

# THEMATIC COMPILATION OF RELEVANT INFORMATION SUBMITTED BY THE STATE OF PALESTINE

## ARTICLE 9

### Public Procurement and Management of Public Finances

#### STATE OF PALESTINE (FOURTEENTH SESSION)

أولاً: المعلومات المتعلقة بتعزيز دور هيئات الرقابة في منع الفساد ومكافحته: (القرار ٣/٩)

#### استقلالية الديوان:

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية جهاز الرقابة الأعلى في فلسطين، وهو مؤسسة دستورية، حيث أنشئ تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ إعمالاً لأحكام المادة (٩٦) منه، ويتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال

Al-Birch – Al-Balaa'  
Fax: 02-2424015 فاكس:

www.pacc.ps  
info@pacc.pna.ps

البييرة – البالوع  
Tel: 02-2424016 هاتف:

State of Palestine  
Anti-Corruption Commission  
(PACC)  
Jerusalem - Ramallah



دولة فلسطين  
هيئة مكافحة الفساد  
القدس – رام الله

المالي والإداري، والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي أنشئ من أجلها، ويكون للديوان موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين، وتخضع لآليات الرقابة المعتمدة على الموازنة العامة، ويشكل أحد أبرز مؤسسات الرقابة الرسمية في إطار الدولة. حيث تنص المادة (٣) من القرار بقانون رقم ٢٠٠٤م على أن: " ١. ديوان الرقابة المالية والإدارية هو جهاز الرقابة الأعلى في فلسطين. ٢. يتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي أنشئ من أجلها. ٣. يكون للديوان موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين، وتخضع لآليات الرقابة المعتمدة على الموازنة العامة. ٤. يمارس الديوان اختصاصه بالرقابة المتزامنة واللاحقة على الجهات الخاضعة للرقابة، وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون والمعايير الدولية على النحو الآتي: أ. رقابة الامتثال. ب. الرقابة المالية. ج. رقابة الأداء."

## ➤ اختصاصات الديوان:

يهدف الديوان الى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في دولة فلسطين بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه أشكال الانحراف المالي والإداري كافة، بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة ويهدف أيضا الى التأكد من أن الأداء العام في فلسطين يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وانه يمارس باقتصاد وكفاءة وفاعلية.

ووفقاً لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية المعدل يختص الديوان بالرقابة المتزامنة واللاحقة على الجهات الخاضعة للرقابة بأنواعها الثلاث:

أ- رقابة الامتثال: والتي تعنى بمدى انسجام ومطابقة النشاط الإداري للجهات الخاضعة للرقابة للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.

ب- رقابة مالية: والتي تعنى بمدى انسجام ومطابقة النشاط المالي للجهات الخاضعة للرقابة للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة، بما في ذلك التدقيق على المشتريات حيث يقوم الديوان بتنفيذ أعمال الرقابة السابقة على تعاملات محددة وخاصة فيما يتعلق بالمشتريات العامة، من خلال التدقيق على مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وإدارة المستودعات، بما فيها تلك المتعلقة بالنظم والأحكام المالية والمحاسبية السارية بهذا الشأن، بالإضافة الى ذلك يقوم الديوان بالمشاركة في لجان المشتريات الحكومية بصفة مراقب.

ج- رقابة الأداء: وهي عملية مستقلة وموضوعية وموثوقة، يجري فيها التأكد من أن عمل الجهات الخاضعة للرقابة وأنظمتها وعملياتها وبرامجها وأنشطتها يتم وفق مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفاعلية والتأكد من إمكانية تطويرها.

## د - التدقيق على الحساب الختامي لدولة فلسطين:

لعل من أهم اختصاصات الديوان ما نصت عليه المادة (٣٤) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية والمتعلق بالتدقيق على الحساب الختامي لدولة فلسطين، وهو الحساب الذي يتم اعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي المعد من قبل وزارة المالية ويمثل بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية.

حيث أُنزمت المادة (٣٤) من قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ وزارة المالية بإعداد مسودة الحساب الختامي وتقديمها إلى الديوان خلال سنة من نهاية السنة المالية لدراستها ورفع ملاحظاته بشأنها إلى المجلس التشريعي. ويركز التدقيق المالي الحديث على البيانات المالية المدققة للجهة الخاضعة التي تصدرها إدارة الجهة. ويكون الدافع وراء نهج التدقيق هو البيانات المالية من مراحل التخطيط الأولية، وعبر التنفيذ واختبارات التدقيق التي تم القيام بها، إلى الاستنتاج النهائي والذي يتضمن رأياً على البيانات المالية، حيث تكون الأهداف العامة للتدقيق المالي كما وردت في معيار الإئتوساي ISSAI 1200:

١. الحصول على تأكيد معقول بأن البيانات المالية ككل خالية من الأخطاء الجوهرية سواء التي تنتج عن الاحتيال أو الأخطاء وبالتالي تمكين المدقق من إبداء رأي حول ما إذا تم إعداد البيانات المالية، من جميع الجوانب الجوهرية، وفقاً لإطار إعداد التقارير المالية.

٢. تقديم تقرير عن البيانات المالية كما تتطلبه المعايير الدولية للتدقيق وفقاً للنتائج التي حصل عليها المدقق.

لا

## ➤ الإجراءات المتخذة لتنفيذ سياسات التشغيل الفعال للأجهزة العليا للرقابة وفقاً للمبادئ والمعايير التي صاغتها

### المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية.

أشار تعديل قانون ديوان الرقابة الى ان الديوان يعتمد المعايير الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبية (الإئتوساي-INTOSAI)، وهذه المعايير هي المعايير الدولية الموثوقة والرسمية في الرقابة على القطاع العام، وتكتسب معايير الإئتوساي أهمية بالغة في عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث تعد بمثابة المرجعية المهنية الأساسية لتنفيذ مهامه والشرط الاساسي لضمان جودة اعماله واضفاء المصداقية على مخرجاته.

يسعى الديوان لتعزيز الشفافية وتبادل الخبرات ليصبح مؤسسة يحتذى بها، من خلال تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة، حتى يتسنى للديوان معرفة المواطن الأكثر احتياجاً للتغيير من أجل اتباع المبادئ الرئيسية للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة، وتحصيل فهم متزايد لما تتضمنه الممارسات الجيدة للأجهزة العليا للرقابة، ولإبراز سير العمل والقيمة والفوائد للمجتمع.

يعمل الديوان بانفتاح كبير على الأطراف ذات العلاقة والمواطنين، ويعطي مساحة جيدة لمشارك المواطن في إحداث الفارق في المجتمع من خلال فتح أبوابه دائماً لتلقي الشكاوى والبلاغات، ونشر التقارير الرقابية ضمن صلاحياته القانونية.

يصدر الديوان تقاريره بحيادية واستقلالية ومهنية عالية في إبداء الرأي في عمليات الرقابة الثلاث التي يجريها: (الرقابة المالية، رقابة الالتزام ورقابة الأداء)، وهذه التقارير تتسم بالموضوعية والشفافية والنزاهة، وإن التزام الديوان بمعايير الانتوساي بشكل جيد جعله محل ثقة، وإن دوره الأساسي في عملية المساءلة التي تتم سواء من هيئة مكافحة الفساد أو مؤسسات المجتمع المدني المتخصصة في ذلك، من خلال إصدار التقارير في الحالات التي يشتبه فيها أنها تتضمن شبهات فساد أو سوء استخدام المال العام.

#### ➤ متابعة نتائج الرقابة:

يعتمد الديوان منهجية خاصة ومتوافقة مع معايير الانتوساي لمتابعة تنفيذ التوصيات الصادرة في التقارير التي تم إصدارها سابقاً ويتم مراسلة الجهات الخاضعة بالتوصيات التي لم يتم تنفيذها، ومنذ العام ٢٠١٩م تم إصدار ملاحق خاصة بالتقارير السنوية بشأن نتائج أعمال الديوان فيما يتعلق بمتابعة تنفيذ توصيات الديوان للتقارير الرقابية الصادرة عنه لجميع أنواع الرقابة ولجميع الإدارات الرقابية. وقد قام الديوان متوافقاً مع الخطة الاستراتيجية للديوان ومع الخطة السنوية، بتخصيص بند لمتابعة تنفيذ التوصيات لعدد معين من التقارير الرقابية وفقاً للموارد المتاحة، ووفقاً للإدارات الرقابية المتخصصة في الديوان واعتمد دليل إجراءات عمل خاص لمتابعة تنفيذ التوصيات الرقابية، وعلى أساسه يتم ذلك.

#### ➤ مدونة السلوك للعاملين في الديوان:

حتى في الوقت الذي تساهم فيه الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد في الدولة، فإنها تحتاج إلى التأكد من أن ممارساتها الأخلاقية قوية، حيث قام الديوان بإجراء مراجعة لممارساته الأخلاقية وفق معيار الانتوساي رقم (ISSAI 130)، كما يوجد لدى الديوان مدونة للسلوك المهني لتشجيع وضمان خلق بيئة عمل مهنية.

#### ➤ التكامل بين هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية كإحدى الجهات الشريكة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد:

في دولة فلسطين تميزت العلاقة التكاملية ما بين هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية وكافة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني والاعلام تنفيذاً للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، التي امتازت بمشاركة فاعلة بدءاً من الصياغة والإعداد مروراً بالتنفيذ ووصولاً للمتابعة والتقييم. وبموجب الاستراتيجيات الوطنية الثلاث التي تم اعتمادها في دولة فلسطين لمكافحة الفساد، تحدد دور كل جهة في جهود مكافحة الفساد، حيث تنطلق رؤية دولة فلسطين في الاستراتيجيات المتتابعة بأن مكافحة الفساد جهد تشاركي يتطلب تضامناً جهود كافة المؤسسات بإشراف وقيادة هيئة مكافحة الفساد. (إعمالاً لنص المادة (٥) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمادة (٨) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته)، وجرى توقيع منكرات تقاهم مع كافة الجهات الشريكة في تنفيذ الاتفاقية.

#### العلاقة مع ديوان الرقابة المالية والإدارية وفق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وإعمالاً للتشريعات الناظمة لعمل كل من الهيئة وديوان الرقابة:

١. بعد تفعيل وتعزيز الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية أحد أهم التدخلات التي نصب في تحقيق هدف الوقاية من الفساد، حيث أن وجود الرقابة الخارجية المتزامنة واللاحقة على أعمال المؤسسات الخاضعة لقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية من شأنه أن يكرس أحد أهم مبادئ الحوكمة في عمل المؤسسات، المتمثل في الخضوع للرقابة التي من شأنها ضمان جودة الأداء والامتثال للتشريعات الناظمة لعمل المؤسسات، لذا فإن دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في هذا الجانب يكمل جهود الوقاية من الفساد ومنع حدوثه، علماً بأن الهيئة تتعاون لتحقيق هذه الغاية مع كافة المؤسسات الرسمية مثل وزارة المالية وديوان الموظفين العام ووحدة المتابعة المالية وغيرها من المؤسسات الشريكة.



٢. تساهم التقارير الرقابية بشأن أعمال المؤسسات الخاضعة لرقابة الديوان في توفير أساس مرجعي تتطرق منه دراسات مخاطر الفساد في المؤسسات التي يتقاطع خضوعها لكل من ديوان الرقابة وهيئة مكافحة الفساد.

٣. أما في مجال إنفاذ القانون فقد سطرت تجربة التكامل في العمل ما بين هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية تجربة وممارسة يحتذى بها وتعتبر من الممارسات الجيدة في هذا المجال، حيث يحيل ديوان الرقابة المالية والإدارية ما يكتشفه من شبهات فساد أثناء تدقيقه الرقابي لهيئة مكافحة الفساد، بما يعزز من القدرة على اكتشافها. آخذين بعين الاعتبار ان الديوان ليس لديه صلاحية في ممارسة دور إنفاذ القانون المتعلق بالتحري والتحقق الاولي في شبهات الفساد، وغيرها من الصلاحيات التي تمنح لجهات إنفاذ القانون.

حيث ان قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل نظم تلقي طلبات التدقيق من الجهات الخاضعة وديوان الرئاسة ومجلس الوزراء وفقا لأحكام المادة رقم (٢٦) من قانونه: (يرفع رئيس الديوان تقارير ربع سنوية او عند الطلب متضمنة نتيجة تحرياته ودراساته وابحائه ومقترحاته والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها والملاحظات والتوصيات بشأنها إلى رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم بشأنها)، وعليه فإن الديوان يولي اهتماما خاصا بما يرد اليه من طلبات من هيئة مكافحة الفساد، باعتبار ان هذه الطلبات تحتوي على مخاطر جوهرية بشأن استعمال الأموال العامة، وتعتبر في هذه الحالة التقارير الرقابية الصادرة عن هذه الطلبات جزء من الملف التحقيقي لدى الهيئة.

وتجدر الإشارة إلى ان ديوان الرقابة المالية والإدارية عضو في فريق الخبراء الحكوميين لاستعراض تنفيذ دولة فلسطين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد ساهم في أعمال استعراض تنفيذ دولة فلسطين لاتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في الدورة الثانية للاستعراض، كما ساهم في استعراض النظراء لكل من جمهورية إيران ومولدوفا وقطر.

## STATE OF PALESTINE (SIXTH MEETING)

### ٤- إجراءات اعتماد الميزانية الوطنية:

اتخذت فلسطين مجموعة من التدابير الهادفة إلى تعزيز الشفافية و المساءلة في إدارة الأموال العمومية، حيث أصدرت مجموعة من التشريعات من أجل تنظيم الأموال العمومية و إدارتها، لما لهذا الامر من أهمية كبيرة في عملية تقدير النفقات والإيرادات وضبط عمليات الصرف بأشكالها كافة، ومن هذه القوانين القانون الأساسي الفلسطيني الذي تناول إعداد الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، قانون الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨، قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الفلسطينية، و النظام المالي لمؤسسات السلطة رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥.

و فيما يلي أهم المواد القانونية التي رسمت إجراءات اعتماد الموازنة العامة:

١- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣:

حيث تناول إجراءات أقرار الموازنة في المواد ٦٢، ٦١، ٦٠، على النحو الآتي:

- المادة رقم (٦٠) إعداد الموازنة العامة و إقرارها \*

ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها، والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية، وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه الحكومة، بما لا يقل عن ٥٠% من رأسماله.

## مادة (٦١)

مع مراعاة ما ورد في المادة (٩٠) من هذا القانون الأساسي:

١- على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

٢- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقترضات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره.

٣- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.

٤- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية

مادة (٦٢): يجب 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.

## ٢. - قانون الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ :

نص قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م، لا سيما المادتين (٢٥) (٢٦) على الإبلاغ عن الموازنة العامة بما فيها الإيرادات والنفقات من خلال تقديم تقرير إلى مجلس الوزراء وإعداد تعميم له على النحو الآتي:

### - المادة (٢٥) "التقرير الشامل"

تقدم الوزارة بالتعاون مع الجهات المختصة في الأول من شهر تموز (يونيو) من السنة المالية الجارية تقريراً وتحليلاً شاملاً إلى مجلس الوزراء حول الوضع المالي العام مع توقعات موضوعية لحركة الموارد والالتزامات خلال الفترة المتبقية من السنة المالية والتوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة،

ويسترشد مجلس الوزراء بهذا التقرير في وضع المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد الموازنة العامة للسنة المالية القادمة

#### -المادة (٢٦) تعميم الموازنة-

تبدأ دائرة الموازنة بإعداد تعميم الموازنة على أساس المؤشرات والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء، ويجب أن يصدر التعميم في الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية ويستعرض التعميم التوقعات المالية والاقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة وكذلك المؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية التي حددتها السلطة الوطنية وحدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها كما ويتضمن التعميم أسقف النفقات التي يجب على الوزارات والمؤسسات العامة تقدير موازنتها على ضوءها وكذلك الخطوط العريضة والواضحة والتعليمات والنماذج والمعلومات والجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة العامة للسنة القادمة.

هذا يمكن للمواطنين الاطلاع على معلومات عن الإجراءات المتعلقة بالميزانية من الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية [www.pmf.ps](http://www.pmf.ps).

#### ٥- الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها:

تضمن التشريع الفلسطيني التدابير المتمثلة بوجود منظومة قانونية متكاملة نصت على الإيرادات والنفقات حيث نص قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٩٨م في المواد التالية:

مادة (٤٣) "صلاحية الوزير في الإنفاق من مخصصات وزارته"

لوزير المختص صلاحية الإنفاق من مخصصات وزارته المرصودة في قانون الموازنة العامة وفق ما جاء في أعلاه وله تفويض هذه الصلاحيات خطياً لأي موظف رئيس في وزارته على أن يبلغ وزير المالية بذلك خطياً



مادة (٤٤) محظورات

لا يجوز الصرف على أية نفقة لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة كما لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها

مادة (٤٥) التزام الوزارات والمؤسسات العامة بمخصصاتها

على الوزارات والمؤسسات العامة أن توزع الأموال على وحدات إنفاقها على أساس ما خصص لها وتحدد التزامات الإنفاق ضمن الأسقف النقدية المسموح بها فيما يتعلق باتفاقات توفير السلع والخدمات التي تتطلب التزامات لمدد طويلة

مادة (٤٦) البيان التفصيلي والموقف المالي

على جميع الوزارات والمؤسسات العامة تزويد الوزارة ودائرة الموازنة ببيان تفصيلي يتضمن الإنفاق الشهري الفعلي من مخصصاتها المعتمدة وفق النماذج التي تُعدها الوزارة وكذلك الموقف المالي للإيرادات والمنح والمقبوضات الفعلية وذلك في موعد لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي

مادة (٤٧) مسؤوليات

أ- يعتبر الوزير هو المسؤول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام هذا القانون في أعمالها المالية والمحاسبية ويعتبر الوزير المختص أو مسؤول المؤسسة العامة مسؤولاً عن تنفيذ أحكام هذا القانون فيما يتعلق بوزارته أو مؤسسته.

ب- يعتبر الموظف المالي مسؤولاً عن القيام بالأعمال المالية المتعلقة بدائره بما في ذلك النفقات والالتزامات وجباية الأموال العامة وحفظها وقبدها بصورة تتفق مع الأصول المحاسبية المتعارف عليها.

ج- يعتبر جميع المدققين الداخليين في كافة الوزارات والمؤسسات العامة موظفين تابعين للوزارة من الناحية الفنية .