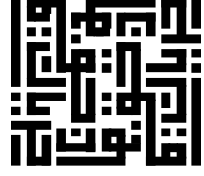


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



تقرير حول

**الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية
في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية
(هيئة الرقابة العامة)**

المحامي

باسم بشناق

سلسلة التقارير القانونية (23)

تقرير حول

**الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية
في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية
(هيئة الرقابة العامة)**

المحامي

باسم بشناق

سلسلة التقارير القانونية (23)

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
حقوق الطبع والنشر محفوظة للهيئة
رام الله - حزيران 2001

عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله
الرمال - مقابل المجلس التشريعي	ش.الإذاعة مجمع مخماس التجاري ط6
خلف بنك فلسطين الدولي	هاتف: 2986958 - 2987536 - 972-2
هاتف: 2836632 - 8- 972-	2960241 - 2960242
972-8-2824438	فاكس: 2987211 - 2 - 972
فاكس: 972-8-2845019	ص.ب. 2264

E-mail: piccr@piccr.org
piccr@palnet.com
piccr-g@palnet.com
Internet: <http://www.piccr.org>

الفهرس

1	مقدمة:
3	المبحث الأول: طبيعة الرقابة المالية
4	أولاً: أنواع الرقابة المالية وأهدافها
8	ثانياً: علاقة الرقابة المالية بالرقابة البرلمانية
13	المبحث الثاني: أجهزة الرقابة المالية
13	أولاً: الأجهزة الداخلية المختصة بالرقابة المالية
20	ثانياً: الأجهزة الخارجية المختصة بالرقابة المالية
43	خاتمة وتوصيات
49	الملحق

مقدمة:

تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية تحديات عديدة، قد تزيد حدتها خلال السنوات المقبلة التي ستشهد تجسيد الدولة الفلسطينية على الأرض، وما يرافق ويتبع ذلك من مهام استكمال مرحلة البناء الوطني الديمقراطي. ولا شك أن السلطة الوطنية استطاعت خلال السنوات السابقة أن تؤسس وتقيم وزارات ومؤسسات للحكم، رغم ما شاب هذه التجربة من بعض السلبيات. ولما كانت سيادة القانون والديمقراطية والشفافية أهدافاً تسعى السلطة الفلسطينية نحوها، فإن الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية بشكل عام، والرقابة المالية بشكل خاص، ضرورة لا غنى عنها.

سنتناول في هذا التقرير أحد أنواع الرقابة، وهي المتعلقة بالنواحي المالية (إدارة الأموال العامة)، وسنتطرق لطبيعة هذا النوع من الرقابة، أهميتها وأهدافها وعلاقتها بالرقابة البرلمانية. ومن ثم سنتطرق للأجهزة الداخلية والخارجية المتخصصة بالرقابة المالية في السلطة الفلسطينية، مع التركيز على الأجهزة الخارجية المتخصصة التي تم إنشائها لهذا الغرض (هيئة الرقابة العامة)، مع توضيح كيفية إنشائها واختصاصاتها ومسؤولياتها الرقابية ووسائل ممارسة هذه الاختصاصات وفق التشريعات والنصوص القانونية التي أنشأتها.

المبحث الأول: طبيعة الرقابة المالية:

تنوعت التعريفات بشأن الرقابة العامة. فقد عرفها احد الخبراء بأنها "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة .. أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها."¹ كما عرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها"². وبشكل عام، يمكننا تعريف الرقابة على أنها الإشراف والفحص والمراجعة من جانب سلطة لها هذا الحق وفق القانون، للتعرف على كيفية سير العمل داخل المؤسسة محل الرقابة، للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المخصصة لها، ومن أن التصرفات تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلاً.

أما الرقابة المالية فيمكن تعريفها بأنها "... الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري"³، أو بأنها "عملية المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف وذلك عن طريق التحقق من التزام الإدارة بالقوانين المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، والتأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانوناً وبما يخدم المصلحة العامة". كما عرفها البعض

¹ شبحا، إبراهيم عبد العزيز، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص 415.

² العطار، فؤاد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 179.

³ القبيلات، حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998 ص 14.

بأنها " الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقتها التصرفات المالية على القوانين والقواعد النافذة"⁴.

هذا وقد حدد المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية المنعقد عام 1977 مفهوم الرقابة المالية على أنها " منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية غير خاضع للسلطة التنفيذية".

أولاً: أنواع الرقابة المالية وأهدافها:

1. أنواع الرقابة المالية

يمكن تقسيم الرقابة المالية من حيث الجهة التي تتولى القيام بها إلى نوعين: أ) الرقابة المالية الخارجية، ب) الرقابة المالية الداخلية.

أ. الرقابة المالية الخارجية

ونقصد بهذا النوع تلك الرقابة التي يشرف عليها جهاز حكومي يتمتع بالاستقلالية التامة عن بقية وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، ويختص بالرقابة على مختلف فروع الجهاز الحكومي وغير الحكومي، وفق النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم عمله وتمنحه هذه

⁴ معهد الإدارة العامة بالرياض، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، 1405هـ، ص 16.

الصلاحيات. وفي ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، تمارس هيئة الرقابة العامة هذا النوع من الرقابة الخارجية.

ومن هنا، يخرج عن نطاق الرقابة المالية الخارجية أجهزة الرقابة التي تكون تابعة لوزارة معينة، عادة ما تكون وزارة المالية. مع أنّ الأجهزة تقوم بمراقبة كافة النشاطات المالية للوزارات والمؤسسات الأخرى، إلا أنها تتبع الجهاز الحكومي وتتلقى تعليماتها من وزير المالية أو الشخص المعين لهذا الغرض.

ب. الرقابة المالية الداخلية

وهي الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الوحدات التابعة لها. بصيغة أخرى، هي رقابة ذاتية تمارسها الوحدات المشكلة لهذا الغرض. فالأجهزة الحكومية مطالبة باحترام مبدأ الشرعية، وهذا يفرض عليها أن تقوم برقابة داخلية لأعمالها، حتى لا تكون عرضه للمساءلة والمحاسبة من قبل جهات رقابية أخرى، كالقضاء والسلطة التشريعية، وذلك عند اكتشاف الأخطاء من قبل الأجهزة المتخصصة بالرقابة الخارجية. لذا تسعى السلطة التنفيذية بكل الوسائل المتاحة لديها لمنع أجهزتها وموظفيها من ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد وحمايتها من الضياع والاختلاس، وذلك عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للتأكد من دقة بياناتها المالية والمحاسبية. وبمقتضى هذه التعليمات الملزمة لجميع الأجهزة الحكومية والموظفين، يمكن حماية الأموال العامة، كما يمكن اكتشاف أية مخالفة أو أي انحراف في وقت مبكر.

ويتركز مفهوم الرقابة الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول " إن إدارة أية منشأة يترتب عليه مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة، وبدرجة عالية من الكفاءة والفتنة بحيث تسمح لها بتخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى"⁵. وتعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها " نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة"⁶. كما عرفها معهد المحاسبين في أمريكا بأنها " الرقابة التي تشمل خطة تنظيمية إدارية وطريقة للتنسيق بالإضافة إلى مجموعة الوسائل التي تتبناها المنشأة لحماية الأصول وكذلك لضمان الدقة الحسابية للمعلومات المحاسبية وبجانب ذلك تهدف إلى الارتقاء بالكفاءة الإنتاجية وإلى متابعة السياسات الإدارية التي تضعها الإدارة والعمل على السير في حدود الخطة المرسومة"⁷.

وتتمتع الرقابة المالية الداخلية بأهمية خاصة لدى المسؤولين في الإدارات الحكومية لأنها تساعدهم في الاعتماد على سلامة ودقة العمليات والأنشطة التي تقوم بتنفيذها المستويات الإدارية المختلفة. وكلما كبر حجم الوحدة الحكومية وتعقد نشاطها كلما ازدادت الحاجة إلى النظام الرقابي الداخلي على الأشخاص المسؤولين عن إدارة هذه الوحدات.

⁵ القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 134.

⁶ المرجع السابق، ص 134.

⁷ معهد الإدارة العامة بالرياض، مرجع سابق، ص 16.

2. أهداف الرقابة المالية

تتلخص أهداف الرقابة المالية في ثلاثة أهداف هي:

أ. هدف سياسي

التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالميزانية، أي استخدام الاعتمادات للاغراض التي خصصت لها، وجباية الإيرادات حسب الأنظمة واللوائح.

ب. هدف مالي

التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات ومراقبة الأداء وفقاً للأهداف الموضوعية، وبالتالي مراقبة الترشيح في الإنفاق.

ج. هدف إداري

التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة، وتصحيح القرارات الإدارية بالشكل الذي يضمن حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط و التنفيذ والمتابعة.

وتتخذ الرقابة المالية عدة أشكال أهمها:

* الرقابة المالية اللاحقة

بدأت الرقابة المالية في كافة النظم المالية والقانونية للدول في مراحلها الأولى كرقابة لاحقة، أي أنها تبدأ بعد التنفيذ بهدف الكشف عن الأخطاء التي وقعت أثناء التنفيذ. إلا أنه يؤخذ على هذه الطريقة أنها تكشف عن الأخطاء في وقت متأخر لا يمكن معه تداركها.

* الرقابة المالية السابقة

وهي عبارة عن مجموعة قواعد تحكم سير النشاط المالي الإداري قبل التنفيذ بما يمنع الخطأ أو التجاوز في الإنفاق قبل حدوثه. وهذه القواعد تعرف باللوائح المالية التي إذا اتبعت بدقة أمكن التأكد من أن العمل المالي صحيح. وهذا الأسلوب يمثل رقابة سابقة على الإيرادات والنفقات العامة في الدولة بما يضمن حسن استغلالها.

* الرقابة المالية المرافقة للتنفيذ

نظراً لتعدد العملية الإدارية واتساع مجال الأعمال الإدارية أصبح من الضروري والواجب التأكد من أن التنفيذ يتم وفقاً للخطة الموضوعة، وذلك من خلال الرقابة المالية المرافقة للتنفيذ.

ثانياً: علاقة الرقابة المالية بالرقابة البرلمانية:

تعني الرقابة البرلمانية بشكل عام تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية، وذلك للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته.⁸ وفي الحالة الفلسطينية يمارس المجلس التشريعي هذا النوع من الرقابة، بصفته البرلمان المنتخب من قبل الشعب في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك بالإضافة لوظيفته الرئيسية في مجال التشريع. وقد حدد القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي أدوات ووسائل الرقابة، والتي تعطي الحق لأعضاء المجلس التشريعي أو لجانه المشكلة لهذا الغرض في محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها. وهذه الآليات

⁸ القبيلات، مرجع سابق، ص 28.

تشمل: حق السؤال والاستجواب، وحق إجراء تحقيق عن طريق تشكيل لجان خاصة لهذا الغرض، وحق إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي، وحق سحب الثقة من الحكومة أو بعض أعضائها، وحق تلقي العرائض والشكاوي من المواطنين.

إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي

الموازنة العامة هي بيان تقديري لما يجوز للحكومة إنفاقه، ولما ينتظر أن تجب عليه خلال سنة ميلادية مقبلة، وهي بذلك تعبر عن خطة الحكومة وبرنامجهما للحكم خلال سنة قادمة⁹. وكما عرفها قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، فإن الموازنة العامة هي "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة"¹⁰. ومع أن إقرار الموازنة العامة يتم عادة بقانون من قبل المجلس التشريعي، إلا أن عملية الإقرار تعتبر أيضاً من أبرز وسائل الرقابة المالية التي يمارسها المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية.

تعتبر الموازنة العامة في غالبية الدول موضوع خلاف بين السلطة التشريعية والحكومة. وهذا ما أدى بالعديد من الفقهاء إلى اعتبار أن إقرارها يعتبر عملاً رقابياً تقوم به السلطة التشريعية. وتستطيع السلطة التشريعية عن طريق إقرار الموازنة العامة، إذا وجدت قصوراً في أداء وزارة أو جهاز معين، اللجوء إلى تقليل الاعتمادات المالية المخصصة

⁹ أبو عماره، محمد علي، القضاء الإداري، الجزء الثالث، 1998، ص 92.

¹⁰ انظر: تعاريف وأحكام عامة، المادة (1) من قانون رقم 17 لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

لهذه الوزارة او تلك. فإذا قامت السلطة التشريعية بإقرار الموازنة العامة، وتم إحالتها للحكومة لتنفيذها، يقع على عاتق السلطة التنفيذية تقديم حساب ختامي لتصرفاتها المالية إلى السلطة التشريعية لمراجعتها والتحقق من سلامتها، وبما يتفق مع الموازنة العامة التي سبق وأن أقرتها.

والحساب الختامي هو "الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي الموحد، ويمثل بياناً لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية".¹¹ فهو بيان بالإيرادات والنفقات التي حصلت فعلاً في سنة مالية منصرفه. ويفرض مشروع القانون الأساسي على السلطة التنفيذية عرض الحساب الختامي للموازنة على المجلس التشريعي. فالمادة (49) منه تنصّ على وجوب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً. وهنا تبرز العلاقة بين الرقابة المالية والرقابة البرلمانية. فالسلطة التشريعية لا تستطيع مراجعة كافة الحسابات المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي حصلت بالدقة الواجبة، لذا تقوم باللجوء إلى هيئات متخصصة خارجية مستقلة، تعهد إليها بمهمة مراجعة هذه الحسابات وتقديم التقارير بشأنها. وعادة ما يكشف عرض الحساب الختامي عن مخالفات من قبل بعض الوزارات قد تؤدي في أسوأ الحالات إلى حجب الثقة عن الوزير المعني أو الحكومة بأكملها.

¹¹ انظر: المادة (1) من قانون رقم 17 لسنة 1998.

وإذا كانت بعض الدول قد نظمت هذه العلاقة في دساتيرها وفي قوانين الهيئات الخارجية المتخصصة بالرقابة المالية، بما يكفل سهولة مساعلة السلطة التنفيذية عن أخطائها وتجاوزاتها المالية، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل قام المشرع الفلسطيني بتنظيم هذه المسألة في مشروع القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية وقانون هيئة الرقابة العامة التي أنشئت لممارسة الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية ؟

هذا ما سيتضح لنا عند استعراضنا للرقابة المالية بواسطة أجهزة متخصصة (هيئة الرقابة العامة) في أراضي السلطة الوطنية، ومقارنتها مع تجارب دول أخرى.

المبحث الثاني: أجهزة الرقابة المالية:

لغرض مراقبة أعمال الإدارة العامة والحفاظ على حسن سيرها، ومراقبة صرف الأموال العامة وكيفية استغلالها، عمدت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إنشاء أجهزة تعمل على مراقبة نشاط السلطة التنفيذية في المجال المالي-الإداري. من هذه الأجهزة ما هو داخلي يتبع الأجهزة الحكومية، ومنها ما هو خارجي يتمتع بالاستقلالية النسبية عن السلطة التنفيذية.

أولاً: الأجهزة الداخلية المختصة بالرقابة المالية:

تقوم الحكومات برقابة ذاتية داخلية على تصرفاتها المالية. بهدف تفادي الوقوع في الأخطاء المالية، فتأمن بذلك عاقبة المساءلة من قبل الأجهزة الخارجية المتخصصة في الرقابة المالية، وبصورة أساسية تأمن مراقبة ومساءلة السلطتين الأخرتين، التشريعية والقضائية.

وقد قامت الأجهزة الحكومية في السلطة الفلسطينية وضمن تشكيلاتها الإدارية بإنشاء دوائر رقابة داخلية تتبع الجهاز الحكومي وتقوم بمراقبة كافة التصرفات المالية. وتمثلت هذه الدوائر في نوعين. الأول: مديرية الرقابة والتدقيق التي تتبع وزارة المالية، ومهمتها بسط رقابتها المالية على كافة الأجهزة الحكومية في السلطة الفلسطينية. والثاني: وحدات الرقابة المالية داخل كل جهاز حكومي، وتكون مهمتها الرقابة المالية على تصرفات الجهاز، وهي تتبع المسؤول الأعلى في هذا الجهاز. فعلى سبيل المثال، إذا كان هذا الجهاز وزارة، يوضع عمل وحدة

الرقابة المالية بنهاية المطاف بين يدي الوزير الذي له حرية التصرف بشأن الأخطاء والتجاوزات المالية التي تحدث في وزارته.

أ. مديرية الرقابة والتدقيق بوزارة المالية¹²

بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أرض الوطن، وتأسيس وزارة المالية إلى جانب العديد من الوزارات والمؤسسات الفلسطينية الأخرى، أنشئت مديرية الرقابة والتدقيق بوزارة المالية بناءً على قرار من وزير المالية بتاريخ 1994/11/6. وتم تحديد مهمة هذه المديرية بمعرفة وضبط نفقات وإيرادات السلطة الفلسطينية. وتقوم مديرية الرقابة والتدقيق بتطبيق القوانين والقواعد المحاسبية المتعارف عليها دولياً، وكذلك التعليمات المالية الصادرة عن وزير المالية. ويرأس هذه المديرية مدير عام يكون مسؤولاً أمام وزير المالية. وتمارس مديرية الرقابة والتدقيق رقابتها على الأجهزة الحكومية عن طريق دائرتين أساسيتين تم تشكيلهما لهذا الغرض وهما: دائرة تدقيق النفقات ودائرة تدقيق الإيرادات، هذا بالإضافة إلى دوائر مساندة أخرى. وتلتزم وزارات السلطة الوطنية بإرسال جميع معاملاتها ومصروفاتها المسددة لمديرية الرقابة والتدقيق لفحصها وتدقيقها.

دائرة تدقيق النفقات

¹² المعلومات الواردة حول مديرية الرقابة والتدقيق ترد نتاج مقابلة تم إجراؤها مع مدير عام المديرية بتاريخ 2001/5/17.

تقوم دائرة تدقيق النفقات بتدقيق كافة نفقات أجهزة ومؤسسات السلطة التنفيذية، دون ان يشمل ذلك نفقات الأجهزة الأمنية ومكتب الرئيس، والرواتب، بشقيها المدني والعسكري.

وتمارس دائرة تدقيق النفقات رقابتها على النحو التالي:

1. تقوم المديرية باستلام نفقات الوزارات والمؤسسات والهيئات بعد الصرف (أي دفعها من الوزارة وتدقيقها ومراجعتها في الوزارة نفسها أصولياً) حسب النظام المعمول به في وزارة المالية.
2. تقوم المديرية باعتماد النفقات المستوفاة أصولياً بعد تدقيقها حسابياً ومستندياً حسب الأصول والنظام والتعليمات المالية وإرجاع المستندات غير القانونية والمخالفة للنظم والتعليمات للوزارات المعنية.
3. تقوم المديرية بتدقيق المستندات والفواتير المقدمة للتدقيق حسب الأنظمة والتعليمات واعتماد المبالغ أصولياً، وكذلك فحص بنود الصرف حسب الأوامر المالية الصادرة للوزارات المعنية وفي حدود المبالغ المخصصة لكل بند على حدة، وإرجاع المستندات التي تزيد عن قيمة البنود المسموح بها إلى الوزارات المعنية.
4. تقوم المديرية بإعداد تقرير شهري يبين المبالغ المعتمدة لكل وزارة أو دائرة أو مؤسسة وإرسالها إلى وزارة المالية.
5. تقوم وزارة المالية بعمل سندات قيد يومية حسب البنود المعتمدة وخصمها من أرصدة الموازنة وفقاً للأمر المالي الصادر لكل وزارة أو للوزارة المعنية بخصمها من السلف المسجلة عليها.

دائرة تدقيق الإيرادات

تقوم دائرة تدقيق الإيرادات بتدقيق إيرادات الوزارات والأجهزة الحكومية في السلطة الفلسطينية (ضرائب، جمارك، رسوم،.. الخ). وتمارس دائرة تدقيق الإيرادات رقابتها على النحو التالي:

1. تدقيق إيصالات وزارة المالية.
2. تدقيق تقارير التحصيل اليومية من الأجهزة الحكومية المختلفة.
3. مطابقة الإيصالات مع تقارير التحصيل اليومي مع "فيش" الإيداع في البنك.
4. مطابقة "فيش" الإيداع مع كشف حساب البنك.
5. القيام بتدوين جميع المخالفات وإخطار الجهات المعنية بذلك.

أهداف مديرية الرقابة والتدقيق

هدف مديرية الرقابة والتدقيق بشكل عام هو الوصول إلى الحقائق وذلك منعاً للتلاعب والاختلاسات والغش، وذلك بالتأكد من سلامة وصحة العمليات المالية والمستندات الداعمة لعمليات الشراء والصرف والنماذج المالية المعتمدة من وزارة المالية. وعلى وجه الخصوص فإن الغرض من التدقيق هو التالي:

1. التحقق من أن الإنفاق يتم وفقاً لما هو مقرر في بنود الموازنة.
2. التحقق من أن الإيرادات حصلت كما هو مقرر لها ووردت إلى خزينة وزارة المالية.
3. التأكد من دقة الفواتير وصحتها وتقرير مدى الاعتماد عليها.
4. اكتشاف ما قد يوجد بالفواتير من أخطاء.
5. تقليل فرص الأخطاء والغش.
6. تشجيع الالتزام بالسياسات والقرارات المالية والإدارية.
7. تطبيق النظم والتعليمات الصادرة عن وزارة المالية.
8. المحافظة على المال العام.
9. عمل دراسة شاملة للنفقات العامة.

وفي حالة اكتشاف تجاوز لأحد البنود يتم إيقاف المعاملة إلى أن يتم معالجة الأمر من خلال دائرة الموازنة في وزارة المالية. أما إذا تم اكتشاف حالات اختلاس فيتم بالتنسيق بين وزير المالية والوزير المختص إحالة الأمر إلى النيابة العامة.

معوقات عمل مديرية الرقابة والتدقيق

1. عدم وجود نظام للتدقيق المالي ينظم عمل وصلاحيات مديرية الرقابة والتدقيق ويفرض التزامات قانونية على الوزارات والمؤسسات الحكومية. إن غياب مثل هذا النظام يفسح المجال في كثير من الأحيان إلى التحايل على مديرية الرقابة والتدقيق عن طريق اختلاق مبررات وذرائع مختلفة.
2. عدم موافاة مديرية الرقابة والتدقيق بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم اعتماد المبالغ المخالفة وبالتالي إلى عدم اقبالها وتراكمها من سنوات سابقة.
3. عدم الرد على ملاحظات مديرية الرقابة والتدقيق أو مراسلتها في كثير من الأحيان، أو التأخر في الرد عليها بغير عذر مقبول.
4. التدخل الدائم للأجهزة الأمنية والعسكرية في شؤون الجمارك، الأمر الذي يؤدي إلى عدم قدرة المديرية على ضبط وضمان توريد جميع الأموال المحصلة إلى الخزينة العامة.
5. عدم خضوع رواتب الموظفين بشقيها المدني والعسكري للرقابة والتدقيق، كذلك لا زال هناك العديد من المؤسسات وصناديق الخزينة التي لا تخضع نفقاتها للرقابة والتدقيق.
6. عملية الرقابة والتدقيق الخاصة بالنفقات تتم بعد الصرف وليس قبله مما يجعل بعض النفقات تصرف بغير حق.

7. عدم وجود نظام الحاسب الآلي بمديرية الرقابة والتدقيق مما يعيق السرعة والدقة في إنجاز العمل.
8. تركيز مديرية الرقابة والتدقيق في رقابتها على تدقيق النفقات دون الإيرادات مما يجعلها قاصرة عن أداء مهامها على الوجه الأكمل.
9. عدم وجود دليل رقابي يبين أساليب وإجراءات الرقابة على الإيرادات والنفقات.

ب. وحدات الرقابة المالية داخل الأجهزة الحكومية

قامت العديد من الوزارات والأجهزة الحكومية المختلفة في السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء وحدات خاصة بالرقابة المالية. والفكرة من وراء إنشاء هذه الوحدات هي إحكام الرقابة على استخدام المال العام، وتفعيل أنظمة الضبط الداخلي لتسهيل مهمة الرقابة من قبل وزارة المالية ممثلة بمديرية الرقابة والتدقيق، وكذلك لتسهيل مهمة الرقابة الخارجية عن طريق هيئة الرقابة العامة. إلا أن الواقع العملي يسير باتجاه آخر مختلف، إذ أن هذه الوحدات لا تمارس اختصاصاتها بالقدر المطلوب وذلك بسبب المعوقات التي تعترض عملها، نذكر أهمها على النحو التالي:-

1. تتبع وحدات الرقابة المالية الداخلية في أعمالها للوزارة أو المؤسسة المشكلة لها، وذلك على خلاف ما يتم العمل به في الدول الأخرى حيث تتبع هذه الوحدات أيضا لوزارة المالية التي تقوم بتعيينهم في الأجهزة الحكومية.
2. لا تتوفر في بعض العاملين في وحدات الرقابة المالية الكفاءة والخبرة في الأمور المحاسبية والمالية، إذ أن تخصصات البعض منهم لا تمت إلى المحاسبة بصلة.

3. عدم كفاية الصلاحيات الممنوحة لوحدات الرقابة الداخلية التي تمكنها من تحقيق المهام المنوطة بها، إذ تقتصر صلاحية هذه الوحدات على رفع التقارير للرئيس الإداري الأعلى فقط دون التصويب أو إيقاع العقوبات التأديبية أو حتى التعاون مع الجهات الرقابية الأخرى بدون إذن مسبق من المسؤول الأعلى.

4. عدم وجود حصانة لموظفي الرقابة الداخلية مما يجعلهم عرضة لإجراءات عقابية إذا ما حاولوا تلمس أوجه الخلل والتقصير في أداء وزاراتهم ومؤسساتهم. كما أن هذه الوحدات عرضة للإلغاء في أي وقت.

أهمية الرقابة المالية داخل الأجهزة الحكومية

1. حماية الموجودات:

تقع على عاتق الرئيس الإداري الأعلى مسؤولية المحافظة على موجودات الوحدة الإدارية، وكذلك كشف الاختلاسات ومنع الأخطاء. وحتى يستطيع الرئيس الإداري القيام بذلك لابد له من نظام فعال للرقابة المالية الداخلية يساعده في ذلك.

2. مواجهة الأخطاء والاختلاسات:

يلعب نظام الرقابة المالية الداخلية دوراً هاماً في مواجهة الضعف البشري، إذ أن المراجعة والتدقيق يخفضان احتمالات وقوع الأخطاء أو محاولات الاختلاس، لعلم جميع الموظفين العاملين في الوحدة الإدارية بوجود نظام رقابي مالي داخلي قادر على كشف ذلك.

3. حاجة الإدارة إلى بيانات دورية دقيقة:

تحتاج الإدارة دائماً إلى بيانات محاسبية ومالية عن مختلف أنشطتها وأعمالها لاتخاذ القرارات المناسبة. ومن هنا يأتي دور النظام الرقابي المالي الداخلي السليم الذي يضمن صحة ودقة البيانات المالية والمحاسبية.

4. خدمة أجهزة الرقابة المالية الأخرى:

يتعذر على أجهزة الرقابة الأخرى (مديرية الرقابة والتدقيق، هيئة الرقابة العامة) الدخول في كافة تفاصيل العمليات المالية التي تقوم بها الأجهزة الحكومية. لذلك تلجأ هذه الأجهزة إلى الاعتماد على نظام الرقابة الداخلية. وكما كان هذا النظام قوياً كلما زاد اعتماد هذه الأجهزة عليه.

ثانياً : الأجهزة الخارجية المختصة بالرقابة المالية:

ممارسة الرقابة المالية هي في الأصل من مهمات السلطة التشريعية، إلا أنه وكما سبق وأوضحنا، فإن ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وتفرغاً لا يتوفران غالباً في السلطة التشريعية. وبما أن إناطة مهمة الرقابة المالية بالسلطة التنفيذية أمر غير وارد، لأنها هي أصلاً موضوع الرقابة، لذلك تقوم السلطة التشريعية في غالبية الدول بإناطة هذه المهمة إلى هيئات رقابية متخصصة تكون محايدة وتتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية، بحيث تتولى الرقابة المالية، لتعرض نتائجها على السلطة التشريعية.

وتختلف مسميات الأجهزة المتخصصة بالرقابة المالية باختلاف الدول. فمن الدول من أطلق عليها ديوان المحاسبة أو ديوان المحاسبات، ومنها

من أطلق عليها ديوان الرقابة المالية أو هيئة الرقابة العامة (كما هي الحال في السلطة الوطنية الفلسطينية). ولكن هذه الهيئات، على اختلاف مسمياتها، تتفق في طبيعة مهمتها، وهي القيام بالرقابة المالية على الأجهزة الحكومية والعامة غير الحكومية، لتضع استنتاجاتها في آخر المطاف بين يدي السلطة التشريعية.

الأجهزة الخارجية المتخصصة بالرقابة المالية في دول مختلفة

تعتبر الأجهزة المتخصصة بالرقابة المالية من الأجهزة الهامة التي نصت عليها دساتير الدول المختلفة، وذلك لأهمية الدور الذي تقوم به في حفظ المال العام وكشف التجاوزات والمخالفات المالية. كما تختلف الدول حول بعض النقاط فيما يتعلق بالجهة التي تعين رئيس الديوان والجهة التي تعزله، وحول الجهة التي يجب أن يقدم إليها تقرير هذه الأجهزة، وكذلك الجهات الخاضعة لرقابة هذه الأجهزة. الجدول التالي يوضح بعض القضايا التي تطرقت لها دساتير دول مختلفة حول أجهزة الرقابة المالية.

الأجهزة الخارجية المختصة بالرقابة المالية في السلطة الوطنية - هيئة الرقابة العامة

لغرض مراقبة صرف الأموال العامة وكيفية استغلالها، عمدت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إنشاء مؤسسة متخصصة عهد إليها مهمة الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية وغير الحكومية، بالإضافة إلى مهام رقابية أخرى، أطلقت عليها إسم "هيئة الرقابة العامة". أنشأت هيئة الرقابة العامة بناءً على القرار رقم (22) لسنة 1994 الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، كجهة إدارية خارجية تتولى الرقابة على نشاط الإدارة العامة.¹³ ثم تلا ذلك صدور قانون هيئة الرقابة العامة رقم (17) لسنة 1995، الذي حدد طبيعته واختصاصات وصلاحيات الهيئة بشكل مفصل.¹⁴

أ. تشكيل هيئة الرقابة العامة وأهدافها:

حسب نص المادة 2 من قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995، فإن هيئة الرقابة العامة هي هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس السلطة الوطنية وتخضع لإشرافه المباشر. وحددت نفس المادة من القانون المذكور أهداف هيئة الرقابة العامة، المتمثلة في تحقيق الرقابة على المال العام، وضمان حسن استغلاله، هذا إضافة الى تطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء والإنتاج. تتكون الهيئة من رئيس ونائب رئيس وعدد كاف من الوظائف الرقابية الفنية والمتخصصة، وعدد آخر من الوظائف المساعدة (المادة 3 من نفس القانون).

¹³ ملحق قرار إنشاء هيئة الرقابة العامة كما نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد الاول، 20 نوفمبر 1994 .

¹⁴ ملحق قانون هيئة الرقابة العامة.

يجري العمل في الهيئة من خلال تقسيمها لستة قطاعات مركزية، يشتمل كل قطاع على دائرتين، كل دائرة منها مزودة بطواقم رقابية متخصصة، تغطي جميع التخصصات القانونية، والمالية، والهندسية، والاقتصادية، والإدارية. وتقوم هذه الطواقم بالرقابة على جميع الجهات الخاضعة لهيئة الرقابة العامة.

تقوم الهيئة بعملها طبقاً لخطة عمل سنوية، تشارك في إعدادها جميع القطاعات والدوائر، وتعتمد من رئيس الهيئة، ويتم الالتزام بها خلال السنة الرقابية، وتحدد جميع الجهات والمواضيع التي تقوم الهيئة بفحصها خلال تلك الفترة. هذا بالإضافة للمواضيع التي تكلف الهيئة بفحصها من قبل رئيس السلطة، أو التي ترى الهيئة أن من الأهمية بمكان فحصها وتدقيقها بصفة مستعجلة والتي تحدد من قبل رئيس الهيئة. يعد كل فريق عمل تقريراً عن تفتيشه للدائرة التي تقع ضمن صلاحيته يتناول فيه مختلف الأنشطة ويبين وجهة نظر وملاحظات هيئة الرقابة على الدائرة. ويطلب في التقرير الإجابة على ما فيه من ملاحظات خلال شهر من تاريخه.

تقوم الهيئة في نهاية كل عام رقابي بإعداد تقرير سنوي شامل لجميع أعمالها ترفعه مباشرة الى رئيس السلطة الوطنية. وقد صدر عن الهيئة حتى تاريخه أربعة تقارير سنوية. كما تزود الهيئة رئيس السلطة الوطنية بأي بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبها. ويرفع رئيس الهيئة لرئيس السلطة تقارير دورية يدون فيها ملاحظاته واقتراحاته حول الجهات الخاضعة لرقابته، مع بيان المخالفات والمسؤولية المترتبة عليها. في حالة وقوع خلاف بين الهيئة وإحدى الجهات الخاضعة لرقابتها، يعرض موضوع الخلاف على رئيس السلطة الوطنية للفصل فيه.

ب. استقلال هيئة الرقابة العامة:

رغم أن مشروع القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية لم ينص على استقلال هيئة الرقابة العامة، إلا أن قانون هيئة الرقابة العامة نص صراحة في المادة الثانية السالف الإشارة إليها على ذلك. غير أن القانون عاد وأتبعها إدارياً لرئيس السلطة التنفيذية. كذلك لم يتم الإشارة إلى أي علاقة بين هيئة الرقابة العامة والمجلس التشريعي، وذلك على عكس ما هو متبع في كثير من الدول، الأمر الذي يؤدي إلى التساؤل: إلى أي مدى يمكن لهيئة الرقابة العامة ممارسة مهامها بحرية واستقلالية دون تدخل السلطة التنفيذية؟

ج. نطاق ولاية هيئة الرقابة العامة:

تضمنت المادتان السابعة والثامنة من القانون المذكور نطاق ولاية الهيئة، عندما عدت الجهات الخاضعة لرقابتها وهي:

1. وزارات وأجهزة السلطة المختلفة.
2. الهيئات والمؤسسات العامة والنفقات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها.
3. المؤسسات الخاصة والشركات التي تساهم فيها السلطة أو تتلقى مساعدة منها، أو المؤسسات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق من المرافق العامة للسلطة.
4. وحدات الحكم المحلي وتتمثل في البلديات والمجالس القروية وغيرها.
5. تقوم الهيئة بفحص ومراجعة حسابات وأعمال أية جهة لا تخضع لرقابتها بمقتضى أحكام هذا القانون، بناءً على تكليف خاص من رئيس السلطة أو بقرار من مجلس الوزراء أو إذا نص قانون آخر على ذلك.

د. طرق مباشرة الهيئة لنشاطها الرقابي:
وفق المادة التاسعة من نفس القانون تمارس الهيئة ثلاثة أنواع من
الرقابة: رقابة مالية، ورقابة إدارية، ورقابة قانونية.

1. الرقابة المالية¹⁵

- أ- مراقبة حسابات الجهات الحكومية والمؤسسات العامة والهيئات المحلية من حيث مشروعيتها.
- ب- مراجعة حسابات المعاش والمكافآت وحريقات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات من حيث مشروعيتها.
- ج- رقابة على الأشخاص التي تستفيد من الأموال العامة من حيث صحة التصرفات المالية.
- د- مراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين (فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور ... الخ) من حيث مشروعيتها.
- هـ- مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات المشمولة بالرقابة من حيث مشروعيتها.
- و- مراجعة العقود والمناقصات والاتفاقيات المعقودة مع الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.
- ز- بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها.
- ح- مراجعة الحسابات الختامية والموازنات العامة للسلطة ولمختلف الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.
- ط- مراجعة وتدقيق أي مستند أو سجل أو أوراق أخرى والاطلاع على المعاملات الحسابية والمالية في أي دور من أدوارها.

¹⁵ انظر نص المادة (10) من قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995.

2. الرقابة الإدارية¹⁶

- أ- متابعة تنفيذ القوانين وملاءمة القرارات واللوائح والغرض منها.
- ب- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج والكشف عن عيوب النظم الإدارية والمالية واقتراح كيفية تلافيها.
- ج- متابعة تنفيذ الخطة وملاءمتها لتحقيق الأهداف.
- د- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من الموظفين.
- هـ- التحقق من قيام أجهزة الرقابة الداخلية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة، ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.
- و- مراقبة ملاءمة استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية.
- ز- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة وطبقاً للتوقيت الزمني المحدد لها وعلى الوجه المحدد في الخطة.
- ح- متابعة حركات أسعار السلع والخدمات، ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة.
- ط- متابعة تنفيذ اتفاقيات القروض والمنح من الدول والمنظمات الدولية والإقليمية والبنوك.
- ي- تتبع التغيير في الاستهلاك والادخار والدخل القومي، وأن التغيير موافق للخطة.

¹⁶ انظر نص المادة (11) من نفس القانون.

3. الرقابة القانونية¹⁷

أ- الكشف والتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، وفحص ومراجعة القرارات الصادرة من ذوي الاختصاص في شأن هذه المخالفات للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت. ويكون للموظفين المسؤولين عن المهام الرقابية في الهيئة، في سبيل ممارسة الاختصاصات سائلة الذكر، صفة الضبطية القضائية، مع الاستعانة برجال الضبطية القضائية الآخرين وغيرهم من ذوي الخبرة.

ب- على الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، موافاة الهيئة بجميع المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين، والإجراءات التي اتخذت بحقهم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اكتشافها.

ج- إذا ارتأت الهيئة تقديم أحد العاملين إلى المساءلة، على الجهة المختصة اتخاذ الإجراء اللازم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ طلب الهيئة وموافاتها بما تم اتخاذه بحقه.

هـ. صلاحيات هيئة الرقابة العامة¹⁸:

تتمتع هيئة الرقابة العامة بالصلاحيات التالية:

1. يتمتع أعضاء هيئة الرقابة العامة بصفة الضبطية القضائية.
2. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومقترحاتهم فيما يعني لهم أو يلمسونه، بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه. وكذلك بحث ودراسة ما تنشره

¹⁷ انظر نص المادة (12) من نفس القانون.

¹⁸ انظر نص المادتين 12 - 13 من نفس القانون.

الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية، تتناول نواحي الإهمال والاستهتار، أو سوء الإدارة أو الاستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي.

3. حق الطلب والإطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق، أو الحصول على صور منها، من الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة بما فيها البيانات التي يعتبر تداولها سرياً واستدعاء من ترى سماع أقوالهم طبقاً للقوانين والأنظمة السارية.

4. يجوز لرئيس الهيئة أو نائبه أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو تخليه عنها مؤقتاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. ويصدر قرار الإيقاف من الجهة المختصة طبقاً للقوانين والأنظمة السارية.

5. يجوز للهيئة أن تقوم بالمراقبة لمباشرة اختصاصاتها بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك، وإذا أسفرت المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق الجنائي، أحيلت الأوراق إلى النيابة العامة بموافقة رئيس الهيئة. وإذا كان الموظف الذي سيحال إلى التحقيق بدرجة مدير عام أو أعلى يتعين الحصول على موافقة رئيس السلطة. وفي جميع الأحوال توافي النيابة العامة الهيئة العامة بما أسفر عن التحقيق.

6. إذا تبين للهيئة، نتيجة الرقابة، وجود مخالفات مالية أو إدارية أو إهمال في أداء واجبات الوظيفة لدى إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، يقوم رئيس الهيئة بإرسال كتاب إلى هذه الجهة يبين فيها نوع المخالفات أو الإهمال ومشفوفاً برأيه حول الموضوع.

و. المخالفات المالية:

ورد في المادة 14 من القانون المذكور ذكر لمخالفات مالية محددة، حظر إتيانها، وهي كما يلي:

1. مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها.
2. مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للسلطة وضبط الرقابة على تنفيذها.
3. مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشئون المخازن.
4. كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال السلطة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للسلطة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية.
5. عدم موافاة الهيئة بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التي يقتضي تنفيذ هذا القانون موافاتها بها.
6. عدم موافاة الهيئة بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما تطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون لها الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون.

كما أضافت المادتان 15- 16 أنواعاً أخرى من المخالفات هي:
أ- أي موظف يقوم بارتكاب أي من المخالفات المالية، أو أن يساهم في ارتكابها، أو أن يسهل وقوعها، أو يتستر على مرتكبيها، أو يتراخى في الإبلاغ عنها، يعاقب تأديبياً، مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى الجنائية أو المدنية عند الاقتضاء. وفي جميع الأحوال، تتخذ الجهات المختصة ما يلزم من إجراءات لاسترداد المبالغ التي تم صرفها دون وجه حق، وكذلك إلزام المخالف برد المبالغ المختلصة، أو تسبب في ضياعها على خزانة السلطة، أو أي من الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الهيئة.

ب- كذلك لا يعفي الموظف من العقوبة التأديبية، استناداً إلى أمر رئيسه، إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه، وعلى الرغم من قيامه بتتبيه هذا الرئيس كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على من أصدر الأمر.

وبالإضافة إلى المخالفات المالية هناك مخالفات إدارية محددة نص عليها قانون هيئة الرقابة العامة في المادة (18) تتلخص بالتالي:

1. عدم الرد على ملاحظات الهيئة أو مراسلاتها بصفة عامة، أو التأخر في الرد عليها عن المواعيد المقررة في هذا القانون بغير عذر مقبول، ويعتبر في حكم عدم الرد الإجابة بطريقة الغرض منها المماثلة أو التسويق.

2. إخفاء بيانات يطلبها أعضاء الهيئة أو الامتناع عن تقديمها إليهم أو رفض إطلاعهم عليها مهما كانت طبيعتها وكذلك من يمتنع عن تنفيذ طلب الاستدعاء.

3. التأخير دون مبرر في إبلاغ الهيئة خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الهيئة.

4. التباطؤ في العمل الإداري والتخاذل في سير المرفق العام.
5. سوء أداء الخدمة.

ز. التزامات الجهات الخاضعة للرقابة:

حسب ما جاء في المواد 17، 19، 20، 21، 22 من قانون هيئة الرقابة العامة تقع على عاتق الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة الالتزامات التالية :-

1. إبلاغ الهيئة فور اكتشافها أي مخالفة مالية أو حادث من شأنه أن يترتب عليه خسارة مالية للسلطة أو ضياع حق من حقوقها، أو يعرض أموالها الثابتة أو المنقولة للضياع أو التلف على أي وجه.
2. على وزارة المالية موافاة الهيئة بالحسابات الختامية للسلطة وبياناتها التفصيلية ومشروعات قوانين ربطها.
3. على الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة موافاتها بميزانياتها وحساباتها الختامية وما يجري عليها من تسويات وتعديلات إضافية والحسابات المالية والربع سنوية والشهرية ونتائج الجرد السنوي للمخازن التابعة لها وتقارير الإنجاز.
4. على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة إبلاغ الهيئة بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس أو السرقة أو التبيد أو الإلتلاف أو الحريق أو الإهمال وما في حكمها يوم اكتشافها، وعليهم أيضاً أن يوافقوا الهيئة بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها، وكذلك:
 - موافاة الهيئة بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء طبقاً للنظم والنماذج التي تعدها الهيئة.
 - الرد على ملاحظات الهيئة خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها.

- تزويد الهيئة بجميع القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات.

5. على الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية موافاة الهيئة بصورة من دراسة الجدوى لكل مشروع استثماري وكذلك بأية تعديلات تطرأ على هذه الدراسة وأسبابها أثناء تنفيذ المشروع.

ح. تقارير هيئة الرقابة العامة:

تصدر هيئة الرقابة العامة أربعة أنواع من التقارير هي التالية :-

1. تقارير مالية مدققة (Financial Auditing Report)
2. تقارير الجدوى من الإنفاق (Value For Money Reports) والتي تستند إلى الفعالية والكفاءة كمعيار للإنفاق العام، وترشيده وزيادة الإيرادات العامة.
3. تقارير موضوعية ودراسات خاصة عن مشاكل تؤثر بشكل غير مباشر على إيرادات السلطة الوطنية ومصروفاتها.
4. تقرير سنوي شامل لجميع أعمال الهيئة وما تم اكتشافه من مخالفات.

ط. المعوقات والعيوب القانونية في عمل هيئة الرقابة العامة:

من خلال عرضنا للنصوص القانونية التي تنظم عمل هيئة الرقابة العامة، تبرز النقاط التالية:

1. لا تتمتع هيئة الرقابة العامة بالاستقلال التام، ذلك إنها ترتبط إدارياً بنهاية المطاف برئيس السلطة التنفيذية، وذلك على خلاف ما هو متبع في العديد من الدول، حيث ترتبط أجهزة الرقابة المالية بالسلطة التشريعية. وارتباط هيئة الرقابة برئيس السلطة التنفيذية يحد من استقلاليتها وحيادها.

2. تقتصر صلاحية هيئة الرقابة العامة في التحقيق بما تم اكتشافه من المخالفات المالية ومتابعة الإجراءات التي تتخذها الأجهزة الحكومية في شأنها. أما بالنسبة للمخالفات التي تستوجب التحقيق الجنائي، فتقتصر مهمة هيئة الرقابة العامة على تحويل مرتكبي هذه المخالفات إلى النيابة العامة. وباستثناء الأمور التي تحال إلى النيابة، فإن صلاحية هيئة الرقابة العامة محصورة في إبراز المخالفات للأنظمة المالية والاعتداء على المال العام. ولا تملك هيئة الرقابة العامة بالتالي من الصلاحيات ما يمكنها من اتخاذ أي إجراء يكون ملزماً للجهات التي تم اكتشاف هذه التجاوزات لديها، وذلك على خلاف ما هو متبع لدى أجهزة الرقابة المالية في مختلف الدول، حيث تختص الهيئات المماثلة بمساءلة الموظفين عما يرتكبون من مخالفات مالية.

3. حسب المادة (13)، إذا تبين من خلال عمليات المراقبة أن هناك موظفاً قام بتجاوزات تستوجب التحقيق الجنائي، جاز لرئيس الهيئة إحالته إلى النيابة العامة للتحقيق، بشرط أن تكون درجة هذا الموظف أقل من درجة مدير عام. أما إذا كان بدرجة مدير عام أو أعلى يتعين الحصول على موافقة رئيس السلطة التنفيذية، وهذا أمر يحد من صلاحية الهيئة، خاصة وأن المخالفات المالية عادة ما تتم من المسؤولين أصحاب الدرجات العليا في الأجهزة الحكومية.

4. يلاحظ أن نصوص قانون هيئة الرقابة العامة ألزمت الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة بتقديم كافة المعلومات المتعلقة بالحسابات والمعلومات المالية اللازمة، ولكنها افتقرت لوجود نص قانوني يعاقب الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة في حالة عدم استجابتها لمثل هذه الطلبات.

5. خلت نصوص قانون هيئة الرقابة العامة من أي دور للمجلس التشريعي في عملية تعيين رئيس هيئة الرقابة العامة، مع العلم أن

مشروع القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية نص بشكل واضح على وجوب مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رئيس الهيئة. وبذلك يبقى رئيس هيئة الرقابة العامة دون الحصانة اللازمة. وجدير بالذكر في هذا الشأن أن ذلك لا ينسجم مع توصيات المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية المنعقد بالإسكندرية عام 1977، حيث ورد في التوصية الثانية والخاصة برؤساء الأجهزة الرقابية المالية العليا وجوب النص القانوني على عدم جواز عزله أو محاكمته إلا بقرار من السلطة التشريعية.

6. يخلو قانون هيئة الرقابة العامة من النص على ما يجب أن يتمتع به موظفوها من ضمانات تكفل أداءهم لما يعهد إليهم من مهام بحرية تامة. هناك بعض الأجهزة والهيئات التي تدخل أموالها في نطاق الأموال العامة ولا تزال غير خاضعة لرقابة الهيئة، وذلك بموجب النص القانوني الذي أعطى لرئيس السلطة التنفيذية الحق باستثناء بعض الجهات من رقابة الهيئة.

7. يلاحظ أن نصوص قانون هيئة الرقابة العامة خلت من أي دور للمجلس التشريعي في مجال الإطلاع على تقارير هيئة الرقابة العامة، أو في مجال الطلب من الهيئة إجراء الرقابة على جهاز حكومي. وهذا على عكس ما جاء به مشروع القانون الأساسي للسلطة الوطنية الذي نص صراحة على قيام هيئة الرقابة العامة بتقديم تقريرها لرئيس السلطة وللمجلس التشريعي على حد سواء.

8. لا يوجد نص في قانون هيئة الرقابة العامة يشير إلى وجوب نشر تقارير هيئة الرقابة العامة في الجريدة الرسمية، الأمر الذي يجعل تلك التقارير بعيدة عن رقابة الرأي العام.

9. لا يوجد نص في قانون هيئة الرقابة العامة يشير إلى آليات متابعة تقارير هيئة الرقابة العامة ومحاسبة المسؤولين عن الأخطاء والتجاوزات التي تتضمنها، الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى جدوى هذه التقارير.

خاتمة وتوصيات:

قمنا باستعراض طبيعة الرقابة المالية، وعرفنا أنواعها وأهدافها، وعلاقة هذا النوع من الرقابة بالرقابة البرلمانية. ثم تناولنا أجهزة الرقابة المالية وأوضحنا الأجهزة الداخلية المختصة بالرقابة المالية في السلطة الوطنية الفلسطينية وأهميتها ومعوقات عملها. كما تناولنا الأجهزة الخارجية المتخصصة بالرقابة المالية من خلال تطبيقاتها في الدول المختلفة وفي السلطة الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة). وحاولنا تحديد أهم المعوقات والعيوب القانونية في عمل هيئة الرقابة العامة. على ضوء ذلك، ولغرض تفعيل دور أجهزة الرقابة المالية بالشكل وبالمستوى المطلوبين، يجدر الإنتباه إلى التوصيات التالية:

أ. فيما يتعلق بأجهزة الرقابة الداخلية:

1. إقرار نظام مالي ينظم آلية عمل وصلاحيات مديرية الرقابة والتدقيق ووحدات الرقابة الداخلية في الأجهزة الحكومية، وينص على ما يجب أن يتمتع به موظفوها الفنيون من ضمانات تكفل لهم الحرية التامة في عملهم.
2. ضرورة تبعية وحدات الرقابة الداخلية في الأجهزة الحكومية من الناحية الفنية لوزارة المالية، على ان تقوم الوزارة بتعيينهم على أساس الكفاءة والخبرة في الأمور المالية والمحاسبية، وذلك على غرار ما هو معمول به في الدول الاخرى.

3. عدم السماح للأجهزة الأمنية بالتعدي على صلاحيات مديرية الرقابة والتدقيق فيما يتعلق بتحصيل رسوم الجمارك لبعض السلع التي يتم دخولها إلى الأراضي الفلسطينية.
4. ضرورة خضوع كافة نفقات مؤسسات السلطة الفلسطينية للرقابة والتدقيق، بما فيها رواتب الموظفين بشقيها المدني والعسكري، وان لا تستثنى أي جهة إلا بنص قانوني صريح وحسب قانون يصدر عن المجلس التشريعي.
5. إدخال نظام الحاسب الآلي لأجهزة الرقابة الداخلية وربطه مع وزارة المالية، بما يكفل سرعة المتابعة والدقة في العمل.

ب. فيما يتعلق بأجهزة الرقابة الخارجية (هيئة الرقابة العامة):

- نقترح تعديل نصوص قانون هيئة الرقابة العامة على النحو التالي:-
1. إزالة التداخل في بعض الاختصاصات مع الجهات الرقابية الأخرى بما يضمن حسن سير العمل وزيادة كفاءة وفاعلية هذه الأجهزة.
 2. ربط هيئة الرقابة العامة إدارياً بالسلطة التشريعية بما يحقق لها الاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية، وذلك على غرار ما هو متبع في العديد من الدول الأخرى. كما يجب منح الاستقلال المالي لهيئة الرقابة العامة.
 3. لابد من إعطاء صلاحيات كافية لهيئة الرقابة العامة لتمكينها من تصويب المخالفات والتجاوزات المالية ومحاسبة مرتكبيها. كذلك يتوجب إعطاؤها صلاحيات تحويل كافة الموظفين على اختلاف درجاتهم إلى النيابة العامة بدون أي تمييز في حال اكتشاف تجاوزات تتطلب التحقيق الجنائي.

4. يجب ان تشمل مهام هيئة الرقابة العامة بحث ومتابعة حالات الكسب غير المشروع والتحقيق بكيفية جمع الأموال من قبل بعض المسؤولين، والإطلاع على حساباتهم الشخصية وحسابات عائلاتهم.
5. ضرورة النص صراحة في قانون هيئة الرقابة العامة على حصانه رئيس هيئة الرقابة العامة عند التعيين وعند انتهاء الخدمة. وبموجب هذا النص لا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بقرار من المجلس التشريعي.
6. عرض الخلافات التي تثور بين هيئة الرقابة العامة من جهة والأجهزة الحكومية الخاضعة لرقابتها من جهة أخرى على المجلس التشريعي للبت فيها.
7. تنظيم العلاقة بين هيئة الرقابة العامة والمجلس التشريعي فيما يتعلق بإطلاع المجلس التشريعي على تقارير هيئة الرقابة العامة وفي مجال الطلب من الهيئة إجراء رقابتها على أي جهاز حكومي. هذا من شأنه تعزيز دور المجلس التشريعي في الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية.
8. يجب أن تخضع كافة الأجهزة والهيئات التي تدخل أموالها في نطاق الأموال العامة لرقابة الهيئة، على ان يتم النص صراحة على الجهات المستثناة من رقابة الهيئة مع ذكر الأسباب الداعية إلى هذا الاستثناء.
9. النص صراحة على وجوب نشر تقارير هيئة الرقابة العامة في الجريدة الرسمية.
10. النص صراحة على آلية متابعة تقارير هيئة الرقابة العامة ومحاسبه المسؤولين عن الأخطاء والتجاوزات.

11. إيجاد آلية تضمن رد الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة على استفسارات وطلبات الهيئة، والنص صراحة على العقوبات في حالة عدم الاستجابة لمثل هذه الطلبات.
12. النص صراحة على عدم التدخل في أعمال هيئة الرقابة العامة من قبل السلطات العليا.

ج. فيما يتعلق بهيئة الرقابة العامة والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

1. كلتا الهيئتان، هيئة الرقابة العامة والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، هما هيئتان للرقابة الخارجية على أداء السلطات الفلسطينية العامة. أنشأت الأولى بموجب قرار رقم 22 لسنة 1994 صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية (وذلك قبل صدور القانون رقم 17 لعام 1995)، بينما أنشأت الثانية بموجب مرسوم صادر عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1993. وهناك إشارة في مشروع القانون الأساسي لكلتا الهيئتين.

2. مجال اختصاص هيئة الرقابة العامة هو الرقابة على المال العام. فهي في أساسها هيئة رقابة مالية. أما مجال اختصاص الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن فهو الرقابة التي تعنى بصيانة وحماية حقوق وحرريات المواطن / الإنسان الفلسطيني من الانتهاك. لكل من الهيئتين اختصاص إداري أيضاً. فإذا كانت هيئة الرقابة العامة تعنى بالرقابة الإدارية، فإن مثل هذه الرقابة الإدارية ذات علاقة حميمة بالرقابة المالية. بكلمات أخرى، هيئة الرقابة العامة هي، من حيث المفهوم والهوية، ديوان المحاسبة أو مدقق حسابات السلطة أو الدولة. أما الهيئة

الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، فتركز على سوء الإدارة الذي يتمخض عنه خرق لحقوق وحرريات المواطن الفلسطيني. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن هي، من حيث المفهوم والهوية، الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان (وديون المظالم مركب هام فيها).

3. بناء على ما ورد في (2) أعلاه، هناك حاجة لتعديل نصوص قانون هيئة الرقابة العامة بما يضمن إزالة التداخل في بعض الاختصاصات مع الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، بحيث يقتصر إختصاص هيئة الرقابة العامة على الرقابة المالية دون غيرها من الرقابات الأخرى، وذلك على غرار ما هو متبع في الدول الأخرى (كما تبين الجداول في المبحث الثاني من هذا التقرير)

وفي الختام، لا يستقيم النظام الديمقراطي بدون وجود أجهزة رقابة فعالة، داخلية وخارجية على السواء. والهيئتان المذكورتان أعلاه، هيئة الرقابة العامة والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، هما هيئتا رقابة خارجية، متميزتان في الدور والاختصاص. الأولى رقابة خارجية على المال العام، والثانية رقابة خارجية لغرض صيانة واحترام الحقوق والحرريات. وهناك، بطبيعة الحال، رقابات من أنواع أخرى، على رأسها الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان والرقابة القضائية التي تمارسها السلطة القضائية.

الملح ق

ملحق (1) قانون رقم (17) لسنة 1995 بشأن هيئة الرقابة العامة

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
بعد الإطلاع على القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات،
وعلى القرار رقم (1) لسنة 1994م بشأن استمرار العمل بالقوانين الصادرة قبل
1967/6/5، وعلى النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر سنة 1962م ولا سيما
المادة (68) منه،
وعلى قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952م وتعديلاته المعمول به في
الضفة الغربية، وعلى القرار رقم (22) لسنة 1994م، بشأن إنشاء هيئة الرقابة
العامة،
وعلى القرار رقم (301) لسنة 1995م بتعيين رئيس لهيئة الرقابة العامة،
وبعد موافقة مجلس السلطة،
وبناء على ما تقتضيه المصلحة العامة،
أصدرنا القانون التالي :

(الفصل الأول)

تعريف وأحكام عامة

مادة (1)

يكون للكلمات والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه
ما لم تدل القرينة على غير ذلك.

السلطة: السلطة الوطنية الفلسطينية.

رئيس السلطة: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

الهيئة: هيئة الرقابة العامة.

رئيس الهيئة: رئيس هيئة الرقابة العامة.
نائب الرئيس: نائب رئيس هيئة الرقابة العامة.

مادة (2)

هيئة الرقابة العامة هيئة عامة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس السلطة وتضع لإشرافه المباشر وتتولى اختصاصاتها على النحو الوارد في هذا القانون. وتهدف الهيئة إلى تحقيق الرقابة على المال العام وضمان حسن استغلاله كما تعمل على تطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء والإنتاج.

(الفصل الثاني)

تشكيل هيئة الرقابة العامة

مادة (3)

تشكل الهيئة من رئيس ونائب رئيس وعدد كاف من الوظائف الرقابية والوظائف المساعدة ويكون تعيين رئيس الهيئة ونائبه بقرار من رئيس السلطة.

مادة (4)

لا يجوز لأي من رئيس الهيئة أو نائبه، أثناء توليه منصبه أن يتولى أي وظيفة عامة أخرى. كما لا يجوز له ولو بطريق غير مباشر - أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال السلطة ولو بطريق المزداد العلني، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه. كما لا يجوز له أن يشارك في التزامات تعقدها السلطة أو المؤسسات أو الهيئات العامة ولا أن يجمع بين وظيفته وعضوية مجلس إدارة أية شركة أو مؤسسة أو هيئة.

ولا يسري هذا الحظر على التعامل الذي يتم طبقاً لقواعد عامة تسري على الكافة.

مادة (5)

يشرف رئيس الهيئة على أعمال الهيئة الإدارية والمالية والفنية وعلى العاملين بها ويصدر القرارات اللازمة لتنظيم وإدارة أعمالها ويمثل الهيئة أمام القضاء وفي علاقاتها مع الغير وفي حالة غيابه أو خلو منصبه يحل محله نائبه.

مادة (6)

يضع رئيس الهيئة الهيكل التنظيمي للهيئة ويحدد وحداتها الرئيسية والمساعدة ويعين اختصاصاتها ويصدر بهذا الهيكل قرار من رئيس السلطة.

(الفصل الثالث)

الجهات الخاضعة للرقابة

مادة (7)

تكون الجهات التالية خاضعة لرقابة الهيئة :-

1. وزارات وأجهزة السلطة المختلفة.
 2. الهيئات والمؤسسات العامة والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها.
 3. المؤسسات الخاصة والشركات التي تساهم فيها السلطة أو تتلقى مساعدة منها أو المؤسسات
 4. التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق من المرافق العامة للسلطة.
 5. وحدات الحكم المحلي وتتمثل في البلديات والمجالس القروية وغيرها.
- ولرئيس السلطة إخضاع جهات أخرى إلى رقابة الهيئة كما يجوز له استثناء بعض الجهات من هذه الرقابة.

مادة (8)

تقوم الهيئة بفحص ومراجعة حسابات وأعمال أية جهة لا تخضع لرقابتها بمقتضى أحكام هذا القانون بناءً على تكليف خاص بذلك من رئيس السلطة أو بقرار من مجلس الوزراء أو إذا نص قانون آخر على ذلك. وللهيئة أن تضمن تقريرها السنوي أية ملاحظات بشأن الحسابات والأعمال المشار إليها.

(الفصل الرابع)

مباشرة الهيئة لاختصاصاتها

مادة (9)

مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة تمارس الهيئة الوظائف الرقابية الآتية :-

1. الرقابة المالية.
2. الرقابة الإدارية وتقويم الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.
3. الرقابة القانونية.

مادة (10)

في مجال الرقابة المالية تباشر الهيئة اختصاصاتها على الوجه الآتي :-

1. مراقبة حسابات الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة عدا البند (3) من المادة (7) من هذا القانون من ناحية الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامها بمراجعة مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات والنتيبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة نظامية وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة والنظم المحاسبية المتعارف عليها والقواعد العامة للموازنة.

2. مراجعة حسابات المعاش والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات والتثبيت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.
3. الرقابة على الجهات الواردة بالبند رقم (3) من المادة (7) من هذا القانون وتتضمن مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وفقاً للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات والتثبيت من سلامة تطبيق القواعد المحاسبية وصحة دفاترها وسلامة إثبات توجيه العمليات المختلفة بما يتفق والأصول المحاسبية في تحقيق النتائج المالية السليمة.
4. مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وأية بدالات أخرى وما في حكمها للتثبيت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها.
5. مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الخاضعة لرقابة الهيئة للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح بالإضافة للسلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها السلطة وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزانة السلطة في حالة الاقتراض.
6. مراجعة العقود والمناقصات المعقودة مع الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.
7. بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها.
8. مراجعة الحسابات الختامية والموازنات العامة للسلطة ولمختلف الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة.
9. مراجعة وتدقيق أي مستند أو سجل أو أوراق أخرى مما لم يرد ذكره في البنود السابقة والإطلاع على المعاملات الحسابية والمالية في أي دور من أدوارها ولأعضاء الهيئة حق الاتصال المباشر بالموظفين الموكول إليهم أمر هذه الحسابات.

مادة (11)

في مجال الرقابة الإدارية وتقويم الأداء تباشر الهيئة اختصاصاتها على الوجه الآتي :-

1. متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
2. بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.
3. متابعة تنفيذ الخطة ومدى نجاحها في تحقيق الأهداف المحددة.
4. الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات ووظائفهم أو بسببها.
5. التحقق من قيام أجهزة الرقابة الداخلية في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة ودراسة القواعد التي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.
6. متابعة وتقييم أداء الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة والرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية.
7. متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة وطبقاً للتوقيت الزمني المحدد لها، وعلى الوجه المحدد في الخطة.
8. متابعة حركات أسعار السلع والخدمات وخاصة السلع التموينية والاستهلاكية وغيرها ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة.
9. متابعة تنفيذ اتفاقيات القروض والمنح مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية والبنوك.
10. تتبع التغيير في الاستهلاك والادخار والدخل القومي وأن التغيير يتم طبقاً للخطة.

مادة (12)

أما في مجال الرقابة القانونية تكون مباشرة الهيئة لاختصاصها على الوجه الآتي :-

1. الكشف والتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تقع في الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة وفحص ومراجعة القرارات الصادرة من ذوي الاختصاص في شأن هذه المخالفات للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات ويكون لموظفي الوظائف الرقابية في الهيئة في سبيل ممارسة الاختصاصات سالفه الذكر صفة الضبطية القضائية مع الاستعانة برجال الضبطية القضائية الآخرين وغيرهم من ذوي الخبرة.

2. على الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة موافاة الهيئة بجميع المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين والإجراءات التي اتخذت بحقهم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اكتشافها.

3. إذا ارتأت الهيئة تقديم أحد العاملين إلى المساءلة، على الجهة المختصة اتخاذ الإجراء اللازم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ طلب الهيئة وموافاتها بما تم اتخاذه بحقه.

مادة (13)

وللهيئة في سبيل مباشرة اختصاصاتها ما يلي :-

1. بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازهم وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى وتحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال والاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي.

2. حق الطلب والاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صور منها من الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة بما فيها البيانات التي يعتبر تداولها سرياً واستدعاء من ترى سماع أقوالهم طبقاً للقوانين والأنظمة السارية.

3. يجوز لرئيس الهيئة أو نائبه أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو تخليه عنها مؤقتاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ويصدر قرار الإيقاف من الجهة المختصة طبقاً للقوانين والأنظمة السارية.
4. يجوز للهيئة أن تقوم بالمراقبة لمباشرة اختصاصاتها بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك، وإذا أسفرت المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق الجنائي أحيات الأوراق إلى النيابة العامة بموافقة رئيس الهيئة وإذا كان الموظف الذي سيحال إلى التحقيق بدرجة مدير عام أو أعلى يتعين الحصول على موافقة رئيس السلطة. وفي جميع الأحوال توفي النيابة العامة الهيئة العامة بما أسفرت عنه التحقيق.
5. إذا تبين للهيئة نتيجة الرقابة مخالفات مالية أو إدارية أو إهمال في أداء واجبات الوظيفة لدى إحدى الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة يقوم رئيس الهيئة بإرسال كتاب إلى هذه الجهة يبين فيها نوع المخالفات أو الإهمال ومشفوعاً برأيه حول الموضوع.

(الفصل الخامس)

المخالفات المالية

مادة (14)

- تعتبر من المخالفات المالية في تطبيق أحكام هذا القانون ما يلي :-
1. مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها.
 2. مخالفة القواعد والإجراءات الخاضعة بتنفيذ الموازنة العامة للسلطة وضبط الرقابة على تنفيذها.
 3. مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشؤون المخازن وكذا جميع القواعد والإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية.
 4. كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال السلطة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للسلطة أو المؤسسات أو

الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية.

5. عدم موافاة الهيئة بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التي يقتضي تنفيذ هذا القانون موافاتها بها.

6. عدم موافاة الهيئة بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما تطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون لها الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون.

مادة (15)

كل موظف يرتكب أياً من المخالفات المالية، أو يساهم في ارتكابها، أو يسهل وقوعها، أو يتستر على مرتكبيها، أو يتراخى في الإبلاغ عنها، يعاقب تأديبياً، مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى الجنائية أو المدنية عند الاقتضاء.

وفي جميع الأحوال، تتخذ الجهات المختصة ما يلزم من إجراءات لاسترداد المبالغ التي تم صرفها دون وجه حق. وكذلك إلزام المخالف برد المبالغ المختلطة، أو التي تسبب في ضياعها على خزانة السلطة، أو أي من الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الهيئة.

مادة (16)

لا يعفى الموظف من العقوبة التأديبية، استناداً إلى أمر رئيسه، إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه، وعلى الرغم من قيامه بتنبيه هذا الرئيس كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على من أصدر الأمر.

مادة (17)

على جميع الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة، إبلاغ الهيئة ووزارة المالية وديوان الموظفين العام فور اكتشافها لأية مخالفة مالية لديها، أو أي حادث من شأنه أن تترتب عليه خسارة مالية للسلطة، أو ضياع حق من حقوقها، أو يعرض أصولها الثابتة أو المنقولة للضياع أو التلف على أية وجه، وذلك لاتخاذ الإجراءات الواجبة طبقاً لهذا القانون، ودون إخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات أخرى.

مادة (18)

1. عدم الرد على ملاحظات الهيئة أو مراسلاتها بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها عن المواعيد المقررة في هذا القانون بغير عذر مقبول ويعتبر في حكم عدم الرد الإجابة بطريقة الغرض منها المماثلة أو التسوية.
2. إخفاء بيانات يطلبها أعضاء الهيئة أو الامتناع عن تقديمها إليهم أو رفض إطلاعهم عليها مهما كانت طبيعتها وكذلك من يمتنع عن تنفيذ طلب الاستدعاء.
3. التأخير دون مبرر في إبلاغ الهيئة خلال الموعد المحدد في هذا القانون بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الهيئة.
4. التباطؤ في العمل الإداري والتخاذل في سير المرفق العام.
5. سوء أداء الخدمة.

(الفصل السادس)

التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة

مادة (19)

1. على وزارة المالية موافاة الهيئة بالحسابات الختامية للسلطة وبياناتها التفصيلية ومشروعات قوانين ربطها.

2. وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة موافاتها بميزانياتها وحساباتها الختامية وما يجري عليها من تسويات وتعديلات إضافية والحسابات المالية والربع سنوية والشهرية ونتائج الجرد السنوي للمخازن التابعة لها وتقارير الإنجاز.

مادة (20)

على ممثلي وزارة المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة والمسئولين الماليين في هذه الجهات إخطار الهيئة بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية وذلك خلال شهر من تاريخ وقوعها.

مادة (21)

على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة إبلاغ الهيئة بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس أو السرقة أو التبيد أو الإلتاف أو الحريق أو الإهمال وما في حكمها يوم اكتشافها وعليهم أيضاً أن يوافقوا الهيئة بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها وكذلك :-

1. موافاة الهيئة بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء طبقاً للنظم والنماذج التي تعدها الهيئة.
2. الرد على ملاحظات الهيئة خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها.
3. تزويد الهيئة بجميع القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات.

مادة (22)

على الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية موافاة الهيئة بصورة من دراسة الجدوى لكل مشروع استثماري وكذلك بأية تعديلات تطرأ على هذه الدراسة وأسبابها أثناء تنفيذ المشروع.

مادة (23)

يقوم أعضاء الهيئة بأعمالهم في مكاتبهم أو في مكاتب الجهات ذات العلاقة أو في ميادين العمل وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الهيئة تهيئة المكان اللازم لموظفي الهيئة في مكاتبها عندما يطلب إليها ذلك وأن تقدم لهم وسائل الراحة والخدمات الدائرية المختلفة مثلما تقدم لموظفيها.

مادة (24)

على الجهات الواردة بالبند (3) من المادة (7) من هذا القانون عرض ملاحظات الهيئة على مجالس إدارتها المختصة خلال شهر على الأكثر من تاريخ إبلاغها بها وعلى الجمعيات العمومية حال انعقادها.

(الفصل السابع)

تقارير الهيئة

مادة (25)

1. تقوم الهيئة بتزويد رئيس السلطة بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبها منها وبأي عمل إضافي آخر يعهد به إليها. ولرئيس الهيئة في حدود اختصاصه أن يزود الوزراء ورؤساء الأجهزة الأخرى والهيئات والمؤسسات والجمعيات العامة والشركات والمجالس البلدية والقروية بأية بيانات أو معلومات أو دراسات تتعلق بأعمالهم.

2. يرفع رئيس الهيئة إلى رئيس السلطة تقارير دورية يدون فيها ملاحظاته واقتراحاته عن الجهات الخاضعة لرقابته مع بيان المخالفات المرتكبة والمسئولية المترتبة عليها وذلك لاتخاذ ما يراه بشأنها ولرئيس الهيئة في أي وقت أن يقدم لرئيس السلطة تقارير خاصة بشأن بعض الأمور التي يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم سرعة النظر فيها.

3. يرفع رئيس الهيئة نتائج مراجعة الميزانيات والقوائم والحسابات الختامية ويرسلها إلى رئيس السلطة والى وزارة المالية والجهات المعنية.

(الفصل الثامن)

نظام العاملين في الهيئة

مادة (26)

تنقسم وظائف هيئة الرقابة العامة للوظائف التالية :-

1. وظائف رقابية.
2. وظائف مساعدة.

مادة (27)

يشترط فيمن يشغل إحدى الوظائف الرقابية :-

- (1) أن يكون متمتعاً بالجنسية الفلسطينية من أبوين يتمتعان بهذه الجنسية ومتمتعاً بالأهلية المدنية.
- (2) أن يكون حاصلاً على مؤهل عالٍ من إحدى الجامعات أو المعاهد العليا المعترف بها.
- (3) أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة.
- (4) ألا يكون قد سبق عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ولو كان قد رد إليه اعتباره.
- (5) ألا يكون متزوجاً من أجنبية ما لم يحصل على إذن بذلك من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

مادة (28)

يصدر رئيس السلطة الوطنية بناء على اقتراح رئيس الهيئة لألحة تنظيم شئون الموظفين في الوظائف الرقابية من حيث التعيين، النقل، التدريب، الترقيات، الرواتب، وإنهاء الخدمة وأحكام التأديب وغيرها.

مادة (29)

تسري على الموظفين بالوظائف المساعدة بالهيئة أحكام قانون الخدمة المدنية.

مادة (30)

يؤدي رئيس الهيئة ونائبه قبل مباشرة العمل اليمين القانونية التالية أمام رئيس السلطة:

" أقسم بالله العظيم، أن أقوم بعملي بإخلاص وأمانة وأن أخدم وطني وألا أخالف القوانين والأنظمة السارية".

ويؤدي باقي أعضاء الوظائف الرقابية اليمين القانونية أمام رئيس الهيئة.

(الفصل التاسع)

أحكام ختامية

مادة (31)

يضع رئيس الهيئة القواعد الخاصة بتنظيم حسابات الهيئة ونظام الصرف والجرد وغير ذلك من الشئون المالية والإدارية. كما يضع رئيس الهيئة مشروع موازنة تفصيلية للهيئة ويرسلها لرئيس السلطة لمناقشتها واعتمادها ثم يدرجها وزير المالية ضمن موازنة السلطة.

مادة (32)

يكون لرئيس الهيئة السلطات المخولة لوزير المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح الخاصة باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الهيئة وفي تنظيمها وإدارة أعمالها وكل ما يتعلق بشؤون العاملين بها.

مادة (33)

في حالة وقوع خلاف بين الهيئة وإحدى الجهات الخاضعة لرقابتها يعرض موضوع الخلاف على رئيس السلطة للفصل فيه.

مادة (34)

يلغى قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 المشار إليه وتؤول صلاحيات واختصاصات ديوان المحاسبة أينما وردت إلى الهيئة كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.

مادة (35)

يصدر رئيس الهيئة اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون بعد اعتمادها من رئيس السلطة.

مادة (36)

على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القانون، ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة غزة بتاريخ 1995/12/31 ميلادية

الموافق 9/ شعبان / 1416 هجرية

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

