

تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية  
في المؤسسات الخاضعة لرقابة  
ديوان الرقابة المالية والإدارية

تقرير خاص

حزيران 2007

رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية  
وتعزيز الحكم الصالح

ديوان  
الرقابة  
العالية  
و

الإدارية



## فهرس المحتويات

رقم الصفحة	البيان	م
3	ملخص تنفيذي/ تقرير خاص صادر عن ديوان الرقابة المالية والإدارية .....	1
5	مقدمة .....	2
7	أساس التقرير .....	3
7	السند القانوني للتقرير .....	4
8	مشكلة التقرير .....	5
9	هدف التقرير .....	6
9	أهمية التقرير .....	7
10	حدود التقرير .....	8
10	منهج التقرير .....	9
11	مفهوم نظام التدقيق والرقابة الداخلية .....	10
12	المقومات الأساسية لنظام التدقيق والرقابة الداخلية .....	11
12	نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المؤسسات الخاضعة لرقابة	12
14	الديوان .....	
14	رئاسة السلطة الوطنية .....	13
16	المجلس التشريعي .....	14
17	مجلس الوزراء والوزارات .....	15
28	المحافظات .....	16
32	قوات الأمن والشرطة والأجهزة العسكرية .....	17
35	السلطة القضائية وديوان الفتوى والتشريع .....	18
38	هيئات الحكم المحلي .....	19
43	الهيئات والمنظمات الأهلية .....	20
48	الهيئات والمؤسسات العامة والصناديق .....	21
53	عاشر ديوان الرقابة المالية والإدارية .....	22
53	الديوان في سطور .....	23
53	هدف التدقيق والرقابة .....	24
54	رسالة الديوان .....	25

54	.....	رؤية الديوان	26
54	.....	القيم الجوهرية للديوان	27
54	.....	الجهات الخاضعة لرقابة الديوان	28
55	.....	واقع نظام التدقيق والرقابة الداخلية	29
58	.....	آفاق المستقبل	30
61	.....	حادي عشر: النتائج	31
64	.....	ثاني عشر: التوصيات	32
65	.....	المراجع	33

## فهرس الجداول

رقم الصفحة	العنوان	رقم الجدول
4	جدول توزيع نتائج مقومات نظام الرقابة الداخلية في المؤسسات قيد الدراسة.....	1
10	توزيع العلامات على المقومات الأساسية لنظام التدقيق والرقابة الداخلية.....	2
14	تقييم مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية في ديوان الرئاسة.....	3
16	تقييم مقومات نظام الرقابة الداخلية في المجلس التشريعي.....	4
18	توزيع النسب لدرجة الثقة في أعمال وحدة الرقابة الداخلية لمجلس الوزراء والوزارات.....	5
19	النتيجة الإجمالية لتقييم نظام ووحدة الرقابة الداخلية لمختلف الوزارات .....	6
20	توزيع النسب لدرجة الثقة في نظام التدقيق والرقابة الداخلية لمجلس الوزراء والوزارات.....	7
26	درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية لمجلس الوزراء والوزارات.....	8
28	نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المحافظات .....	9
29	نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية ووحدة الرقابة الداخلية في المحافظات .....	10
30	درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمحافظات .....	11
33	معدل الدقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية لقوات الأمن والشرطة .....	12
35	نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية ووحدة الرقابة الداخلية في السلطة القضائية والنيابة العامة .....	13
37	درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للسلطة القضائية ودار الفتوى .....	14
38	نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية والوحدة في البلديات .....	15
39	تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في هيئات الحكم المحلي .....	16
41	درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية لهيئات الحكم المحلي .....	17
43	تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية ووحدة الرقابة الداخلية في المؤسسات الأهلية .....	18
44	توزيع تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية ووحدة الرقابة الداخلية في الهيئات والمنظمات الأهلية.....	19
46	درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمنظمات الأهلية والاتحادات والجمعيات .....	20
48	تقييم مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المؤسسات العامة والصناديق بشكل عام .....	21
49	تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية ووحدة الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة والصناديق ..	22
50	معدل الدقة في مقومات نظام الرقابة الداخلية للهيئات العامة والصناديق .....	23
55	تقييم مقومات نظام الرقابة الداخلية في ديوان الرقابة مطلع العام 2006 .....	24
55	تقييم مقومات نظام الرقابة الداخلية في ديوان الرقابة مطلع العام 2007 .....	25
61	النسب الإجمالية لدرجة الثقة في المؤسسات موضوع الدراسة .....	26
63	النتائج التفصيلية لتقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المؤسسات قيد الدراسة .....	27

## الرسوم البيانية

الرقم	العنوان	رقم الصفحة
1.	توزيع تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للوزارات ومجلس الوزراء .....	20
2.	توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للوزارات ومجلس الوزراء .....	21
3.	معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية لمجلس الوزراء والوزارات مقارنة مع الهدف المنشود .....	27
4.	توزيع نتيجة تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المحافظات .....	29
5.	توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المحافظات .....	30
6.	معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمحافظات مقارنة مع الهدف المنشود .....	31
7.	توزيع تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية لقوات الأمن والشرطة .....	32
8.	توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية لقوات الأمن والشرطة .....	33
9.	معدل دقة نظام التدقيق والرقابة الداخلية لقوات الأمن والشرطة مقارنة مع الهدف المنشود .....	34
10.	توزيع تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للسلطة القضائية ودار الفتوى والنيابة العامة .....	36
11.	توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للسلطة القضائية ودار الفتوى .....	36
12.	معدل دقة نظام التدقيق والرقابة الداخلية للسلطة القضائية والنيابة العامة مقارنة مع الهدف المنشود .....	37
13.	توزيع نتيجة تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية لهيئات الحكم المحلي .....	40
14.	توزيع نسب نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية لهيئات الحكم المحلي .....	40
15.	معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية لهيئات الحكم المحلي مقارنة مع الهدف المنشود .....	42
16.	توزيع نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات والمنظمات الأهلية .....	45
17.	توزيع نسب نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات والمنظمات الأهلية .....	45
18.	معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات والمنظمات الأهلية مقارنة مع الهدف المنشود .....	47
19.	توزيع نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات والمؤسسات العامة والصناديق .....	49
20.	توزيع نسب نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات والمؤسسات العامة والصناديق ...	50
21.	معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات العامة والصناديق مقارنة مع الهدف المنشود .....	51
22.	توزيع نتائج درجة الثقة الإجمالية في نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمؤسسات قيد الدراسة .....	62
23.	توزيع نسب درجة الثقة الإجمالية في نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمؤسسات قيد الدراسة .....	62
24.	معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمؤسسات قيد الدراسة مقارنة مع الهدف المنشود .....	63

بسم الله الرحمن الرحيم

Palestinian National Authority



السلطة الوطنية الفلسطينية

State Audit & Administrative  
Control Bureau

ديوان الرقابة المالية والإدارية

# الطريق الأقوم إلى الإصلاح وتحصين المؤسسات

حزيران 2007

## من هنا تبدأ

سياسة الإصلاح بفاعلية وكفاءة

تجسيد العمل المؤسسي وتحسين المؤسسات

تعزيز الشفافية والمساءلة والمحاسبة

تحقيق العدالة وسيادة القانون

التممية المستدامة والاعتماد على الذات

حماية المال العام

خدمة الوطن والمواطن والقطاع الخاص

إذا توفرت الإرادة السياسية الصادقة



## ملخص تنفيذي

### تقرير خاص صادر عن ديوان الرقابة المالية والإدارية حزيران 2007

هدف هذا التقرير إلى دراسة واقع نظام التدقيق والرقابة الداخلية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وباقي المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان، والتعرف إلى عوامل القوة والضعف فيه، ووضع التوصيات المناسبة لتفعيله وتطويره ورفع كفاءته، تجسيدياً للعمل المؤسساتي الذي يكرس ثقافة احترام سيادة القانون وتعزيز الشفافية والمساءلة والمحاسبة، ولتحقيق ذلك اعتمد الديوان على دليل إجراءات موثق تم تنظيمه كجزء من بنية نظام الرقابة الداخلية للديوان الذي تم إعداده استناداً إلى أدلة المنظمة العالمية لأجهزة الرقابة المالية (أنوساي).

ومن أجل قياس النتائج قام الديوان ببناء على خبراته المتراكمة بدراسة المقومات الأساسية لنظام التدقيق والرقابة الداخلية وتحديد الأهمية النسبية لكل عنصر، وإعطائه علامة تراوحت ما بين ممتاز إلى ضعيف.

ولتحقيق أهداف التقرير تم إسقاط واقع نظام التدقيق والرقابة الداخلية لأربع وتسعين (94) مؤسسة من المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان وكان التقييم الغالب للمؤسسات قيد الدراسة ضعيف، في حين حصلت ست مؤسسات (6) على درجة ثقة بتقدير ممتاز لنظام التدقيق والرقابة الداخلية أي ما نسبته (6.4%)، كما حصلت عشر (10) مؤسسات على تقدير جيد أي ما نسبته (10.5%)، في حين قيم نظام التدقيق والرقابة الداخلية تسعاً وعشرين مؤسسة (29) بتقدير متوسط، وهذا يشكل ما نسبته (30.9%) أما باقي المؤسسات والبالغ عددها تسعاً وأربعين مؤسسة (49) فقد قيم نظام التدقيق والرقابة الداخلية فيها بتقدير ضعيف وهذا يشكل ما نسبته (52.1%). وأوصى التقرير بعدة توصيات أهمها ضرورة تبني استراتيجية وطنية شاملة لبناء نظام تدقيق ورقابة داخلية عصري يرسخ أسس العمل في جميع المؤسسات الفلسطينية، والرقى بنظام التدقيق والرقابة الداخلية في المؤسسات الفلسطينية من ضعيف إلى درجة ممتاز حتى نهاية العام 2007 بشرط توفر الإدارة الكفاءة والإرادة السياسية الصادقة لدى أصحاب القرار.

## جدول توزيع نتائج مقومات نظام الرقابة الداخلية في المؤسسات قيد الدراسة

الجهات الخاضعة للرقابة/ التقييم	عدد الوحدات التي تم تدقيقها	ممتاز	جيد	متوسط	ضعيف
رئاسة السلطة الوطنية	1	0	0	0	1
المجلس التشريعي	1	0	1	0	0
السلطة القضائية والنيابة العامة	4	0	1	0	3
وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية	24	2	2	15	5
الشرطة والأجهزة الأمنية	3	0	0	0	3
هيئات الحكم المحلي	22	0	2	6	14
الهيئات والمنظمات الأهلية	16	0	3	3	10
المحافظات	13	1	1	3	9
الهيئات والمؤسسات العامة والصناديق	10	3	1	2	4
المجموع	94	6	10	29	49
التقييم العام لنظام التدقيق والرقابة الداخلية					ضعيف بنسبة 52%

وبهذا يكون التقييم العام لنظام التدقيق والرقابة الداخلية لجميع المؤسسات قيد الدراسة ضعيف بنسبة 52%

إن تنفيذ ما جاء في هذا التقرير هو مسؤولية جماعية تقع بالدرجة الأولى على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والمجلس التشريعي، ومجلس الوزراء والوزارات، وأصحاب القرار في المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان وجميع الموظفين العموميين ومن في حكمهم.

## 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، كما ويتطلع الديوان إلى المساهمة الفعالة في الرقي بالشعب العربي الفلسطيني من الاعتماد على المساعدات الخارجية إلى الاعتماد على الذات.

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

يتطلع ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى تزويد المؤسسات الخاضعة لرقابته بأجود خدمة تدقيق ورقابة أثناء ممارسته الرقابة المسبقة (الوقائية)، والنظامية، والأداء، 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 المشرقة في بناء المؤسسات وضرورة تطويرها وتعميمها حتى ينتفع بها الغير، وكذلك كشف المخاطر التي تظهر في النظم المالية ومعالجتها وجعل تكرارها أمراً صعباً للغاية 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 إلى أن يرقى العمل في التدقيق والرقابة 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 التدقيق والرقابة المالية والإدارية الخارجية والداخلية من خلال الانفتاح والاتصال غير الرسمي، فضلاً عن معاملة وحدة الرقابة الداخلية في مختلف المؤسسات كنقطة ارتكاز لتحقيق التعاون والتفكير من خلال التطلع 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 حجمه وموازنته وفي كثير من الحالات يكون خارجاً عن إرادتنا وذلك وفق خطة عمل إستراتيجية و سنوية تتسم بالموضوعية والمرونة وتراعي التوفيق بين دور الديوان وقدرته وتوفير مبالغ مالية تفوق بكثير كلفة تسيير أعماله، باقتصاد وكفاءة وفعالية مما يعزز جدواه الاقتصادية والاجتماعية.

## أساس التقرير :

1. في الاجتماع الأول لرئيس الديوان مع سيادة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية السيد محمود عباس (أبو مازن) في شهر شباط 2006، طلب ضرورة العمل على بناء دولة المؤسسات الحديثة والمنسجمة مع روح العصر وفق أسس ومعايير الحكم الصالح، وتطبيق القانون على الجميع دون استثناء.
2. منذ الربع الأول للعام 2006 وضع الديوان إستراتيجية للالتزام بمعايير الرقابة الدولية الصادرة عن المنظمة العالمية لأجهزة الرقابة المالية (الأنتوساي)، التي تبين أن فحص وتقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية هو نقطة البداية في التخطيط لعملية التدقيق
3. سعي الديوان إلى ممارسة الرقابة الوقائية (الرقابة المانعة)، حيث اعتبر أن تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان وفق مراجع فقه الرقابة الداخلية هو بداية العمل وفق أسس حديثة، وإدارة المؤسسات بالأهداف وبالتالي نحو تفعيل رقابة الأداء.
4. صدر تكليف عن معالي رئيس الديوان في نهاية الربع الأول للعام 2006 بتقييم أنظمة التدقيق و الرقابة الداخلية في المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان.
5. صدر تكليف عن معالي رئيس الديوان في بداية الربع الأخير من العام 2006 بتشكيل لجنة لإعداد تقرير حول نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان.

## السند القانوني للتقرير:

- المادة 23 الفقرة 5 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (2004/15) والتي تنص على:  
(التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية كافة في السلطة الوطنية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة، ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها).
- المادة 23 الفقرة 8 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية والتي تنص على:  
(تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصادقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها).

## مشكلة التقرير:

عانت وتعاني معظم مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وباقي المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان منذ إنشائها وحتى اليوم من ترهل إداري ومالي خطيرين. وصل عام 2006 إلى شبة الشلل التام لأسباب داخلية وخارجية.

لقد كان أحد أهم إنجازات الحكومة التاسعة لتحسين نظام التدقيق والرقابة الداخلية وضع وإقرار هيكل تنظيمي للوزارات وباقي مؤسسات السلطة، والمباشرة في تسكين الموظفين وفق قانون الخدمة المدنية رغم المعوقات التي واجهتها. إلا أن عملية التسكين شهدت ولا تزال تشهد غياب معايير مهنية وموضوعية، مما فاقم أزمة المؤسسات الداخلية عوضاً عن تطويرها وتحسينها.

كل هذا أدى إلى تفويض سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، وضعف الأداء والمصادقية وخلق بيئة شجعت بعض موظفي السلطة الوطنية وباقي المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان على وضع أنفسهم فوق القانون، وأغرت بعض أفراد المجتمع على عمل الشيء نفسه، مما عزز اغتراب عملية التنمية الاقتصادية الاجتماعية الشاملة عن المجتمع، وهياً ظروفًا مناسبة للفساد والإفساد. إن الفساد يستشري حيثما توفر له مجال الانحرافات في السياسة والنظام الإداري والمالي، وتمتع بعض المسؤولين العموميين بحرية واسعة في التصرف، وبقليل من الخضوع للمساءلة أو غيابها، وهذا ما حدث في العديد من مؤسسات السلطة الوطنية وأدى إلى انتهاك حرمة الثقة العامة، وأضعف رأس المال الاجتماعي في أراضي السلطة الوطنية، وتسبب بشكل تدريجي في تفويض الشرعية السياسية إلى الحد الذي يرى فيه بعض المسؤولين وأفراد الجمهور غير الفاسدين أنه لا جدوى من العمل وفقاً لأحكام القانون. وهكذا غذى الفساد نفسه بنفسه وخلق لولبا متسعا من العوائد غير المشروعة بجانب سياسات الاحتلال الإسرائيلي، قوض فيه التنمية المستدامة والنمو الحقيقي. ومن أجل الحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري، وتبرير الخطأ بالخطأ والفساد بالفساد، لا بد من تطبيق القوانين والأنظمة بشكل محكم، وفرض عقوبات صارمة تجبر المخالف المدان على دفع أضعاف المنافع التي تجنى من المخالفة، وهذا ما أوجب الديوان على ضرورة فحص وتقييم نظام الرقابة الداخلية، حيث يعتبر هذا النظام عصب العمل المؤسسي وأساس جيد للرقى بمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الحكم الصالح، بشرط العمل باقتصاد وكفاءة وفاعلية بهدف تحقيق مطالب المواطنين بأداء الخدمات العامة بمزيد من الفاعلية وسرعة الاستجابة والأمانة في استخدام الموارد العامة.

## هدف التقرير:

يهدف هذا التقرير إلى دراسة واقع نظام التدقيق و الرقابة الداخلية في مؤسسات السلطة الوطنية، وباقي المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان، والتعرف إلى عوامل القوة والضعف فيه ووضع التوصيات المناسبة لتفعيله وتطويره ورفع كفاءته، بما يضمن حرية العمل والاستقلال وسلامة الأسلوب، ويجسد العمل المؤسساتي الذي يكرس ثقافة احترام سيادة القانون والنظام، وتحول بعض المفاهيم كالفساد والمحسوبية واللامؤسسية من سمة وامتياز لممارستها، إلى صفة ذميمة ينبذها ويقاومها الموظف والشعب، إلى مستوى تقديم خدمة للمواطن ذات نوعية راقية. وهذا يتطلب تحسين نظام التدقيق والرقابة الداخلي في المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان و الرقي به إلى مستوى ممتاز في العام 2007 بشرط توفر الإدارة والكفاءة والإرادة السياسية الصادقة عند أصحاب القرار.

## أهمية التقرير:

إن المؤسسة ذات الكفاءة هي التي توفر العناصر الحيوية للتنمية ضمن خطة شاملة ذات أهداف واقعية وملائمة لقدرتها المؤسسية. لقد جاء هذا التقرير من واقع المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان؛ لمعرفة وتحديد مستوى ودرجة الثقة بنظام الرقابة والتدقيق الداخلي ووحدته الداخلية التي تعتبر المساعد الأساسي (الأول) للإدارة العليا بالمؤسسة على أداء مهامها واتخاذ القرارات في ضوء بيانات ومعلومات سليمة ودقيقة. كما أنها تعمل على خلق بيئة عمل متعاونة قوية بينها وبين الديوان ولتفعيل دور الرقابة المسبقة داخليا، وبدون ذلك يصبح الفحص المستمر تهديدا ومعوقا للعمل وليس وسيلة لتحسين الأداء والتنمية.

انطلاقاً مما تقدم قد يكون هذا التقرير أساساً لوضع استراتيجية تدقيق ورقابة وطنية شاملة وفق قواعد الرقابة المالية الصادرة عن المنظمة العالمية لأجهزة الرقابة المالية (انتوساي)، وتكون قادرة على كشف المخاطر ومعالجتها بأقصى سرعة ممكنة، وبأقل كلفة وبكفاءة عالية تجعل من تكرارها أمراً صعباً للغاية، وهذا يمكن المؤسسات والديوان من إجراء رقابة أداء وفق أسس علمية وعملية، وبالتالي إدارة المؤسسات بالأهداف القابلة للقياس.

كما تعتبر نتائج هذا التقرير مؤشراً للقيادة السياسية والسلطة التشريعية على سير العمل في المؤسسات الوطنية بشكل عام، ومدى تجسيد العمل المؤسسي ودقة وصحة السير بخطى التنمية والالتزام بالشفافية والنزاهة في العمل.

## حدود التقرير:

يركز التقرير على تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وباقي المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان والذي تم بناؤها ما بين عام 1994 و 2006، ونفذ هذا التقرير في الفترة الواقعة بين شهري نيسان إلى كانون أول 2006، وبسبب إضراب الموظفين استكمل تقييم عدد من المؤسسات مطلع العام 2007.

## منهج التقرير:

اعتمد الديوان في تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية على دليل إجراءات موثق تم تنظيمه كجزء من بنية نظام الرقابة الداخلية للديوان، حيث تم إعداد هذا الدليل بالاستناد إلى أدلة إجراءات عربية ومحلية وعالمية، وبخاصة المنظمة العالمية لأجهزة الرقابة المالية (انتوساي) وخبرة الديوان بهذا الموضوع، ويعتبر دليل الإجراءات خطوة نحو الالتزام بقواعد الرقابة المالية، ويعتمد هذا الدليل على الأسئلة المباشرة والفحص من خلال الزيارات الميدانية للمؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان.

ومن أجل قياس النتائج قام الديوان بناء على خبراته المتراكمة بدراسة المقومات الأساسية لنظام التدقيق والرقابة، وتحديد الأهمية النسبية لكل عنصر وإعطائه علامة، وهذا ما انطبق على كافة بنوده حسب الأهمية النسبية، وهي طريقة تسمح بها مراجع الرقابة الداخلية، وقد تم وضع التقديرات لدرجة الثقة في نظام الرقابة الداخلية على النحو التالي: ممتاز 80% فأكثر، جيد 70% إلى 79% ، متوسط 50% إلى 69% ، ضعيف أقل من 50%.

وتم توزيع العلامات على المقومات الأساسية لنظام التدقيق والرقابة الداخلية كما هو في الجدول رقم 1

### جدول رقم (1) توزيع العلامات على المقومات الأساسية لنظام التدقيق والرقابة الداخلية:

البيان	العلامة حسب الأهمية النسبية	نسبة المساهمة في تقييم النظام/ إذا وجد نظام محوسب %	نسبة المساهمة في تقييم النظام إذا لم يوجد نظام محوسب %
هيكل تنظيمي سليم	5	11	12
توصيف دقيق للوظائف	5	11	12
نظام محاسبي متكامل	7	16	16



0	7	3	نظام محوسب
12	11	5	تطوير للموارد البشرية
12	11	5	تقييم الأداء الفعلي
12	11	5	الفصل في الواجبات
24	22	10	وحدة رقابة داخلية سليمة

وقد تم إصدار تكاليف بالعمل الميداني شمل المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية لإعداد التقرير الخاص بنظام التدقيق والرقابة الداخلية، وقد تم إسقاط هذه المقاييس على التقارير الميدانية بطريقة موحدة، ومراسلة الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بنتيجة التقييم، ومن ثم تجميع وتحليل النتائج الإجمالية وبيان نقاط القوة ونقاط الضعف في أنظمة التدقيق والرقابة الداخلية، والخروج بتوصيات من أجل الارتقاء نحو الأفضل بنهاية العام 2007، وكمناهج عمل متبع منذ بداية العام 2006 فإن جميع مراحل إعداد التقرير تمت بروح العمل الجماعي والفريق الواحد، وبجهود مهنية وعلمية، وبالإشراف المباشر لمعالي رئيس الديوان.

بلغ عدد المؤسسات التي تم تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية لها أربعاً وتسعين مؤسسة موزعة على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بموجب القانون، واستبعدت المؤسسات التي تم تقييم وحدة رقابتها الداخلية فقط من التقرير، حيث تم اختيار عدد من هذه المؤسسات في ظروف إغلاق غير عادية وتتناسب مع العدد غير الكافي لموظفي الديوان، مع محاولة الموازنة بين دور الديوان وقدرته بحيث يعمل في الضفة الغربية 30 موظف منهم 22 مفتشاً يقومون بجميع الأعمال الرقابية والإدارية، في حين يعمل في غزة 97 موظف منهم 73، مفتشاً وقد أثر التوزيع الجغرافي على المؤسسات التي تم اختيارها، وشملت جميع الوزارات والمحافظات ومعظم البلديات وديوان الرئاسة والمجلس التشريعي، والسلطة القضائية والنيابة العامة، والأجهزة الأمنية، والهيئات والمنظمات الأهلية، والهيئات العامة والصناديق،

### مفهوم نظام التدقيق والرقابة الداخلية:

تعرف الرقابة الداخلية: بأنها الخطة التنظيمية، وجميع الإجراءات والوسائل التي تضعها المؤسسة بهدف حماية أصولها، وضبط البيانات المحاسبية، والتأكد من دقتها ومدى الاعتماد عليها، وزيادة الكفاءة الإنتاجية، والالتزام بتنفيذ السياسات الإدارية المقررة.

تبرز أهمية هذا التعريف في حماية موجودات المؤسسات من السرقة أو الاختلاس أو سوء الاستعمال أو الإهمال، والتأكد من دقة البيانات المحاسبية المثبتة في السجلات، وتحقيق الكفاية الإنتاجية للوحدات الإدارية. والمساهمة في تحقيق السياسات المالية والإدارية المرسومة للوحدات الإدارية.

### **المقومات الأساسية لنظام التدقيق والرقابة الداخلية:**

استناداً إلى مراجع في فقه التدقيق والرقابة الداخلية، وخبرة ديوان الرقابة المالية والإدارية، لا بد من توفر مقومات أساسية لنظام التدقيق والرقابة الداخلية حتى يكون قادراً على تحقيق أهدافه، ويتمثل ذلك في وجود:

هيكل تنظيمي سليم، توصيف دقيق للوظائف، نظام محاسبي متكامل، تطوير للموارد البشرية، مقومات تقييم الأداء الفعلي، الفصل في الواجبات، وحدة رقابة داخلية سليمة.

#### **1- هيكل تنظيمي سليم تتوفر فيه العناصر الأساسية التالية:**

- معتمد من الجهات ذات الاختصاص.
- تحديد واضح للواجبات.
- عدم تعارض وتداخل المسؤوليات الوظيفية المتشابهة.
- تسلسل سليم للاختصاصات.

#### **2- توصيف دقيق للوظائف:**

- معتمد من الجهات ذات الاختصاص.
- وضع الشخص المناسب في المكان المناسب (بعد إجراء التحليل اللازم لمتطلبات الوظيفة).
- وجود أدلة إجراءات موثقة.

#### **3- نظام محاسبي متكامل يشمل العناصر التالية:**

- مجموعة متكاملة من الدفاتر والمستندات.
- دليل حسابات.
- دورة مستنديه محكمة.
- تقارير مالية.
- اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- وجود كفالات عدليه.
- إجراء جرد دوري ومفاجئ.

#### 4- تطوير مستمر للموارد البشرية من خلال:

- وجود خطط للتدريب والتطوير.
- التدريب أثناء مباشرة العمل.
- خضوع الكادر لدورات داخلية وخارجية.

#### 5- مقومات تقييم الأداء الفعلي من خلال:

- وجود أهداف واضحة وموثقة وقابلة للقياس.
- وجود برامج وسياسات موثقة لتحقيق الأهداف.
- وضع مؤشرات لتقييم الأداء لجميع المستويات.
- تقييم فعلي للأداء في ضوء المؤشرات المحددة.

#### 6- الفصل في الواجبات ويعني:

- عدم قيام موظف واحد بعمليتين مما يلي:
- الترخيص بالعملية - التسجيل - التنفيذ.

#### 7- وحدة رقابة داخلية سليمة تحتوي على العناصر الأساسية التالية:

- ارتباطها في المستويات العليا.
- وصف وظيفي دقيق.
- تناسب حجم الوحدة من حيث عدد الموظفين ومؤهلاتهم.
- وجود تدريب ودورات.
- إعداد التقارير ومدى الالتزام بها.
- إعداد خطة سنوية.
- مدى تغطية نشاط المؤسسة.
- أدلة إجراءات رقابية.
- مراجع في الرقابة.

## نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان

### أولاً: رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية:

تعتبر مؤسسة الرئاسة أهم مؤسسة في السلطة الوطنية الفلسطينية ويفترض أن تقتدي بها باقي المؤسسات على كافة الأصعدة، وبخاصة في مجال متانة نظام التدقيق والرقابة الداخلية، وعند إسقاط مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية على مؤسسة الرئاسة وجد أن درجة الثقة في نظام التدقيق والرقابة الداخلية بشكل عام ضعيف بنسبة (22%) إضافة إلى افتقارها إلى وحدة الرقابة الداخلية. ومن الجدير ذكره أن هذه المرة الأولى التي يقوم الديوان بالتدقيق على مؤسسة الرئاسة حيث لوحظ التعاون الكامل من قبل السيد رئيس السلطة الوطنية بهذا الخصوص حيث باشرت الرئاسة وبناءً على توصيات الديوان باعتماد هيكل تنظيمي في نهاية العام 2006 وجاري العمل على تسكين الموظفين .

وقد كانت نتائج التقييم العام لمؤسسة الرئاسة ضعيف كما يظهر في الجدول رقم (2).

### جدول رقم (2) تقييم مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية في ديوان الرئاسة:

هيكل تنظيمي سليم %	توصيف دقيق للوظائف %	نظام محاسبي متكامل %	نظام محوسب %	تطوير للموارد البشرية %	تقييم الأداء الفعلي %	الفصل في الواجبات %	وحدة رقابة داخلية سليمة %	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية %
0	0	71	100	0	0	40	غير موجودة	22

على الرغم من استخدام مؤسسة الرئاسة نظام محوسب بشكل ممتاز ونظام محاسبي متكامل بشكل جيد، إلا أن نظام التدقيق والرقابة الداخلية اتسم بالضعف للأسباب التالية:

- عدم توفر مقومات الهيكل التنظيمي السليم في ديوان الرئاسة الذي يضم:
  - هيكل تنظيمي معتمد من الجهات ذات الاختصاص.
  - تحديد واضح للواجبات.
  - وعدم تعارض وتداخل المسؤوليات الوظيفية المتشابهة.

- عدم وجود توصيف دقيق للوظائف من حيث:
  - وصف وظيفي معتمد من الجهات ذات الاختصاص.
  - وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
  - وجود أدلة إجراءات موثقة.
  
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء لتشمل:
  - وجود أهداف واضحة وموثقة وقابلة للقياس.
  - وجود برامج وسياسات موثقة لتحقيق الأهداف.
  - وضع مؤشرات لتقييم الأداء لجميع المستويات.
  - تقييم فعلي للأداء في ضوء المؤشرات المحددة.
  
- عدم توفر مبدأ الفصل في الواجبات ويعني ضمان عدم قيام موظف واحد بعمليتين من الترخيص بالعملية - التسجيل - التنفيذ.
  
- عدم وجود وحدة رقابة داخلية سليمة تتوفر فيها العناصر الأساسية التالية:
  - ارتباطها في المستويات العليا.
  - وصف وظيفي دقيق، تناسب حجم الوحدة من حيث عدد الموظفين ومؤهلاتهم.
  - وجود تدريب ودورات.
  - إعداد خطة سنوية للعمل.
  - مدى تغطية نشاط المؤسسة.
  - أدلة إجراءات رقابية موثقة.
  - مراجع في الرقابة الداخلية.

## ثانياً: المجلس التشريعي:

يهدف المجلس التشريعي إلى إصدار القوانين أولاً والرقابة على السلطة التنفيذية ثانياً بجانب دورة الوطني في النضال للتخلص من الاحتلال، وبناء دولة المؤسسات المستقلة وإرساء أسس سيادة القانون.

كانت نتيجة التقييم لدرجة الثقة في نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المجلس التشريعي جيداً، ودرجة الثقة في أعمال وحدة الرقابة الداخلية متوسطاً، وقد حصل نظام الرقابة الداخلية في المجلس على درجة 73 % كما يتضح من الجدول رقم (3):

### جدول رقم (3) تقييم مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المجلس التشريعي:

هيكل تنظيمي سليم %	توصيف دقيق للوظائف %	نظام محاسبي متكامل %	نظام محوسب %	تطوير للموارد البشرية %	تقييم الأداء الفعلي %	الفصل في الواجبات %	وحدة رقابة داخلية سليمة %	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية %
80	0	71	100	100	40	100	50	73

تراوحت درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المجلس التشريعي ما بين ممتاز وضعيف كما يتبين من الجدول رقم (3)، حيث يتم العمل في النظام المحوسب بشكل ممتاز، ونظام محاسبي متكامل جيد، ووجود خطة لتطوير الموارد البشرية ممتاز، ومبدأ الفصل في الواجبات ممتاز.

إلا أن هذا النظام يعاني من عدم وجود توصيف دقيق للوظائف، وبخاصة وجود وصف وظيفي معتمد من الجهات ذات الاختصاص، وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، ووجود أدلة إجراءات موثقة. بالإضافة إلى حاجة وحدة الرقابة الداخلية إلى مزيد من التنفيع والاهتمام والتطوير.

## ثالثاً: مجلس الوزراء والوزارات:

من أهم إنجازات سياسات الإصلاح للحكومات السابقة وبخاصة الحكومة التاسعة وضع وإقرار الهيكل التنظيمي لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والمباشرة في تسكين الموظفين ولكن عهد هذه الحكومة انتهى دون اكتمال إقرار وتسكين جميع موظفي مؤسسات السلطة مما يستدعي الحفاظ على هذا الإنجاز وتطويره نحو الأفضل.

تم تقييم درجة الثقة في نظام التدقيق والرقابة الداخلية لمجلس الوزراء وجميع وزارات السلطة الوطنية البالغ عددها 23 وزارة، وقد تم أولاً حصر الجوانب الإيجابية المشتركة في المقومات الأساسية لهذا النظام لإبرازها وتطويرها وكشف نقاط الضعف المشتركة في النظام لمعالجتها وتفاديها.

### الإيجابيات في المقومات الأساسية لنظام التدقيق والرقابة الداخلية للوزارات:

وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي معتمدين، بالإضافة إلى وجود وحدة رقابة داخلية مرتبطة بالمستويات العليا على الهيكلية المعتمدة، هذا الجانب الإيجابي المشترك بين جميع الوزارات باستثناء مجلس الوزراء، ووزارة الخارجية حيث لا يوجد لكليهما هيكلية معتمدة حتى تاريخ إعداد التقرير.

ويشكل نظام الرقابة الداخلية في وزارتي المالية والعمل مثالا جيدا لما يجب أن تكون عليه أنظمة الرقابة الداخلية في بقية الوزارات، حيث كان التقييم العام لدرجة الثقة في نظام الرقابة والتدقيق الداخلي ممتازاً، وتقييم درجة الثقة في أعمال وحدة الرقابة الداخلية أيضاً ممتازاً، وقد كانت درجة التقييم لعمل وحدة الرقابة الداخلية أيضاً في وزارة النقل والمواصلات ممتازاً.

### السلبيات في المقومات الأساسية لنظام التدقيق والرقابة الداخلية:

تشكل نتيجة التقييم لدرجة الثقة بأعمال وحدة الرقابة الداخلية (ضعيف) المؤشر الأكثر خطورة في التقييم بشكل عام، حيث تشكل هذه النتيجة 50% من التقييم، كما أن نسبة 8% من الوزارات لا يوجد فيها وحدة رقابة داخلية وتشكل نتيجة (متوسط) 29%. كما يظهر في الجدول رقم (4).

#### الجدول (4) توزيع النسب لدرجة الثقة في أعمال وحدة الرقابة الداخلية

النسبة المئوية لتقييم وحدة الرقابة الداخلية	
النسبة	التقييم
8%	غير موجودة
50%	ضعيف
29%	متوسط
0%	جيد
13%	ممتاز

وتشترك جميع الوزارات التي كان تقييم درجة الثقة في عمل وحدة الرقابة الداخلية بها ضعيف بوجود الملاحظات التالية:-

- عدم تناسب الوحدة من حيث عدد الموظفين ومؤهلاتهم.
- عدم وجود خطط وبرامج تدريبية.
- عدم إعداد خطط سنوية يتم العمل بموجبها.
- عدم تغطيتها لجميع أنشطة الوحدة.
- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- عدم وجود مراجع في الرقابة الداخلية في متناول الوحدة.

كما وتشترك الوزارات التي كان تقييم درجة الثقة بأعمال وحدة الرقابة الداخلية بها (متوسط) بوجود الملاحظات التالية:

- عدم تناسب حجم الوحدة من حيث عدد الموظفين ومؤهلاتهم.
- عدم إعداد خطة عمل سنوية.
- عدم وجود مراجع في الرقابة الداخلية.

#### التقييم العام لنظام الرقابة الداخلية في الوزارات:

اختلفت نتيجة التقييم لدرجة الثقة في نظام التدقيق والرقابة الداخلية من وزارة لأخرى، حيث حصلت 8% من الوزارات على تقييم ممتاز، وحصل 8% منها على تقييم جيد، في حين حصلت 63% من الوزارات على تقييم متوسط، وحصل 21% منها على تقييم ضعيف.



والجدول رقم (5) النتيجة الإجمالية للتقييم لنظام ووحدة الرقابة الداخلية لمختلف الوزارات:

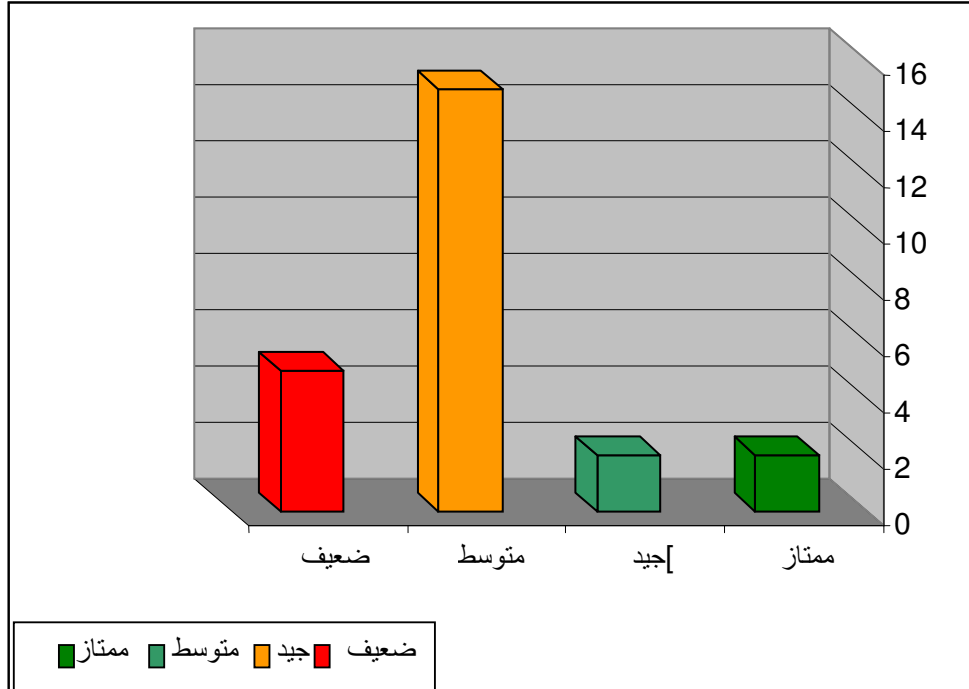
الوزارة	التقييم العام لنظام الرقابة الداخلية	تقييم وحدة الرقابة الداخلية
وزارة العمل	ممتاز	ممتاز
وزارة المالية	ممتاز	ممتاز *
وزارة النقل والمواصلات	جيد	ممتاز
وزارة التربية والتعليم	جيد	ضعيف
وزارة الشباب والرياضة	متوسط	متوسط
وزارة الزراعة	متوسط	متوسط
وزارة الشؤون المدنية	متوسط	متوسط
وزارة الصحة	متوسط	متوسط
مجلس الوزراء	متوسط	ضعيف
وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	متوسط	ضعيف
وزارة الاقتصاد الوطني	متوسط	ضعيف
وزارة شؤون المرأة	متوسط	ضعيف
وزارة الأشغال العامة والإسكان	متوسط	ضعيف
وزارة الثقافة	متوسط	ضعيف
وزارة الإعلام	متوسط	ضعيف
وزارة الحكم المحلي	متوسط	ضعيف
وزارة الداخلية والأمن الوطني	متوسط	ضعيف
وزارة التخطيط	متوسط	غير موجود
وزارة الخارجية / رام الله	متوسط	غير موجود
وزارة العدل	ضعيف	ضعيف
وزارة السياحة والآثار	ضعيف	ضعيف
وزارة الشؤون الاجتماعية	ضعيف	ضعيف
وزارة الأوقاف	ضعيف	ضعيف
وزارة شؤون الأسرى والمحررين	ضعيف	غير موجود

\* لا يوجد وحدة رقابة خاصة لوزارة المالية ولكن يوجد دائرة تدقيق داخلي، ومديرية الرقابة الداخلية تقوم بأعمال وحدة الرقابة الداخلية.

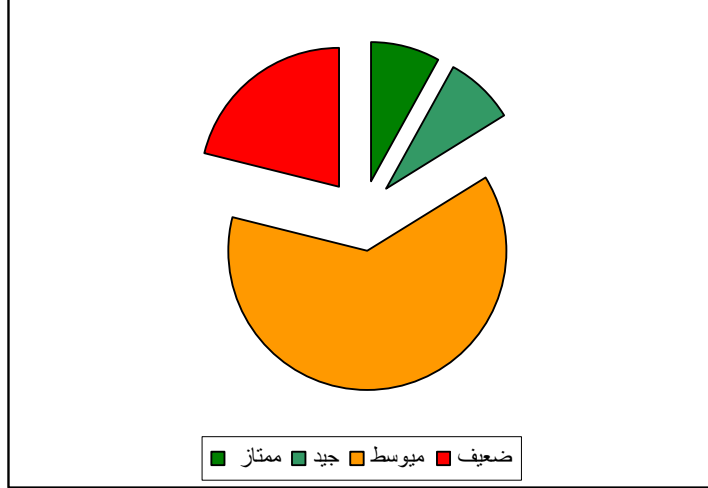
جدول رقم (6) توزيع النسب لدرجة الثقة في نظام التدقيق والرقابة الداخلية:

التقييم	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في النظام	نسبة التقييم للنظام
ممتاز	2	8
جيد	2	8
متوسط	15	63
ضعيف	5	21

والرسم البياني رقم (1) توزيع تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للوزارات ومجلس الوزراء:



الرسم البياني رقم (2) توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للوزارات ومجلس الوزراء:



اشتركت جميع الوزارات التي كان تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية فيها ضعيف بضعف وحدة الرقابة الداخلية، وعدم وجود مقومات تقييم أداء.

أما التباين في أسباب نقاط الضعف الأخرى في الوزارات كانت كما يلي:

#### 1 . مجلس الوزراء:

- عدم وجود هيكلية ووصف وظيفي معتمد.
- عدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية.
- عدم إجراء جرد دوري ومفاجئ على العهد المالية.
- عدم الفصل ما بين الترخيص بالعملية والتسجيل والتنفيذ للعمليات المالية.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

#### 2 . وزارة شؤون الأسرى:

- عدم وجود مجموعة متكاملة من الدفاتر والمستندات.
- عدم وجود دورة مستنديه محكمة.
- عدم إعداد تقارير مالية بشكل دوري وموثق.

- ضعف في الضبط الداخلي لعدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية وعدم إجراء جرد دوري ومفاجئ.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

### 3. وزارة التربية والتعليم:

- عدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية.

### 4. وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات:

- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- عدم تناسب مؤهلات شاغلي الوظائف مع متطلبات الوظيفة.
- عدم الفصل ما بين الترخيص بالعملية والتسجيل والتنفيذ للأعمال المالية.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

### 5. وزارة الاقتصاد الوطني:

- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- عدم إعداد تقارير مالية بشكل دوري وموثق.
- عدم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- ضعف في نظام الضبط الداخلي وذلك لعدم وجود كفالات عدليه للعهد المالية، وعدم إجراء جرد دوري ومفاجئ على العهد المالية.
- عدم الفصل ما بين الترخيص بالعملية والتسجيل والتنفيذ لجميع العمليات المالية.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

### 6. وزارة شؤون المرأة:

- عدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية.
- عدم وجود خطة لتنمية الكوادر البشرية.
- عدم وجود دورات داخلية أو خارجية، وعدم القيام بالتدريب أثناء العمل.

### 7. وزارة السياحة والآثار:

- عدم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- ضعف في نظام الضبط الداخلي وذلك لعدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية، وعدم إجراء جرد دوري ومفاجئ على العهد المالية.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

#### 8. وزارة الأشغال العامة والإسكان:

- عدم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- عدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية.
- عدم الفصل ما بين الترخيص بالعملية والتسجيل والتنفيذ لجميع العمليات المالية.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

#### 9. وزارة الثقافة:

- عدم وجود كفالات عدليه للعهد المالية.
- عدم وجود خطة لتطوير الكادر البشري.
- عدم الفصل ما بين الترخيص بالعملية والتسجيل والتنفيذ لجميع العمليات المالية.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

#### 10. وزارة النقل والمواصلات:

- عدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية.
- عدم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- عدم وجود خطة لتطوير الكادر البشري.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

#### 11. وزارة الشؤون الاجتماعية:

- عدم تناسب مؤهلات شاغلي الوظائف مع المتطلبات الوظيفية.
- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- عدم إعداد تقارير بشكل دوري وموثق.
- عدم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- عدم وجود كفالات عدليه للعهد المالية.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

#### 12. وزارة الإعلام:

- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- عدم وجود كفالات عدليه.
- عدم وجود خطة لتطوير الكادر البشري.
- عدم وجود دورات داخلية وخارجية، وتدريب أثناء مباشرة العمل.

### 13. وزارة الشباب والرياضة:

- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة لجميع أنشطة الوزارة.
- عدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية.
- عدم وجود خطة لتطوير الكادر البشري.
- عدم وجود دورات داخلية وخارجية، وعدم وجود تدريب أثناء مباشرة العمل.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

### 14. وزارة الحكم المحلي:

- عدم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- عدم إجراء جرد دوري ومفاجئ على أصحاب العهد المالية.
- عدم وجود مقومات لتقييم الأداء الفعلي.

### 15. وزارة الزراعة:

- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- الدفاتر والمستندات المستعملة غير كافية.
- عدم وجود كفالات عدليه للعهد المالية.
- عدم الفصل في المهام ما بين الترخيص بالعملية والتسجيل والتنفيذ.

### 16. وزارة الداخلية والأمن الوطني:

- عدم تناسب مؤهلات شاغلي الوظائف مع متطلبات الوظيفة.
- عدم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- عدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية.
- عدم وجود تدريب أثناء مباشرة العمل.
- عدم وجود خطة لتنمية الكادر البشري.

### 17. وزارة العدل:

- عدم تناسب مؤهلات شاغلي الوظائف مع متطلبات الوظيفة.
- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة..
- عدم وجود تكامل في الدفاتر والمستندات وعدم كفايتها.
- عدم وجود دورة مستنديه محكمة.
- عدم إعداد تقارير مالية بشكل دوري وموثق.
- عدم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنة.

- عدم وجود كفالات عدليه لأصحاب العهد المالية.
- عدم إجراء جرد دوري ومفاجئ بطريقة موثقة على أصحاب العهد المالية.

#### **18. وزارة الشؤون المدنية:**

- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- عدم وجود كفالات عدلية للعهد المالية.
- عدم وجود تدريب أثناء العمل.
- عدم وجود مقومات تقييم أداء.

#### **19. وزارة الصحة:**

- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- عدم وجود دورات داخلية أو خارجية.
- عدم وجود تدريب أثناء العمل.

#### **20. وزارة التخطيط:**

- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- عدم وجود كفالات عدلية لأصحاب العهد المالية.
- عدم إجراء جرد دوري ومفاجئ.

#### **21 . وزارة الخارجية:**

- الهيكلية غير معتمدة.
- عدم وجود كفالات عدلية.
- عدم وجود دورات داخلية أو خارجية.
- عدم وجود تدريب أثناء مباشرة العمل.

#### **22 . وزارة الأوقاف:**

- عدم تناسب مؤهلات شاغلي الوظائف مع متطلبات الوظيفة.
- عدم وجود كفالات عدلية لأصحاب العهد المالية.
- عدم وجود دورات داخلية أو خارجية.
- عدم وجود تدريب أثناء مباشرة العمل.
- عدم وجود مقومات تقييم أداء.
- عدم الفصل في المهام مابين الترخيص والتسجيل والتنفيذ.

والجدول (7) درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية لمجلس الوزراء والوزارات:

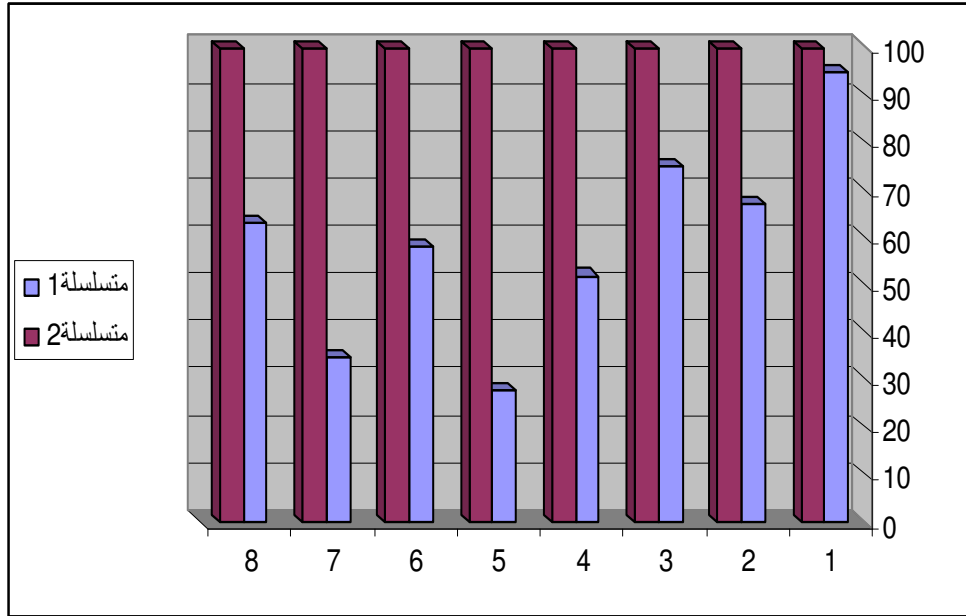
الوزارة	هيكل تنظيمي سليم	توصيف دقيق للوظائف	نظام محاسبي متكامل	نظام محسوب	تطوير للموارد البشرية	تقييم الأداء الفعلي	الفصل في الواجبات	وحدة رقابة داخلية سليمة	التقييم العام للنظام
وزارة المالية	100	100	100	100	100	100	40	100*	91
وزارة العمل	100	80	86	86	100	100	60	80	86
وزارة النقل والمواصلات	100	100	83	100	80	0	60	90	77
وزارة التربية والتعليم	100	80	86	100	80	40	100	30	73
وزارة الزراعة	100	60	71	100	100	40	20	50	66
وزارة الصحة	100	40	100	100	0	60	100	50	66
وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات	100	60	100	100	80	0	60	40	64
وزارة التخطيط	100	60	71	100	80	100	60	0	62
وزارة شؤون المرأة	100	60	86	100	0	100	60	20	60
وزارة الخارجية	60	80	86	غير موجود	0	60	100	0	60
وزارة الشباب والرياضة	100	60	86	100	0	0	80	56	59
وزارة الحكم المحلي	40	80	71	100	100	0	60	40	58
وزارة الإشتغال العامة والإسكان	100	100	71	100	60	0	60	20	57
وزارة الإعلام	100	60	86	100	0	60	60	20	56
وزارة الداخلية	100	60	80	غير موجود	40	0	80	40	56
مجلس الوزراء	80	80	71	100	80	0	40	30	55
وزارة الاقتصاد الوطني	100	40	57	100	80	0	60	40	55
وزارة الثقافة	100	80	71	100	60	0	60	20	55
وزارة الشؤون المدنية	100	60	85	غير موجود	40	0	0	60	52
وزارة الشؤون الاجتماعية	100	20	57	67	60	0	80	20	46
وزارة السياحة والآثار	100	80	71	غير موجود	0	0	60	20	45
وزارة شؤون الأسرى	100	40	29	100	100	0	40	0	42
وزارة الأوقاف	100	60	86	100	0	0	0	0	37
وزارة العدل	100	60	14	غير موجود	0	0	60	20	33
معدل الدقة كنسبة مئوية	95	67	75	*	52	28	58	35	63

\* لا يوجد وحدة رقابة داخلية خاصة لوزارة المالية، وتقوم بمهام الوحدة دائرة التدقيق الداخلي ومديرية الرقابة الداخلية، ومن الضرورة إنشاء وحدة للرقابة الداخلية خاصة بوزارة المالية انسجاماً مع هيكلية الوزارة وقرار مجلس الوزراء بهذا الخصوص.



يلاحظ من الجدول رقم (7) إن علامات الضعف في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية تتركز في تقييم الأداء الفعلي حيث بلغت نسبتها 28 %، ووحدة رقابة داخلية سليمة بلغت 35%، وتطوير للموارد البشرية بلغت 52 %، والفصل في الواجبات 58%.

رسم بياني رقم (3) معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية مقارنة مع الهدف المنشود:



- 1- هيكل تنظيمي سليم 2- توصيف دقيق للوظائف 3- نظام محاسبي متكامل 4- تطوير للموارد البشرية 5- تقييم الأداء الفعلي 6- الفصل في الواجبات 7- وحدة رقابة داخلية سليمة 8- تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية.

## رابعاً: المحافظات:

تبرز أهمية المحافظة في تنفيذ السياسة العامة للسلطة والإشراف على المرافق والخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة حيث تهدف المحافظات إلى الرقي الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق المساواة والعدالة، والعمل على تحقيق الخدمات الصحية والتعليمية والتنقيفية والاجتماعية والعمرائية والتطويرية والأمنية وغيرها، كما تساهم في توفير الحماية الاقتصادية والاجتماعية لشرائح المجتمع التي تعاني من الفقر.

لقد تم فحص نظام التدقيق والرقابة الداخلية في جميع المحافظات الشمالية و الجنوبية وقد توزعت نتائج التقييم حسب الجدول رقم (8).

### جدول رقم (8) نتائج تقييم نظام الرقابة الداخلية في المحافظات:

نتائج تقييم أنظمة الرقابة الداخلية		
الإدارة	تقييم النظام	تقييم الوحدة
محافظة غزة	ممتاز	ضعيف
محافظة خان يونس	متوسط	غير موجود
محافظة رفح	متوسط	ضعيف
محافظة الوسطى	متوسط	ضعيف
محافظة جنين	ضعيف	ضعيف
محافظة طولكرم	ضعيف	ضعيف
محافظة نابلس	ضعيف	غير موجود
محافظة بيت لحم	ضعيف	ضعيف
محافظة الخليل	ضعيف	غير موجود
محافظة قلقيلية	ضعيف	ضعيف
محافظة رام الله	ضعيف	غير موجود
محافظة أريحا	ضعيف	ضعيف
محافظة الشمال	ضعيف	غير موجود

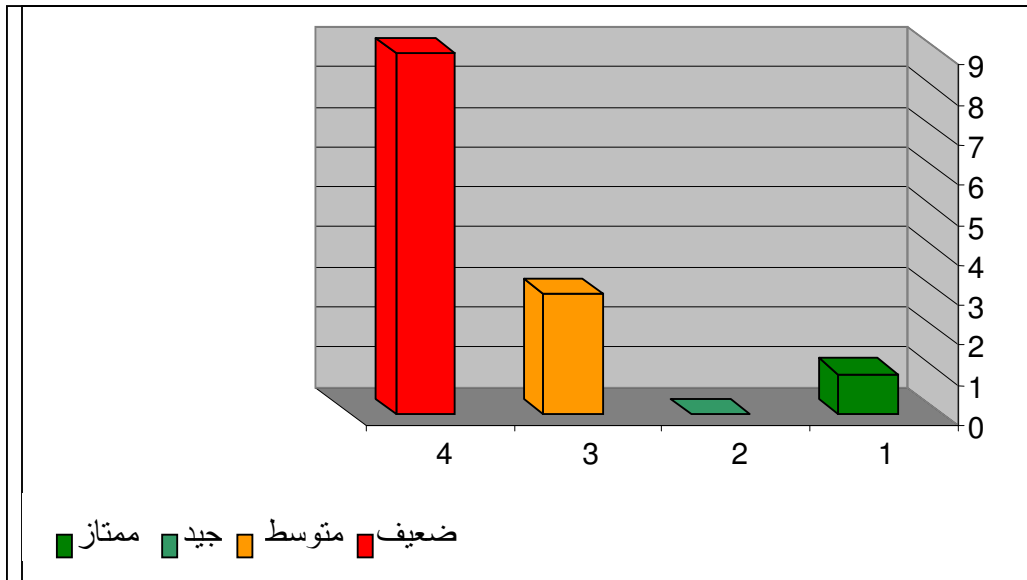
وقد كانت نتيجة التقييم لدرجة الثقة في النظام ممتاز بنسبة 8%، متوسط بنسبة 23%، ضعيف بنسبة 69%، وقد حصلت محافظة غزة على تقييم ممتاز في نظام الرقابة والتدقيق الداخلية كما يتضح من الجدول رقم 9 .

والجدول (9) نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية ووحدة الرقابة في المحافظات:

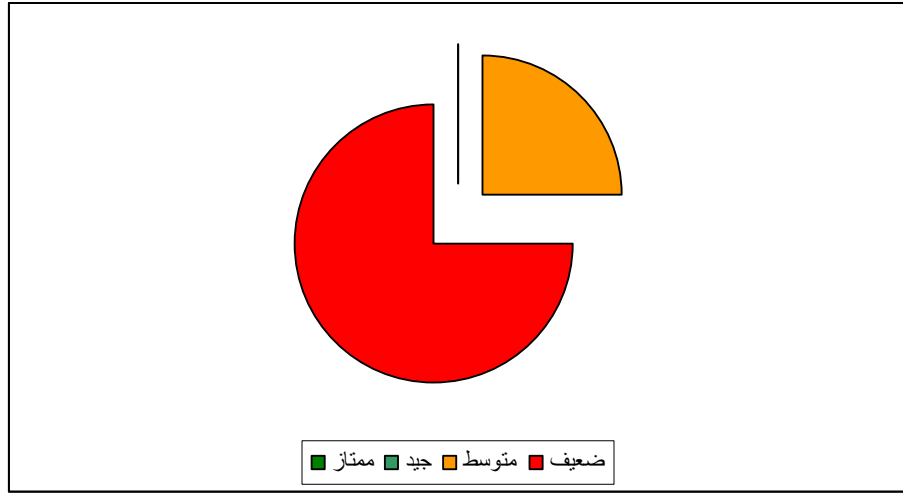
جدول رقم (9)

التقييم	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في النظام	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في وحدة الرقابة الداخلية	نسبة التقييم للنظام	نسبة التقييم للوحدة
ممتاز	1	0	8	0
جيد	0	0	0	0
متوسط	3	0	23	0
ضعيف	9	8	69	62
غ موجود	0	5	0	38
المجموع	13	13		

الشكل البياني (4) توزيع نتيجة تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المحافظات:



الشكل البياني (5) توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المحافظات:

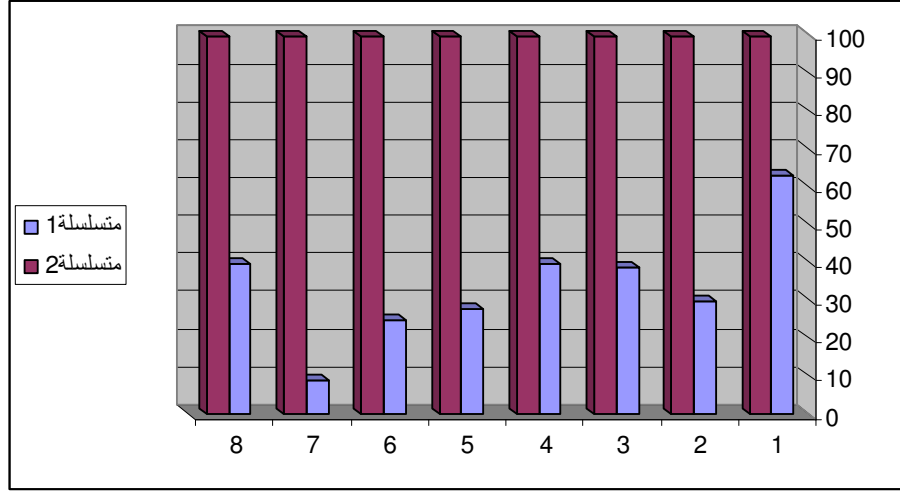


جدول رقم (10) درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمحافظات:

الوحدة	هيكل تنظيمي سليم	توصيف دقيق للوظائف	نظام محاسبي متكامل	نظام محوسب	تطوير للموارد البشرية	تقييم الأداء الفعلي	الفصل في الواجبات	وحدة رقابة داخلية سليمة	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية
محافظة غزة	100	100	86	100	100	100	100	30	82
محافظة خان يونس	100	40	57	100	100	100	80	0	62
محافظة رفح	100	60	57	100	80	0	100	30	60
محافظة الوسطى	80	100	86	100	40	100	0	0	56
محافظة جنين	100	0	71	غير موجود	0	0	0	10	26
محافظة طولكرم	0	0	0	غير موجود	0	0	0	0	0
محافظة نابلس	20	20	0	غير موجود	0	0	0	0	0
محافظة بيت لحم	100	20	14	100	60	0	20	20	36
محافظة الخليل	0	0	0	غير موجود	0	0	0	0	0
محافظة قلقيلية	40	0	0	غ	0	0	0	20	5
محافظة رام الله	0	40	14	100	80	0	0	0	22
محافظة أريحا	100	0	71	100	50	0	0	10	43
محافظة الشمال	80	20	57	33	20	60	0	0	31
معدل الثقة في مقومات النظام للمحافظات / نسبة مئوية	63	30	39	*	40	28	25	9	33

نلاحظ من الجدول رقم (10) أن مستوى التقييم بشكل عام للمحافظات كان ضعيفاً وكانت  
مظاهر الضعف في جميع مقومات نظام الرقابة الداخلية باستثناء الهيكل التنظيمي حيث كان معدل  
الدقة 63 %.

رسم بياني رقم ( 6 ) معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية مقارنة مع الهدف المنشود:



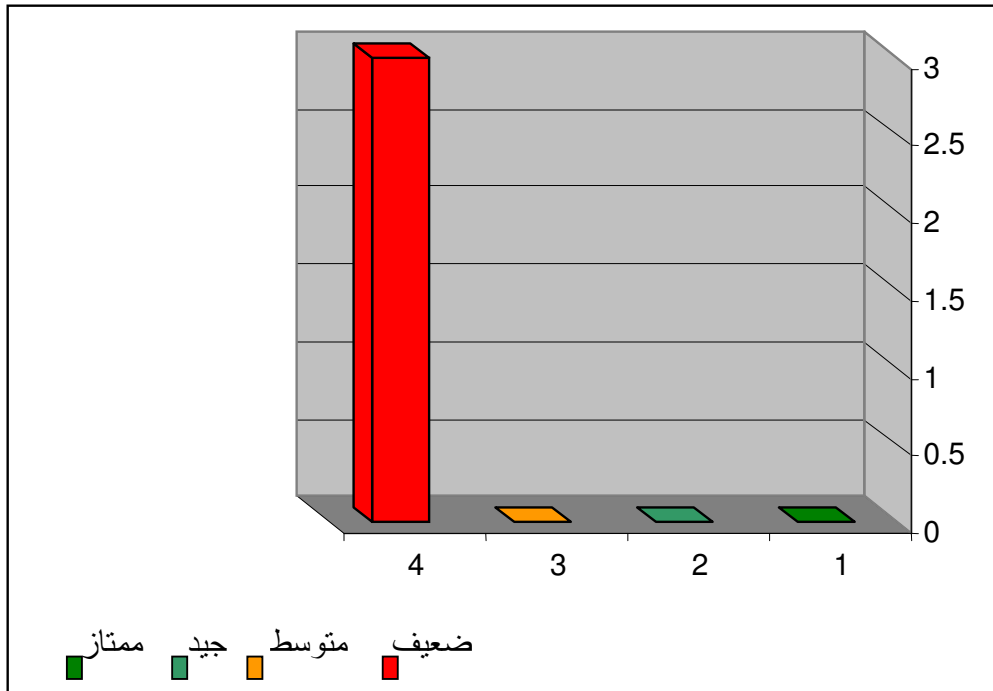
- 1- هيكل تنظيمي سليم
- 2- توصيف دقيق للوظائف
- 3- نظام محاسبي متكامل
- 4- تطوير للموارد البشرية
- 5- تقييم الأداء الفعلي
- 6- الفصل في الواجبات
- 7- وحدة رقابة داخلية سليمة
- 8- تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية.

## خامساً: قوات الأمن والشرطة والأجهزة العسكرية:

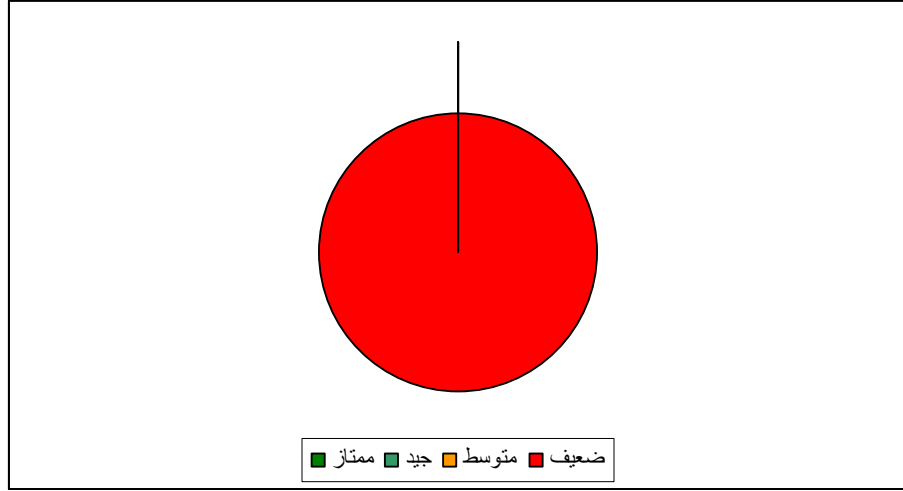
بلغ عدد المؤسسات التي تم فحصها ضمن هذا القطاع ثلاثة وهي: هيئة الإمداد والتجهيز، وجهاز الشرطة المحافظات الشمالية، وجهاز الأمن الوقائي.

وقد كانت نتيجة التقييم لدرجة الثقة في النظام ضعيفة في جميع المؤسسات قيد الدراسة، أما بخصوص وحدة الرقابة الداخلية حصل جهاز الأمن الوقائي على مستوى متوسط، وغير موجودة في جهاز الشرطة وهيئة الإمداد والتجهيز.

الشكل البياني رقم (7) توزيع تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في قوات الأمن والشرطة



شكل بياني رقم (8) توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في قوات الأمن والشرطة



يلاحظ من الجدول رقم (11) اشتراك جميع الوحدات التي تم تدقيقها في هذا القطاع بنقاط الضعف التالية:

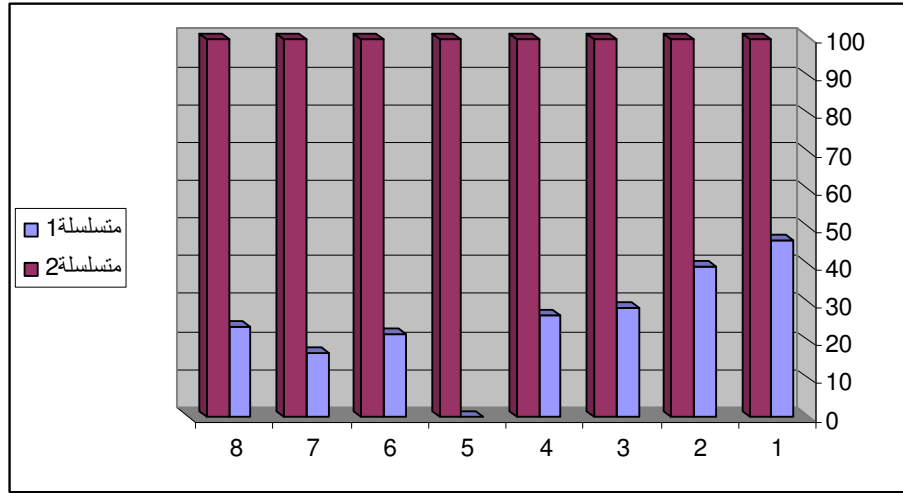
- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.
- عدم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- عدم وجود كفاءات عدلية للعهد المالية.
- عدم إجراء جرد دوري ومفاجئ.
- عدم وجود تقييم للأداء الفعلي.
- لا يوجد وصف وظيفي دقيق لوحدة الرقابة الداخلية.
- عدم وجود تدريب ودورات لوحدة الرقابة الداخلية.

جدول رقم ( 11 ) معدل الدقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية لقوات الأمن والشرطة:

الإدارة	هيكل تنظيمي سليم	توصيف دقيق للوظائف	نظام محاسبي متكامل	نظام محوسب	تطوير للموارد البشرية	تقييم الأداء الفعلي	الفصل في الواجبات	وحدة رقابة داخلية سليمة	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية
جهاز الشرطة	100	60	0	غير موجود	0	0	0	0	19
هيئة الإمداد والتجهيز	0	20	43	غير موجود	0	0	0	0	9
جهاز الأمن الوقائي	40	40	43	غير موجود	80	0	66	50	45
معدل الدقة	47	40	29	*	27	0	22	17	24

رسم بياني رقم (9) معدل دقة مقومات نظام التدقيق و الرقابة الداخلية مقارنة مع الهدف المنشود:





- 1- هيكل تنظيمي سليم 2- توصيف دقيق للوظائف 3- نظام محاسبي متكامل 4- تطوير للموارد البشرية 5- تقييم الأداء الفعلي 6- الفصل في الواجبات 7- وحدة رقابة داخلية سليمة 8- تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية

## سادساً: السلطة القضائية ودار الفتوى والنيابة العامة:

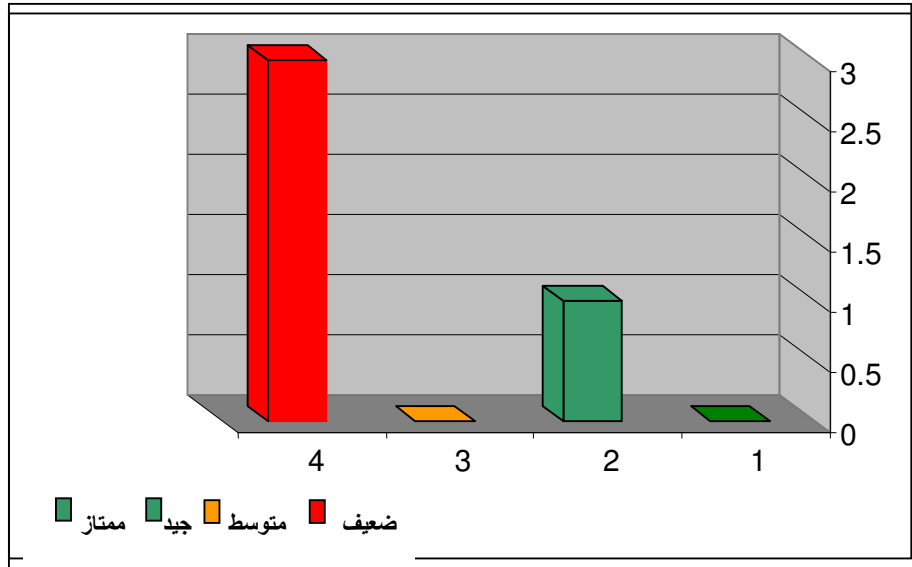
القضاء وحده الذي يملك استخدام قدرة الدولة على الإرغام في تنفيذ الأحكام، وهو وحده الذي له السلطة الرسمية للحكم على مشروعية إجراءات السلطتين التشريعية والتنفيذية. وبهذا فإن استقلال القضاء أمر لا غنى عنه لضمان أن تظل السلطتان التشريعية والتنفيذية خاضعتين للمساءلة بمقتضى القانون، ولتفسير أحكام الدستور والالتزام بتنفيذها. إن صياغة القانون هو الجزء السهل من المهمة، إلا أن تنفيذها هو المهم إذا أريد للبلاد أن يتمتع بمنافع مصداقية سيادة القانون، وأن يصبح القضاء في موقع مؤيد لدعم التنمية المستدامة، وحتى يترجم ذلك على أرض الواقع يجب على مؤسسات القضاء أن تتمتع باستقلال وسلطة تنفيذ الأحكام والتنظيم الفعال، وتكون قدوة لباقي المؤسسات على كافة الأصعدة وبخاصة نظام التدقيق والرقابة الداخلية.

تم فحص نظام التدقيق والرقابة الداخلية في مجلس القضاء الأعلى ودار الفتوى والبحوث الإسلامية، وديوان قاضي القضاة والنيابة العامة، وكانت نتيجة التقييم لدرجة الثقة في النظام ووحدة الرقابة الداخلية ضعيفة لجميعها ولا يوجد وحدة رقابة داخلية في مجلس القضاء الأعلى.

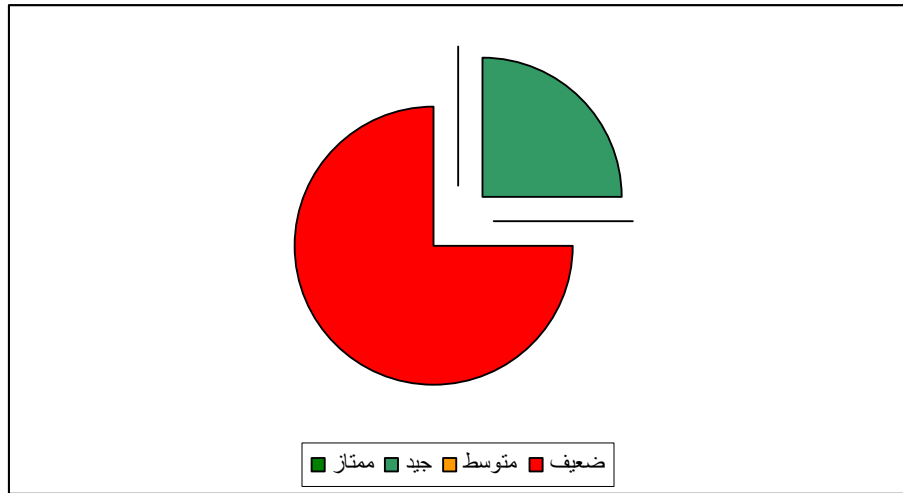
جدول رقم (12) نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية ووحدة الرقابة في السلطة القضائية والنيابة العامة:

التقييم	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في النظام	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في وحدة الرقابة الداخلية	نسبة التقييم للنظام	نسبة التقييم للوحدة
ممتاز	0	0	0	0
جيد	1	0	25	0
متوسط	0	0	0	0
ضعيف	3	4	75	100
غير موجود	0	0	0	0
المجموع	4	4		

شكل بياني رقم (10) توزيع تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للسلطة القضائية ودار الفتوى والنيابة العامة:



شكل رقم (11) توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للسلطة القضائية ودار الفتوى



يلاحظ من جدول رقم (13) اشتراك جميع الوحدات التي تم فحصها في قطاع السلطة القضائية ودار الفتوى باستثناء النيابة العامة بنقاط الضعف في المقومات الأساسية لنظام الرقابة الداخلية التي تتمثل فيما يلي:

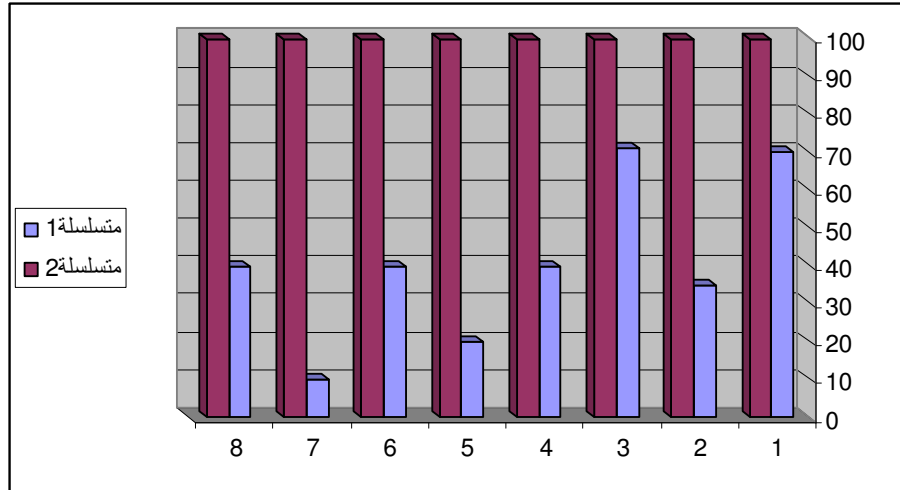
- عدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
- عدم وجود أدلة إجراءات موثقة.

- عدم وجود مقومات للأداء الفعلي.
- ضعف عام في وحدة الرقابة الداخلية.

جدول رقم (13) درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للسلطة القضائية ودار الفتوى:

الإدارة	هيكل تنظيمي سليم	توصيف دقيق للوظائف	نظام محاسبي متكامل	نظام محوسب	تطوير للموارد البشرية	تقييم الأداء الفعلي	الفصل في الواجبات	وحدة رقابة داخلية سليمة	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية
النيابة العامة	100	100	86	100	100	80	100	0	73
دار الفتوى والبحوث الإسلامية	80	20	71	100	0	0	40	30	40
مجلس القضاء الأعلى	0	0	57	غير موجود	60	0	20	0	19
ديوان قاضي القضاة	100	20	71	غير موجود	0	0	0	10	26
معدل الدقة	70	35	71	*	40	20	40	10	40

رسم بياني رقم (12) معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية مقارنة مع الهدف المنشود



- 1- هيكل تنظيمي سليم
- 2- توصيف دقيق للوظائف
- 3- نظام محاسبي متكامل
- 4- تطوير للموارد البشرية
- 5- تقييم الأداء الفعلي
- 6- الفصل في الواجبات
- 7- وحدة رقابة داخلية سليمة
- 8- تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية.

## سابعاً: هيئات الحكم المحلي:

تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون، وللهيئة المحلية مركز هام في نظام الحكم الداخلي، لأنها تقوم بدور كبير في التنمية الوطنية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، مما يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات المحلية، كما وتعتبر مؤشراً مهماً للمواطن على أداء المؤسسات الوطنية بشكل عام، ولهذا كان وجود نظام تدقيق ورقابة سليم، والتطوير الإداري للهيئات المحلية على سلم أولويات ديوان الرقابة المالية والإدارية انسجاماً مع شعار الديوان: "رقابة وتدقيق من أجل التنمية".

تعتبر عملية التطوير والإصلاح في قطاع الحكم المحلي أكثر سهولة من باقي القطاعات الخاضعة لرقابة الديوان، كونها تتمتع بنوع من اللامركزية، إلا أن نتائج التقييم كانت غير مرضية بنسبة عالية جداً، وقد بلغ عدد الوحدات التي تم إجراء تقييم لنظام التدقيق والرقابة الداخلية لها بهذا القطاع 22 بلدية والجدول رقم (13) يوضح ذلك.

والجدول رقم (14) نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية والوحدة في البلديات التي تم تقييمها:

نتائج تقييم نظام الرقابة الداخلي		
الهيئة المحلية	تقييم النظام	تقييم الوحدة
بلدية غزة	جيد	ممتاز
بلدية أريحا	جيد	غ
بلدية بيت لحم	متوسط	ضعيف
بلدية دير البلح	متوسط	غ
بلدية رام الله	متوسط	غ
بلدية سلفيت	متوسط	ع
بلدية قلقيلية	متوسط	غ
بلدية جباليا النزلة	متوسط	غ
بلدية جنين	ضعيف	ضعيف
بلدية البيرة	ضعيف	ضعيف
بلدية اليامون	ضعيف	غ
بلدية طوباس	ضعيف	غ

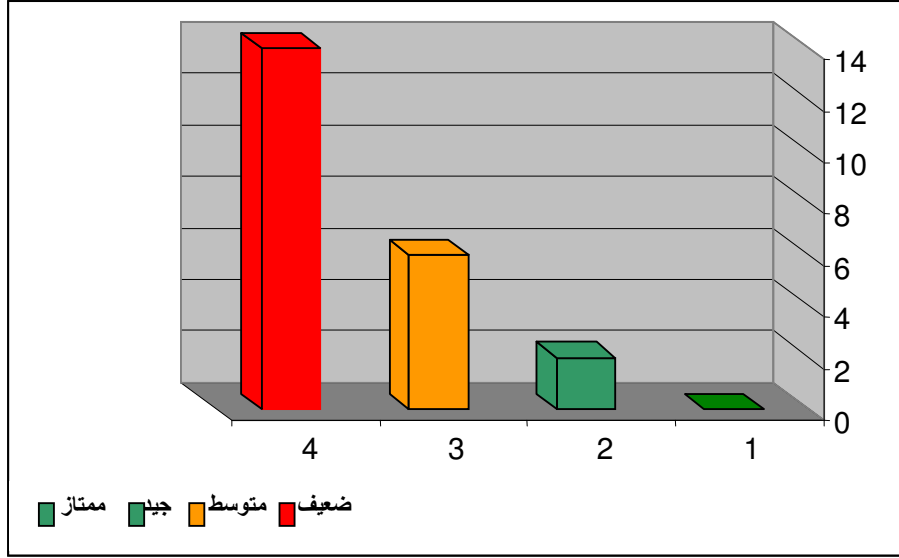
غ	ضعيف	بلدية قباطية
غ	ضعيف	بلدية يعبد
غ	ضعيف	بلدية نابلس
غ	ضعيف	بلدية سبسطية
غ	ضعيف	بلدية طولكرم
غ	ضعيف	بلدية الخليل
غ	ضعيف	بلدية عصيره الشمالية
غ	ضعيف	بلدية ميثلون
غ	ضعيف	بلدية خان يونس
غ	ضعيف	بلدية رفح

وكانت نتيجة تقييم النظام كما يلاحظ من الجدول رقم (14) عدم حصول أي بلدية على درجة ممتاز بالنظام، وقد كانت أفضل نتيجة تقييم للنظام بشكل عام في بلديتي غزة و أريحا، حيث تتمتع بشكل عام بنظام جيد كما حصلت وحدة الرقابة الداخلية في بلدية غزة على تقدير ممتاز.

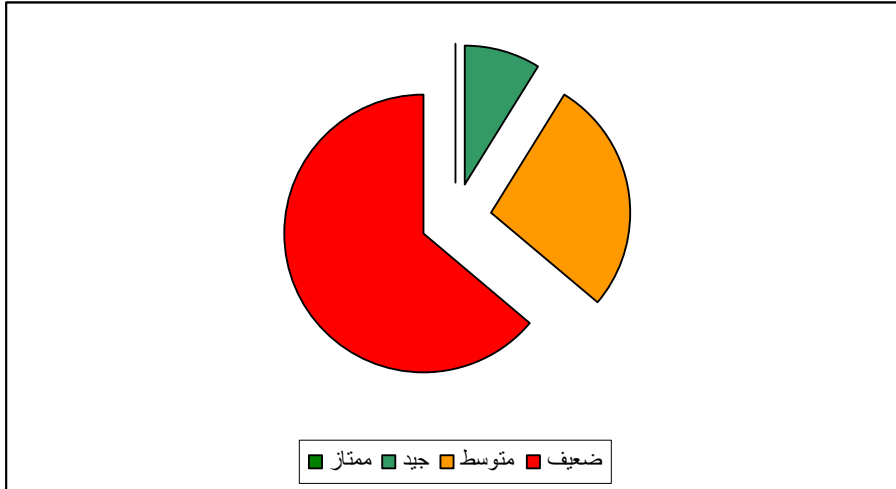
جدول رقم (15) تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في هيئات الحكم المحلي:

التقييم	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في النظام	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في وحدة الرقابة الداخلية	نسبة التقييم للنظام	نسبة التقييم للوحدة
ممتاز	0	1	0	5
جيد	2	0	9	0
متوسط	6	0	27	0
ضعيف	14	3	64	14
غير موجود	0	18	0	81
المجموع	22	22		

والرسم البياني رقم (13) توزيع نتيجة تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية لهيئات الحكم المحلي



والرسم البياني رقم (14) توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية لهيئات الحكم المحلي



من الجدول رقم 16 يلاحظ أن العوامل المشتركة في جميع البلديات التي كان تقييم درجة الثقة في نظام التدقيق والرقابة الداخلية فيها ضعيفاً تمثلت بما يلي:-

- عدم وجود هيكل تنظيمي معتمد من الجهة ذات الاختصاص.
- عدم وجود توصيف دقيق للوظائف.
- لا توجد أدلة إجراءات موثقة.
- لا يتم إجراء جرد دوري ومفاجئ للعهد المالية.
- عدم وجود أسس ومعايير للأداء.

- عدم وجود وحدة رقابة داخلية للبلديات، باستثناء بلدية جنين وطولكرم والبيرة رغم أن درجة الوثوق بتقييم وحدة الرقابة كان (ضعيفاً).

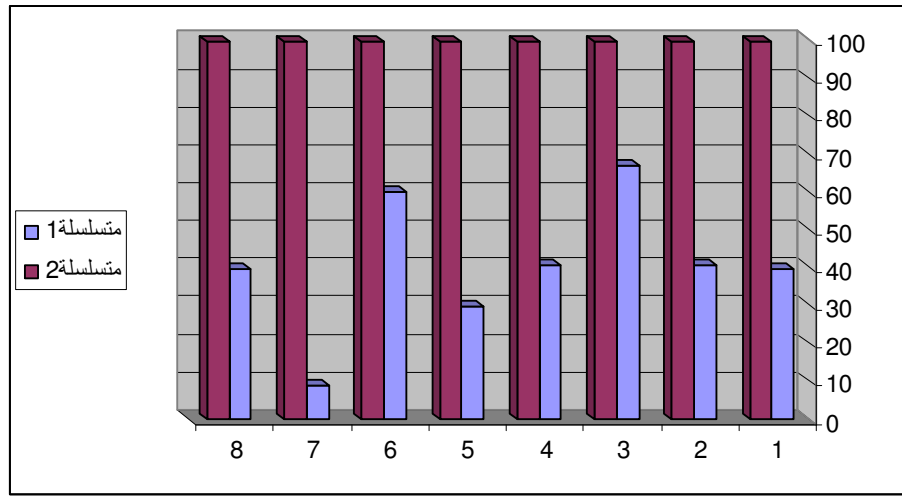
### جدول رقم (16) درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية لهيئات الحكم المحلي:

البلدية	هيكل تنظيمي سليم	توصيف دقيق للوظائف	نظام محاسبي متكامل	نظام محوسب	تطوير للموارد البشرية	تقييم الأداء الفعلي	الفصل في الواجبات	وحدة رقابة داخلية سليمة	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية
بلدية غزة	80	60	86	غير موجود	40	80	80	90	76
بلدية أريحا	100	100	85	100	100	100	100	0	76
بلدية بيت لحم	80	60	71	100	60	0	40	60	51
بلدية دير البلح	100	100	86	100	40	100	100	0	69
بلدية رام الله	80	60	100	100	50	40	100	0	58
بلدية سلفيت	100	60	85	100	100	60	100	0	67
بلدية قلقيلية	100	100	85	100	100	60	40	0	64
بلدية جباليا النزلة	80	60	71	100	40	80	100	0	58
بلدية جنين	0	0	57	100	40	0	60	20	31
بلدية البيرة	100	60	85	100	0	0	0	20	42
بلدية اليامون	0	0	14	غير موجود	0	0	60	0	9
بلدية طوباس	0	40	57	غير موجود	60	0	80	0	30
بلدية قباطية	0	20	42	غير موجود	50	0	20	0	17
بلدية يعبد	0	0	57	غير موجود	0	0	0	0	9
بلدية نابلس	0	20	71	100	40	0	100	0	35
بلدية سبسطية	0	40	28	غير موجود	0	0	0	0	13
بلدية طولكرم	0	40	42	غير موجود	40	0	40	0	21
بلدية الخليل	0	0	71	100	0	0	60	0	24
بلدية عصيره	0	40	57	100	0	0	0	0	20
بلدية ميثلون	0	40	57	100	100	0	80	0	40
بلدية خان يونس	60	20	86	100	0	40	60	0	39
بلدية رفح	0	0	86	غير موجود	50	100	100	0	44
معدل الدقة في مقومات النظام لهيئات الحكم المحلي/ نسبة مئوية	40	41	67	*	41	30	60	9	40

يلاحظ أن عوامل الضعف في مقومات نظام الرقابة الداخلية شملت: الهيكل التنظيمي، توصيف دقيق للوظائف، تطوير للموارد البشرية، تقييم الأداء الفعلي، وحدة رقابة داخلية سليمة.



رسم بياني رقم (15) معدل دقة مقومات نظام التدقيق و الرقابة الداخلية لهيئات الحكم المحلي  
مقارنة مع الهدف المنشود



- 1- هيكل تنظيمي سليم 2- توصيف دقيق للوظائف 3- نظام محاسبي متكامل 4- تطوير
- للموارد البشرية 5- تقييم الأداء الفعلي 6- الفصل في الواجبات 7- وحدة رقابة داخلية سليمة
- 8- تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية.

## ثامناً: الهيئات والمنظمات الأهلية:

تعتبر المنظمات الأهلية رأس مال اجتماعي تراكم عبر سنوات طويلة يجب المحافظة عليها وتعزيز الشفافية في عملها، حيث تعتبر مركز استقطاب للمساعدات المالية والعينية للشعب الفلسطيني، وتلعب دوراً في توجه المساعدات للشعب الفلسطيني ضمن اختصاصها بجانب مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، مما يستلزم ممارسة الشفافية والمساءلة والمحاسبة في عملها، وجعلها أقدر على رسم وتنفيذ سياسات تنموية فاعلة.

بلغ عدد الهيئات والمنظمات الأهلية التي تم فحص نظام التدقيق والرقابة الداخلية لها 16 مؤسسة، حيث تعتبر نتيجة التقييم مؤشراً مهماً على مدى التزام المؤسسات الفلسطينية بتطبيق القوانين والأنظمة بشفافية، وهذا ما ينطبق أيضاً على مقدمي المساعدات الخارجية للمؤسسات الفلسطينية. وهذا يتجسد بشكل واضح في مدى وجود وتقديم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المنظمات الأهلية.

إلا أن نتيجة تقييم نظام التدقيق والرقابة في هذه المؤسسات لم تختلف عنه في البلديات والوزارات حيث كانت أغلبها غير مرضية، وقد توزعت نتيجة التقييم كما تظهر في الجدول رقم (16).

### الجدول (17) تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية ووحدة الرقابة في المؤسسات الأهلية:

التقييم العام للنظام والوحدة		
تقييم الوحدة	تقييم النظام	الإدارة
ضعيف	جيد	جمعية الإغاثة الزراعية / رام الله
غير موجود	جيد	الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة " أمان "
غير موجود	جيد	جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني/ رام الله
غير موجود	متوسط	جمعية أصدقاء المريض الخيرية / جنين
غير موجود	متوسط	جمعية الإغاثة الطبية الفلسطينية / رام الله
ضعيف	ضعيف	المستشفى الإنجيلي العربي/ نابلس
غير موجود	ضعيف	الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
غير موجود	ضعيف	جمعية النجدة الاجتماعية

غير موجود	ضعيف	جمعية التضامن الخيرية الإسلامية / نابلس
غير موجود	ضعيف	جمعية نور المعرفة الاجتماعية
غير موجود	ضعيف	جمعية أصدقاء المريض الخيرية / نابلس
غير موجود	ضعيف	الاتحاد النسائي العربي
غير موجود	ضعيف	جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني / نابلس
غير موجود	ضعيف	جمعية الوداد للتأهيل المجتمعي
غير موجود	ضعيف	جمعية الصلاح الإسلامية
غير موجود	ضعيف	المركز الفلسطيني لأبحاث الطاقة والبيئة / نابلس

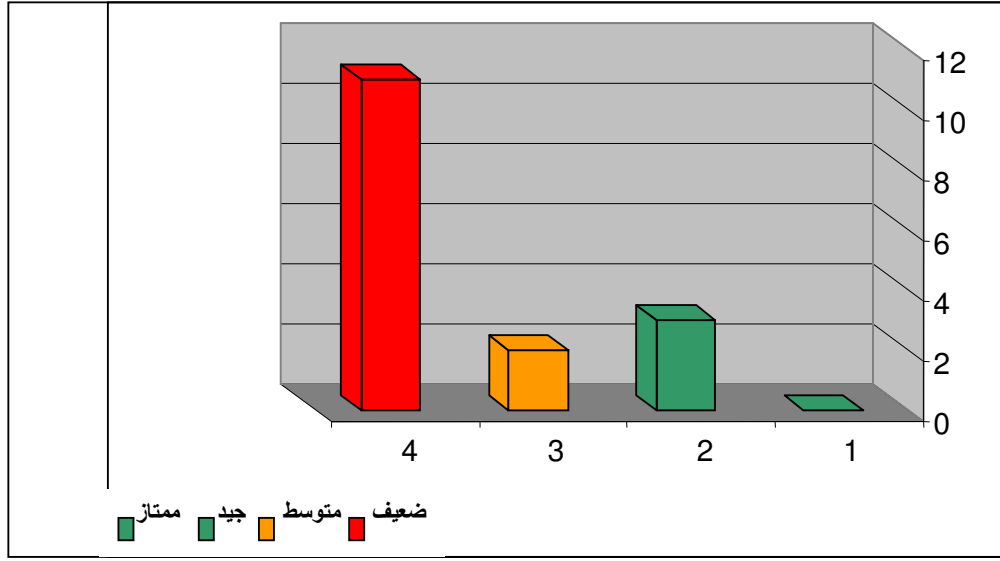
حيث أظهرت النتائج أن المؤسسات قيد الدراسة لم تحصل واحدة منها على تقييم ممتاز، في حين حصلت 19% على تقدير جيد و 13% متوسط و 69% ضعيف.

أما وحدة الرقابة الداخلية فكانت الغائب الأكبر عن المؤسسات بنسبة 87% والباقي 13% موجودة ولكنها ضعيفة كما يتبين في الجدول رقم (18).

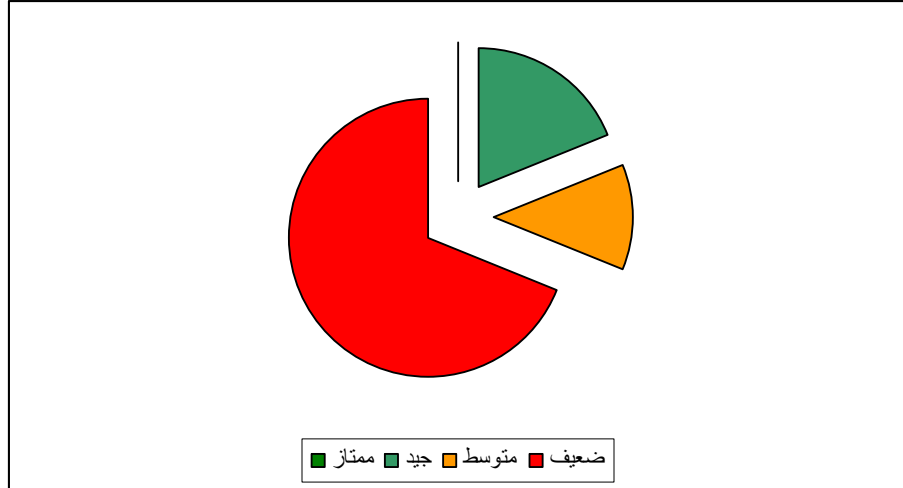
الجدول رقم (18) توزيع تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية، وحدة الرقابة للهيئات والمنظمات الأهلية:

الهيئات والمنظمات الأهلية				
التقييم	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في النظام	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في وحدة الرقابة الداخلية	نسبة التقييم للنظام	نسبة التقييم للوحدة
ممتاز	0	0	0	0
جيد	3	0	19	0
متوسط	2	0	12	0
ضعيف	11	2	69	13
غير موجود	0	14	0	87
<b>المجموع</b>	<b>16</b>	<b>16</b>		

الشكل البياني رقم (16) نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات والمنظمات الأهلية



الشكل البياني رقم (17) توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات والمنظمات الأهلية:



أما بخصوص العوامل المشتركة التي جمعت بين جميع المنظمات الأهلية والاتحادات والجمعيات التي قيم نظامها بضعيف كانت كما يوضح الجدول رقم (19) على النحو التالي:

- لا يوجد هيكل تنظيمي معتمد.
- لا يوجد توصيف دقيق للوظائف.
- لا يتم إجراء جرد دوري ومفاجئ على العهد المالية.

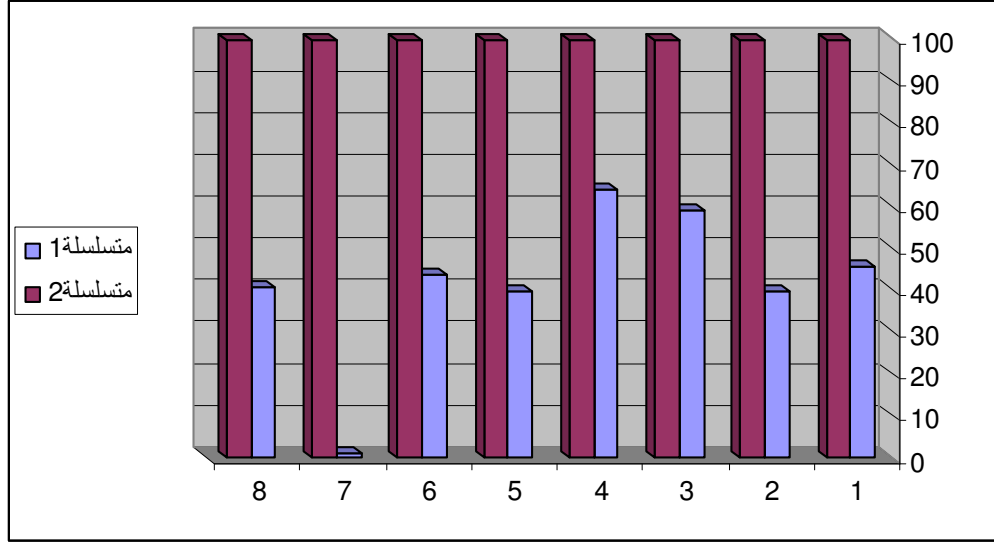
- عدم وجود أسس ومعايير لتقييم الأداء.
- لا يوجد وحدة رقابة داخلية.

**جدول رقم (19) درجة الثقة في مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمنظمات الأهلية والاتحادات والجمعيات:**

الجمعية	هيكل تنظيمي سليم	توصيف دقيق للوظائف	نظام محاسبي متكامل	نظام محوسب	تطوير للموارد البشرية	تقييم الأداء الفعلي	الفصل في الواجبات	وحدة رقابة داخلية سليمة	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية
جمعية الإغاثة الزراعية/ رام الله	100	100	85	100	100	80	60	20	73
الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"	100	100	85	100	100	100	100	0	75
جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني/رام الله	100	100	71	100	100	100	100	0	73
جمعية أصدقاء المريض الخيرية/ جنين	60	80	85	100	100	0	60	0	53
جمعية الإغاثة الطبية الفلسطينية/ رام الله	100	100	85	100	100	40	100	0	68
المستشفى الإنجيلي العربي/ نابلس	0	0	14	غ	0	0	0	0	2
الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين	0	0	0	100	100	0	0	0	18
جمعية النجدة الاجتماعية	100	0	71	100	40	40	100	0	48
جمعية التضامن الخيرية الإسلامية/ نابلس	0	0	42	غير موجود	100	80	0	0	28
جمعية نور المعرفة	80	0	57	100	40	20	0	0	31
جمعية أصدقاء المريض الخيرية/ نابلس	0	20	57	100	0	0	40	0	22
الاتحاد النسائي العربي	20	0	14	غير موجود	0	0	0	0	5
جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني/ نابلس	0	20	42	100	60	0	40	0	24
جمعية الوداد للتأهيل المجتمعي	60	60	86	100	40	60	0	0	44
جمعية الصلاح الإسلامية	20	20	71	100	40	40	40	0	36
المركز الفلسطيني لأبحاث الطاقة	0	40	71	100	100	80	60	0	48

									والبيئة / نابلس
41	1	44	40	64	*	59	40	46	معدل الدقة في مقومات النظام لهيئات الحكم المحلي/ نسبة مئوية

رسم بياني رقم (18) معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية مقارنة مع الهدف المنشود



- 1- هيكل تنظيمي سليم
- 2- توصيف دقيق للوظائف
- 3- نظام محاسبي متكامل
- 4- تطوير للموارد البشرية
- 5- تقييم الأداء الفعلي
- 6- الفصل في الواجبات
- 7- وحدة رقابة داخلية سليمة
- 8- تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية.

## تاسعاً: الهيئات والمؤسسات العامة والصناديق:

بلغ عدد الوحدات الإدارية التي تم فحصها ضمن هذا القطاع عشر وحدات وقد توزعت نتائج التقييم حسب الجدول رقم (20).

جدول رقم (20) تقييم مقومات نظام التدقيق و الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة والصناديق:

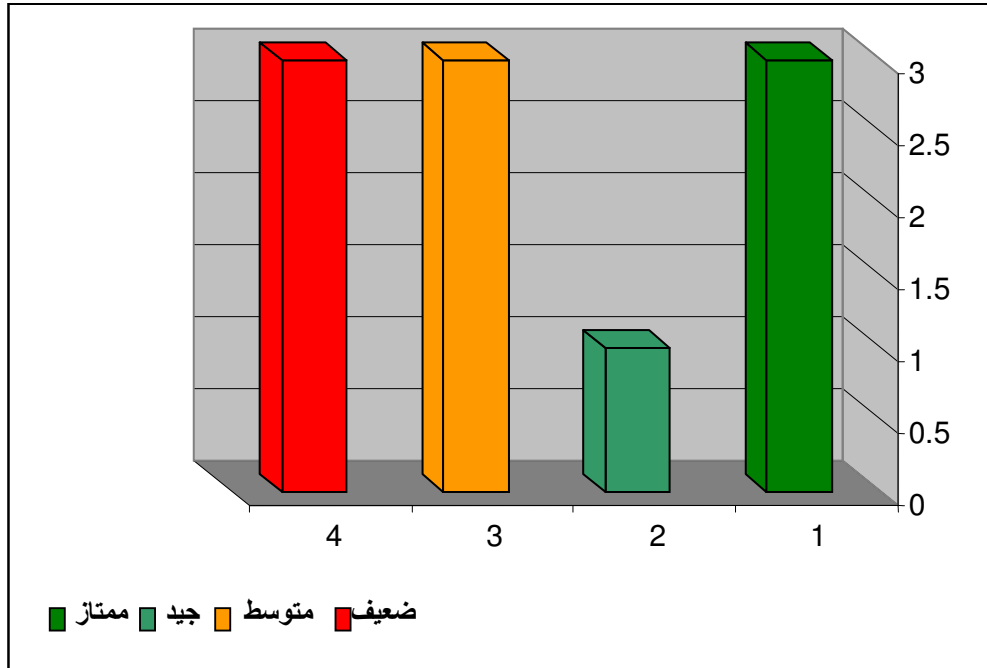
التقييم العام للنظام والوحدة		
تقييم الوحدة	تقييم النظام	الإدارة
ممتاز	ممتاز	جهاز الإحصاء الفلسطيني
ممتاز	ممتاز	سلطة النقد
ضعيف	ممتاز	هيئة سوق رأس المال
ممتاز	جيد	الهيئة العامة للتأمين والمعاشات
غير موجود	متوسط	سلطة المياه الفلسطينية / رام الله
ضعيف	متوسط	مؤسسة المواصفات والمقاييس
جيد	متوسط	ديوان الموظفين العام
غير موجود	ضعيف	صندوق الاستثمار الفلسطيني
غير موجود	ضعيف	الهيئة العامة للبتروول
غير موجود	ضعيف	وكالة الأنباء الفلسطينية وفا

وقد كانت نتيجة التقييم لدرجة الثقة في النظام أفضل نسبة تم الحصول عليها كمجموعة، حيث كانت نسبة الحصول على تقييم ممتاز 30%.

- والجدول رقم (21) تقييم نظام الرقابة الداخلية بشكل عام، بالإضافة إلى تقييم وحدة الرقابة للهيئات والمؤسسات العامة والصناديق التي تم فحص نظام الرقابة الداخلية فيها:

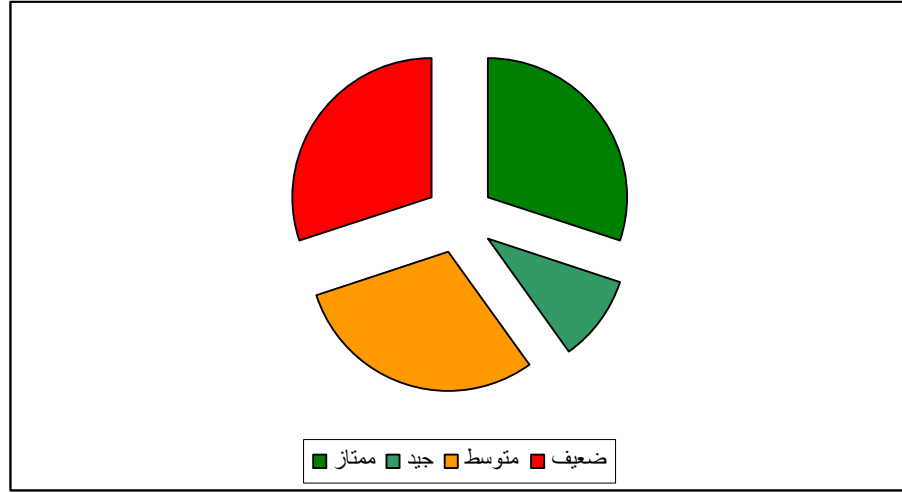
التقييم	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في النظام	عدد الوحدات التي حصلت على التقييم في وحدة الرقابة الداخلية	نسبة التقييم للنظام	نسبة التقييم للوحدة
ممتاز	3	3	30	30
جيد	1	1	10	10
متوسط	3	0	30	0
ضعيف	3	2	30	20
غير موجود	0	4	0	40
المجموع	10	10		

والرسم البياني رقم (19) توزيع نتائج تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات والمؤسسات العامة والصناديق





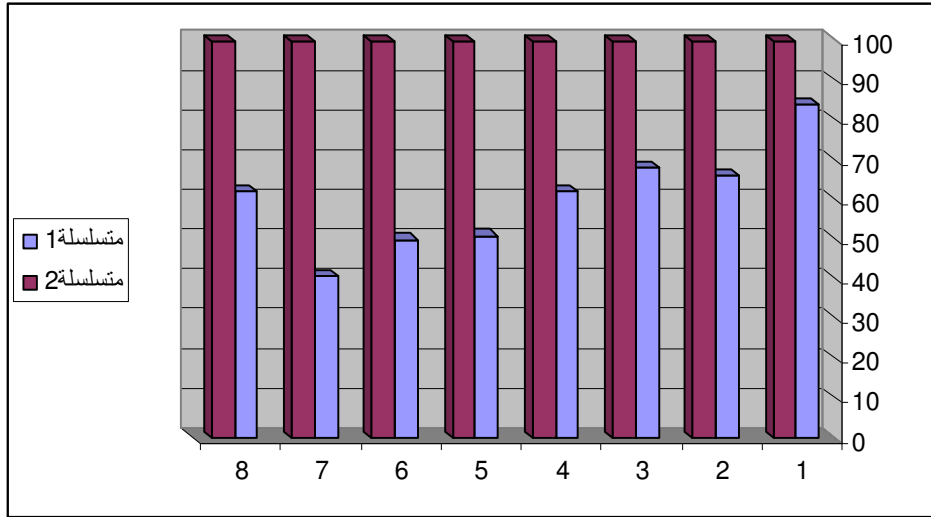
والرسم البياني رقم (20) توزيع نسب تقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية للهيئات والمؤسسات العامة والصناديق



جدول رقم ( 22 ) معدل الدقة في مقومات نظام الرقابة الداخلية للهيئات العامة والصناديق:

الوحدة	هيكل تنظيمي سليم	توصيف دقيق للوظائف	نظام محاسبي متكامل	نظام محوسب	تطوير للموارد البشرية	تقييم الأداء الفعلي	الفصل في الواجبات	وحدة رقابة داخلية سليمة	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية
جهاز الإحصاء الفلسطيني	100	100	100	100	100	100	100	100	100
سلطة النقد	100	60	85	100	50	0	100	80	94
هيئة سوق رأس المال	100	100	85	غ	100	100	100	40	83
الهيئة العامة للتأمين والمعاشات	80	80	57	83	70	70	80	80	74
سلطة المياه الفلسطينية/ رام الله	80	100	85	100	100	100	0	0	62
مؤسسة المواصفات والمقاييس	100	60	85	غ	100	0	40	40	60
ديوان الموظفين العام	100	60	71	100	0	0	0	70	57
صندوق الاستثمار الفلسطيني	80	40	57	100	0	60	80	0	44
الهيئة العامة للبتروول	0	40	42	غ	0	0	0	0	11
وكالة الأنباء الفلسطينية وفا	100	20	14	غ	100	80	0	0	38
معدل الدقة في مقومات النظام للهيئات العامة والصناديق	84	66	68	**	62	51	50	41	62

رسم بياني رقم ( 21 ) معدل دقة مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية مقارنة مع الهدف المنشود



1- هيكل تنظيمي سليم 2- توصيف دقيق للوظائف 3- نظام محاسبي متكامل 4- تطوير للموارد البشرية 5- تقييم الأداء الفعلي 6- الفصل في الواجبات 7- وحدة رقابة داخلية سليمة 8- تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية

من الجدول رقم (22) يلاحظ النقاط المشتركة للهيئات والمؤسسات العامة والصناديق التي

حصلت على تقدير ممتاز في تقييم نظام الرقابة والتدقيق الداخلي هي:

- يوجد هيكل تنظيمي معتمد من الجهات ذات الاختصاص.
- يوجد تحديد واضح للواجبات.
- لا يوجد تعارض وتداخل للمسؤوليات الوظيفية المتشابهة.
- هنالك تسلسل سليم للاختصاصات.
- يتم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب بناء على توصيف دقيق ومعتمد للوظائف.
- توجد أدلة إجراءات موثقة.
- هنالك مجموعة متكاملة من الدفاتر والمستندات.
- يوجد دليل حسابات.
- توجد دورة مستنديه محكمة.
- توجد تقارير مالية.
- يتم اعتماد الأصول العلمية في إعداد الموازنات.
- يتم إجراء جرد دوري ومفاجئ على العهد المالية.
- يتم إخضاع الكادر لدورات داخلية وخارجية.
- يوجد آلية للتدريب أثناء العمل.
- توجد جميع مقومات تقييم الأداء الفعلي.
- يتم التأكد من عدم قيام موظف واحد بعمليتين مما يلي (الترخيص بالعملية - التسجيل - التنفيذ).
- ترتبط وحدة الرقابة الداخلية بالمستويات العليا.
- يوجد وصف وظيفي دقيق لوحدة الرقابة الداخلية.
- يتم إعداد التقارير الرقابية والالتزام بها.
- يوجد لدى الوحدة مراجع في الرقابة الداخلية.

## عاشراً: ديوان الرقابة المالية والإدارية:

### 1) الديوان في سطور:

- أنشئ الديوان بالقانون رقم 17 لسنة 1995، والقرار الرئاسي رقم 22 لسنة 1994، تحت اسم هيئة الرقابة العامة، حيث كانت تتبع لرئيس السلطة الوطنية مباشرة.
- تم تغيير الاسم إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد صدور واعتماد القانون الخاص بالديوان رقم 15 لسنة 2004 (بتاريخ 2004/4/14).
- بتاريخ 2005/7/31 تم إصدار مرسوم رئاسي بإنشاء الديوان وفقاً للقانون، ويقتضي بأن تؤول ممتلكات وموظفو هيئة الرقابة العامة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- المقر الرئيسي للديوان القدس الشريف، ويوجد مقران مؤقتان في كل من مدينتي رام الله وغزة.

### - رؤساء الديوان :

- ❖ معالي الدكتور/ محمود فريد أبو الرب، الرئيس الحالي لديوان الرقابة المالية والإدارية، عين بتاريخ 2006./2/4
- ❖ معالي السيد جرار نعمان القدوة، شغل منصب رئيس هيئة الرقابة العامة للفترة من 1995 إلى شباط-2006.
- ❖ المرحوم معالي السيد عبد الكريم العلكوك الرئيس الأول لهيئة الرقابة العامة للفترة من 1994 إلى نيسان-1995.

### 2) هدف التدقيق والرقابة:

- ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.
- التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
- مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام، وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

### (3) رسالة الديوان:

يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية الفلسطينية 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 في حدودها، وأنه يمارس باقتصاد وكفاءة وفعالية.

### (4) رؤية الديوان:

الرقى بالشعب العربي الفلسطيني من الاعتماد على المساعدات الخارجية إلى الاعتماد على الذات.

### (5) القيم الجوهرية للديوان

* المهنية	* الاستقلالية	* الشفافية
* التعاون	* الأمانة	* المصداقية
* الاكتشاف	* الابتكار	* الإبداع
		* التجديد

### (6) الجهات الخاضعة لرقابة الديوان:

- 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.
- قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية.
- 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.

## 7) واقع نظام التدقيق والرقابة الداخلية في الديوان:

تم إسقاط مقومات نظام التدقيق والرقابة الداخلية أعلاه على واقع الديوان في فلسطين حيث أصدر معالي رئيس الديوان فور توليه منصبه قرارا بتشكيل لجنة لدراسة وتقييم نظام الرقابة الداخلية في الديوان، وقد كانت نتيجة التقييم لدرجة الثقة في نظام الرقابة الداخلية ضعيف مطلع العام 2006 كما في الجدول رقم (23).

### جدول رقم (23)

#### تقييم مقومات نظام الرقابة الداخلية في ديوان الرقابة

هيكل تنظيمي سليم %	توصيف دقيق للوظائف %	نظام محاسبي متكامل %	نظام محوسب %	تطوير للموارد البشرية %	تقييم الأداء الفعلي %	الفصل في الواجبات %	وحدة رقابة داخلية سليمة %	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية %
0	0	80	0	40	0	0	0	19

إن ضعف نظام التدقيق والرقابة الداخلية في الديوان يعود إلى عدم وجود هيكل تنظيمي معتمد، وعدم وجود توصيف دقيق للوظائف، والافتقار إلى نظام مالي محوسب، وغياب أسس تقييم الأداء، وعدم تطوير الموارد البشرية، وعدم الفصل في الواجبات، وغياب وحدة الرقابة الداخلية.

وبعد استخلاص العبر من نقاط ضعف نظام التدقيق والرقابة الداخلية في الديوان، عمل على تصويبها على مدار العام بجهود ذاتية لكادر الديوان. وفي مطلع العام 2007 أعيد تقييم النظام حيث ارتقى مستوى الثقة فيه إلى متوسط كما هو مبين في الجدول رقم (24).

### جدول رقم (24)

#### تقييم مقومات نظام الرقابة الداخلية في ديوان الرقابة

هيكل تنظيمي سليم %	توصيف دقيق للوظائف %	نظام محاسبي متكامل %	نظام محوسب %	تطوير للموارد البشرية %	تقييم الأداء الفعلي %	الفصل في الواجبات %	وحدة رقابة داخلية سليمة %	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية %
80	80	85	0	40	60	40	60	64

وتعود أسباب تحسن درجة الثقة في نظام التدقيق والرقابة الداخلية في الديوان من ضعيف إلى متوسط للأسباب التالية:

- إعداد هيكل تنظيمي.
- وضع توصيف للوظائف.
- إنشاء وحدة رقابة داخلية.
- الرقي في تقييم الأداء.
- إعداد خطة لتطوير الموارد البشرية.
- وضع خطة استراتيجية وخطة عمل سنوية وخطط عمل فرعية للإدارات.

**أما أسباب ضعف نظام التدقيق والرقابة الداخلية في الديوان فتعود إلى ما يلي:**

- عدم اعتماد الهيكلية من المجلس التشريعي المودعة لدى المجلس منذ 9/6-2006.
- عدم إجراء جرد دوري ومفاجئ على العهد المالية.
- عدم وجود آلية للتدريب أثناء العمل.
- عدم الفصل ما بين التخطيط والتنفيذ والإشراف للعمليات المختلفة.
- عدم تناسب حجم وحدة الرقابة الداخلية من حيث العدد مع حجم العمل في الديوان.
- عدم تغطية وحدة الرقابة الداخلية لجميع نشاط المؤسسة.
- عدم وجود مؤشرات لتقييم الأداء لجميع المستويات.
- عدم وجود تقييم فعلي للأداء في ضوء المؤشرات.

وفي حالة إقرار الهيكل التنظيمي للديوان من المجلس التشريعي، واعتماد موازنته التقديرية للعام 2007 دون تعديلات جوهرية، وتوفر الاعتمادات المالية للوظائف المطلوبة، فإن درجة الثقة في نظام التدقيق والرقابة الداخلية للديوان سترقى إلى درجة ممتاز مع نهاية العام 2007، بشرط توفر الإرادة السياسية الصادقة عند أصحاب القرار بتنفيذ دور الديوان وقانونه.

## **(8) معوقات العمل:**

عند مقارنة وضع وإمكانيات الديوان بمتطلبات (انتوساي) المتعلقة بالقواعد الميدانية الخاصة بإعداد التقارير الموضوعية باقتصاد وكفاءة وفعالية، يلاحظ أن الموارد البشرية العاملة في الديوان تعد أهم موجوداته، وهي المورد الوحيد الذي لم يستهلك بعد على الرغم من معاناتها من صعوبات ومشاكل جمة في ظل غياب الإرادة السياسية الصادقة لتنفيذ دور الديوان وقانونه والتي تتمثل فيما يلي:-

## أ- عدم حصول معظم الموظفين على حقوقهم الإدارية والمالية المشروعة:

عند مقارنة موظفي الديوان بموظفي الوزارات الأخرى، ودراسة الدرجات التي حصلوا عليها مقارنة بتواريخ تعيينهم والثقل الملقى على عاتقهم، يلاحظ أن معظم موظفي الديوان لم يطرأ أي تعديل على وضعهم الوظيفي منذ عشر سنوات، وهذا يشير إلى وجود سياسة تمييز سلبية تجاه الديوان وتشريع الظلم الواقع على الموظفين بشكل مباشر.

## ب - قلة الموارد البشرية:

يعمل في الديوان 127 موظفاً، 30 منهم في المحافظات الشمالية و 97 في المحافظات الجنوبية وعند إعداد هذا التقرير كان 22 موظفاً يعملون في المحافظات الشمالية في مجال الرقابة والتدقيق، حيث يقع على عاتقهم جميعاً متطلبات التدقيق في مراحله الثلاث: من تخطيط، وتنفيذ، ومتابعة مع الجهات المعنية، ويعمل في المحافظات الجنوبية 97 موظف منهم 73 مفتشاً. وحسب الخطة الإستراتيجية والسنوية للعام 2007، وخطط الإدارات العامة، فقد قدرت احتياجات الديوان من القوى البشرية لكي يستطيع القيام بالمهام الملقى على عاتقه حسب القانون بحوالي 370 موظف.

وإذا قورن الديوان مع ديوان المحاسبة الأردني والكويتي كبلدان عربية مماثلة فإن عدد موظفي الديوان الأردني 600 موظف، في حين عدد موظفي ديوان المحاسبة الكويتي 700 موظف.

## ج - الغياب الطويل لنظام تدريب وتأهيل الموظفين:

حيث عانى موظفو الديوان من ضعف سياسات وبرامج التدريب حتى بداية العام 2006، وكانت الدورات التي خضع لها موظفو الديوان قليلة نسبة إلى عدد سنوات الخدمة ومتطلبات العمل الرقابي، وتتم بشكل غير مدروس، وبعد عام 2006 تم وضع خطط وسياسات للتدريب لكن الإمكانيات المادية وقرارات مجلس الوزراء تشكل عائقاً أمام التنفيذ.

## د - ضعف البنية التحتية في الديوان ويظهر ذلك فيما يلي:

1. عدم كفاية أجهزة الحاسوب لمتطلبات العمل، وقدم الشبكة في مقر غزة، وغياب الربط الإلكتروني بين مقرّي الديوان.
2. عدم وجود نظام محوسب للعمل، وشبكة حاسوب يمكن الاعتماد عليها.



3. عدم وجود مكتبة للديوان منسجمة مع احتياجات ومتطلبات عمل الديوان.
4. عدم كفاية وصلاحيات الأثاث بشكل عام.
5. ضعف الإمكانيات المادية للعام 2006 وحتى إعداد هذا التقرير.
6. عدم وجود هيكل تنظيمي للديوان سابقاً، وعدم إقرار الهيكل المقترح من المجلس التشريعي حالياً.
7. شح مصادر التمويل.
8. عدم إقرار الموازنة التقديرية للعام 2006 وللعام 2007، وتخفيضها من قبل الحكومة العاشرة بنسبة 78.4%.
9. غياب العلاقات الوثيقة مع معظم الأجهزة والمنظمات العربية والأجنبية والدولية النظيرة.

هـ- ضعف الحوافز أو التسهيلات التي تشجع الموظف على الاشتراك في المنظمات والاتحادات ذات الاختصاص.

و- عدم التزام الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتزاماتها تجاه الديوان، لكي يقوم بمباشرة أعماله، بما فيها عدم السماح للديوان بالتدقيق: مثل وزارة الصحة في غزة ممثلة في الدكتور باسم نعيم، مؤسسة مفتاح ممثلة بالسيدة حنان عشاوي، المجلس التشريعي في غزة ممثلاً بمعالي الدكتور أحمد بحر، رئيس المجلس التشريعي بالإجابة.

ع - الاحتلال وسياساته التي جعلت من الصعب التواصل ما بين شقي الوطن وما بين المحافظات

ي - عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والأمني:

تفتقر أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الاستقرار السياسي والاقتصادي والأمني الذي يعتبر احد أهم شروط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية مما جعل تحقيق رسالة الديوان بالتحقق من مدى الالتزام بتطبيق الأنظمة سارية المفعول أمراً صعباً للغاية.

- آفاق المستقبل:

إن الحديث حول معوقات العمل الرقابي يتطلب اعتماد أسس علمية يمكن القياس عليها، وقد حددت المنظمة العالمية لأجهزة الرقابة العليا (انوساي) قواعد عامة للرقابة المالية الحكومية،

واعتبرتها مقومات أساسية لنجاح أجهزة التدقيق والرقابة في تحقيق مهامها وقد جاء على سبيل المثال في الفصل الثاني من القواعد العامة للرقابة المالية (انتوساي)، والتي تبين مؤهلات المراقب المالي أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، حتى يصبح قادراً على تنفيذ مهامه المتعلقة بالقواعد الميدانية الخاصة بإعداد التقارير بموضوعية واقتصاد وكفاءة وفاعلية، وتتمثل هذه القواعد بما يلي:

1- الاستقلالية: (يجب أن تكون هيئة الرقابة المالية والمراقب المالي سواء كانا حكوميين أو عامين متمتعين بالحرية من حيث الواقع والمظهر، تجاه أي مساس شخصي أو خارجي أو تنظيمي باستقلالهما) (المادة 50).

تأتى الدعوة والتركيز على استقلال أجهزة الرقابة بجميع مواردها المادية، لكي تكون قراراتها، وتوصياتها، والنتائج التي تتوصل إليها محايدة. وينظر إليها أنها محايدة من قبل الطرف الثالث حسن الإطلاع، ويعتبر تمتع رئيس الديوان بالسلطات المخولة لوزير المالية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الديوان وفي تنظيمه وإدارة أعماله، وتمتع رئيس الديوان بالسلطات المخولة لرئيس ديوان الموظفين وذلك بالنسبة للديوان والعاملين فيه.

2- إن المراقب المالي والهيئة العليا للرقابة يجب أن يكون لديهما الأهلية والكفاءة المطلوبة (مادة - 1/ 52).

3- يجب تنمية العاملين في الهيئة العليا للرقابة وتدريبهم لتمكينهم من أداء واجباتهم بفعالية وتحديد الأساس الذي يعتمد عليه في دفع المراقبين الماليين وغيرهم من الموظفين إلى الأمام (مادة 52/ ب).

4- إعداد الكتيبات وغيرها من التوجيهات والتعليمات المكتوبة بشأن القيام بأعمال الرقابة (مادة 52 / ج).

5- دعم المهارات والخبرة المتاحة ضمن الهيئة العليا للرقابة المالية، وتحديد المهارات غير المتوفرة وتخصيص عدد كافي من الأفراد من أجل القيام بالرقابة (مادة 52 / د).

6- إن الجانب الحساس في العلاقات ما بين الهيئة العليا للرقابة والسلطة التنفيذية يتعلق بتوفير الموارد المادية لهذه الهيئة لأن الدعم الفعال للمساعدة العامة يتطلب أن تزود الهيئة بالموارد المادية الكافية لتمكينها من القيام بمسؤوليتها بطريقة معقولة (مادة 68).

7- يجب على الهيئة العليا للرقابة المالية أن تزود نفسها بمدى كامل من مناهج الرقابة المالية الحديثة ومنها التقنيات المستندة إلى نظم المعلومات المؤتمتة (مادة 86).

8- يجب على الهيئة العليا للرقابة المالية تشجيع الموظفين على أن يصبحوا أعضاء في مؤسسات مهنية ذات الاختصاص (مادة 105).

إن تنفيذ ما جاء في متطلبات (انتوساي) للقيام بأعمال التدقيق المالي والرقابة بحاجة إلى إدارة الديوان بالأهداف، وإعادة بنائه ومأسسة عملة وفق متطلبات الحوكمة في بناء المؤسسات من جهة، وتوفير الإرادة السياسية الصادقة عند أصحاب القرار السياسي والتشريعي في تفعيل دور الديوان وقانونه من جهة ثانية.

## حادي عشر: النتائج:

اتسم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المؤسسات التي خضعت للتقييم بالضعف العام حيث بلغت نسبة الضعيف منها 52.1% وهذا مؤشر خطير على ما آلت إليه المؤسسات، أما باقي المؤسسات فقد حصلت 30.9% منها على متوسط، 10.6% جيد، 6.4% ممتاز.

الجدول رقم (25) النسب الإجمالية لدرجة الثقة في المؤسسات موضوع الدراسة

النسبة	العدد	درجة الثقة
6.4	6	ممتاز
10.6	10	جيد
30.9	29	متوسط
52.1	49	ضعيف

وقد اختلفت نقاط الضعف من قطاع إلى آخر رغم وجود نقاط مشتركة، حيث لوحظ أن هناك ضعف في جميع مقومات نظام الرقابة الداخلية بديوان الرئاسة باستثناء وجود نظام محوسب ونظام محاسبي متكامل، بينما تركزت نقاط الضعف في تقييم نظام الرقابة الداخلية في المجلس التشريعي على عدم وجود توصيف دقيق للوظائف وعدم تقييم الأداء الفعلي، أما في السلطة القضائية والنيابة العامة فقد شملت نقاط الضعف جميع مقومات نظام الرقابة والتدقيق الداخلي، وفي مجلس الوزراء فقد تركزت نقاط الضعف في عدم تطوير الموارد البشرية، وعدم وجود وحدة رقابة داخلية سليمة، عدم تقييم الأداء الفعلي، أما في قوات الأمن والشرطة فإن نقاط الضعف كانت في جميع مقومات نظام الرقابة الداخلية.

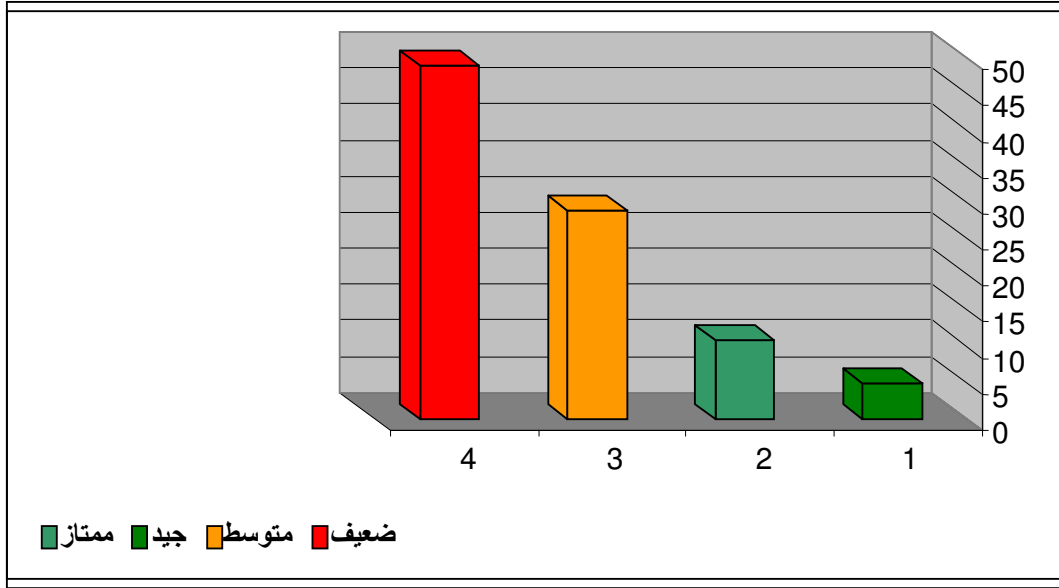
وبالنسبة إلى هيئات الحكم المحلي فإن نقاط الضعف كانت في جميع مقومات نظام الرقابة الداخلية باستثناء وجود نظام محاسبي متكامل.

أما الهيئات والمنظمات الأهلية فإن نقاط الضعف كانت في جميع مقومات نظام الرقابة الداخلية باستثناء وجود نظام محاسبي.

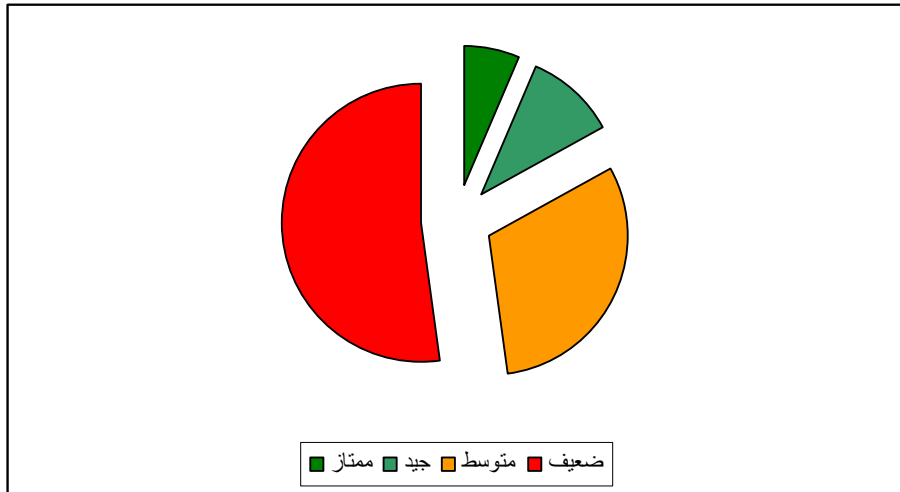
أما الهيئات والمؤسسات العامة فقد تركزت نقاط الضعف في الفصل في الواجبات وعدم وجود وحدة رقابة داخلية.

والرسم البياني التالي يوضح توزيع درجات الوثوق في نظام الرقابة الداخلية.

رسم بياني رقم (22) توزيع نتائج درجة الثقة الإجمالية في نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمؤسسات قيد الدراسة:



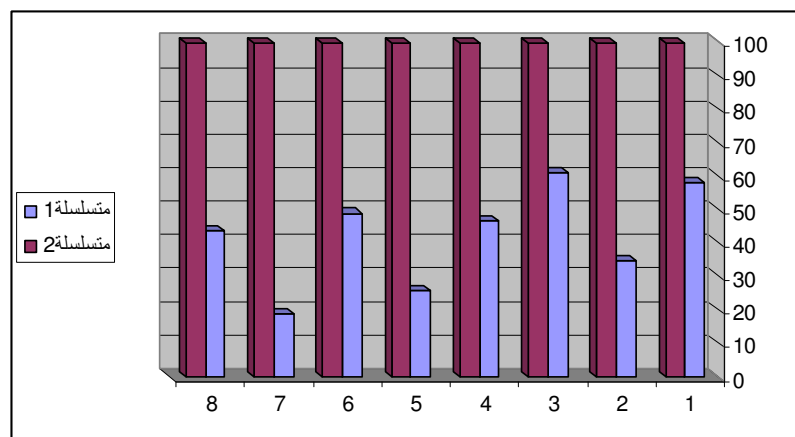
رسم بياني رقم (23) توزيع نسب درجة الثقة الإجمالية في نظام التدقيق والرقابة الداخلية للمؤسسات قيد الدراسة:



جدول رقم (26) النتائج التفصيلية لتقييم نظام التدقيق والرقابة الداخلية في المؤسسات قيد الدراسة:

اسم القطاع	هيكل تنظيمي سليم %	توصيف دقيق للوظائف %	نظام محاسبي متكامل %	نظام محسوب %	تطوير للموارد البشرية %	تقييم الأداء الفعلي %	الفصل في الواجبات %	وحدة رقابة داخلية سليمة %	تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية %
مؤسسة الرئاسة	0	0	71	100	0	0	40	0	22
المجلس التشريعي	80	0	71	100	100	40	100	50	73
السلطة القضائية ودار الفتوى	70	35	71	*	40	20	40	10	40
مجلس الوزراء والوزارات	95	67	75	*	52	28	58	35	63
قوات الأمن والشرطة	47	40	29	*	27	0	22	17	24
هيئات الحكم المحلي	40	41	67	*	41	30	60	9	40
الهيئات والمنظمات الأهلية	46	40	59	*	64	40	44	1	41
المحافظات	63	30	39	*	40	28	25	9	33
الهيئات والمؤسسات العامة والصناديق	84	66	68	**	62	51	50	41	62
معدل الدقة	58	35	61		47	26	49	19	52

رسم بياني رقم (24) لواقع دقة مقومات نظام الرقابة الداخلية مقارنة مع الهدف المنشود



1- هيكل تنظيمي سليم 2- توصيف دقيق للوظائف 3- نظام محاسبي متكامل 4- تطوير للموارد البشرية 5- تقييم الأداء الفعلي 6- الفصل في الواجبات 7- وحدة رقابة داخلية سليمة 8- تقييم عام لنظام الرقابة الداخلية

## ثاني عشر: التوصيات

- وضع إستراتيجية وطنية شاملة لإعادة تقييم وبناء نظام تدقيق ورقابة داخلية عصري وسليم، وفق مراجع فقه الرقابة الداخلية.
- إعادة هيكلة وحدة الرقابة الداخلية في المؤسسات التي حصلت على تقدير متوسط وضعيف.
- وضع وتطوير نظام تدقيق ورقابة داخلي محكم لمؤسسات السلطة الوطنية.
- تعميم تجربة المؤسسات التي حصلت على درجة ممتاز على باقي مؤسسات السلطة الوطنية.
- ينبغي على جميع المؤسسات بناء نظام رقابة داخلي سليم، يرقى إلى درجة ممتاز حتى نهاية العام 2007م.
- ينبغي على المؤسسات ممارسة الإدارة بالأهداف القابلة للقياس، والوصول إلى رقابة الأداء.
- ينبغي على الحكومة أن تستمع إلى صوت الناس، ودوائر الأعمال والاستعانة الصادقة برصيد رأس المال الاجتماعي للمجتمع المحلي.
- عقد مؤتمر لدراسة ومناقشة أهمية وجود نظام تدقيق ورقابة داخلية، ووحدة رقابة في مؤسسات السلطة الوطنية.
- تظافر جهود وسائل الإعلام ومؤسسات القطاع الخاص في دعم دور الديوان وتحقيق ما ورد في هذا التقرير

## المراجع

1. الهيئات العليا للرقابة المالية (انتوساي): قواعد الرقابة المالية.
2. الهيئات العليا للرقابة المالية (انتوساي): إعلان ليما.
3. دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية: استقصاء درجة متانة نظام الرقابة الداخلية.
4. الجهاز المركزي للمحاسبات: دورة في الرقابة الداخلية.
5. ديوان المحاسبة الأردني: دورة في الرقابة الداخلية.
6. ديوان الرقابة المالية والإدارية: دليل تدقيق نظام الرقابة الداخلية.
7. المحكمة الأوروبية للمراقبين الماليين: تنفيذ قواعد الرقابة المالية الصادرة عن المنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية.
8. البنك الدولي للإنشاء والتعمير: الدولة في عالم متغير (تقرير عن التنمية في العام 1997)، مؤشرات مختارة للتنمية الدولية، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر/ القاهرة/ جمهورية مصر العربية.