



مرجع رقم: (15-26000-5004-2012)

تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية

حول

التدقيق على الحساب الختامي

عن السنة المالية 2010

كانون أول - 2012

رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الصالح

Rammallah - P.O Box 755
GAZA- P.O Box 4059

TEL. 02-2972289 - 93
TEL. 08-2829187 -2867335

FAX. 022967716
FAX:08-2821703

الموقع الإلكتروني: www.saacb.ps ، البريد الإلكتروني: facb@facb.gov.ps

مقدمة:

لقد قمنا بتدقيق البيانات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية والتي تتكون من "قائمة مقارنة الموازنة مع الفعلي" و"البيان الموحد للمقبوضات والمدفوعات النقدية للسلطة الوطنية الفلسطينية" كما في 31 كانون أول 2010 وملخص للسياسات المحاسبية الهامة وإيضاحات تفسيرية أخرى.

مسؤولية (السلطة الوطنية الفلسطينية) وزارة المالية عن البيانات المالية:

- وفقاً لقانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة والشؤون المالية والتعديل الخاص فيه قرار رقم 4 لسنة 2008 ، فان وزارة المالية مسؤولة عن إعداد البيانات المالية وعرضها بصورة عادلة وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام-الأساس النقدي وتشمل هذه المسؤولية التصميم والتطبيق والاحتفاظ برقابة داخلية لغرض إعداد وعرض البيانات المالية بصورة عادلة خالية من الأخطاء الجوهرية ، سواء كانت ناشئة عن احتيال أو خطأ ، وتشمل مسؤولية الإدارة اختيار وإتباع سياسات محاسبية مناسبة والقيام بتقديرات محاسبية معقولة حسب الظروف .

مسؤولية ديوان الرقابة المالية والإدارية:

- إن مسؤوليتنا هي إبداء رأي حول هذه البيانات إستناداً إلى تدقيقنا ، لقد قمنا بتدقيقنا وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة الرقابية العليا (معايير الإنتوساي- ISSAI) ، ومعايير التدقيق الدولية ، وتتطلب تلك المعايير أن نتقيد بمتطلبات قواعد السلوك المهني وأن نقوم بتخطيط وإجراء التدقيق للحصول على تأكيد معقول، فيما إذا كانت البيانات المالية خالية من الأخطاء الجوهرية .
- يتضمن التدقيق القيام بإجراءات للحصول على بيّنات تدقيق ثبوتية للمبالغ والإيضاحات في البيانات المالية ، تستند الإجراءات المختارة إلى تقدير مدققي الديوان ، بما في ذلك تقييم مخاطر الأخطاء الجوهرية في البيانات المالية ، سواء كانت ناشئة عن إحتيال أو عن خطأ . وعند القيام بتقييم تلك المخاطر ، يأخذ المدقق في الاعتبار إجراءات الرقابة

الداخلية للوزارة والمتعلقة بالإعداد والعرض العادل للبيانات المالية ، وذلك لغرض تصميم إجراءات التدقيق المناسبة حسب الظروف ، وليس لغرض إبداء رأي حول فعالية الرقابة الداخلية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية ، يتضمن التدقيق كذلك تقييم مدى ملائمة السياسات المحاسبية المتبعة ومعقولية التقديرات المحاسبية المعدة من قبل الوزارة ، وكذلك تقييم العرض الإجمالي للبيانات المالية .

نحن نؤمن أن أدلة التدقيق التي حصلنا عليها كافية ومناسبة لتوفير أساس لرأي التدقيق المتحفظ الخاص بنا.

الأساس للرأي المتحفظ :

- 1- عدم عدالة رصيد النقد في القوائم المالية للعام 2010 وذلك بسبب :
 - عدم اكتمال التسويات البنكية الخاصة بالهيئة العامة للبترول وعدم دقتها.
 - عدم اكتمال بعض التسويات الخاصة بالإيرادات وريبات النفقات بالإضافة إلى التعديل على الأرصدة الافتتاحية.
 - وجود حسابات بنكية تتبع لوزارة المالية غير مسجلة وغير مدرجة ضمن القوائم المالية للعام 2010 حيث تبين أن جزءاً منها يخص كفالات محجوزة من قبل إحدى البنوك، ولم يتم تزويد ديوان الرقابة بالمعززات المطلوبة للتحقق من سبب الحجز أو طبيعة القرض ، رغم مخاطبة البنك مراراً.
- 2- لم تقم وزارة المالية بالإفصاح الكافي عن طبيعة وسبب الخطأ بما يخص تصحيح الأرصدة السابقة للعام 2009 بقيمة 20,442,000 دولار على وجه القوائم المالية لسنة 2010 ، حيث يعتبر الديوان الأسباب المقدمة من قبل وزارة المالية في إيضاح رقم 22 التي تخص تعديل الأرصدة الافتتاحية غير دقيقة وغير مقنعة .
- 3 - لم تقم وزارة المالية بإضافة بيان يفسر الفرق بين الموازنة والإنفاق الفعلي حسب ما تقتضيه المعايير الإجبارية من معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام. و لم تقم بالإفصاح عن ماهية الفروقات بين الموازنة الأصلية والموازنة النهائية في القوائم المالية كما يقتضيه المعيار رقم 23/9/1، علماً انه لم تلتزم وزارة المالية أيضاً بالعديد من المعايير الإجبارية للمحاسبة الدولية

في القطاع العام - الأسلوب النقدي الخاصة بإطار إعداد القوائم المالية الموحدة التي تخص السلطة (موضحة بالتفصيل في رسالة الإدارة)

4- لا تمتلك وزارة المالية سياسة واضحة لمعالجة المتأخرات، وبالتالي لم يتمكن الديوان من حصر المتأخرات الخاصة بالعام 2009 التي تم تغطيتها في العام 2010، وكذلك لم يتمكن من التحقق من طبيعتها ولا من تصنيفها حسب مراكز المسؤولية.

5- لم يتمكن ديوان الرقابة المالية والإدارية من التحقق من طبيعة المبلغ الوارد في إيضاح رقم 24 "مدفوعات أخرى" والبالغ 4.624 مليون دولار وهي نفقات لم تصرف فعلا بل تقديرية.

6- إن الديوان يرى أن الإفصاحات والمبالغ الخاصة بالدين العام (القروض الخارجية والمحلية وتسديداتها) غير عادلة و غير كافية للأسباب التالية:

- وجود أخطاء في احتساب مبالغ الدين العام من اقتراض وتسديدات (أخطاء في التريبط).
- وجود تمويلات وقروض من صندوق النفقة، وصندوق أموال اليتامى والبنك العقاري المصري لم تفصح عنها وزارة المالية.
- مسحوبات قروض خارجية غير مفصح عنها ، حيث تبين وجود مسحوبات (تدفقات واردة) على بعض القروض خلال عام 2010، غير مفصح عنها أو مفصح عنها بشكل غير دقيق في القوائم المالية.
- قامت وزارة المالية بإجراء قيود تعديلية بما يخص الدين العام على السنة المالية السابقة 2009 علما بأنها يجب أن تكون قد أغلقت بعدما دققها الديوان واصدر رأى متحفظ عليها .
- لم تفصح وزارة المالية عن قرض خارجي تم إلغاؤه ، بسبب تحويله إلى منحة، خلافا لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، المعيار الإجمالي رقم 23/10/1 والمتضمن انه يجب على السلطة الإفصاح في الإفصاحات حول البيانات المالية، عن دين المساعدة الخارجية المعاد جدولته أو إلغاؤه خلال الفترة ، مع أية أحكام وشروط ذات علاقة.
- لم تفصح وزارة المالية في الإفصاحات حول البيانات المالية عن القروض والالتزامات المستحقة عليها، مثل مستحقات المقاولين والموردين والتي لا ينطبق عليها الأساس

النقدي ولم تدفع خلال الفترة، خلافا لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام، المعيار الإيجاري رقم 10/3/1.

- لم تفصح وزارة المالية عن مبالغ قروض خارجية غير مسحوبة خلافا للمعيار الإيجاري رقم 9/4/1 بالإضافة إلى معيار رقم 18/10/1 (المساعدات الخارجية غير المسحوبة) من معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام.

7- أظهرت وزارة المالية ضمن إيضاح رقم 14.5 والخاص بالنفقات التطويرية صرف وتصنيف مجموعة من النفقات المتنوعة وذات الطبيعة المختلفة مثل (مكافآت، نقل محروقات، شراء سيارات، شراء أراضي، رواتب وأجور، مصاريف سفر.... الخ) حيث تم حصرها وتصنيفها بحساب واحد فقط بقيمة تعادل 252 مليون دولار، تحت مسمى "مشاريع البنية التحتية والمجتمعية والرأسمالية الأخرى" مما يصعب على قارئ البيانات المالية معرفة إجمالي النفقات الفعلية لتلك البنود .

8- يوجد معالجات خاطئة للسلف وإغلاقها بشكل خاطئ في مراكز المسؤولية مثل (وزارة الشؤون الاجتماعية)

9- لم تلتزم وزارة المالية بالمعالجة الإيجارية لفرق العملة حسب ما يتطلبه المعيار رقم 8/7/1 من معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (المعايير الإيجارية) التي تخص الأسلوب النقدي والذي ينص على: " إن الأرباح والخسائر غير المتحققة الناجمة عن التغييرات في أسعار صرف العملة الأجنبية هي ليست مقبوضات ومدفوعات نقدية. إلا أنه يتم الإبلاغ عن أثر تغيرات سعر الصرف على النقد المحتفظ به بعملة أجنبية في بيان المقبوضات والمدفوعات النقدية ليتم تسوية النقد في بداية الفترة وفي نهايتها. ويعرض هذا المبلغ بشكل منفصل عن المقبوضات والمدفوعات النقدية ويتضمن الفروقات , إن وجدت, إذا كان قد تم الإبلاغ عن تلك المقبوضات والمدفوعات والأرصدة النقدية وفق أسعار الصرف في نهاية الفترة.

10- لم تلتزم وزارة المالية بالثبات في تسجيل النفقات من سنة إلى أخرى مما يؤدي إلى صعوبة المقارنات بين السنوات وعدم اتساق العرض، وذلك بسبب إضافة حسابات جديدة على برنامج بيسان.

11- تم عرض رسوم تسجيل أراضي في إيضاح رقم 5 (إيرادات مؤسسات الموازنة المركزية) ضمن القوائم المالية للعام 2010 مرتين عن طريق الخطأ ، مما أدى إلى مضاعفة بند الإيراد.

12- لم يستلم ديوان الرقابة المالية والإدارية أية مصادقات (كتب تأييد خارجية) من طرف ثالث تخص المنح المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية من الدول والصناديق العربية، بالرغم من إرسال مخاطبات لتلك الجهات من قبل وزارة المالية.

13- لم تظهر المدفوعات والمقبوضات من أطراف ثالثة بصورة عادلة وخصوصاً تلك المقدمة من الصناديق العربية ، ولم يتمكن ديوان الرقابة المالية والإدارية من تدقيق بعض الاتفاقيات الثنائية التي تخص منح مقدمة من المانحين مباشرة إلى بعض مراكز المسؤولية والوزارات وذلك لعدم إدراجها ضمن القوائم المالية الموحدة للسلطة الوطنية الفلسطينية، بسبب تقصير مراكز المسؤولية في تزويد وزارة المالية بتفاصيل تلك المنح.

14- يوجد فروق جوهرية بين اجمالي المدفوعات الفعلية بين قائمة "مقارنة الموازنة مع الفعلي" والقائمة الثنائية "البيان الموحد للمقوضات والمدفوعات النقدية للسلطة الوطنية الفلسطينية" ولا يوجد إفصاح لتوضيح سبب وطبيعة هذه الفروق حسب المعايير الإجبارية لمحاسبة القطاع العام - الأساس النقدي.

ملاحظة: كافة التفاصيل الخاصة بالتحفظات المذكورة أعلاه موضحة بشكل تفصيلي في رسالة الإدارة التي صدرت لوزارة المالية بتاريخ 2012/8/5، حيث حصل الديوان خلال فترة التدقيق على أربع نسخ مختلفة من القوائم المالية على فترات زمنية مختلفة.

الرأي المتحفظ

- برأينا ، باستثناء الآثار المترتبة على الأمور المذكورة في الأساس لفقرة الرأي المتحفظ ، إن البيانات المالية تظهر بصورة عادلة ، من جميع النواحي الجوهرية ، الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية كما في 31 كانون أول 2010 وأدائها المالي في " البيان الموحد للمقبوضات والمدفوعات" وقائمة مقارنة الموازنة مع الفعلي" للسنة المنتهية بذلك التاريخ وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام -الأساس النقدي .

تأكيد أمر (حالة)

محدودية الموارد المالية وعدم توفر السيولة للسلطة الوطنية الفلسطينية:

- نوجه الاهتمام بان قلة الموارد وشح السيولة تؤثر على قدرة السلطة في القيام بواجباتها ومسؤولياتها المالية، كما أن هذا التأكيد ليس سببا في تحفظنا.

الإبلاغ والامتثال لمتطلبات قانونية وتنظيمية أخرى:

على وزارة المالية والسلطة الفلسطينية الامتثال للقوانين الفلسطينية التالية:

- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية
- النظام المالي الفلسطيني.
- قانون الموازنة للعام 2010.
- قرار بقانون رقم 4 لسنة 2008.
- قانون رقم 7 لسنة 1998- بشأن تنظيم الموازنة والشؤون المالية.
- قانون الدين العام.
- قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.
- قانون اللوازم العامة 9 رقم لسنة 1998 وتعديلاته.
- وأية قوانين ولوائح تنظم العمل في السلطة الوطنية الفلسطينية .

مسؤولية الإدارة عن المطابقة (الامتثال):

إن الإدارة مسؤولة أيضا بالإضافة إلى إعداد وتقديم القوائم المالية المذكورة أعلاه عن ضمان تطبيق الأنشطة والمعاملات المالية والمعلومات الواردة في البيانات المالية مع القواعد (النصوص) القانونية التي تحكمها.

مسؤولية ديوان الرقابة:

تتطوي مسؤوليتنا أيضا بالإضافة إلى مسؤولية الإعراب عن الرأي حول البيانات المالية المشار إليها أعلاه , على الإعراب عن رأينا في ما إذا كانت الأنشطة والمعاملات المالية والمعلومات الواردة في البيانات المالية، مطابقة مع القواعد (النصوص) القانونية والترتيبية التي تحكمها. وتشمل هذه المسؤولية القيام بإجراءات للحصول على أدلة رقابة حول إذا ما كانت نفقات وإيرادات السلطة قد استخدمت للأغراض التي حددها المجلس التشريعي ومجلس الوزراء وتتضمن مثل هذه الإجراءات , تقييما لمخاطر عدم التطابق الجوهرية.

ونعتقد بان أدلة الرقابة التي حصلنا عليها، هي كافية ومناسبة لتوفير أساس لرأي التدقيق المتحفظ الخاص بنا

أساس الرأي المتحفظ (المقيد):

1- لقد تحفظ الديوان على امتثال وزارة المالية للقوانين الخاصة بالدين العام للأسباب

التالية:

- لم تمتثل وزارة المالية للمادة رقم (4) من قرار بقانون بشأن الموازنة العامة لسنة 2010 بعدم جواز الاقتراض من هيئة التقاعد والمعاشات، حيث لم تقتض وزارة المالية بشكل مباشر. وإنما لم تلتزم بتوريد مبالغ الاشتراكات في موعدها من كل شهر منذ سنوات عديدة مما شكل مديونية كبيرة جدا وجوهرية على وزارة المالية لصالح هيئة التقاعد الفلسطينية. حيث يرى الديوان أن هذه المديونية الجوهرية والفوائد المترتبة عليها تعتبر اقتراضا ضمنيا.

- لم تمتثل وزارة المالية للمادة رقم 5/1 من قرار بقانون بشأن الموازنة العامة لسنة 2010 والتي تنص على "انه لا يجوز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام 2010 إلا لأغراض تجسيرية، على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم بتاريخ 2010/12/31 ما كان عليه بتاريخ 2009/12/31" حيث زاد رصيد الدين العام في نهاية سنة 2010 عن رصيد أول السنة بنسبة ملحوظة.

- لم تمتثل وزارة المالية للمادة رقم 11 من قانون الدين العام والمادة رقم 131 من النظام الفلسطيني بحيث لاحظ الديوان من خلال دراسة ملفات واتفاقيات القروض المحلية، عدم وجود موافقة من مجلس الوزراء على بعض اتفاقيات القروض المحلية، خلافاً لأحكام المواد المذكورة.

- لم تمتثل وزارة المالية للمادة رقم 23 من قانون الدين العام، والتي تنص على أنه (لا يجوز للحكومة أن تكفل مالياً أية جهة كانت ، ويجوز ذلك استثناءً إذا تعلق الأمر بمشاريع استثمارية، تقتضيها المصلحة الوطنية بناءً على اقتراح من الوزير وموافقة من مجلس الوزراء) ، حيث لاحظنا أثناء التدقيق وجود قروض بكفالة وزارة المالية في العام 2010، دون الحصول على موافقة مجلس الوزراء.

2- لاحظ ديوان الرقابة بان وزارة المالية قامت بشراء أراضي ومباني بشكل مخالف للقوانين والأنظمة المعمول بها لصالح بعض مراكز المسؤولية، بما يفوق القيمة العادلة للتخمين، وتجاوز القرارات الصادرة عن لجنة الإجراءات، بالإضافة إلى وجود عمليات صرف استثنائي بما يتجاوز قيمة التخمين.

3- لاحظنا وجود عمليات صرف نفقات بشكل استثنائي دون اكتمال معززات الصرف خلافاً للنظام المالي الفلسطيني.

4- لاحظنا قيام وزارة المالية بإغلاق بعض السلف استثنائياً لبعض مراكز المسؤولية خلافاً للقوانين والأنظمة المعمول بها دون اكتمال كافة المعززات المؤيدة لإغلاق النفقة.

5- لاحظ ديوان الرقابة قيام وزارة المالية بصرف بعض النفقات بسلف دون وجود مبرر لصرفها كسلفه وعدم متابعة اغلاقات هذه السلف.

6- لاحظ ديوان الرقابة بان وزارة المالية لا تمتلك أساس واضح لإعداد الموازنات التطويرية والإنفاق منها لمراكز المسؤولية والوزارات بحيث يتم استخدام الموازنة التطويرية في كثير من الأحيان لتغطية نفقات جارية أو رأسمالية لبنود لا يوجد لها مخصص موازنة، لعدم وضوح رؤية مراكز المسؤولية لمشاريعها التطويرية.

7- لم تمتثل وزارة المالية للمادة رقم "9" بند "9" من قانون الموازنة للعام 2010 فيما يخص الإنفاق من (النفقات العامة ، النفقات الطارئة أو الاحتياطات المالية) لمراكز المسؤولية والوزارات التي تتحكم فيها وزارة المالية مركزيا، حيث لا يوجد آلية واضحة لإدارة هذه الموازنات .

8- لوحظ عدم الامتثال لقانون الموازنة في إجراء بعض المناقشات من حيث الحصول على الموافقات المطلوبة حسب قانون الموازنة.

9- قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتجاوز مخصصات بعض بنود النفقات الواردة في قانون الموازنة الخاص للعام 2010. علما بان عملة قانون الموازنة هي الشيكل بينما الأرقام المقارنة في القائمة الأولى وهي "قائمة المقارنة بين الموازنة والفعلية" تظهر بالدولار الامريكى باستخدام أسعار صرف تقريبية، مما يؤثر على عدالة تلك المبالغ بمقدار فروقات العملة بين الشيكل والدولار مما يؤثر على مدى الامتثال لقانون الموازنة.

10- لم تقدم وزارة المالية تقريرا في نهاية كل ربع سنة لديوان الرقابة المالية والإدارية، وفقا لنص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

11- كافة التفاصيل الخاصة بالتحفظات المذكورة أعلاه موضحة بشكل تفصيلي في رسالة الإدارة التي صدرت لوزارة المالية بتاريخ 2012/8/5.

الرأي المقيد بشأن الامتثال:

نرى، باستثناء التجاوزات المذكورة أعلاه ، كما هو موضح في فقرة "الأساس لرأي الامتثال المقيد" أعلاه وفي جميع النواحي المادية، أن الأنشطة والمعاملات الواردة في البيانات المالية متطابقة مع القواعد (النصوص) القانونية والترتيبية التي تحكمها.

د. سمير أبو زيد
رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية

The seal of the Egyptian General Auditing Authority is circular. It features a central emblem of an eagle with its wings spread, perched on a shield. The emblem is surrounded by a ring containing the text "السلطة العامة للرقابة المالية والإدارية" (General Auditing Authority) at the top and "ديوان الرقابة المالية والإدارية" (General Auditing Authority) at the bottom, separated by two stars.

رام الله - بتاريخ 2012/12/24