاني	

8	التأكد من شفافية طرح العطاءات الحكومية وترسيبتها وتنفيذها مع الرقابة المنتظمة لمشاريع العقود الحكومية .	على مدار العام
9	فحص مدى التزام الوزارات والمؤسسات العامة والجهات الخاضعة بتوصيات الديوان المتعلقة بفحص وتقييم نظام الرقابة الداخلي وإجراءاتها المتخذة في مواجهة السلبيات وتطوير الإيجابيات .	على مدار العام
10	تفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في جميع المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان من خلال اللقاءات الدورية ومساعدتها في وضع أنظمة ولوائح داخلية تنظم عملها والرفعي بها إلى مستوى رقابة الجودة الشاملة .	على مدار العام
11	فحص وتقييم استخدام السيارات الحكومية ومدى الالتزام بنظام الحركة في جميع المؤسسات العامة وحصر استخدام تلك السيارات بعد الدوام على الوزير والوكيل والمدير العام فقط .	حتى نهاية شهر اذار
12	إجراء الفحص والرقابة والتقييم للأموال الوقفية ومتابعة تدقيق عقود الإيجار ومدى الالتزام بدفع بدل الإيجار وحصر الديون المتركمة على المستأجرين .	على مدار العام
13	متابعة مدى إنجاز الهيكلية واللوائح الداخلية التي تنظم عمل المؤسسات الخاضعة للرقابة وإجراءات تسكين الموظفين .	على مدار العام
14	إجراء تدقيق وتقييم (مالي وإداري وأداء) للمجلس التشريعي .	
15	إجراء تدقيق وتقييم (مالي وإداري وأداء) لأعمال مجلس القضاء الأعلى والمحاكم الشرعية والمحاكم النظامية .	على مدار العام
16	تدقيق وتقييم أعمال ونشاطات المنظمات غير الحكومية وال نقابات (مالي وإداري ومهني) وتعزيز سياسة الإفصاح المالي .	على مدار العام
17	تقييم وتدقيق أعمال الهيئات والسلطات والمؤسسات العامة الخاضعة لرقابة الديوان (مالي ، إداري ، أداء) .	على مدار العام

18	تقييم وتدقيق عمل صندوق الاستثمار والشركات التابعة له وباقي الشركات التي تساهم بها السلطة والشركات التي تدير مرفق عام أو تتلقى مساعدة من السلطة أو الجهات المانحة .	على مدار العام
19	إجراء تدقيق وتقييم (مالي ، إداري ، لوازم) لإعمال الإدارة المالية المركزية والإدارة العامة للإمداد والتجهيز .	
20	تدقيق وتقييم أعمال ونشاطات قوات الأمن والشرطة(مالي ، وإداري ، أداء و لوازم)	على مدار العام
21	تدقيق وتقييم أعمال ونشاطات قطاع التربية والتعليم العالي والجامعات والمعاهد والكليات (مالي ، وإداري ، أداء ، لوازم)	على مدار العام
22	إجراء الفحص والتدقيق والتقييم للهيئات المحلية (مالي ، إداري أداء ، لوازم) وإجراء تحليل وتدقيق لموازنات تلك الهيئات وسبل تنفيذها (الميزانية) .	على مدار العام
23	متابعة القطاع الخاص (بطريقة غير مباشرة) من خلال تفعيل دور مراقب الشركات بإلزام الشركات الخاصة بالالتزام بعقد التأسيس وخاصة تقديم الميزانية في موعدها .	على مدار العام
24	فحص وتقييم إجراءات سير المعاملات وانجازها في وزارة المالية (تقييم أداء)	
25	فحص وتقييم معابر السلطة الوطنية الفلسطينية وإجراء تدقيق (مالي ,إداري ,أداء) .	

ثالثاً : شكاوى وتظلمات الجمهور والتحقيقات الصحفية :

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

م	البند	الفترة
1	فحص شكاوى المواطنين المقدمة بحق الجهات الخاضعة لرقابة الديوان والرد عليها .	على مدار العام
2	متابعة تطبيق نتائج فحص الشكاوى لدى الجهات الخاضعة للرقابة	على مدار العام
3	متابعة وتقييم التحقيقات الصحفية وما تنتشره وسائل الإعلام والانترنت بشأن الممارسات والانحرافات المالية والإدارية بالجهات الخاضعة للرقابة واتخاذ الإجراءات التصحيحية بشأنها .	على مدار العام

رابعاً : 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 الذمة والموضوعية وصولاً إلى دليل الإثبات الكامل والوافي لإعادة المال العام المهودر بالتنسيق مع رئاسة السلطة الوطنية والمجلس التشريعي والنائب العام .

خامساً : إعداد التقارير :

إنطلاقاً مما تقدم والتزاماً بأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية سيتم إعداد التقارير التالية في العام 2008 م :

م	نوعية التقرير	الفترة
1	التقرير السنوي	حتى نهاية اذار
2	التقارير ربع السنوية	نهاية كل ربع سنة
3	تقارير رقابية بنتائج عمليات التدقيق والرقابة على الجهات الخاضعة .	على مدار العام
4	تقارير خاصة (المواضيع ذات الأهمية إذا اقتضت الضرورة) .	على مدار العام
5	أية تقارير يطلبها رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء .	على مدار العام
6	تقارير شهرية	نهاية كل شهر