



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، خصوصا ما يلي:

#### ١. تأسيس وحدات للرقابة الداخلية في الأجهزة الحكومية؛

في سبيل المساهمة في تعزيز مبدأ التعاون والتكامل والتنسيق بينه وبين الأجهزة المشمولة برقابته 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 أنجع 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 ستؤدي 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 التعاميم 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