

الأجهزة المسؤولة على الرقابة المالية في القانون القطري

علي محمد فرج القحطاني

باحث بسلك الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة الحسن الثاني

المملكة المغربية

الملخص:

لاشك أن الهدف الرئيسي والجوهري من الرقابة على المالية العامة في التشريع القطري هو الحفاظ على أموال الدولة العمومية بمختلف صورها وأشكالها، ومنع كل من تسول له نفسه المساس بها، وتختلف الرقابة باختلاف الأنظمة التي تسود الدولة سواء كانت اجتماعية أو سياسية أو إدارية، كما أنها تختلف داخل الدولة الواحدة من فترة زمنية إلى أخرى. وتكرس الرقابة على المال العام توجهها حديثاً في الدولة لما لم من آثار جيدة على حوكمة مؤسسات الدولة وترشيد نفقاتها.

Abstract:

Undoubtedly, the primary and fundamental objective of public finance oversight in Qatari legislation is to safeguard public funds in all their forms and manifestations, and to prevent anyone from misappropriating them. Oversight varies according to the prevailing systems in the country, whether social, political, or administrative, and it also differs within the same country from one period to another. Oversight of public funds represents a modern approach in the country due to its positive impact on the governance of state institutions and the rationalization of their expenditures.

المقدمة:

تعتبر الرقابة المالية والإدارية من أبرز أدوات الدولة المملوكة لها لكي تسهل تنفيذ خططها ومعالجة أية انحرافات تطرأ، خاصة أن الأجهزة الحكومية مسؤولة عن العديد من التصرفات القانونية التي تشمل اتخاذ القرارات الإدارية، وإبرام العقود، لأجل ضمان سير المرفق العام بانتظام يخدم المواطنين، وهو عمل إداري إنساني معرض للقصور وللانحراف بما يتطلب وجود جهات رقابية إدارية ومالية؛ من أجل التحقق من قيام الجهاز الإداري بالواجبات الموكلة له على الوجه الأكمل ووفق القانون، ولهذا صارت الرقابة المالية والإدارية أبرز عناصر هذا العمل الإداري التي لا يمكن للاستغناء عنها.

يُعدُّ الهدف العام من الرقابة المالية الحفاظ على أموال الدولة العمومية بمختلف صورها وأشكالها، ومنع كل من تسول له نفسه المساس بها، وتختلف الرقابة باختلاف الأنظمة التي تسود الدولة سواءً كانت اجتماعية أو سياسية أو إدارية، كما أنها تختلف داخل الدولة الواحدة من فترة زمنية إلى أخرى.

تشير المادة خمسة وخمسون من الدستور القطري الدائم لسنة (2004م) صراحة على أن الأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على المجتمع، لقد حظي موضوع الرقابة المالية بدولة قطر في الآونة الأخيرة بمزيد من العناية والاهتمام؛ حيث تُعدُّ الأجهزة الإدارية الدعامة الأساسية التي تقوم عليها جهود التنمية المستدامة بالدولة وإعادة البناء، فهي الأداة التي تستطيع من خلالها بسط رقابتها على جميع المؤسسات العمومية، ومنع تغلغل الفساد الإداري في المجتمع من خلال تطبيق السياسات والخطط المتفق عليها كأساس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وقد قامت معظم الدول في العقود الأخيرة بإصلاح أنظمتها المحاسبية، وهيكلها الإدارية في ظل اتساع نطاق خدماتها العامة، وتبني طرق جديدة في تسيير نظامها الرقابي لتحقيق المساءلة، والحفاظ على الأموال العامة، وقد نتج عن تغير دور الدولة من دور الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في النشاط الاقتصادي البحث عن الرقابة في المؤسسات من أجل المساءلة وبالرغم من ظهور فكرة تقريب نظام الرقابة للمحاسبة العمومية من نظام الرقابة للمحاسبة في المؤسسات الاقتصادية.

مشكلة البحث:

كيف تمارس الأجهزة الحكومية رقابتها على المالية العامة؟

خطة البحث:

المحور الأول: دور ديوان المحاسبة القطري في الرقابة على المال العمومي.

المحور الثاني: الجهات التي يتولى ديوان المحاسبة مراقبتها.

أخو الأول: دور ديوان المحاسبة القطري في الرقابة على المال العمومي.

تذهب المادة (55) من الدستور القطري الدائم لسنة (2004) على أنّ الأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على الجميع، وفقاً للقانون. وعلى ذلك فإنه بمقتضى النص الدستوري الصريح، فقد احتلت الأموال العامة أهمية كبرى لدى المشرع الدستوري القطري، وقرر بأن لها حرمتها، لا يجوز الاعتداء عليها، ويتعين حمايتها ورعايتها وفقاً لأحكام القانون، ويدخل أعمال المراقبة المالية في ذات الإطار، إلا أنه كان يتعين على المشرع الدستوري أن ينص صراحة على ديوان المحاسبة القطري بنصوص دستورية صريحة؛ بالنظر للأهمية التي يحتلها ذلك الديوان ودوره الرقابي تجاه الأموال العامة، وسلطاته الممتدة لدى العديد من الأشخاص الاعتبارية.

أما على المستوى التشريعي نجد قانون رقم (2) لسنة (1962) المتعلق بتنظيم السياسة المالية العامة في قطر⁽¹⁾؛ حيث يُعدّ وزير المالية خطة كاملة للسياسة المالية العامة تكفل تنفيذ السياسة الحكومية العامة على خير وجه في كل من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية وغيرها، وترفع تلك الخطة للحاكم لإقرارها.

تناولت المادة الثانية الإجراءات المتعلقة بإعداد السياسة العامة، كما تناولت المادة الثالثة يعين القانون قواعد إجراء المشتريات الحكومية عموماً على أن تبين هذه القواعد بوجه خاص أحكام التعاقد المختلفة سواءً بالنسبة للمشتريات أو مقاولات الأعمال أو المزايدات الحكومية⁽²⁾، وفي المادة الرابعة يعد وزير المالية لائحة للمخازن تتضمن أحكام وقواعد التصرف في إخراج وإدخال الأصناف من وإلى المخازن الحكومية، والحسابات التي تمسك في شأنها، ودقة الرقابة على موجودات الحكومة عامة⁽³⁾، وتناولت المادة الخامسة جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذه القانون⁽⁴⁾.

على الصعيد التشريعي أيضاً تناول القانون رقم (11) لسنة (2016) بشأن ديوان المحاسبة القطري، العديد من الأحكام والقواعد المتعلقة بديوان المحاسبة القطري؛ حيث تضمن الباب الأول من القانون تعاريف بعض المصطلحات⁽⁵⁾، في حين تناول الباب الثاني ديوان المحاسبة وأهدافه⁽⁶⁾، أما الفصل الأول من الباب الثالث فيتناول الجهات الخاضعة لرقابة الديوان⁽⁷⁾، في حين استعرض الفصل الثاني من الباب سالف الذكر أنواع الرقابة التي يباشرها الديوان وكيفية ممارستها⁽⁸⁾، أما الفصل الثالث فيتناول تقارير المراجعة⁽⁹⁾.

تناول الباب الرابع من القانون الأحكام المتعلقة بالمخالفات المالية والمساءلة التأديبية، والباب بدوره ينقسم إلى ثلاثة فصول تناول في الفصل الأول المخالفات المالية⁽¹⁰⁾، في حين تطرق الفصل الثاني إلى التحقيق في المخالفات المالية⁽¹¹⁾، أما الفصل الثالث فتناول

(1) الجريدة الرسمية، العدد (1) نسخة الجريدة الرسمية تاريخ النشر: 1962/01/01 الموافق 1381/07/25 هجري الصفحة من 2008.

(2) المادة الثالثة من القانون ذاته سالف الذكر.

(3) المادة الرابعة من القانون ذاته سالف الذكر.

(4) المادة الخامسة من القانون ذاته سالف الذكر.

(5) المادة الأولى من القانون رقم (11) لسنة 2016 بشأن ديوان المحاسبة القطري.

(6) المواد من (2، 3) من القانون ذاته.

(7) المواد من (4، 5) من القانون ذاته.

(8) المواد من (6 إلى 22) من القانون ذاته.

(9) المواد من (23 إلى 29) من القانون ذاته.

(10) المواد من (30 إلى 32) من القانون ذاته.

(11) المواد من (33 إلى 37) من القانون ذاته.

إجراءات التأديب⁽¹⁾، وفي الباب الخامس فيتناول تشكيل الديوان ونظام موظفيه⁽²⁾، ويتناول الباب السادس موازنة الديوان وحساباته⁽³⁾، أما الباب السابع تناول العديد من الأحكام الختامية⁽⁴⁾.

كما يدخل في إطار الأساس التشريعي قرار رئيس ديوان المحاسبة رقم (109) لسنة (2011) بإصدار لائحة شؤون موظفي ديوان المحاسبة⁽⁵⁾؛ حيث يتم تطبيق ذات القرار فيما لم يرد بشأنه نص خاص في اللائحة المرفقة، وتسري على موظفي ديوان المحاسبة أحكام قانون إدارة الموارد البشرية رقم (16) لسنة (2015)، ويتناول ذلك القرار العديد من المسائل الوظيفية:

يمكن الإشارة إلى أن الأساس التشريعي لرقابة ديوان المحاسبة القطري – أيًا كان نوع هذه الرقابة؛ حيث يتمثل في نصوص القانون رقم (11) لسنة (2016) الصادر بتنظيم واختصاصات الديوان المذكور، وكذلك قرار رئيس ديوان المحاسبة القطري رقم (109) لسنة (2011) بإصدار لائحة شؤون موظفي الديوان.

إن تحقيق الرقابة المالية الأهداف المرجوة منها يرتبط بوجود أجهزة رقابية قادرة على القيام بأعمالها، على أن تكون هذه الأجهزة لها استقلاليتها حتى تستطيع أن تقوم بمراقبة أعمالها، ثم يتعين أن لا تتبع الجهات التي تباشر رقابتها عليها ولا تخضع لها بأي شكل من الأشكال، ويجب أن يتوافر في أعضائها شروط معينة، فيكونون من ذو الكفاءات الممتازة، وفي ذات السياق يتعاطم دور ديوان المحاسبة القطري؛ حيث يشمل بالإضافة إلى الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني العديد من الاختصاصات الرقابية الأخرى، وهذه السلطات، هي:

أولاً: السلطات الرقابية المالية المخولة لدى ديوان المحاسبة: تتعدد السلطات الرقابية المالية الممنوحة لديوان المحاسبة القطري؛ حيث نص القانون رقم (11) لسنة (2016) بشأن ديوان المحاسبة القطري في المادة السابعة منه على السلطات المخولة لدى الديوان في مجال الرقابة المالية ورقابة الالتزام، وفحص وتدقيق ومراجعة الحسابات والأعمال المالية للجهات الخاضعة لرقابته.

تعدد الأساليب التي يتبعها الديوان لرقابته المالية، والتي يعبر عنها بأنها هي تلك الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الرقابة، وتتمثل في العديد من الأطر المهنية والأدلة الإجرائية التي يعتمد عليها موظفو الرقابة المالية، والتي تحدد خطوات الرقابة وتسهل القيام بإجراءات العمل الرقابي، من خلال اتباع أساليب متنوعة في الرقابة من حيث أسلوب الرقابة المسبقة وأثناء التنفيذ، إضافة إلى أسلوبي الرقابة اللاحقة والمفاجئة⁽⁶⁾.

تتمثل السلطات والصلاحيات الرقابية المالية المخولة لديوان المحاسبة في ما يلي:

(1) المواد من (38 إلى 40) من القانون ذاته.

(2) المواد من (41 إلى 64) من القانون ذاته.

(3) المواد (65، 66) من القانون ذاته.

(4) المواد من (67 إلى 69) من القانون ذاته.

(5) منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 14/4/2011 الموافق 11/5/1432 هـ.

(6) د. يوسف محمد المطيري، أثر الرقابة المالية لديوان المحاسبة الكويتي على تفعيل معايير الحوكمة بالجهات الحكومية، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، المجلد (1)، العدد (4)، 2020، ص 228.

1. فحص وتدقيق ومراجعة الحسابات والأعمال المالية للجهات الخاضعة لرقابته: تناول القانون رقم (11) لسنة (2016) بشأن ديوان المحاسبة القطري في المادة السابعة السلطات المخولة لدى الديوان في مجال الرقابة المالية ورقابة الالتزام، فحص وتدقيق ومراجعة الحسابات والأعمال المالية للجهات الخاضعة لرقابته، وعلى وجه الخصوص في ما يلي⁽¹⁾:
 - أ- الإيرادات، والنفقات، وأعمال الشراء والتوريد والبيع وتكاليفها، والمصروفات، وأعمال الاستثمار، والإقراض والاقتراض والسلف والتأمينات وحسابات هذه البنود، وما يتعلق بها من عقود واتفاقيات وسجلات وقيود ومستندات، والتحقق من أنها تمت في جميع مراحلها بصورة صحيحة، ووفقاً للقوانين واللوائح والأنظمة والموازنات المعتمدة لها والقرارات الصادرة بهذا الشأن والقواعد المالية والمحاسبية التي تنظمها.
 - ب- الحسابات الختامية والمراكز المالية والقوائم المالية للدولة، والجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والتحقق من أنها تمثل المركز المالي ونتائج الأعمال بصورة صحيحة، ومن أعدادها وفقاً للقواعد والأصول المحاسبية المعمول بها.
 - ج- الحسابات النظامية والتعهدات للغير، بما فيها الضمانات والاعتمادات المستندية، والتحقق من صحتها.
 - د- مشروعات البنية التحتية والإنشائية والصناعية، والتحقق من تنفيذها وفقاً لأحكام وشروط الاتفاقيات الخاصة بها، وفي حدود المخصصات المرصودة لها.
 - هـ- مشروعات المناقصات والمزايدات التي تنوي الجهات الخاضعة لرقابة الديوان طرحها، ومشروعات العقود والاتفاقات التي تزعم إبرامها أو تجديدها، إذا بلغت القيمة التقديرية للمناقصة أو الزيادة أو قيمة العقد أو الاتفاق أو قيمة التجديد التلقائي السنوية لعقود أيًا كانت الطريقة التي يتم اختيارها في التعاقد.
 - و- أعمال خصخصة المرافق والمنشآت التابعة للجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والتحقق من سلامة إجراءاتها في جميع مراحلها.
 - ز- عمليات حل أو دمج أو فصل أي من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والتحقق من صحة المراكز المالية لها، ومن أن هذه العمليات قد تمت بصورة صحيحة وفقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة.
 - ح- خطط الإنقاذ المالي الحكومية لمختلف الجهات، والتحقق من مشروعيتها، ومن تنفيذها بصورة صحيحة في جميع مراحلها، ووفقاً للقوانين واللوائح والأنظمة المالية والمحاسبية والقرارات الصادرة بشأنها.
 - ط- نظم الرقابة الداخلية والحوكمة وإدارة المخاطر وتضارب المصالح، والتحقق من مدى كفايتها وفعاليتها، ومدى الالتزام بها، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها.
 - ي- أحكام القوانين واللوائح والأنظمة المالية والمحاسبية، والتحقق من كفايتها وتحديث أوجه النقص والقصور فيها، واقتراح سبل ووسائل معالجتها.

(1) يناط بجهاز المحاسبة القطري الوظائف التالية:

- عمليات فحص الحسابات.
- عمليات تدقيق الحسابات.
- التحقق من صحة المراكز المالية للجهات المختلفة.
- الكشف عن المخالفات المالية.
- مراجعة الحسابات والأعمال المالية.

ك- الكشف عن الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، والبحث في أسبابها والقصور في تطبيق أنظمة الرقابة المالية الداخلية الذي أدى إلى وقوعها، واقتراح وسائل علاجها.

تسعى تلك الرقابة إلى تحقيق العديد من الأهداف، منها التحقق من أن الإنفاق تم وفق ما هو مقرر لها طبقاً للخطط الموضوعية، والتحقق من أن الموارد حصلت كما هو مقرر لها، وأنها استخدمت أفضل استخدام⁽¹⁾.

2. **التفتيش والتحري:** وسيلة التفتيش لها أهميتها من أجل تسهيل الرقابة المالية المخولة لدى ديوان المحاسبة القطري، وعليه فإنه يحق لديوان المحاسبة طبق للمادة (19) من القانون رقم (11) لسنة (2016) ما يلي:

أ- أن يقوم بالاطلاع على محاضر اجتماعات مجلس الإدارة والجمعية العامة واللجان الرقابية والاشرفية والتنفيذية، وتقارير مراقبي الحسابات والتدقيق الداخلي بالجهات الخاضعة لرقابته، والحصول على نسخة من تلك المحاضر والتقارير.

ب- الاطلاع على أي مستندات أو أوراق أو سجلات أو ملفات يرى أنها لازمة لأغراض المراجعة، وله أن يحصل على نسخة مما يراه من مستندات أو وثائق أو أوراق أخرى، وأن يطلب من الجهة المعنية التحفظ عليها أو تحريزها إذا كانت هنالك ضرورة لذلك.

ج- أن يطلب أي بيانات أو معلومات أو إيضاحات يرى أنها لازمة لمباشرة مهامه.

د- الاتصال المباشر بأي وحدة إدارية في الجهات الخاضعة لرقابته، ومراسلتها.

هـ- إجراء الرقابة المفاجئة على أعمال هذه الوحدة.

يمكن الإشارة إلى أن المشرع القطري قد استثنى كل من وزارتي الدفاع والداخلية والجهات العسكرية والأمنية الأخرى من عملية الفحص ومراجعة الحسابات؛ لما يقع في نطاق السرية العسكرية وما تتطلبه دواعي أمنها.

3. **حضور اجتماعات لجان المناقصات والمزايدات:** يقع على عاتق ديوان المحاسبة القطري حضور اجتماعات لجان

المناقصات والمزايدات، وهو ما تأكد في نص المادة السابعة، الفقرة (12) من القانون رقم (11) لسنة (2016) بشأن ديوان المحاسبة القطري: "حضور اجتماعات لجان المناقصات والمزايدات التي يشارك الديوان فيها"، كما نصت المادة (12) من القانون ذاته على أنه: "يكلف الرئيس من يراه من موظفي الديوان من ذوي الكفاءة والخبرة المناسبة، لحضور اجتماعات لجان المناقصات والمزايدات التي يشارك فيها الديوان، للثبوت من أن جميع الإجراءات الواجب اتباعها وفقاً للقواعد المالية والقانونية المقررة، ولتنبيه اللجان إلى ما قد يقع بالمخالفة لهذه القواعد.

4. **مراجعة القوائم المالية للجهات الخاضعة لمراقبته:** فقد نصت المادة (20) من القانون ذاته بشأن ديوان المحاسبة القطري

على أنه: "للديوان في سبيل مراجعة القوائم المالية للجهات الخاضعة لرقابته، الاطلاع على أوراق عمل مراقبي حسابات تلك الجهات ومناقشتهم بشأنها، وعلى تلك الجهات تضمين ذلك في خطابات واتفاقيات تكليفهم بأعمال التدقيق، وإلا يخل بتعيين تلك الجهات لمراقبي الحسابات برقابة الديوان على أي منها.

5. **استعانة الديوان بغيره من الخبراء والراقبين والاستشاريين:** أوضح المشرع في المادة (22) بعض الآليات التي قد يستعين

بها الديوان في سبيل إنجاز أعماله الرقابية، فله أن يستعين بمن يرى من الخبراء والراقبين والاستشاريين من أي جهة، وذلك وفقاً للضوابط التي يصدر بتحديدتها قرار من الرئيس.

(1) أ. ماجد أبو هذاف، تقويم وتطوير الأداء الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2006، ص 40.

المحور الثاني: الجهات التي يتولى ديوان المحاسبة مراقبتها

تذهب المادة الثامنة من القانون رقم (11) لسنة 2016 بشأن ديوان المحاسبة القطري على أنه: "على وزارة المالية أن توافي الديوان بنسخة من الحساب الختامي للدولة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويقوم الديوان بفحص ومراجعة هذا الحساب، ويضع عنه تقريرًا سنويًا يبين فيه ملاحظاته، ويضمنه ما قد يكون من خلاف بينه وبين الجهات التي شملتها رقابته، ويرفع الرئيس التقرير إلى الأمير، ويرسل نسخة منه إلى وزير المالية، وذلك خلال الثلاثة أشهر التالية لتاريخ تسلم الديوان نسخة الحساب الختامي.

أما الجهات المحددة بموجب نصوص القانون؛ حيث يضطلع ديوان المحاسبة القطري بموجب المادة الرابعة من القانون ذاته بالعديد من المهام المتعلقة بالرقابة المالية تجاه العديد من الجهات الحكومية التي يتولى الديوان رقابتها، وهي تتمثل في الجهات الآتية:

1. الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة، والجهات التي تختص بإدارة مال عام أو تمويل موازنتها من الدولة أيًا كان نوع الموازنة التي تمويل منها، ويستثنى من فحص ومراجعة حسابات وزارتي الدفاع والداخلية والجهات العسكرية والأمنية الأخرى، ما يقع في نطاق السرية العسكرية وما تتطلبه دواعي أمنها، وفقًا لما تحدده القيادة الأعلى فيها.
2. الشركات والمنشآت المملوكة بالكامل للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة، أو تلك التي تساهم فيها الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة بحصة لا تقل عن (51%) من رأسمالها.
3. الشركات والمنشآت الخاصة، التي تضمن لها الدولة حدًا أدنى من الربح، أو تقدم لها إعانات مالية، أو تلك المرخص لها باستغلال أو إدارة مرفق من المرافق العامة للدولة، أو الممنوحة امتيازًا لاستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية، ويقتصر نطاق الرقابة على هذه الشركات والمنشآت في حدود ما يقدم لها من دعم أو ما يرخص لها باستغلاله أو إدارته أو امتيازها من مرافق الدولة ومواردها الطبيعية.
4. المؤسسات الخاصة ذات النفع العام، التي تخصص لها الدولة إعانات مالية أو مزايا عينية، ويقتصر نطاق الرقابة في هذه المؤسسات في حدود ما يقدم لها من إعانات مالية أو مزايا عينية.
5. حسابات وأموال صناديق المعاشات.

خاتمة:

وانطلاقاً من الاختلاف في التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية ما بين دولة وأخرى وفق النظم السياسية، والاقتصادية والقانونية، والإدارية التي تطبقها الدولة، نجد قطر كغيرها من الدول تهتم بمسألة تنظيم الرقابة الإدارية والمالية سواء كان ذلك عبر الدستور أو القوانين أو الأنظمة، وقد عملت على إنشاء هيئات للرقابة الإدارية والمالية مثل: ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية والشفافية، حيث لتلك الهيئات دورها في تعزيز التعاون بين السلطات في مجال الرقابة بمزيد من الدقة والمصداقية لكي تصبح عوناً للسلطة التشريعية في تلك المهمة.