

State Audit Bureau



ديوان المحاسبة

President's Office

مكتب الرئيس

Ref. No. : DM / 950-99/04/01/780/2013

Date : 18/03/2013

Mr. Heydar Asadov
Chairman
Chamber of Accounts Republic of Azerbaijan
IV EUROSAT/ARABOSAT Joint Conference
Republic of Azerbaijan

Subject: The Paper prepared by the Audit Bureau Qatar for presentation at the IV EUROSAT/ARABOSAT Joint Conference

Dear Mr Heydar Asadov,

With reference to the above mentioned subject, it is our pleasure to send for your kind attention the paper prepared by ABQ under title "The Importance of Specifying the Boundaries and Targets of External & Internal Public Financial Control in Improving Public Financial Management" both in Arabic and English versions.

Best regards

Ibrahim Bin Hashim Al-Sada
Acting President
State Audit Bureau-Qatar

3rd Sub-Theme:

**The Importance of Specifying the Boundaries
and Targets of External & Internal Public Financial
Control in Improving Public Financial Management**

**Audit Bureau
Qatar**

**IV EUROSAI/ARABOSAI Joint Conference -
Azerbaijan
16-18 April 2013**

3rd Sub-Theme: The Importance of Specifying the Boundaries and Targets of External & Internal Public Financial Control in Improving Public Financial Management

Page number	Topic	SN
1	Introduction	
2	Concept of Exercising Control over Public Funds	1
2	Importance of control over public funds and improving its management	2
3	Internal and external control over public funds	3
5	Integration between internal and external control	4
7	Internal and External Financial Control in the State of Qatar	5
10	Challenges facing SAIs in terms of improving management of public funds	6
11	Recommendations	7

Introduction

The importance of exercising control over public funds has increased as result of the expansion of the role of the State and public sector, as well as the spread of globalization, and the revolution of technology, informatics and communications together with its accompanying opening up of systems and spread of corruption phenomenon. Thus, the importance of the need for developing methodological approaches and government control methods of both internal and external audits, has emerged to cope up with these developments. Accordingly, audit functions have turned out to become an evaluative process of all the activities and operations in government units for purpose of developing those activities and promoting their efficiency and productivity.

The significance of the role played by audit function, including both internal and external audits as key players in governance of the public sector, particularly with regards to the common understanding of the specific roles of each of the internal and external audits and understanding of the legal framework of each of them, is the key prerequisite for cooperation. In addition, the joint effort of both these audits in promoting the level of performance and strengthening the role of control, contributes to the promotion of transparency and accountability in the management of public funds.

SAIs mission is to maintain public funds, ensure its appropriate use and improve performance of government institutions and agencies through the goals they seek to achieve which are related to elimination of corruption, instilling values of integrity and enhancing transparency and accountability in a manner that serves the overall process of overall development for the public interest. Hence, SAIs play an important role in combating corruption. Special attention is also given by SAIs to transparency and accountability by endeavoring to support these through development of approaches, tools and methods used in the audit environment.

Furthermore, internal audit plays an equally important role of that played by external audit in terms of assisting the organization management to improve quality of business, evaluate performance, maintain property and assets of the organization and reduce risks to the minimal limit.

The existence of an integrated relationship between internal and external audits is important and necessary for both, because of its positive impact and great benefit in achieving their respective goals and the good functioning of government units in general. In confirmation of this matter, standards were issued

by international professional organizations to govern and organize several aspects of integration between internal and external audits.

1. Concept of Exercising Control over Public Funds

The concept of exercising control over public funds according to the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) is defined as a “comprehensive scientific concept requiring integration between legal, economic and accounting concepts, with the aim of ensuring preservation of public funds, promoting efficiency of its use and auditing effectiveness”. This means that the concept of government financial control is not limited to a specific function, but is an integrated activity whereby several economic, administrative and financial functions as well as other technical and social functions are merged to make sure that the works done have been implemented in accordance with prior set plans, and to detect deviations or failure of performance together with causes thereof in order to take corrective actions. In addition, such controls attest that public funds are appropriately used for its intended purposes without any dissipation.

This concept is consistent with the legal provisions of the mandates of the Audit Bureau Qatar (ABQ) - in its capacity as the Supreme Audit Institution, whereby Article (2) of its establishing law provides that the main objective of ABQ is to exercise control over the funds of the State and auditees, and ascertain soundness and lawfulness administration of these funds and preservation thereof.

2. Importance of control over public funds and improving its management

Exercise of control over public funds and performance of government agencies is one of the pressing issues that need to be given utmost attention and care. For, the protection and optimal use of public funds as well as valuing its paybacks to the State and its citizens are considered indispensable issues.

The significance of government control over public funds emerges through realization of its objectives and role at more than one level.

At the level of high authorities and decision-makers in the country, the importance of control emerges through:

- Helping high authorities in knowing how works are processed within governmental units.

- Providing assurance that resources are collected in accordance with laws, regulations, instructions and set plans, and that spending is done in sound manner and in accordance with designated planning.
- Providing assurance concerning the extent to which government units achieve in general their objectives efficiently and effectively.
- Reporting on business results and financial positions, and improving performance rates.
- Detecting irregularities and deviations, as well as addressing their causes.

At the level of executive departments of government units, the importance of control is evidenced by:

- Helping unit management to overcome difficulties hindering achievement of planned objectives, through development of an effective control system that enables management to follow up its activities and empower it to speedily detect and correct deviations from achieving its objectives.
- Strengthening internal controls and limiting occurrence of errors.
- Ensuring effectiveness and adequacy of administrative and financial processes to ensure optimal use of available resources.
- Ensuring accuracy and completeness of financial statements and accounting records.
- Identifying work risks at the government unit and reducing them to the minimum.

3. Internal and external control over public funds

The levels of control over public funds take two dimensions: internal control and external control. Underneath, both concepts are addressed including stating their objectives:

A. Concept and objectives of internal control over public funds:

Internal control means: control exercised within government agencies and institutions, as represented in audit and control departments in government agencies and institutions which monitor

performance and submit periodic reports to the head of the government agency. However, these departments should have a substantial level of functional autonomy within the framework of the agency organizational structure.

Intosai defines Internal control as an integral process that is effected by an entity's management and personnel and is designed to address risks and to provide reasonable assurance that in pursuit of the entity's mission, the following general objectives are being achieved:

- executing orderly, ethical, economical, efficient and effective operations;
- fulfilling accountability obligations;
- complying with applicable laws and regulations;
- Ensuring data accuracy and reliability of financial statements; and
- safeguarding resources against loss, misuse and damage due to waste, abuse, mismanagement, errors, fraud and irregularities.

B. Concept and objectives of external control over public funds

External control over public funds means such control exercised by financially and administratively independent body from the audited entity, in a manner that enables it be safe from influence of the management of the audited entity. External control may take several forms including:

SAI Control:

This is exercised by the State SAI within its audit competences over the funds of the State and auditees to ascertain soundness and lawfulness administration of these funds and preservation thereof. Such control is carried out in a regular and permanent manner by SAI members.

SAI is often established by a supreme legislative body under a constitutional provision, whereby SAI is entrusted with a wide range of responsibilities of submitting reports on auditees activities, including audit of regularity and performance, as well as special reviews and legal audits. SAIs also undertake responsibility of evaluating effectiveness of auditees' internal audit function.

4. Integration between internal and external control

Although SAIs and internal audit departments have different roles that are clearly defined, their common objective in general is to promote good governance by contributing to the regularity of use of public resources and their ownership, in addition to accomplishing efficiency, effectiveness and cost-effective. Efficiency and effectiveness of audit work may be improved by way of coordination and cooperation between SAIs and internal auditors, taking into account the constitutional and legislative frameworks or their respective agreements.

INTOSAI Relevant Standards:

- The need for autonomy and objectivity in the audit process is essential for each of the SAIs and internal auditors. The autonomy and objectivity of the internal auditor are important factors for SAIs upon considering the possibility of coordination, cooperation and using the work of internal auditors (ISSAI 1610).
- When the SAI uses the work of an internal auditor, it must apply adequate procedures to provide assurance that the internal auditor has exercised due care and complied with relevant auditing standards (ISSAI 200, Para 2/45). The SAI may also review the work of the internal auditor to satisfy itself as to the quality of that work (ISSAI 1610).
- SAIs have the responsibility of evaluating the effectiveness of the internal audit function. If an internal audit function is judged to be effective, cooperation between the SAI and the internal auditor will likely benefit both parties (ISSAI 1/3 and 16).
- The SAI has sole responsibility for the audit opinion expressed, and that responsibility is not reduced by its use of the work of the internal auditors (ISSAI 1610).

Benefits of Coordination and Cooperation

A range of benefits may be obtained from coordination and cooperation between SAIs and internal auditors, including:

- Exchange of ideas and knowledge
- Strengthening their mutual ability to promote good governance and accountability practices, and enhancing management understanding of the importance of internal control.
- Achieving more effective audits based on knowledge of the risks facing the audited entity and a better understanding of the results arising from each work.
- More efficient audits based on a better coordinated internal and external audit activity resulting from coordinated planning and communication.
- Reducing the likelihood of audit work duplication.
- Minimizing disruption to the audited entity.
- Improving and maximizing audit coverage based on risk assessments and identified significant risks.
- Mutual support on audit recommendations which may enhance the effectiveness of audit services.

Potential Risks of Coordination and Cooperation

Inherent in the coordination and cooperation process are certain risks which should be managed effectively, such as:

- Any compromise of confidentiality, independence, and objectivity.
- Possible conflicts of interest.
- Dilution of responsibilities.
- Use of different professional standards relating to independence or audit.
- Misinterpretation of conclusions when using each other's work.

- Possible difference of conclusions or opinions on the subject matter.
- Not considering constraints or restrictions placed on the other auditor in determining the extent of coordination and cooperation.

Internal audit work in an organization can also be performed by a service provider. In some cases the same audit firm provides both external, internal audit services and consulting services. The service provider should not perform internal audit work if they are also the external auditor or if they provide non-audit consulting services to that organization.

5. Internal and External Financial Control in the State of Qatar

The legislations governing the work of internal and external control over public funds in the State of Qatar are consistent with relevant international standards and principles, particularly Lima Declaration on Guidelines for Control of Public Funds, and Mexico Declaration on Independence. A summary of the key legislations governing the activities of external and internal control in the State of Qatar altogether with their terms of reference is stated underneath.

First: In the area of External Control

1. The Control Exercised by the legislator

Article (76) of the Permanent Constitution of the State of Qatar provides as follows: (Al-Shoura Council shall assume the legislative authority, approve the general policy of the Government, the budget, and it shall exercise control over the executive authority as specified in this Constitution).

The Constitution also grants Al-Shoura Council the following powers:

- Make amendments to and approve the draft budget, Article (107).
- May address a point of clarification to the Prime Minister and to any of the Ministers pertaining to matters within their jurisdiction, Article (109).
- May address an interpellation to Ministers on matters within their jurisdiction, Article (110).

2. The Control Exercised by the Audit Bureau Qatar:

The Audit Bureau – Qatar (ABQ) is the supreme organ of financial and accounting control. ABQ was established under Law no. 4 of 1995, of which Article (1) stipulates that ABQ is an independent entity with a legal personality which reports directly to the Emir, and has a separate budget attached to the budget of The Emiri Diwan.

The main objective of ABQ is to exercise control over the funds of the State and auditees and ascertain sound and lawful administration of these funds and preservation thereof.

ABQ control includes the following entities:

- Ministries and Governmental bodies.
- Public entities and corporations.
- Companies in which the State or any of the public entities holds not less than 51% of the capital, or to which the State guarantees a minimum profit or provides them with financial subsidies or which are licensed to utilize or operate a public entity or granted a concession to utilize the natural wealth resources.

In addition, ABQ shall, under the provisions of this law, examine and audit the works and accounts of any entity not subject to its control where special assignment is issued thereto by the Emir, by a resolution of the Council of Ministers, or where so stipulated in another law.

3. Qatar's Administrative Control and Transparency Authority:

The Administrative Control and Transparency Authority was established under the Emiri Decree No. (75) of 2011 as an independent entity with a legal personality and a separate budget attached to the general budget of the State, which reports directly to the Emir.

The Authority aims to achieve control, transparency and integrity of public function, fight against corruption in all its forms and manifestations and to prevent crimes affecting public funds or public office and seek to detect those committed.

The Authority exercises its competences over the following:

- Ministries and government bodies, and entities/companies affiliated thereto.
- Public bodies and institutions, and entities/companies affiliated thereto.
- Public and private institutions and associations, and other entities of the private sector which exercise public utility works.

Second: In the area of Internal Control

The organizational structures of ministries and Government agencies in Qatar are established and organized under Emiri Decrees issued in this regard to each entity separately. The organizational structures of those agencies include units of internal audit that directly report to the competent minister or president of entity, which provides them with a great deal of functional autonomy within the organizational structure.

These Internal Audit units of ministries and government agencies are competent to:

1. Develop drafts of annual audit plan and submit them to the competent minister or president of entity for approval, as well as preparation of reports on audit findings.
2. Monitor compliance to implementation of laws and regulations concerning the activities of the ministry or government agency.
3. Verify consistency between systems and methods of work with the terms of reference and objectives of the ministry or government agency, and submit any necessary proposals in this regard.
4. Monitor financial documents such as receipts, payments and entries.
5. Study the problems and constraints encountering work at the ministry or government agency, and discuss their causes and propose appropriate solutions thereof.
6. Review financial instructions, propose necessary amendments thereto and follow up their implementation.
7. Verify compliance to laws, regulations and their organizing resolutions concerning personnel affairs in terms of staff appointments, vacations, promotions, etc.
8. Ensure safety of funds, trusts, furniture, tools, buildings, and other assets owned by the ministry or government agency, or subject to their supervision.

9. Engage in inventory of the contents of stocks and trusts.

6. Challenges facing SAIs in terms of improving management of public funds

SAIs, in the State of Qatar and in the Arab world as general, face a set of internal challenges negatively affect the performance of their assigned tasks, and consequently affect improving management of public funds. The most important of these challenges are:

a. Updating ways and methods of control:

The responsibility entrusted to SAIs over public funds in the Arab world requires them to modernize control methods to include amongst their targeted objectives the need to interact and cope up with the developments that emerge in audit work environment in a manner that enables those SAIs to play their expected role and provide added value to the economies of their countries.

b. Development of quality and evaluation systems:

The development of quality of audit functions represents an internal challenge encountering SAIs with regards to exercising control over public funds. The general rule here is that the higher the quality of the performance of audit work, the higher is the degree of confidence and reliance on SAIs reports.

C. Development of audit area:

Audit area has developed considerably over the last two decades, whereby audit went beyond its classic role of exercising regular control, to exercising a new role ranging from auditing efficiency of auditees' performance to evaluation of policies and programs. Taking such progress into account, SAIs requirements are not any more limited to expertise specialized in financial control, which represents another challenge where SAIs are required to find alternative way to provide the specialties necessary to carry out their tasks with regard to performance audit and evaluation of policies and programs.

7. Recommendations:

SAIs in the Arab world are encountered by a number of challenges not only in relation to audit area and its methods, but also in terms of lack of required human and material resources. Therefore, SAIs capabilities are restricted to perform the tasks assigned to them efficiently and effectively. Thus, SAIs are required to work on building up their own capabilities and keeping up with recent developments in the field of audit work by:

1. Developing a strategic plan on SAI overall objectives in the medium and long terms and see to its implementation within a methodology framework that enables evaluation of its results and develops it in consistency with what actual reality and new developments may require.
2. Adopting comprehensive quality approach in all SAI aspects and activities including organization, processing and performance.
3. Ensuring that audit approach adopted by SAI is consistent with INTOSAI standards and international best practices in the field of audit work, together with taking national specificities into account.
4. Developing audit process in a manner that goes in line with the progress in audit concepts and methods as well as ensuring comprehensiveness of such process.
5. Creating and developing training units well provided with qualified appropriate human resources, as well as endeavoring to benefit from the experiences of the pioneer entities in this area.
6. Establishing relations of cooperation and exchange of expertise and experts with regional and international organizations.
7. Providing material and morale incentives to the extent necessary to ensure continuation of staff highly qualified and experienced in audit work, and encourage others to join the audit work.
8. Activating the role of internal audit units of auditees, and developing their methods of works and use of computerized modern methods in audit procedures as well as gaining knowledge about auditing computerized systems.

8. List of References:

1. The Official Gazette of the State of Qatar
2. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts
3. Mexico Declaration on Independence
4. INTOSAI Guidelines for Internal Control
5. Cooperation between SAIs and Internal Auditors – INTOSAI
6. Study on SAIs current status in the Arab world – ARABOSAI

الموضوع الفرعي الثالث:

**أهمية ضبط حدود وأهداف الرقابة الداخلية
والخارجية على المال العام في تحسين إدارة المال العام**

ديوان المحاسبة - دولة قطر

**الملتقى العربي الأوروبي الرابع - اذربيجان
الفترة من 16 - 18 ابريل 2013**

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	العنوان	م
١	المقدمة	
٢	مفهوم الرقابة على المال العام	١
٢	أهمية الرقابة على المال العام وتحسين إدارته	٢
٤	الرقابة الداخلية والخارجية على المال العام	٣
٥	التكامل بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية	٤
٧	الرقابة الداخلية والخارجية على المال العام في دولة قطر	٥
١١	التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية لتحسين إدارة المال العام	٦
١٢	التوصيات	٧

المقدمة

لقد ازدادت أهمية الرقابة على المال العام نتيجة لاتساع دور الدولة ودور القطاع العام وانتشار العولمة والثورة التقنية والمعلوماتية والاتصالات وما واكبها من انفتاح في الأنظمة وانتشار ظاهرة الفساد، فقد ظهرت الحاجة إلى أهمية تطوير طرق منهجية وأساليب الرقابة الحكومية بشقيها الرقابة الداخلية والخارجية لتواكب هذه التطورات، وأصبحت أعمال الرقابة عبارة عن نشاط تقيمي لكافة الأنشطة والعمليات في الوحدات الحكومية بهدف تطوير تلك الأنشطة ورفع كفاءتها ونتاجيتها.

إن أهمية الدور الذي تقوم به أعمال الرقابة بشقيها الرقابة الداخلية والخارجية كلاعبين أساسيين بحوكمة القطاع العام خاصة فيما يتعلق بالفهم المشترك للأدوار المحددة للتدقيق الداخلي والخارجي وإدراك الإطار القانوني لكل منهما هو المتطلب الأساسي للتعاون، كما أن الجهد المشترك لكلا الرقابتين لرفع مستوى الأداء وتقوية الدور الرقابي يساهم في تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام.

فأجهزة الرقابة بحكم أنها أجهزة مهمتها المحافظة على المال العام وضمان حسن استخدامه والارتقاء بالأداء في المؤسسات والأجهزة الحكومية من خلال الأهداف التي تسعى لتحقيقها والتي ترتبط بالقضاء على الفساد وغرس قيم النزاهة ودعم الشفافية والمساءلة بما يخدم عملية التنمية الشاملة لتحقيق المصلحة العامة، وبذلك فهي تلعب دوراً هاماً في مكافحة الفساد وتولي الشفافية والمساءلة أهمية كبيرة وتعمل على دعمها من خلال تطوير الوسائل والأدوات والأساليب المستخدمة في بيئة العمل الرقابي.

كما أن الرقابة الداخلية تلعب دوراً لا يقل أهمية عن دور الرقابة الخارجية من حيث مساعدة إدارة المؤسسة على رفع جودة الأعمال وتقييم الأداء والمحافظة على ممتلكات وأصول المؤسسة وتخفيض المخاطر إلى حدها الأدنى.

أن وجود العلاقة التكاملية بين الرقابة الداخلية والخارجية تُعتبر هامة وضرورية للطرفين لما لها من تأثير إيجابي وفائدة كبيرة على تحقيق أهداف كل منهما وعلى حسن تسيير أعمال الوحدات الحكومية بشكل عام، وتأكيداً لهذا الأمر فقد أصدرت بعض

المنظمات المهنية الدولية مَعايير حُكم وتُنظّم العديد من أوجه التكامل بين الرقابتين الداخلية والخارجية.

١ - مفهوم الرقابة على المال العام

إن مفهوم الرقابة على المال العام - بحسب منظمة أجهزة الرقابة العليا (انتوساي) بأنه " مفهوم علمي شامل يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية، بهدف التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتدقيق الفاعلية".

وذلك يعني أن مفهوم الرقابة المالية الحكومية لا يقتصر على وظيفة مُحددة وإنما هو نشاط مُتكامل تَندمج من خلاله عدة وظائف اقتصادية وإدارية ومالية إلى جانب وظائف اخرى فنية واجتماعية للتأكد من أن الأعمال المنجزة قد طُبقت وفقاً للخطة الموضوعة مُقدماً والكشف عما يقع من انحرافات أو قصور في الأداء وأسباب ذلك لاخاذ الاجراءات التصحيحية، وكذلك التحقق من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسراف.

إن هذا المفهوم يتسق مع المدلول القانوني لاختصاصات ديوان المحاسبة في دولة قطر - الجهاز الأعلى للرقابة المالية - حيث نصت المادة (٢) من قانون إنشائه بأنه يهدف أساساً إلى تحقيق رقابة على أموال الدولة وأموال الجهات الخاضعة لرقابته، والتحقق من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال والمحافظة عليها..

٢ - أهمية الرقابة على المال العام وتحسين إدارته

تُعد مسألة المال العام ومُراقبة أداء الأجهزة الحكومية من القضايا الملحة التي تحتاج إلى اهتمام ورعاية بالغين، فقضية المال العام وحمايته وترشيده وتعظيم مردوده على الدولة، وعلى المواطنين تعتبر من المسائل الجوهرية التي لا غنى عنها.

تبرز أهمية الرقابة الحكومية على المال العام من خلال تحقيقها لأهدافها والدور الذي تقوم به على أكثر من مستوى.

فعلى مستوى السلطات العليا ومُتخذي القرار في الدولة فإن أهمية الرقابة تبرز من خلال :

- مُساعدة السلطات العليا في التّعرف على كَيْفِيَّة سَيْر الأعمال داخل الوحدات الحكومية .
- التأكيد على أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات ووفقاً لما هو مخطط لها ومن أن الإنفاق يتم بصورة سليمة ووفقاً لما هو مخطط له.
- التأكيد على مدى تحقيق الوحدات الحكومية بشكل عام لأهدافها بكفاءة وفاعلية.
- التقرير بشأن سلامة نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء.
- الكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث مُسبباتها.

أما على مستوى الإدارات التنفيذية للوحدات الحكومية فإن أهمية الرقابة تبرز من خلال :

- مُساعدة إدارة الوحدة في التّغلب على المصاعب التي تُواجهها في تحقيق الأهداف المخطط لها وذلك من خلال تطوير نظام رقابي فعّال يُمكن الإدارة من مُتابعة أنشطتها وتمنحها السرعة في كشف وتصحيح الانحرافات في تحقيق أهدافها.
- تعزيز أنظمة الضبط الداخلي والحد من حدوث الإخطاء .
- ضمان فاعلية العمليات الإدارية والمالية وكفائتها بما يؤدي إلى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة.
- ضمان دقة البيانات المالية والسجلات المحاسبية واكتمالها.
- تحديد مخاطر العمل بالوحدة الحكومية وتخفيضها إلى الحد الأدنى.

٣- الرقابة الداخلية والخارجية على المال العام:

أن مستويات الرقابة على المال العام تأخذ بُعدين هُما : الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية، وفيما يلي نعرض لكلا المفهومين والهدف منهما:

أ. مفهوم وأهداف الرقابة الداخلية على المال العام:

يُقصد بالرقابة الداخلية: الرقابة التي تُمارس داخل الاجهزة والمؤسسات الحكومية، ويَتَمثل ذلك في إدارات التدقيق والمراجعة في الأجهزة والمؤسسات الحكومية، والتي تُقوم بمتابعة الأداء ورفع تقاريرها الدورية لرئيس الجهاز الحكومي، غير أن هذه الإدارات يجب أن تَتَمتع بقسط وافر من الاستقلالية الوظيفية في إطار الهيكل التنظيمي للجهاز.

وتُعرف مُنظمة الانتوساي الرقابة الداخلية بأنها عملية مُتكاملة تقوم بها إدارة وموظفي إحدى الجهات أثناء سَعِيها لأداء مَهامها ويتم تَصميمها بحيث تُوفر ضماناً معقولاً بأن الأهداف العامة التالية يتم تحقيقها.

- تنفيذ العمليات التشغيلية بشكل نظامي واخلاقي وبكفاءة وفعالية.
- إستيفاء التزامات محاسبة المسؤولين.
- الالتزام بالقوانين واللوائح المعمول بها.
- توفير الدقة في البيانات المحاسبية ودرجة الاعتماد عليها.
- توفير الحماية للأصول ضد الفقد أو سوء الاستغلال وسوء الإدارة والأخطاء والتلاعب والمخالفات.

ب. مفهوم وأهداف الرقابة الخارجية على المال العام:

الرقابة الخارجية على المال العام يقصد بها الرقابة التي تمارس من قبل هيئة مستقلة مالياً وإدارياً عن الجهة الخاضعة للرقابة، وتكون في مَأمن من تأثير إدارة الجهة عليها، وقد تأخذ الرقابة الخارجية عدة أشكال من أهمها:

رقابة الجهاز الأعلى للرقابة المالية:

وبمارسها الجهاز الأعلى للرقابة المالية بالدولة ضمن اختصاصاته الرقابية على أموال الدولة وأموال الجهات الخاضعة لرقابته بهدف التحقق من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال والمحافظة عليها، وتتم هذه الرقابة بطريقة منتظمة ودائمة عن طريق أعضاء الجهاز الرقابي.

يتم في العادة إنشاء الجهاز الأعلى للرقابة المالية من قبل هيئة تشريعية عليا وبموجب نص دستوري، ويكون للجهاز نطاق واسع من المسؤوليات لرفع التقارير عن أنشطة الجهات الخاضعة لرقابته، حيث يشمل هذا النطاق الرقابة النظامية ورقابة الأداء، وكذلك الفحوص الخاصة وعمليات الرقابة القانونية، كما تباشر الأجهزة العليا للرقابة ضمن اختصاصاتها مسؤولية تقييم وفعالية وظيفية التدقيق الداخلي للجهات الخاضعة لرقابتها .

٤- التكامل بين الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية:

رغم أن الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وإدارات التدقيق الداخلي لهم أدوار مختلفة ومحددة بوضوح، فإن هدفهم الجماعي بشكل عام تعزيز الحوكمة الجيدة من خلال المساهمة في نظامية الموارد العامة وملكيته بالإضافة إلى تحقيق الكفاءة والفعالية والاقتصاد، ويمكن أن تتحسن كفاءة وفعالية العمل الرقابي من خلال التنسيق والتعاون بين الأجهزة العليا للرقابة والمدققين الداخليين مع الأخذ بعين الاعتبار الاطر الدستورية والتشريعية أو الاتفاقيات الخاصة بكل منهما.

معايير الانتوساي ذات الصلة.

- أن الحاجة إلى الاستقلالية والموضوعية في عملية الرقابة جوهرية بالنسبة لكل من الأجهزة العليا للرقابة والمدققين الداخليين، وتعد استقلالية وموضوعية المدقق الداخلي عوامل هامة للأجهزة العليا للرقابة المالية عند النظر في إمكانية التنسيق والتعاون واستخدام عمل المدققين الداخليين (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية ١١٠)

• عندما يستخدم جهاز أعلى للرقابة المالية عمل مدقق داخلي فيجب عليه تنفيذ إجراءات معينة للحصول على تأكيد بأن المدقق الداخلي قد بُذل الحرص الواجب والتزم بمعايير التدقيق ذات الصلة (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية (٢٠٠) الفقرة (٤٥/٢). وقد يقرر الجهاز الأعلى للرقابة مراجعة عمل المدقق الداخلي للاقتناع بجودة هذا العمل (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية (١١٠)

• تتحمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مسؤولية تقييم فعالية وظيفة التدقيق الداخلي وإذا تم الحكم بأن وظيفة التدقيق الداخلي فعالة، فإن التعاون بين الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمدقق الداخلي سيكون على الأرجح مفيداً لكلا الطرفين (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (١ القسمين ٣ و ١٦)

• يتحمل الجهاز الأعلى للرقابة المالية المسؤولية منفرداً عن آراء الرقابة التي يعبر عنها، ولن يتم انتقاص هذه المسؤولية باستعماله لعمل المدققين الداخليين (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية (١١٠).

فوائد التنسيق والتعاون:

يمكن تحقيق مجموعة من الفوائد نتيجة التنسيق والتعاون بين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمدققين الداخليين ومنها:

- تبادل الأفكار والمعرفة.
- تقوية قدرتهما على تعزيز مارسات الحوكمة الجيدة والمساءلة وتحسين فهم الإدارة لأهمية الرقابة الداخلية .
- تحقيق عمليات رقابة أكثر فعالية مبنية على المعرفة بالمخاطر التي تواجه الجهة الخاضعة للرقابة، وفهم افضل لنتائج عمل كل منهما
- عمليات رقابية اكثر كفاءة مبنية على نشاط تدقيق داخلي ورقابة خارجية افضل تنسيقاً ناتج عن تخطيط واتصال منسق
- تقليل احتمالية الازدواجية لأعمال الرقابة..
- تقليل تعطيل أعمال الجهة الخاضعة للرقابة

- تحسين ورفع مستوى تغطية الرقابة على اساس تقديرات المخاطر والإخطار المهمة التي يتم تحديدها.
- دعم متبادل لتوصيات الرقابة التي قد تحسن فعالية العمل الرقابي.

المخاطر المحتملة للتنسيق والتعاون

تُلائم عملية التنسيق والتعاون مخاطر يجب إدارتها بفعالية، ومن هذه المخاطر:

- أي مساس بالسرية والاستقلالية والموضوعية
- تضارب المصالح المحتمل
- إضعاف المسؤوليات
- استخدام معايير مهنية مختلفة تتعلق بالاستقلالية أو الرقابة
- اساءة تفسير الاستنتاجات عند استخدام أحد الطرفين لعمل الآخر
- الاختلاف المحتمل في الاستنتاجات والآراء حول موضوع الرقابة.
- عدم مراعاة القيود المفروضة على الطرف الآخر عند تحديد نطاق التنسيق والتعاون :

قد يتم عمل التدقيق الداخلي في الجهة الخاضعة للرقابة من قبل مزود خدمة، والذي يكون نشاطه أحياناً تقديم خدمات التدقيق الخارجي والداخلي وأعمال الاستشارات. لذا يجب على مزود الخدمة الذي يقوم بعمل التدقيق الداخلي للجهة الخاضعة عدم قيامه بأعمال : التدقيق الخارجي أو تقديم الاستشارات غير الرقابية لذات الجهة.

٥- الرقابة الداخلية والخارجية على المال العام في دولة قطر:

لقد جاءت التشريعات المنظمة لأعمال الرقابة الداخلية والخارجية على المال العام في دولة قطر متسقة مع المعايير والمبادئ الدولية ذات الصلة وعلى وجه الخصوص اعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية، وعلان مكسيكو بشأن الإستقلالية وفيما يلي موجز لأهم التشريعات المنظمة لأنشطة الرقابة الخارجية والداخلية في دولة قطر وتحديد اختصاصاتها:

أولاً: في مجال الرقابة الخارجية

١- رقابة السلطة التشريعية :

نص الدستور الدائم لدولة قطر في المادة (٧٦) على ما يلي : " يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية وذلك على النحو المبين في الدستور)، كما منح الدستور مجلس الشورى الصلاحيات التالية:

- تعديل مشروع الموازنة العامة للدولة، وإقرارها، مادة (١٠٧)
- توجيه أسئلة الاستيضاح إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، مادة (١٠٩)
- توجيه الاستجواب إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، مادة (١١٠)

٢- رقابة ديوان المحاسبة:

ديوان المحاسبة في دولة قطر هو الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، تم إنشائه بموجب القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥، وقد نص قانون الإنشاء في مادته الأولى على أنه جهاز مستقل له شخصية اعتبارية، يتبع الأمير مباشرة، وله موازنة خاصة تلحق بموازنة الديوان الأميري.

يهدف ديوان المحاسبة إلى تحقيق رقابة على أموال الدولة وأموال الجهات الخاضعة لرقابته، والتحقق من سلامة ومشروعية إدارة هذه الاموال والمحافظة عليها.

وتشمل رقابة الديوان الجهات التالية :

- الوزارات والأجهزة الحكومية
- الهيئات والمؤسسات العامة
- الشركات التي تساهم فيها الدولة أو أحد الشخصيات المعنوية العامة، بحصة في رأسمالها لا يقل عن ٥١٪ أو تضمن لها حد أدنى

من الربح أو تقدم لها اعانات مالية، أو تلك المرخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام من المرافق العامة للدولة، أو الممنوحة امتياز لاستغلال موارد الثروة الطبيعية.

كما يقوم الديوان بفحص ومراجعة حسابات وأعمال اية جهة لا تخضع لرقابته بمقتضى أحكام هذا القانون، إذا صدر آلية تكليف خاص بذلك من الأمير، أو بقرار من مجلس الوزراء - أو إذا نص على ذلك في قانون آخر.

٣- هيئة الرقابة الإدارية والشفافية

تم إنشاء هيئة الرقابة الإدارية والشفافية - بموجب القرار الأميري رقم (٧٥) لسنة ٢٠١١، وهي هيئة لها شخصية معنوية، وموازنة تلحق بالموازنة العامة للدولة، وتتبع للأمير مباشرة.

وتهدف الهيئة إلى تحقيق الرقابة والشفافية ونزاهة الوظيفة العامة، ومكافحة الفساد بكافة صورته وأشكاله ومنع الجرائم التي تمس المال العام، أو الوظيفة العامة والعمل على ضبط ما يقع منها.

وتباشر الهيئة اختصاصاتها على الجهات التالية :

- الوزارات والأجهزة الحكومية والجهات والشركات التابعة لأي منها.
- الهيئات والمؤسسات العامة والجهات والشركات التابعة لأي منها.
- المؤسسات والجمعيات العامة والخاصة وغيرها من الكيانات التابعة للقطاع الخاص، والتي تباشر أعمالاً ذات نفع عام.

ثانياً: في مجال الرقابة الداخلية

يتم تكوين وتنظيم الهياكل التنظيمية للوزارات والأجهزة الحكومية بدولة قطر بموجب مرسوم اميري يصدر في هذا الشأن لكل جهة على حده، هذا وقد تضمنت الهياكل التنظيمية لتلك الجهات وحدات للتدقيق الداخلي تتبع الوزير المختص أو رئيس الجهة مباشرة، الأمر الذي يوفر لها قسط وافر من الاستقلالية الوظيفية في إطار الهيكل التنظيمي.

هذا، وتختص وحدات التدقيق الداخلي بالوزارات والأجهزة الحكومية بما يلي :

- ١- وضع مشروعات خطة التدقيق السنوي ورفعها إلى الوزير المختص أو رئيس الجهة للاعتماد، وإعداد تقارير بنتائج التدقيق.
- ٢- مراقبة مدى الالتزام بتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بنشاط الوزارة أو الجهاز الحكومي.
- ٣- التحقق من انسجام نظم وأساليب العمل مع اختصاصات وأهداف الوزارة أو الجهاز الحكومي، ورفع المقترحات اللازمة في هذا الشأن.
- ٤- مراقبة المستندات المالية من سندات قبض وسندات صرف وسندات قيد وغيرها بعد الصرف.
- ٥- دراسة مشاكل ومعوقات العمل بالوزارة أو الجهاز الحكومي، وبحث أسبابها واقتراح الحلول المناسبة لها.
- ٦- مراجعة التعليمات المالية، واقتراح ما يلزم لها من تعديلات ومراقبة تنفيذها.
- ٧- التحقق من الالتزام بالقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لشؤون الموظفين من حيث تعيينهم واجازاتهم وترقياتهم .
- ٨- التأكد من سلامة الأموال والعهد والأثاث والأدوات والمباني، والموجودات الأخرى التي تملكها الوزارة أو الجهاز الحكومي، أو تخضع لاشرفائها.
- ٩- الاشتراك في جرد محتويات المخازن والعهد.

٦- التحديات التي تواجه الأجهزة الرقابية لتحسين إدارة المال العام

تواجه أجهزة الرقابة على المال العام في دولة قطر وفي العالم العربي على وجه العموم مجموعة من التحديات الداخلية تؤثر سلباً على أداء المهام الموكلة إليها، ومن ثم التأثير في تحسين إدارة المال العام، ومن أهم هذه التحديات:

أ. تحديث طرق وأساليب الرقابة :

إن المسؤولية الموكلة إلى أجهزة الرقابة على المال العام في العالم العربي يجتم عليها تحديث أساليب الرقابة بحيث تضع ضمن أهدافها ضرورة التفاعل والتأقلم مع المستجدات التي تطرأ على محيط العمل الرقابي حتى تستطيع تادية الدور المنتظر منها وتقديم القيمة المضافة لاقتصاديات الدول التي تنتهي إليها.

ب. تطوير نظم التقييم والجودة:

يُمثل تطوير جودة الاعمال الرقابية تحدياً داخلياً لأجهزة الرقابة على المال العام، والقاعدة العامة في ذلك انه كلما زاد مستوى جودة أداء العمل الرقابي زادت درجة الثقة والاعتماد على ما يصدر منه من تقارير.

ج. تطوير المجال الرقابي :

شهد المجال الرقابي تطوراً كبيراً خلال العقدين الاخيرين إذ تجاوزت الرقابة دورها الكلاسيكي من رقابة نظامية إلى رقابة تنظر في كفاءة الاداء بالنسبة للجهة الخاضعة للرقابة ليمتد إلى تقييم السياسات والبرامج، ومع ذلك التطور اصبحت حاجة الاجهزة الرقابية غير مُقتصرة على الخبرات المتخصصة في الرقابة المالية، وهو ما يُمثل تحدياً آخر حيث يتعين على الاجهزة الرقابية ايجاد الصيغة البديلة لتوفير الاختصاصات الضرورية لا يُجاز مهامها فيما يخص الرقابة على الأداء وتقييم السياسات والبرامج.

٧- التوصيات:

أن أجهزة الرقابة على المال العام في العالم العربي تواجه جملة من التحديات المتعلقة بمجال الرقابة واساليبها فضلاً عن عدم توافر الموارد البشرية والمادية اللازمة بشكل يحد من مقدرة هذه الأجهزة على أداء المهام الموكلة إليها بكفاءة وفعالية لذا بات لزاماً عليها العمل على بناء قدراتها الذاتية ومواكبة المستجدات في ميدان العمل الرقابي وذلك من خلال :

١. وضع مخطط استراتيجي لجمال أهداف الجهاز على المدى المتوسط والبعيد والعمل على تنفيذه في إطار منهجية تمكن من تقييم نتائجه وتطويره حسب ما يفرزه الواقع والمستجدات.
٢. اعتماد نظام ومنهجية الجودة الشاملة في كافة مناحي وأنشطة الجهاز الرقابي تنظيمياً وتسييراً وأداءً.
٣. العمل على أن يكون المسار الرقابي المتبع من قبل الجهاز منسجماً مع معايير الانتوساي وأفضل الممارسات الدولية في مجال العمل الرقابي، مع أخذ الخصوصيات الوطنية بعين الاعتبار.
٤. تطوير العملية الرقابية بما يتطابق مع تطور المفاهيم والاساليب الرقابية، وبما يضمن شمولية هذه العملية.
٥. أحداث وتطوير وحدات تدريب تتوافر لديها الكفاءات من الموارد البشرية المناسبة والعمل على الاستفادة من تجارب الجهات الرائدة في هذا المجال .
٦. إقامة علاقات تعاون وتبادل للخبرات والخبراء مع الأجهزة الاقليمية والدولية في إطار اتفاقيات ثنائية او متعددة الاطراف.
٧. توفير الحوافز المادية والمعنوية بالقدر اللازم لضمان استمرار الكفاءات المؤهلة والخبرات الجيدة في العمل الرقابي وتشجيع الاخرين للالتحاق بالعمل الرقابي
٨. تفعيل دور وحدات التدقيق الداخلي لدى الجهات الخاضعة وتطوير منهجية عملها واستخدام الاساليب الحديثة في إجراءات التدقيق بواسطة الحاسب الالكتروني ومعرفة وسائل تدقيق نظم الحاسب.

قائمة المراجع :

١. الجريدة الرسمية – دولة قطر
٢. اعلان ليما بشأن المبادئ العامة للرقابة
٣. اعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية
٤. الدليل الارشادي للرقابة الداخلية - انتوساي
٥. التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة والمصدقين الداخليين-انتوساي
٦. دراسة لواقع الأجهزة العليا للرقابة في العالم العربي- (اروساي)