



الدكتور محمد مظهر
ديوان المحاسبة بقطر

دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في تطوير النظام المحاسبي للدولة

الحلقة (1)

مقدمة:

أما منهجية تحديث وتطوير الموازنة والنظام المحاسبي الحكومي، فهي تشمل تطوير دورة الموازنة الحكومية؛ مع أهمية الانتقال من المنهج النوعي إلى منهج البرامج والأنشطة ثم تطوير الموازنة والنظام المحاسبي الحكومي.

وهنا يأتي دور أجهزة الرقابة المالية؛ من خلال استعراض أوجه القصور في النظام المحاسبي الحكومي، وتقديم التوصيات اللازمة حول تطوير العمل في الأنظمة المالية والمحاسبية والإدارية الحكومية، وتقديم رؤية شاملة للتطوير؛ تشمل كلا من الموازنة العامة؛ والنظام المحاسبي؛ والكوادر البشرية؛ والنظم الآلية؛ والرقابة الداخلية والخارجية.

الفصل الأول: الأجهزة العليا للرقابة المالية:

1. ماهية الرقابة المالية:

يقصد بالرقابة المالية مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعية بقصد التعرف على الانحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال.

1, 1 المدلول القانوني للرقابة المالية:

يعني المدلول القانوني للرقابة المالية: الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقتها لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلية في إطار الشكل القانوني أي: أن يكون العمل المالي مطابقاً للتصرف القانوني، أم ما كان منها داخلية في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة: رقابة التصرف المالي من حيث النفقات أو الإيرادات العامة. ويرتبط بموضوع المدلول القانوني للرقابة المالية الحديث عن مبدأ الشرعية والذي يعد الأساس القانوني للرقابة على الإدارة بالوحدات... وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفقاً للقانون ووفقاً للإجراءات الشكلية المحددة فيه، تحقيقاً للأهداف التي يتوخاها.

يظهر دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والإدارية والمحاسبية في تطوير أداء أجهزة الدولة من خلال المهام الأساسية المنوطة بتلك الأجهزة وخاصة المهام الرقابية (المالية والإدارية والمحاسبية)، وحث تلك الأجهزة على تطوير أنظمة الدولة المالية والإدارية والمحاسبية الموجودة، وتطوير إجراءات الممارسة فيها، والعمل على تحسين مخرجاتها، وهذا الاجراء يرتبط بشكل مباشر بتطور الدولة وإدخال معايير الحوكمة عليها.

ودور الأجهزة الرقابية ليس حديثاً وإنما يقوى بحسب مراحل تطور الدولة وأجهزتها، ووفرة مواردها، بحيث يكون الهدف من كل ذلك هو الحفاظ على الموارد وضمان الاستخدام الأمثل لها.

ففي ظل الدولة الإسلامية كان الهدف من دواوين بيت المال: هو إعانة المسلمين في نشر الرسالة المحمدية، وتوزيع العطايا، ومع تطور الدولة الإسلامية ظهر نموذج آخر للرقابة يحمل بعداً سياسياً مهد لظهور نظم برلمانية في الدول الحديثة يهدف إلى الموازنة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والتي كان التأثير والرقابة فيما بينها متبادلاً.

ومع انتشار الفساد المالي والسلوكيات المالية والإدارية المنحرفة؛ ظهر جلياً لأجهزة الرقابة أن الأهمية ليست في الرقابة الفعالة والصارمة على المال العام للمحافظة عليه وتوجيه سبل إنفاذه لتحقيق المصلحة العامة فحسب، بل في تطوير النظم المحاسبية والمالية والإدارية في الدولة.

من هنا جاءت أهمية هذا البحث كونه يتناول قضية تعتبر من أهم المحاور التي تتبادى بها المجتمعات المتقدمة على اختلاف انتماءاتها لمواجهة التحديات التي قد تواجه تمويل خطط التنمية وإدارة المال العام وترشيد الانفاق، وتحقيق الشفافية والنزاهة في الممارسات الإدارية والمالية، والتي تنعكس بشكل مباشر على سياسة تلك الدول.

إن تطوير النظام المحاسبي الحكومي وآليات تنفيذه يعتمد على توصيف المال العام؛ وتوصيف الوحدات الإدارية؛ والوحدات المحاسبية؛ والتوازن المحاسبي، وتوصيف المسألة عن إهدار المال العام؛ ومرجعية القياس والإفصاح والمسألة المحاسبية، وأسس القياس المحاسبي؛ ودليل حسابات الحكومة؛ والتقارير الدورية.

قيامها بعملها على أكمل وجه، ونظراً لاتساع نطاق الأجهزة الإدارية، وتعدد مجالاتها وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية، بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاية وفي أسرع وقت ممكن وبأسر الطرق...

وتبرز أهمية الرقابة المالية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة إلى الدولة ممثلة في أجهزتها الحكومية المكلفة بالرقابة في شأن التعرف على كيفية سير الأعمال داخل الوحدات الحكومية، والتأكد من أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المخططة، وللتأكد من مدى تحقيق الوحدات لأهدافها بكفاية وفعالية بغرض المحافظة على الأموال العامة؛ والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال؛ والمراكز المالية؛ وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات؛ وبحث مسبباتها؛ وتدعيم الموجب منها؛ واقترح الوسائل العلاجية للانحرافات السالبة؛ لتفادي تكرارها مستقبلاً في تلك الوحدات الخدمية أو الاقتصادية.

٣. الأهداف العامة للرقابة المالية:

تتمثل الأهداف العامة التي تسعى الرقابة المالية لتحقيقها في هدفين: الهدف الأول: التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له طبقاً للخطة الموضوعة.

الهدف الثاني: أن الموارد تم تحصيلها كما هو مقرر وأنها استخدمت أفضل استخدام.

وهنا يمكن أن نضيف هدفاً ثالثاً لما سبق من خلال تقديم الأجهزة العليا المشورة حول كيفية تحسين الأداء العام؛ وتطوير النظم المحاسبية والمالية والإدارية للدولة.

ويمكن تقسيم هذه الأهداف العامة إلى:

١, ٢ أهداف فنية تقليدية تتمثل في:

- إبداء رأي فني محايد عن مدى صحة الأوضاع المالية ونتائج أعمال الوحدات المشمولة بالرقابة على أن يكون هذا الرأي مدعماً بأدلة وقرائن إثبات قوية حول مدى صحة حقيقة المركز المالي ومدى صحة نتائج الأعمال في نهاية الفترة.
- تشجيع الالتزام بالسياسات والقرارات الإدارية والتأكد من حسن تطبيقها.
- التأكد من دقة البيانات المحاسبية وسلامة وصحة القيود والأرقام المثبتة بالدفاتر والسجلات ومدى إمكانية الاعتماد عليها في إعداد المعلومات والتقارير النهائية ومن ثم اتخاذ القرارات.
- اكتشاف الأخطاء وحالات الغش والعمل على تقليل فرص ارتكابها من خلال تقييم فعالية نظم الرقابة المالية الداخلية للوحدات وتدعيم هذه النظم والرفع من كفاءتها في تحقيق عناصر الرقابة والضبط الداخلي.

وتبدو أهمية مبدأ الشرعية في مجال الرقابة المالية في كونه أهم الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطة العامة، فهذا المبدأ يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة وتعدياتها على حقوقهم؛ على خلاف ما يجيزه القانون. وبمقتضى هذا المبدأ يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة في أدائها لوظائفها، بحيث يمكن لهم أن يردوها إلى طريق الصواب إذا ما خرجت عن ذلك سواءً عن عمد أو إهمال.

وبالإضافة إلى ما سبق فإن أهمية مبدأ الشرعية تبرز أيضاً في سندها القانوني للجهات المكلفة بالعمل الرقابي، حيث ينص مضمونه على قيام السلطة التشريعية في الدولة بتزويد الوحدات والأجهزة الرقابية بالضمانات اللازمة التي تضمن لها الخيار والاطمئنان في عملها وعدم التأثير بالتغيرات أو النفقات السياسية.

والجدير بالذكر هنا أن مفاهيم مبدأ الشرعية تتوافر في الدستور وفي نصوص القانون المنظم لعمل الأجهزة العليا للرقابة والموكل بتنفيذها ديوان المحاسبة.

أما قضية سريان مفاهيم مبدأ الشرعية وتطبيقها على قدم وساق من عدمه فهذا أمر آخر... ٩٩

٢, ١ المدلول الإداري:

يشمل المدلول الإداري للرقابة المالية والمحاسبية على الخطة التنظيمية ووسائل التنسيق والإجراءات الهادفة لتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاية الانتاجية مع تشجيع الالتزام بالسياسات والقرارات الإدارية الموجودة ضمن عملية جادة للمواءمة ما بين النظريات المحاسبية والمرجعيات الإدارية من جهة وبين الإجراءات القانونية المتبعة دون المساس بأهداف كل منهما من جهة أخرى، كما وتعتمد على وسائل متعددة مثل البيانات الاحصائية، ودراسة الوقت والحركة وتقارير الأداء، ورقابة الجودة، والموازنات التقديرية والتكاليف المعيارية، واستخدام الخرائط والرسوم البيانية وبرامج التدريب المتنوعة للمستخدمين في سبيل تحقيق أهدافها، وهي كما نرى متعلقة بطريقة غير مباشرة بالسجلات المحاسبية والمالية.

٢. أهمية الرقابة المالية على القطاع الحكومي:

تعد الرقابة المالية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية والتي تشمل: التخطيط، والتنظيم والقيادة والتنسيق بالإضافة إلى الرقابة بأنواعها المختلفة... وقد تطورت أهمية الرقابة المالية مع تطور دور الدولة من (الدولة الحارسة) التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي، وحفظ الأمن الداخلي، والفصل في المنازعات بين الأفراد - إلى ما يسمى ب (دولة الرفاهية) التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية كفوءة تنجز الأعمال، وتؤدي الخدمات الموكلة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة والمحاسبة للتحقق من

٢, ١, ٤ الرقابة المالية الداخلية:

تسعى الأجهزة الحكومية جاهدة إلى تأدية مهامها بصورة كفوءة وفعالة تسمح لها بالاستعمال الاقتصادي الفعال للموارد المتاحة، وتسعى السلطة التنفيذية بكل الوسائل المتاحة لديها لمنع موظفيها من ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد وحمايتها من الضياع أو الاختلاس عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للحفاظ على موجوداتها من ناحية ودقة بياناتها المالية والمحاسبية من ناحية أخرى... وبمقتضى هذه التعليمات الملزمة لجميع الموظفين يمكن حماية الموجودات، إضافة إلى إمكانية اكتشاف المخالفات والانحرافات في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها.

ويرتكز مفهوم الرقابة المالية الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول: إن إدارة كل وحدة إدارية يترتب عليها مسؤولية أساسية تسهم في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة وبدرجة من الكفاءة والفتنة بحيث تسمح لها بتخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى.... وهو الأمر الذي يعني صراحة أن أداء جهاز الرقابة المالية الخارجية لمهامه يعتمد بشكل كبير على أداء وحدات الرقابة المالية الداخلية بالكيانات الحكومية.

وتعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها: نشاط تقييمي مستقل داخل الوحدة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بغرض حماية الموجودات وضبط دقة البيانات المالية ومدى الاعتماد عليها والوثوق بها وزيادة الكفاءة الإنتاجية وتشجيع العاملين على الالتزام بالسياسات الإدارية المحددة مقدماً. وفي دولة قطر تمثل وحدات المراجعة الداخلية لأجهزة الدولة الجهة المكلفة بأعمال الرقابة المالية الداخلية، وذلك من خلال ممارسة أعمالها عبر وحداتها بالأجهزة الحكومية المختلفة.

الجدير بالذكر هنا أن الأهداف الرقابية بالقطاع الحكومي في ظل الرقابة المالية الخارجية والداخلية تلتقى عموماً في سبيل تحقيق المحافظة على المال العام للدولة حتى وإن اختلفت تفاصيل أغراضها وإجراءاتها المكتوبة. ولعل للرقابة المالية الداخلية مميزات في تحقيق الرقابة السابقة للصرف (الرقابة الوقائية)، وكذلك رقابة التنفيذ (المتابعة) مما يسهل من عمل جهاز الرقابة المالية الخارجية كثيراً عند قيامها بمراجعة سير أعمال الأجهزة الحكومية في نهاية الفترة، وهو ما يسمى بالرقابة اللاحقة. وعموماً يرى علماء الإدارة والمحاسبة أن الرقابة المالية الداخلية والخارجية في القطاع الحكومي كيانان متلاقيان ويكمل كل منهما الآخر؛ ويقع عاتق النجاح في تحقيق الأغراض بشكل كبير على أجهزة الرقابة المالية الداخلية، نظراً لأن مهمة جهاز الرقابة المالية الخارجية تعتمد بالدرجة الأولى على مدى فاعلية أجهزة الرقابة المالية الداخلية.

- التحقق من إتباع نظم وأساليب حديثة في التخطيط والتنظيم ومتابعة التنفيذ.
- التأكد من كفاية الأنظمة وتحديد سلطات ومسؤوليات العاملين بالوحدات المشمولة بالرقابة ومراعاة التسلسل الإداري بما يحقق حسن انسياب المعلومات بشكل سليم وخلق مناخ تعاوني بين الأفراد والعاملين.
- اكتشاف الممارسات والمبادرات الإبداعية لتشجيعها ورعايتها ومكافأة القائمين على ذلك كنوع من الحافز.

٢, ٣ أهداف استراتيجية:

وتتمثل في:

- الحفاظ على الممتلكات والموجودات (الأصول) بما يضمن حماية المال العام والحفاظ على حقوق الأطراف ذات العلاقة بالوحدة محل الرقابة.
- زيادة الفعالية بما يمكن من تحسين الأداء وزيادة الإنتاجية واقتراح أفضل السبل لتحقيق الأهداف التي ترمي إليها الخطط والسياسات الاقتصادية الموضوعية.
- تزويد السلطة التشريعية في الدولة بالمعلومات والتقارير السليمة والمؤكدة وذلك بغرض تحققها من تطبيق ما وافقت عليه فيما يتعلق بالميزانية وهو ما يعنى استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها، وجباية الإيرادات حسب الأنظمة واللوائح الصادرة.

٤. أنواع الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة المالية في الجهات الحكومية:

١, ٤ تصنيف الرقابة المالية حسب الجهة المنفذة للمهام:

١, ٤, ١ الرقابة المالية الخارجية:

تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعية مسبقاً وفي ظل الإمكانيات المادية المتاحة.

ويمكن تعريف الرقابة المالية الخارجية بأنها: نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية من إنجاز أهدافها ومشاريعها... وفي دولة قطر يمثل ديوان المحاسبة دور الجهة المكلفة من قبل السلطة التشريعية وفق القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥م بممارسة أعمال الرقابة المالية الخارجية على الأجهزة الحكومية للدولة.

٤, ٢ تصنيف الرقابة المالية حسب توقيت تنفيذ المهمات:

تصنف أنواع الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة حسب هذا المقياس إلى ثلاثة أصناف وهي كآآتي:

٤, ٢, ١ الرقابة المسبقة:

وهي الرقابة التي تمارسها الأجهزة على الجهات الخاضعة لرقابته، من خلال مراجعة جميع المناقصات قبل طرحها ومشروعات الاتفاقيات والعقود التي تبلغ قيمتها خمسمائة ألف ريال فأكثر والتي يترتب على إبرامها تقرير حقوق أو التزامات مالية للدولة أو عليها. ويهدف هذا النمط من الرقابة إلى التحقق من التزام الجهات بجميع الإجراءات والقواعد المنصوص عليها بالتشريعات واللوائح. ويضمن هذا النمط من الرقابة سلامة إدارة المال العام، نظرا لطابعها الوقائي وقدرتها على اكتشاف المخالفات قبل وقوعها.

٤, ٢, ٢ الرقابة المترامنة:

تتم هذه الرقابة أثناء عملية تنفيذ الأنشطة وأعمال الجهات الخاضعة للرقابة قصد الحيلولة دون حدوث انحرافات عما تم إقراره مسبقاً. وتمارس الأجهزة هذا النمط من الرقابة من خلال مندوبيه في لجان المناقصات والمزايدات المشكلة لدى الجهات الخاضعة للرقابة، ومن خلال متابعة مشروعات العقود والمناقصات والاتفاقيات التي أبدى جهاز الرقابة رأيه فيها. ويمكن هذا النمط من المراجعة من تصحيح نتائج الأداء بشكل مباشر لمنع الانحرافات التي تظهر عادة أثناء التنفيذ، مما يساعد على تجنب الأخطاء غير المتوقعة.

٤, ٢, ٣ الرقابة اللاحقة:

تمثل الرقابة اللاحقة النشاط الأساسي لجهاز الرقابة، وتعنى بأعمال التدقيق والمراجعة التي تتم بعد تنفيذ الأنشطة واتخاذ القرارات وإنجاز العمليات المالية كصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وكل ما يتعلق بحسابات الوزارات والأجهزة الحكومية وحسابات الموازنة العامة للدولة والحسابات الختامية لجميع الجهات الخاضعة لرقابة جهاز الرقابة عن كل سنة مالية منتهية. ويهدف هذا النمط من الرقابة إلى اكتشاف الأخطاء والإخلالات ومعالجتها، كما يهدف إلى تقييم أداء الجهات الخاضعة للرقابة؛ وتحديد طبيعة الانحرافات وأسبابها الحقيقية ومساءلة من تسبب في حدوثها وتحديد سبل علاجها.

٤, ٢ تصنيف الرقابة المالية حسب مجالاتها ونطاقها

تصنف مختلف أنواع الرقابة التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة حسب المجالات كآآتي:

٤, ٣, ١ الرقابة المالية:

تتضمن الرقابة المالية فحص الوثائق والسجلات المحاسبية وغيرها من وثائق الدعم لأجل إبداء الرأي حول مصداقية وصحة البيانات المالية الواردة بالحسابات الختامية والقوائم المالية للجهات الخاضعة للرقابة، ومدى مطابقتها للقوانين والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها. و يباشر ديوان المحاسبة هذا النوع من الرقابة من خلال مراجعة حسابات الموازنة العامة للدولة، من إيرادات ومصروفات والتحقق من الالتزام بتنفيذها وفقاً للقوانين واللوائح والقواعد المحاسبية والأنظمة المالية للدولة، ومن خلال مراجعة الحساب الختامي للدولة عن كل سنة مالية منتهية. كما يتولى جهاز الرقابة في إطار الرقابة المالية التي يمارسها التدقيق على الحسابات والميزانيات العمومية وحسابات الخسائر والأرباح للهيئات والمؤسسات والشركات المشمولة برقابته.

٤, ٣, ٢ رقابة المطابقة أو المشروعية:

يتمثل هذا النمط الرقابي في التحقق من مدى التزام الجهات الخاضعة للرقابة بالقوانين واللوائح والتشريعات المعمول بها في الدولة. ويمارس ديوان المحاسبة هذا النوع من الرقابة من خلال مراجعة وفحص الإجراءات الإدارية والمالية للتحقق من مدى مطابقتها مع القوانين واللوائح والإجراءات المعتمدة، وفي سبيل ذلك يدقق على سبيل المثال الإجراءات المتعلقة بالمناقصات والاتفاقيات والعقود التي تبرمها الجهات الخاضعة للرقابة إذا بلغت قيمة الإنفاق نصاباً مالياً

محددًا بالقانون، كما يتم مراجعة عمليات وإجراءات التوريد والمشتريات والتوظيف والقرارات المتعلقة بالترقيات ومنح العلاوات وكل المزايا الأخرى الممنوحة لموظفي الجهات الخاضعة.

٣، ٤، ٣، ٤ رقابة الأداء:

يتوجه هذا النوع من الرقابة على القطاعات والمرافق الأكثر تعرضاً لمخاطر التلاعب الفعلي والمفترض والتي تؤثر في الاقتصاد الوطني.

كما أن الأداء العام هو المحصلة المتكاملة لنتائج الأعمال وتفاعلها مع البيئة، ويضم كلا من:

- أداء الأفراد في الجهات الحكومية.

- أداء الوحدات التنظيمية في الإطار العام لمؤسسات الدولة.

أداء المؤسسات في إطار البيئة الخارجية (الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والبيئية.. الخ).

في حين أن أداء الفرد يقاس بمجموعة متنوعة من المقاييس يتم من خلالها تقييم أدائه وصولاً إلى التأكد من أن أنظمة العمل ووسائل التنفيذ في كل إدارة تحقق الكفاءة والفعالية وعلى مستوى مناسب من الجودة.

كما ويقاس أداء كل إدارة بمجموعة من المعايير، إلا أن المقاييس التي تستخدم في أغلب الأحيان هي مقاييس الفعالية للجهة الحكومية، وتستخدم لقياس الأداء فيها؛ والوقوف على مدى فعالية الجهة من جميع النواحي، وتشمل كلا من مقاييس الفعالية الاقتصادية والسياسية الداخلية والخارجية والرقابية والبيئية.

ونظراً لاتساع نطاق الأجهزة الإدارية، وتعدد مجالاتها بالإضافة إلى زيادة عدد العاملين فيها، مما أدى لضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الادارية، بهدف التحقق من إنجاز العمل الاداري بكفاءة وفعالية وفي أسرع وقت ممكن وبأسهل الطرق وبكثافة اقتصادية مقبولة.

كما وتبرز أهمية الرقابة المالية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة إلى الدولة متمثلة في أجهزتها الحكومية المكلفة بالرقابة للتعرف على كيفية سير الأعمال داخل الوحدات الحكومية، وللتأكد من أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المتبعة، وللتأكد من مدى تحقيق الوحدات العامة لأهدافها بكفاءة وفاعلية للمحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء، والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث أسبابها، وتشجيع ودعم الموجه منها، واقتراح الوسائل العلاجية للانحرافات السالبة؛ لتفادي تكرارها مستقبلاً في تلك الوحدات الخدمية أو الاقتصادية.

أما رقابة الأداء التي يمارسها ديوان المحاسبة في قطر فتقتصر على فحص ومراجعة الأنشطة التي تنفذها الجهات الخاضعة للرقابة، لتشخيص السياسات والنظم وإدارة العمليات، وذلك من خلال مقارنة الإنجازات بالخطط والنتائج بالقواعد، والممارسة بالسياسة بغاية كشف الانحرافات (السلبية والايجابية) وحالات التبذير والإسراف وسوء الاستعمال والموارد المتاحة، وتحديد أسبابها واقتراح الإجراءات التصحيحية، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق فاعلية وكفاءة واقتصاد أو توفير أكبر.

٤، ٣، ٤ الرقابة على تكنولوجيا المعلومات:

يتضمن هذا النوع من الرقابة فحص وتقييم أنظمة المعلومات وبرامج الحاسوب لدى الجهات الخاضعة لرقابته، للتحقق من كفايتها وسلامتها وأمن وسرية المعلومات وتكامل البيانات وجاهزيتها، بغاية تحديد أوجه القصور والنقص فيها واقتراح الإجراءات التصحيحية التي تضمن حماية أصول الجهة وتحقيق أهدافها بفعالية وكفاءة.

وتجدر الإشارة إلى عزم ديوان المحاسبة في قطر الشروع في ممارسة الرقابة على البيئة والرقابة على مكافحة غسيل الأموال، (وفقاً لأحكام مشروع القانون المقترح قيد الإصدار).



الدكتور محمد مظهر
ديوان المحاسبة بقطر

دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في تطوير النظام المحاسبي للدولة

الحلقة (٢)

تطوير النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي

١. ماهية النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي

النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي هو: مجموعة النظم التي تسيّر العمل الحكومي من خلال رسم السياسات ووضع الاجراءات وتجميع وتوثيق وتخزين ومعالجة البيانات، وهي التي تنتج المعلومات، وتساعد المسؤولين على اتخاذ القرارات.

وتبدأ هذه النظم من إعداد البيانات الخاصة بمتابعة تنفيذ الميزانية على فترات دورية محددة، مروراً بتحصيل الإيرادات العامة، وإنفاق المصروفات بما يتوافق مع ما تم تقديره بالميزانية، وما تم رسمه من سياسات، ومن ثم الوصول الى تحليل البيانات ومعالجتها وتقديمها للسلطات المختصة لاتخاذ القرارات التصحيحية بشأن تنفيذ الخطط الموضوعة.

أيضاً يتم من خلالها تحديد المركز المالي الإجمالي والتفصيلي في نهاية كل فترة وإعداد التقارير المالية والادارية، وحصر الانحرافات وتحليلها والتعرف على أسبابها، واتخاذ القرارات اللازمة على ضوءها.

٢. اهداف النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي

٢,١ أهداف فنية تقليدية:

توفير رقابة مالية ومحاسبية وإدارية وتنظيمية على عملية رسم السياسات وتنفيذ الخطط ووضع الموازنات ومتابعة تحصيل الإيرادات وتنفيذ المصروفات في حدود الاعتمادات المخصصة لها.

٢,٢ أهداف استراتيجية:

- توفير سياسات واضحة وفق الخطط المرسومة من قبل الجهات الحكومية بغية الاسترشاد بها في تنفيذ الفعاليات.
- توفير اجراءات تفصيلية لسيير الأعمال الحكومية في كافة مناحي العمل الحكومي.
- توفير البيانات المالية اللازمة للتخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم لنتائج دراسة وتحليل الواقع الاقتصادي.
- التأكد من تحقيق النظام المالي والمحاسبي والاداري للمتطلبات الاقتصادية والتنظيمية لأفراد الدولة من خلال وضع السياسات وتحديد الإجراءات وحصر الموارد وحساب التكاليف، ووضع نظم المعلومات.

٣. خصائص النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي:

- ألا تتعارض النصوص والتشريعات مع دستور الدولة وتشريعاتها الأخرى.
- أن تتواءم التقسيمات الموجودة في النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي مع ما هو موجود في الخطة الاستراتيجية للدولة.
- وضوح وتنظيم السياسات والإجراءات بطريقة تضمن سهولة فهم استخدامات الموارد إقراراً لمبدأ المساءلة الفعالة.
- قدرة النظام على الإفصاح الكامل عن الممارسات المالية والإدارية للدولة وبيان المركز المالي لها.
- قدرة النظام على عكس التزام السلطة التنفيذية بكافة مستوياتها الإدارية بالتشريعات والقوانين السارية تحقيقاً لمبدأ الالتزام.
- وجود هيكل تنظيمي قادر على توضيح طريقة تدفق المعاملات بين المؤسسات الحكومية بالدولة والسلطة المالية والإدارية المركزية من خلال سلسلة الإجراءات التي تربط بينها.
- توفير نظم متطورة لإدارة تكنولوجيا المعلومات الخاصة بالنظام المالي والمحاسبي والاداري قادر على استيعاب التطوير المستمر وتحقيق التنمية المستدامة.

٤.الاتجاهات الحديثة في اعداد النظام المالي والمحاسبي والاداري

الحكومي:

الركن الأساسي في تحديث النظام هو في تفعيل الدور الرقابي في كافة مناحي العمل الحكومي من خلال النظم التي يتم تبنيها وعدم اقتصار النظام على جوانب ومجالات محددة دون غيرها.

وبالتالي فإن تطور تكنولوجيا المعلومات سمح بتوسيع وتعميق مفاهيم الرقابة وأدواتها المختلفة، فلم يعد يقتصر هدف الرقابة على التأكد من أن النتائج تعكس الواقع فحسب بل أصبح الهدف من الرقابة أوسع وأشمل بحيث أصبح يغطي جميع مناحي ومجالات العمل المالي والمحاسبي والاداري للدولة من خلال:

- فحص وتدقيق جميع خطط الأنشطة والبرامج التي توضع من قبل الوحدات والأجهزة الحكومية.
 - متابعة ودراسة العوامل والتغيرات التي قد تؤثر في تحقيق أهداف هذه الأنشطة والبرامج.
 - العمل على قياس عناصر الاقتصاد والكفاءة في أداء الوحدات الحكومية، والفاعلية لنتائج البرامج والأنشطة تحقيقاً للتوازن فيما بينها.
 - تقييم أداء الأنشطة والبرامج التي تقع مسؤولية تنفيذها على الوحدات والأجهزة الحكومية لدراسة مدى قدرتها على تحقيق الأهداف الموكلة إليها.
 - المساعدة في عملية اتخاذ القرارات في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، عن طريق توفير البيانات والمعلومات اللازمة أو عن طريق الاستعانة بنتائج عملية الرقابة وتقييم الأداء وإشراكهم في عملية اتخاذ القرارات أو الاسترشاد بأرائهم وقت الحاجة.
٥. دور الجهات التشريعية في إصدار وتحديث النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي:
- يتمثل دور الجهات التشريعية في متابعة تحديث وتطوير وسائل العمل بالادارات الحكومية من خلال إدخال نظم المعلومات فيها، وتطوير النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي بشكل عام.
- وتزويد الأجهزة العليا للرقابة بالضمانات اللازمة لممارسة عملها بعيداً عن التأثيرات السياسية.
٦. تطوير النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي:
- في الفترة الأخيرة شكل تطوير النظم المالية والمحاسبية والإدارية الحكومية هاجساً للحكومات المتقدمة والحكومات النامية على السواء؛ وخاصة بعد ظهور التقنيات الحاسوبية، بغية الاستفادة من تلك التقنيات والبرمجيات التي قد توفر فرصة لممارسة أفضل؛ وفرصة أيضاً للتقيد بالمعايير المحاسبية الحكومية الصادرة عن الاتحاد الدولي للمحاسبين.
- من خلال:
- الحرص على الحصول على أنظمة للتقارير المالية والمحاسبية والإدارية الحديثة وخاصة قائمة الأداء المالي؛ والمركز المالي باستخدام الحاسب الآلي.
 - الحرص على الحصول على أنسب وسائل القياس المحاسبي الحكومي باستخدام الحاسب الآلي.
 - تمكين الأجهزة من إعداد الموازنات الحكومية باستخدام الحاسب الآلي.
- توفير الرقابة الفعالة عبر التقارير المالية في الوحدات الحكومية باستخدام الحاسب الآلي. من خلال توصيف الوضع الحالي للتقارير المالية الحكومية والعمل على تحسين أدائها وتوفيرها لجميع مستخدميها، بالوقت والكيفية المناسبين، بغية تفعيل الرقابة المالية باستخدام الحاسب الآلي، والاستفادة قدر الامكان من التقارير البيئية (الفترة).
 - تطوير النظام المالي والمحاسبي والإداري الحكومي لأغراض المحاسبة عن الكفاءة والفاعلية باستخدام الحاسب الآلي من خلال اتباع:
- نصائح متابعة وتقييم نتائج تنفيذ الموازنات لأغراض الكفاءة والفاعلية.
- المتطلبات الأساسية لنظام المحاسبة عن الكفاءة والفاعلية في الوحدات الحكومية باستخدام الحاسب الآلي.
- توفير أساس قياسي محاسبي مناسب.
 - دليل رقابي.
 - تحديد وحدات الأداء (النشاط) (التكلفة) .
 - مدخل مقترح لتصنيف الخدمات الحكومية وتحديد وحدات الأداء.
 - المقومات الفنية.
 - الدفاتر والسجلات.
 - المخرجات (التقارير).
 - إيجاد نظام رقابة على الموازنات الحكومية باستخدام الحاسب الآلي. من خلال:
 - التركيز على الدور الرقابي للموازنة التقديرية، والاعتماد على تقنية محاسبة المسؤولية والانحرافات باستخدام الحاسب الآلي.
 - التعرف على الانحرافات وتصنيفها وتبويبها؛ والتعمق في تحليل تلك الانحرافات وإيجاد الحلول المناسبة لتصحيحها.
 - استخدام تقنية رقابة اقتصاديات التكلفة وتقييم الأداء باستخدام الموازنة المرنة. وفحص هيكل الرقابة الداخلية على المخازن باستخدام الحاسب الآلي، وتطبيق الإجراءات التحليلية لحسابات المخازن.
 - جعل عملية تطوير النظام المالي والمحاسبي والإداري الحكومي في الدولة، عملية مستمرة من خلال:
 - التعرف على المشاكل والعقبات التي تواجه قيام هذا النظام بتحقيق الأهداف المرجوة منه.

والمحاسبة والمدققين الداخليين في القطاع العام بغية التكامل في العمل الرقابي من أجل تحسين الأداء داخل الأجهزة الحكومية وتطوير الأنظمة المحاسبية فيها.

- المعيار رقم ٩١٤٠ من المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية بشأن استقلالية التدقيق الداخلي في القطاع العام بغية تفعيل أعمال المراجعة وايصال توصياتها الى الجهات المعنية.
- الإرشادات التطبيقية للمعايير المهنية لممارسة التدقيق الداخلي الصادرة عن معهد المدققين الداخليين في الولايات المتحدة الأمريكية، وآخر تحديث لها في ٨/٢٠١١م.

١,٢ الجانب الآخر: يستند إلى واقع التدقيق الداخلي بالجهات الحكومية من خلال المساعدة في:

١,٢,١ استكمال تشكيل وحدات وإدارات التدقيق الداخلي ضمن الهياكل التنظيمية.

والتأكيد على أهمية وحدات التدقيق الداخلي للتحقق من تنفيذ القوانين والقرارات المتعلقة بأنشطة الوزارات والأجهزة الحكومية، والتأكد من سلامة التصرف بأموال الدولة، بغية التأكيد على الدور الفعال لهذه الوحدات في تطوير الأنظمة المحاسبية والمالية والإدارية، الأمر الذي يتطلب إصدار القرارات المنظمة لهياكل الوزارات والأجهزة الحكومية، وتضمينها تشكيل وحدات تدقيق داخلي مرتبطة بشكل مباشر بالرئيس التنفيذي الأعلى (الوزير أو من يقوم مقامه).

وتحديد اختصاصات تلك الوحدات بموجب القرارات المنظمة لهياكل الوزارات وبعض الأجهزة الحكومية، وأهم هذه الاختصاصات:

- وضع مشروع خطة التدقيق السنوية على الوحدات الإدارية بالوزارة، ورفعها إلى الوزير لاعتمادها، وإعداد تقارير بنتائج التدقيق.
- مراقبة مدى الالتزام بتنفيذ القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بأنشطة الوزارة.
- التحقق من انسجام نظم واساليب العمل مع اختصاصات وأهداف الوزارة، ورفع المقترحات اللازمة في هذا الشأن.
- مراقبة المستندات المالية من سندات قبض وسندات صرف وسندات قيد وغيرها بعد الصرف.
- دراسة مشاكل ومعوقات العمل بالوزارة، وبحث أسبابها واقتراح الحلول المناسبة لها.
- مراجعة التعليمات المالية، واقتراح ما يلزم لها من تعديلات، ومراقبة تنفيذها.

- تطوير النظام المالي والمحاسبي والإداري الحكومي، ليواكب التطورات والأحداث التي طرأت على مختلف المجالات في الدولة، وتوفير المعلومات والبيانات الملائمة لمساعدة المسؤولين على اتخاذ القرارات المناسبة.

دور الأجهزة العليا للرقابة في تطوير النظام المالي والمحاسبي والإداري الحكومي:

تعمل أجهزة الرقابة على تدعيم مبدأ المحاسبة والمساءلة القانونية، وتحقيق الشفافية والوضوح للأعمال الحكومية وتعمل على نشر تقارير دورية وسنوية لردع الفاسدين وتعزيز ثقة المواطنين وتفاعلمهم وإسهامهم بتطوير النظم المالية والمحاسبية والإدارية في الدولة. والمساهمة في تحقيق الإصلاح المالي والإداري من خلال المساعدة في تصميم وإعداد نظم رقابية داخلية، لكن المعوقات الأساسية التي تواجه تلك الأجهزة تتمثل في عدم تمتعها بالاستقلالية التامة الأمر الذي يحد من قدراتها على أداء دورها بحيادية. الأمر الآخر هو في اقتصار صلاحياتها على النواحي الإجرائية والرقابية. وبالتالي على الدولة وضع التشريعات اللازمة لمنح الأجهزة العليا للرقابة الحق في المساءلة وإزكاء الدور الايجابي وإعطائها السلطة المناسبة لدورها في تطوير العمل المالي والمحاسبي والإداري للدولة، من خلال فرض تشريعات قانونية تلزم الوحدات التعاون معها لوقف التجاوزات والهدر.

١. تأسيس وحدات للتدقيق الداخلي في الأجهزة الحكومية:

من أهم الأدوار التي تلعبها الأجهزة العليا للرقابة المالية هي مساندة الدولة في تنفيذ توجهاتها نحو إنشاء وحدات وإدارات للتدقيق الداخلي في الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، وذلك ضمن الهياكل التنظيمية التي تصدرها، وحرصها على دعم هذا التوجه الذي يعزز العمل الرقابي على مستوى الدولة بشكل عام، ويدعم الجهود المبذولة في المحافظة على المال العام وسلامة التصرفات المالية، وتطوير الأنظمة المالية والمحاسبية والإدارية داخل تلك الجهات التي تساعد على تقليل فرص حدوث أخطاء وانحرافات فيسهل التعرف عليها وقت حدوثها:

وتتمثل هذه المساندة من جانبين رئيسيين:

١,١ الجانب الأول: يستند إلى القوانين والتشريعات، إضافة إلى المعايير التي تدعم الجانب العملي لتلك الوحدات.

فعلى الرغم من وجود فراغ قانوني في هذا الجانب، إلا أنه يمكن الاستفادة من النصوص التي تخول الأجهزة العليا للرقابة التدقيق على عمل وحدات التدقيق الداخلي؛ وذلك باعتبارها جزءاً من نشاط الجهة الحكومية. أيضاً يمكن الاستناد الى المعايير الدولية والوطنية (ذات الصلة المباشرة بذلك) كما هو الحال في:

- المعيار رقم ٩١٥٠ من المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية بشأن التنسيق والتعاون بين الأجهزة العليا للرقابة

١, ٢, ٢ تسويق العمل وتكامله في مجال إجراءات التدقيق ونتائجه بين الأجهزة العليا للرقابة المالية ووحدات وإدارات التدقيق الداخلي والنظام المالي والمحاسبي والإداري الحكومي:

يعد التنسيق بين دور الأجهزة العليا للرقابة والنظام المالي والمحاسبي والإداري الحكومي مقوما أساسيا من مقومات نجاح وتكامل أهدافهما معا؛ والأساس في إيجاد نظام رقابي فعال لا يتعارض مع الأهداف الاستراتيجية لكل منهما، ولذلك يجب إيجاد خطة واضحة تعكس نطاق السلطات والمسؤوليات وقنوات الاتصال المعتمدة فيما بينهم بحيث يتيح الفرصة لكل منهم لتأدية دورهم بالشكل الصحيح، ولإدراك أبعاد الموازنة فيما بينهم تتم مراعاة رؤية كل منهم، لذا يجب أن يتم تصميم الخطة الرقابية على النظام المالي والمحاسبي والإداري بطريقة تضمن سير العمل في القطاع الحكومي بانسيابية قادرة على تحقيق الأهداف المشتركة وتسهيل هذه العملية.

١, ٢, ٢, ١ التعاون والتنسيق والتكامل في ظل المعايير الدولية:

يمكن أن يبني هذا التعاون والتنسيق والتكامل وفق المعايير التي ذكرت في القسم الأول، وبما يناسب واقع العمل الرقابي في الدولة:

- المعيار رقم ٩١٥٠ من المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الإنترنوساي)، حيث يعد ديوان المحاسبة أحد الأجهزة الأعضاء في هذه المنظمة الدولية.
- المعيار رقم ٢٠٥٠ من المعايير الدولية المهنية لممارسة التدقيق الداخلي الصادرة عن معهد المدققين الداخليين في الولايات المتحدة الأمريكية: " ينبغي على الرئيس التنفيذي للتدقيق الداخلي أن يتبادل المعلومات، وينسق النشاطات مع مختلف الجهات الخارجية والداخلية التي تقدم خدمات التأكيد والاستشارات المرتبطة بمجال أعمال نشاط التدقيق وذلك لضمان التغطية اللازمة للعمل وتلافي ازدواجية الجهود "

١, ٢, ٢, ٢ فوائد التعاون:

- تبادل الأفكار والمعرفة.
- تعزيز وفهم أكثر وضوحا لأدوار ومتطلبات الرقابة.
- حوار أفضل مبني على المعرفة بالمخاطر التي تواجه الوزارة / الجهة مما يؤدي إلى عمليات رقابة فعالة ومركزة وبالتالي إلى توصيات مفيدة أكثر من الناحية العملية.
- فهم أفضل من قبل الطرفين لنتائج عمل كل منهما مما قد يكون له تأثير على خطط وبرامج عملهما في المستقبل.
- تقليل احتمالية الازدواجية غير الضرورية لأعمال التدقيق.
- متابعة ودعم متواصل للتوصيات التي تصدر عن تقارير كلا الطرفين.

١, ٢, ٢, ٢ أنماط التعاون:

- توصيل تقارير الرقابة لكل منهما.
- اقتراح برامج تدريب ودورات مشتركة وتبادل المواد التدريبية.
- المساهمة في تطوير منهجية العمل الرقابي.
- منح حق الوصول إلى مستندات تقارير الرقابة: ضرورة مراعاة التزامات كل جهة في ما يتعلق بسرية المعلومة.
- التعاون في إجراءات تدقيق معينة مثل جمع إثباتات الرقابة أو بيانات الاختبار.

١, ٢, ٣ تفعيل دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في تطوير النظام المالي والإداري الحكومي:

يمكن تفعيل دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في تطوير النظام المالي والإداري الحكومي من خلال:

المساهمة في توعية مجلس الشورى والحكومة حول الاستخدام الأمثل للأموال العامة، ويتمثل في:

- تقديم المشورة إلى الإدارات العامة ومساعدتها في وضع الإجراءات التي توفر حماية للممتلكات العامة ضد الفساد.
- وضع تشريعات قانونية تمنح الأجهزة العليا للرقابة المالية الحق في مساءلة الموظفين الذين يرتكبون المخالفات والتأثير إيجابيا في تفعيل دور هذه الأجهزة وإعطائها السلطة التي تتناسب مع أهمية دورها المأمول.
- فرض تشريعات قانونية تلزم الوحدات والدوائر الحكومية في الدولة التعاون مع الأجهزة العليا للرقابة المالية.
- العمل على تطبيق مبدأ محاسبة المسؤولية عن الاداء على الأجهزة العليا للرقابة المالية.

١, ٢, ٣, ١ فيما يتعلق بالنظام المالي والمحاسبي والإداري الجيد، والآثار المحتملة التالية من الأعمال الرئيسية للأجهزة العليا للرقابة المالية:

- زيادة شفافية المعاملات المالية والإدارية العامة.
- القدرة على التأثير من الناحية التعليمية والوقائية على الوزارات والوحدات الإدارية من خلال إشعارها بأن نظامها المالي والمحاسبي والإداري يمكن أن يكون عرضة للمراجعة في أي وقت.
- التأثير المباشر لتوصيات التقارير، ومساهمتها في تحقيق الوفورات أو جعل أداء الإدارات أكثر كفاءة في استخدام الأموال العامة، وزيادة فعالية الموازنة العامة.
- وعلى المدى الطويل يمكن أن تعمل على تغيير النظام المالي والمحاسبي والإداري، والمساهمة في إحداث تغيير في الثقافة الأساسية من خلال نشر قضايا الفساد؛ والتعريف بالعيوب والثغرات في النظام.
- دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية للوحدات الإدارية والمالية والمحاسبية في الجهات الحكومية بجميع الوسائل والسبل مع الحفاظ على استقلاليتها.
- التأثير غير المباشر لتدقيق الأجهزة العليا للرقابة المالية على مجلس الشورى ووسائل الإعلام والجمهور العام والمستشارين. أيضا التأثير غير المباشر على الإجراءات الإدارية والأعمال المالية والميزانية.
- تسليط الضوء من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية على ميزات الظل، والفساد وعدم الكفاءة. وهذا الدور مهم لتعزيز الشفافية والفعالية للنظام المالي والإداري، ولكن هذا الأمر ربما ينطوي على صراعات محتملة.
- التركيز على استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية عن السلطات التشريعية والتنفيذية من أجل الحفاظ على مصداقيتها في العلاقات العامة.
- رفع نسبة استخدام التقنيات الالكترونية من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية مما يزيد من سرعة الوصول الى المعلومات والبيانات واستخدامه، وربط الوحدات الحكومية مع بعضها بعضا لرفع كفاءة عملها وتسهيل مهمتها في الرقابة والمتابعة، كما ستقلل من مقدار السهو البشري والتلاعب نظرا لربط هذه العمليات بسلسلة من الإجراءات التي ستزيد من القدرة على اكتشاف الاختلالات والانحرافات حين وقوعها.
- العمل على إعادة دراسة تشريعات الأجهزة العليا للرقابة المالية الداخلية والخارجية والعمل على إزالة التداخل فيما بينهم دون الإخلال بالهدف المشترك في أدائهم لمهامهم الموكلة إليهم.



الدكتور محمد مظهر
ديوان المحاسبة بقطر

دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية في تطوير النظام المحاسبي للدولة

الحلقة (٣)

تجربة ديوان المحاسبة القطري في تطوير النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي

٥. دراسة مشاكل ومعوقات العمل بالوزارة، وبحث أسبابها واقتراح الحلول المناسبة لها.

٦. مراجعة التعليمات المالية، واقتراح ما يلزم لها من تعديلات، ومراقبة تنفيذها.

وقد صدر في ٢٩/١١/٢٠١٠م قرار مجلس الوزراء رقم (٥١) لسنة ٢٠١٠ بإنشاء لجنة متابعة تنفيذ الهياكل التنظيمية، حيث نص البند (٢) من المادة (٣) من هذا القرار على تخصص اللجنة بـ ((التأكد من تفعيل دور الوحدات التنظيمية في كل جهة حكومية)).

ومن واقع المهام التي قام بها ديوان المحاسبة مؤخراً (أي بعد صدور القرارات الأميرية الخاصة بالهياكل التنظيمية) لم يتضح قيام جميع الوزارات والجهات الحكومية الأخرى المشمولة بالقرارات الأميرية المشار إليها، باستكمال عمل وحدات/إدارات التدقيق الداخلي فيها، وبما يحقق الغرض من إنشاء تلك الوحدات.

ولعل من بعض الملاحظات التي وجدت، ما يلي:

١. عدم تفعيل وحدات التدقيق الداخلي بالشكل المطلوب.
٢. نقص على مستوى الكادر البشري.
٣. عدم وجود الخطة السنوية للتدقيق.
٤. عدم وجود استقلالية تامة لمسؤولي وحدات التدقيق (عضوية في بعض اللجان التي يمكن أن تخضع أعمالها للتدقيق الداخلي).

وعليه، فإن أحد أهم أهداف هذا الملتقى كان تسليط الضوء على الأمور التي تحول دون تفعيل دور وحدات التدقيق الداخلي بالشكل الأمثل في الجهات المشمولة برقابة الديوان، في محاولة للتوصل إلى بعض أسباب عدم تفعيل هذه الوحدات وقد وضعت التوصيات المناسبة لايصالها للمعنيين بهذا الشأن والتي تتمثل في الآتي:

- ضرورة استكمال تشكيل الهيكل التنظيمي لوحدات وإدارات التدقيق الداخلي بما يتناسب وحجم الجهة والأعباء الوظيفية الملقاة على عاتقها.
- دعوة إدارة التدقيق الحكومي بوزارة الاقتصاد والمالية إلى الاضطلاع بدورها المنصوص عليه في القرار الأميري رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٩، خصوصاً ما يلي:

١. تأسيس وحدات للرقابة الداخلية في الأجهزة الحكومية؛

في سبيل المساهمة في تعزيز مبدأ التعاون والتكامل والتنسيق بينه وبين الأجهزة المشمولة برقابه فقد بادر إلى تنظيم ندوة بعنوان العلاقة التكاملية بين ديوان المحاسبة ووحدات التدقيق الداخلي لتفعيل دورها الرقابي في ديسمبر ٢٠١١، شارك فيها كبار المسؤولين عن الإدارة المالية في الأجهزة الحكومية، ومدراء ومعاوني وحدات التدقيق الداخلي في القطاع الحكومي في دولة قطر، بهدف التواصل والتشاور وتعميق مفهوم الحوار البناء حول أنجح السبل لتمكين وحدات الرقابة الداخلية من القيام بأعمالها على أكمل وجه وتذليل الصعوبات التي تواجهها في سبيل رفع كفاءة الأداء لتمكين الوحدات من النهوض بدورها باستقلال تام ومهنية عالية، وفي سبيل مساندة توجه الدولة نحو إنشاء وحدات وإدارات للتدقيق الداخلي في الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وذلك ضمن الهياكل التنظيمية التي صدرت مؤخراً، وحرصاً من ديوان المحاسبة في دعم هذا التوجه الذي يعزز العمل الرقابي على مستوى الدولة بشكل عام، ويدعم الجهود المبذولة في المحافظة على المال العام وسلامة التصرفات المالية، وفي سبيل ذلك فقد صدرت القرارات الأميرية المنظمة لهياكل الوزارات وبعض الأجهزة الحكومية في سنة ٢٠٠٩م، مؤكدة ومتضمنة تشكيل وحدات تدقيق داخلي مرتبطة بشكل مباشر بالرئيس التنفيذي الأعلى (الوزير أو من يقوم مقامه).

وقد حددت اختصاصات تلك الوحدات بموجب القرارات الأميرية المنظمة لهياكل الوزارات وبعض الأجهزة الحكومية، وأهم هذه الاختصاصات:

١. وضع مشروع خطة التدقيق السنوية على الوحدات الإدارية بالوزارة، ورفعها إلى الوزير لاعتمادها، وإعداد تقارير بنتائج التدقيق.
٢. مراقبة مدى الالتزام بتنفيذ القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بأنشطة الوزارة.
٣. التحقق من انسجام نظم وأساليب العمل مع اختصاصات وأهداف الوزارة، ورفع المقترحات اللازمة في هذا الشأن.
٤. مراقبة المستندات المالية من سندات قبض وسندات صرف وسندات قيد وغيرها بعد الصرف.

القرارات الأميرية الصادرة بهذا الشأن فقد تم تشكيل لجنة في الأمانة العامة لرئاسة الوزراء تعمل على تحديث النظام المالي والمحاسبي للقطاع الحكومي وجاري تطبيقه على ثمانى جهات كخطوة أولى قبل تعميمه على جميع الوزارات والوحدات الحكومية في الدولة.

وقد تبين أن النظام المالي والمحاسبي والاداري الحكومي مازال يعاني من جوانب قصور تمثلت في الآتي:

١. التفاوت في مستوى التطور في أنظمة المحاسبة الحكومية وأساليب إعداد التقارير المالية الحكومية بين الوزارات والإدارات.
٢. الأنظمة الحالية غير موحدة ولا توفر المعلومات التي يمكن الاعتماد عليها بالنسبة لتكاليف البرامج والأنشطة ولا تلي تطلعات الدولة حول رؤية قطر ٢٠٣٠.
٣. تركيز الأنظمة الحالية على مقاييس الإنفاق والتي تقيد المسؤولين في اتخاذ القرارات على المستوى القصير الأجل بعيداً عن الأهداف الاستراتيجية التي تبنتها الدولة.

وهذا ما استدعى من الديوان مشاركة الأمانة العامة برئاسة الوزراء في مراجعة القوانين والأنظمة الحالية المعمول بها في الدولة وتقديم التوصيات والمقترحات حول أفضل السبل للارتقاء بالعمل الإداري والمالي والمحاسبي الحكومي بغية مواكبة التطورات التي تستجد في هذه الأنظمة واللوائح.

٣. تبني استخدام أنظمة الحاسب الآلي في جميع العمليات المالية والمحاسبية والادارية:

في إطار متابعة تنفيذ القرارات الأميرية الصادرة في هذا الشأن، فقد بادر ديوان المحاسبة بتفعيل الإجراءات للتحول التدريجي من الوسائل التقليدية في الأعمال المالية والمحاسبية والإدارية في الجهات الخاضعة لرقابته إلى الوسائل الالكترونية، والتوسع في استخدام الحاسب الآلي في جميع العمليات المالية والمحاسبية والإدارية، أيضاً استخدام برامج المراجعة الالكترونية التي تعتمد على قواعد البيانات المستخدمة في تلك البرامج والنظم المالية، تشجيعاً للتوسع في استخدام الحاسب الآلي في جميع العمليات المالية والمحاسبية، ومن ثم تقديم بياناتها للمراجعة والتدقيق عن طريق الربط الالكتروني أو من خلال الأقراص المدمجة. وقد أبدى عدد من الجهات الحكومية تجاوباً مع هذه الخطوة.

وقد حرص الديوان على مواكبة هذا التطور من خلال رفع كفاءة وقدرات مراجعيه على استخدام الحاسب الآلي وبرامج المراجعة الالكترونية على أوسع نطاق من خلال إنشاء بيئة حاسوبية خاصة، وتوفير برامج المراجعة وتحديث أنظمة الحماية لها وتأمين حفظها.

٤. تطوير بعض الأنظمة واللوائح:

تنفيذا لتوجهات الدولة في مراجعة الأنظمة واللوائح المالية والمحاسبية والإدارية المعمول بها في الدولة والتحقق من كفايتها وملاءمتها للتطورات التي تستجد، وتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير هذه الأنظمة واللوائح، فقد قام الديوان بالمبادرة في الإسهام بتقديم التوصيات والمقترحات

- إعداد السياسات العامة للتدقيق الداخلي بالجهات الحكومية.
 - متابعة تنفيذ الجهات الحكومية لسياسات برامج التدقيق، ومراجعة التقارير الدورية التي تعدها إدارات التدقيق بها، وإعداد التقارير بشأنها.
 - تقييم برامج الرقابة الداخلية في الجهات الحكومية، والتأكد من تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات التنظيمية.
 - مع التأكيد على ضرورة إعداد لأئحة تفصيلية موحدة (تأخذ الصبغة التشريعية) تنظم عمل وحدات التدقيق الداخلي، يتم التطرق فيها إلى كل ما ينظم عمل تلك الوحدات، وبما يحقق الغرض من السياسات العامة التي تدخل في اختصاص إدارة التدقيق الحكومي بوزارة الاقتصاد والمالية.
 - ضرورة تعزيز الاستقلالية في وحدات وإدارات التدقيق الداخلي، وذلك عن طريق جعل إجراءات اختيار وتعيين وعزل المدير (أو المسؤول الأول في الوحدة) مسؤولية مشتركة بين أكثر من طرف (منها على سبيل المثال: وزارة الاقتصاد والمالية، مجلس الوزراء، إضافة إلى هيئة الرقابة الإدارية والشفافية)، مع ضرورة إعداد تقرير سنوي من قبل رئيس تلك الوحدة أو الإدارة ورفعها إلى تلك الجهات لتوضيح وضع الاستقلالية في الوحدة خلال السنة المنقضية.
 - ضرورة التأكيد على منتسبي وحدات وإدارات التدقيق الداخلي بالوزارات والجهات الحكومية إلى عدم المشاركة في أعمال قد تؤثر على استقلاليتهم، أو تؤثر على موضوعية وحيادية آرائهم وأعمالهم (كالمشاركة في عضوية اللجان، أو المشاركة في أعمال تنفيذية يدخل مجال تدقيقها في نطاق أعمال الوحدة أو الإدارة).
 - اقتراح إيجاد قناة لتبادل الخبرات بين وحدات وإدارات التدقيق الداخلي بالوزارات والجهات الحكومية وديوان المحاسبة (عن طريق مشروع بوابة إلكترونية بعد دراسة الجدوى من ذلك) وذلك لربط وتزويد وحدات التدقيق الداخلي بما يمكنها من تطوير أدائها، وتعزيز التواصل بين الديوان وتلك الوحدات.
 - تعزيز التدريب المتخصص في التدقيق الداخلي في الجهات الحكومية وذلك من خلال حثها على تطوير علاقاتها مع الأطراف المعنية مثل معهد التنمية الإدارية، والمشاركة الفعالة في عضوية جمعية المدققين الداخليين (فرع الجمعية بدولة قطر)، وما يقترحه ديوان المحاسبة من برامج.
- وقد تولى ديوان المحاسبة متابعة التوصيات الصادرة عن هذا اللقاء.

٢. تطوير النظام المالي والمحاسبي والإداري في الدولة:

منذ إنشاء الديوان بموجب القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٣. كان من أحد اختصاصاته التي كان يمارسها ومازال مشاركة وزارة المالية في إنجاز الحساب الختامي للدولة، وهذا الأمر عزز مبدأ التعاون بينه وبين أجهزة الدولة المعنية بتطوير النظام المالي والمحاسبي، وفي سبيل تنفيذ

والإدارية لضمان توفير القيم والمبادئ الأساسية للرقابة وتوفير الأدوات اللازمة لقيامها بالمحافظة على المال العام.

٦. أهمية إعادة النظر في التشريعات والقوانين الخاصة بمهام واختصاصات جهاز الرقابة في ضوء المتغيرات والمستجدات الجديدة في أنظمة الرقابة.
٧. أهمية منح امتيازات أكبر لموظفي جهاز الرقابة حتى يتمكن من استقطاب الخبرات والكفاءات التي ستتولى أعمال الرقابة على الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية.
٨. التأكيد على أهمية إنشاء وحدات التدقيق الداخلي في جميع الأجهزة الحكومية وربطها بالسلطة العليا في الجهاز الحكومي لتحقيق أكبر قدر من المسؤولية وتوضيح دورها وصلاحياتها بالنسبة للإدارات الأخرى والعمل على تدعيم تلك الوحدات بالمدققين المؤهلين علمياً وعملياً للقيام بهذا العمل الهام والعمل باستمرار على رفع كفاءتهم المهنية من خلال التدريب والتعليم المستمر، وكذلك المحافظة على حياديتهم وموضوعيتهم الضرورية اللازمة لأداء عملهم وضرورة التكامل والتعاون مع ديوان المحاسبة لتحسين الأداء.
٩. أهمية التعاون والتنسيق بين الجهات المعنية بالمحاسبة الحكومية في قطر والجمعيات والهيئات المحاسبية المهنية والعلمية من أجل نشر الوعي المحاسبي الحكومي وتقديم اقتراحات جادة تساعد تلك الجهات للقيام بدورها في تطوير أنظمة المحاسبة الحكومية.
١٠. التأكيد على إقامة ندوات لمناقشة موضوعات المحاسبة الحكومية في دولة قطر ودعوة الجهات المعنية للمشاركة في هذه الندوة.
١١. دعوة الباحثين والمتخصصين في مجال المحاسبة الحكومية لإجراء المزيد من الدراسات من أجل تقييم الأنظمة المطبقة حالياً في قطر والتعرف على نقاط القوة والضعف بها واقتراح الحلول المناسبة ومجالات تطوير تلك الأنظمة.

المصادر والمراجع:

١. أبو الكارم والمليجي، وصفي عبد الفتاح، فؤاد السيد، المحاسبة الحكومية والقومية، (بيروت الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٦م).
٢. حمدي سليمان سحيمات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، (عمان، مكتبة دار الثقافة، ١٩٩٨م).
٣. عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية- النظرية والتطبيق، (الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٩٦م).
٤. محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة في الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، الطبعة الأولى ١٩٨٧م).
٥. لقاء بشأن العلاقة التكاملية بين ديوان المحاسبة ووحدات التدقيق الداخلي لتنفيذ دورها الرقابي، (ديسمبر ٢٠١١م).
٦. حسين مصطفى هلائي، المحاسبة الحكومية الإلكترونية بين اتجاهات التطوير وتحسين جودة الخدمات العامة، ٢٠٠٤، مصر، جامعة قناة السويس.
7. Sustainable Public Finance through Good Financial Governance. Third Public Finance Conference. State and Democracy Public Finance and Administrative Reform Conference on Public Finance and Administrative Reform. 7-8 September 2006 in Eschborn, Germany

لتطوير الأداء في عدد من الجهات المشمولة برقبته، أيضاً المشاركة الفعالة في تحديث بعض الأنظمة واللوائح الخاصة بالمراجعة الداخلية بهدف رفع مستوى أداء الجهات الحكومية وترشيد الإنفاق والتحقق من أن إدارة الموارد الحكومية تتم بكفاءة وفعالية، وفي سبيل ذلك فقد تم تحديث العديد من برامج المراجعة في القطاع الحكومي وتم تعميمها على الوحدات المشمولة برقابة الديوان، أيضاً تم تحديث التعليمات المالية لإعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وإعداد الحسابات الختامية، والمساهمة في إعداد مشروع لائحة لإدارات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة. وقد ساهم الديوان أيضاً في الارتقاء بمهنة المحاسبة والمراجعة وتطوير أساليبها من خلال عضويته في جمعية المحاسبين القطريين، حيث تتولى الجمعية العمل على إصدار معايير المحاسبة والمراجعة الخاصة بالدولة، كما تتولى الجمعية تنظيم البرامج المختلفة لتدريب المحاسبين والمدققين وتطوير مهاراتهم.

التوصيات

١. حث الجهات الحكومية المسؤولة عن النظام المحاسبي الحكومي التعاون للعمل على الحد من مركزية النظام، والعمل على استقلال الأجهزة الحكومية مالياً؛ بما يكفل سرعة إنجاز الأعمال في الوقت المناسب وتوفير البيانات اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة منه.
٢. إصدار قوانين وتشريعات جديدة تتعلق بالنظام المالي والمحاسبي المتبع في الدولة وعدم الاعتماد على التعميم والتعليمات التي تصدر من حين لآخر ولا تكون في مجموعها إطاراً متكاملًا لتنظيم الأمور المالية والمحاسبية؛ والإسراع في إصدار اللوائح التنفيذية لهذه القوانين لتفسير وتنظيم الأمور المالية والمحاسبية والرقابة عليها.
٣. التأكيد على أهمية تطوير النظام المحاسبي الحكومي ليوأكب التطورات والأحداث التي طرأت على مختلف مجالات المحاسبة الحكومية حول العالم بتطبيق معايير المحاسبة المبنية على أساس الاستحقاق المحاسبي؛ بحيث تتمكن الدولة من معرفة أصولها والتزاماتها المقومة مالياً، وتتمكن من تحديد تكلفة تقديم الخدمات؛ وفعالية استخدام الموارد المتاحة للجهات المختلفة، وكذلك التحقق من جدوى تخصيص بعض مشروعات أو خدمات الدولة.
٤. العمل على تطوير نظام إعداد الموازنة العامة والاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص وتطوير مهارات وقدرات العاملين في هذا المجال في جميع الأجهزة الحكومية، والتأكيد على أهمية استخدام نظام محاسبة التكاليف في الأجهزة الحكومية والدعوة إلى البدء بتطبيق نظام موازنة البرامج والأداء على بعض الجهات الحكومية التي لديها الإمكانيات والكوادر المتخصصة للقيام بهذه المهمة.
٥. أهمية منح الأجهزة العليا للرقابة المالية الاستقلالية المالية