دور ديوان المحاسبة الإماراتي في التنمية

عبد العزيز مبارك الراشدي
طالب بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي
المغرب

مقدمة:

تعد الرقابة الخارجية التي يمارسها ديوان المحاسبة من أنجع الوسائل التي تساهم في خلق بيئة صحية للعمل، فهي تجعل من الرأسمال البشري مؤهل لأن يقوم بكافة أعماله مع مراعاته للشروط والاعتبارات القانونية والمصلحة الوطنية. فسلامة الإدارة وضمان تحقيقها لأهدافها يتوقف على دقة الرقابة عليها وأحكامها، فإحكام الرقابة على الموظفين عند قيامهم بتنفيذ مهامهم على الوجه الصحيح من أجل تحقيق الصالح العام، تؤدي بثمارها خصوصا في تقييم نتائج تنفيذ السياسات العامة للدولة[1].

إن الأجهزة الرقابية هي التي تعمل على ربط العمليات الإدارية ببعضها البعض حتى تصبح وحدة متكاملة، وفي غياب العملية الرقابية يؤدي إلى تفكيك عناصرها وتصبح بدون معنى، لذلك يجب دائما تفعيل مبادئ الرقابة الإدارية لأنها تحرص وتسهر على سلامة النشاط الإداري، وباعتبار أن العنصر البشري هو أحد أهم العناصر في أداء ذلك النشاط، فالفرد هو أهم مورد بالنسبة للدولة، إذ لا معنى للموارد المالية أو الموارد التكنولوجية أو التنظيمية بدون أفراد قادرين على الاضطلاع بمهامهم على أعلى مستوى باستخدام كافة مهاراتهم وقدراتهم من أجل تحقيق المصلحة العامة[2].

والرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة تهدف إلى فاعلية النشاط الإداري، ومن ثم الحفاظ على الحقوق المالية للدولة من خلال الحفاظ والحد من مظاهر الإسراف في الإنفاق الحكومي علاوة على التأكد من سلامة الإجراءات لذلك الإنفاق، وكذلك ما مدى ملائمتها وتوافقها مع القواعد القانونية ومدى تحقيقها للعائد المرجو منها[3].

وعلى هذا الأساس، فإن الرقابة تمثل مراجعة شاملة لما تم إنجازه من قبل الموارد البشرية وفقا للخطط الموضوعة وهي التحقق ما إذا كان كل شيء يحدث طبقا لما هو مسطر في تلك الخطط والتعليمات الصادرة والمبادئ العامة وأن الغرض منها هو الإشارة إلى نقط الضعف والقصور ومحاولة تفاديها مستقبلا، ولهذا ارتبطت الرقابة الإدارية بالعنصر البشري ومدى أدائه لمهامه الوظيفية، من خلال التركيز على الجودة وتقييم للأفراد لزيادة الكفاءة وتحقيق الأهداف، فيعتبر الأداء الذي يقوم به العنصر البشري من أهم الميزات الأساسية لأنه يهتم بدرجة تحقيق الأفراد لوظيفتهم[4].

وبناءً على ما سبق، سنحاول معرفة ما هي الاختصاصات التي يمارسها ديوان المحاسبة الإماراتي في مجال الرقابة على المال العام.

الإشكالية:

إلى أي مدى يساهم ديوان المحاسبة في الرقابة على المال العام؟

خطة البحث:

المحور الأول: الإطار القانوني لديوان المحاسبة

المحور الثاني: اختصاصات ديوان المحاسبة

المحور الأول: الإطار القانوني لديوان المحاسبة

يطلق على الهيئة التي تمارس الرقابة المالية العليا الخارجية ديوان المحاسبة؛ هذه التسمية هنا التي استعملها لها المشرع في الإمارات العربية المتحدة، كما أنها هي التسمية التي نالت الأكثرية النسبية بين التسميات التي أطلقت على هذه الهيئة في الدول العربية، مثل المملكة الأردنية الهاشمية، وقطر والكويت، والجماهيرية العربية الليبية الشعبية ، والجمهورية اللبنانية، هذا مع العلم أنها تسمى في الجمهورية التونسية بدائرة المحاسبات"، وكذلك في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وتسمى في المغرب بالمجلس الأعلى للحسابات.

ديوان المحاسبة في دولة الإمارات العربية المتحدة هو الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في الدولة، وقد أنشئ بموجب المادة (١٣٦) من دستور الدولة، وبموجب القانون الاتحادي رقم (٧) لسنة ١٩٧٦م، ويعد الديوان مؤسسة دستورية مستقلة تعني بالرقابة على أموال الحكومة الاتحادية وأموال الجهات المنصوص عليها بالمادة (٤) من القانون المشار إليه

وكما ذكرنا فلقد ورد النص على ديوان المحاسبة في دولة الإمارات العربية المتحدة على نص المادة (١٣٦) في دستور الدولة الصادر في سنة ١٩٧١؛ هذا وقد جاء نصها على النحو التالي:

تنشأ إدارة اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يكون تعيينه بمرسوم، المراجعة حسابات الاتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له، وكذلك لمراجعة أيه حسابات أخرى يوكل إلى الإدارة المذكورة مراجعتها طبقاً للقانون[5].

وبالفعل تم إنشاء هذه الإدارة الاتحادية المستقلة تحت اسم ديوان المحاسبة، وكان ذلك بمقتضى القانون رقم (٧) لسنة ١٩٧٦ الذي كفل للديوان كل جوانب الاستقلال العضوي والوظيفي والمالي[6].

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أنه بعد أن نشأت دولة الإمارات العربية المتحدة في كانون الأول ديسمبر ١٩٧١ وبدأ نشاطها في الاتساع من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية وزادت أعباءها ونفقاتها ازدياداً هائلاً ومضطرداً برزت الحاجة الماسة لإنشاء هيئة رقابة خارجية عليا مستقلة على الأموال العامة تعين السلطات العليا في الدولة في رقابتها من الناحية المالية وتقدم لها التقارير العامة والخاصة عن مدى مشروعية وسلامة سير الجهات الإدارية والتنفيذية في إنفاقها وتحصيلها وإدارتها للأموال العامة وعن المخالفات المالية التي يرتكبها موظفو تلك الجهات، وهكذا صدر القانون رقم (٧) لسنة ١٩٧٦- الذي وضع انطلاقا من المبادئ التي أقرتها المادة (١٣٦) من الدستور المؤقت – وأنشأ ديوان المحاسبة.

وقد جاء في نص القانون رقم (1) لسنة ١٩٧٦ على أنه تنشأ هيئة مستقلة تسمى ديوان المحاسبة وتلحق بالمجلس الوطني الاتحادي ويقوم الديوان بمهمة الرقابة المالية على أموال الدولة وأموال الجهات المنصوص عليها في المادة الرابعة[7]. ويتحقق بوجه خاص من سلامة ومشروعية إدارة هذه الأموال ومن تنفيذ المشروعات الإنمائية، وذلك كله وفق الوجه المنصوص عليه في هذا القانون ولائحته الداخلية. وتكون عاصمة الدولة مقرا للديوان، ويجوز بقرار من رئيس الديوان إنشاء فروع له في الإمارات الأعضاء في الاتحاد[8].

ومن هنا يمكن القول بأن ديوان المحاسبة يعد جهة مستقلة تتبع للمجلس الوطني الاتحادي، ويهدف لحماية الأموال العامة وتحسين مستوى المحاسبة والارتقاء بمعايير الحوكمة في كافة هيئات الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الديوان يعمل على التأكد من أن الجهات الاتحادية تقوم بتحصيل المبالغ المالية بالطرق الصحيحة، وكذلك إنفاق الأموال العامة بطريقة حكيمة ورشيدة كما يقوم الديوان كذلك بعمليات المراجعة والتدقيق للتأكد من تحقيق الهيئات الاتحادية لأهدافها المنشودة، ويمارس الديوان صلاحياته على كافة الوزارات والهيئات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وكذلك المؤسسات التي تمتلك

الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات حصة في رأسمالها لا تقل عن ٢٥ %. ويبلغ العدد الكلي للجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة ٧٠ جهة تقريباً منها ١٢ جهة تمتلكها الحكومة الاتحادية بشكل كامل أو جزئي.

ولقد حرص المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة منذ إنشاء ديوان المحاسبة على توفير الاستقلال الكامل له ومنحه جميع الضمانات اللازمة للمحافظة على استقلاله عن السلطة التنفيذية من النواحي الوظيفية والعضوية والمالية، لذلك فقد ألحقه وظيفيا بالهيئة التشريعية في الدولة وهي المجلس الوطني الاتحادي وقرر الرئيسة وموظفيه الضمانات التي تضمن حيدتهم واستقلالهم من حيث تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وحول رئيسه الإشراف الفني والإداري على أعمال الديوان وموظفيه ومكنه من وضع تقديرات نفقاته في الميزانية العامة للدولة واستخدامها .

ولقد ذكرنا آنفاً أن ديوان المحاسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة قد نشأ بمقتضى القانون رقم (٧) لسنة ١٩٧٦م، وهذا الأمر يعني أن دولة الإمارات العربية المتحدة لم يكن لها السبق في إنشاء مثل هذا الجهاز، لأن هناك العديد من الدول التي ظهر فيه هذا الجهاز قبل هذا التاريخ.

ويعد ديوان المحاسبة جهة مستقلة تتبع للمجلس الوطني الاتحادي، ويعمل على التأكد من أن الجهات الاتحادية تقوم بتحصيل المبالغ المالية بالطرق الصحيحة، وكذلك إنفاق الأموال العامة بطريقة حكيمة ورشيدة ، كما يقوم الديوان كذلك بعمليات المراجعة والتدقيق للتأكد من تحقيق الهيئات الاتحادية لأهدافها المنشودة ، ويمارس الديوان صلاحياته على كافة الوزارات والهيئات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وكذلك المؤسسات التي تمتلك الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات حصة في رأسمالها لا تقل عن ٢٥% ، ويبلغ العدد الكلي للجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة ٧٠ جهة تقريباً منها ١٢ جهة تمتلكها الحكومة الاتحادية بشكل كامل أو جزئي[9].

ولقد كفل القانون الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم 7 لسنة ١٩٧٦ بإنشاء ديوان المحاسبة، ومن بعده القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ٢٠١١م بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة وبتوفير جميع الضمانات اللازمة للمحافظة على استقلاله عن السلطة التنفيذية من النواحي الوظيفية والعضوية والمالية.

المحور الثاني: اختصاصات ديوان المحاسبة

يلعب جهاز الإمارات للمحاسبة دورا رقابيا بارزا ونافذا على الجهات الخاضعة بصفته الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في دولة الإمارات مؤكدا التزامه في المحافظة على المال العام من خلال تطبيق معايير النزاهة والشفافية والمساءلة بالإضافة إلى تعزيز ورفع مستوى الأداء المؤسسي في الجهات الاتحادية في الدولة. وتشمل الأعمال الرقابية التي يمارسها الجهاز الرقابة المالية ورقابة الالتزام والأداء والرقابة على أنظمة الرقابة وكفاءتها وفعاليتها.

الجهات الخاضعة للرقابة:

يمارس جهاز الإمارات للمحاسبة اختصاصاته وصلاحياته الرقابية بهدف التحقق من مدى التزام وتطبيق الجهات الخاضعة للمعايير والقوانين والمنهجيات المطبقة ومدى كفاءة وفعالية عملياتها التشغيلية. بالإضافة إلى التأكد من تحصيل وإنفاق الجهات الخاضعة للمبالغ المالية بالطرق والأساليب القانونية. تخضع كافة الوزارات والهيئات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وكذلك المؤسسات التي تمتلك الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات حصة في رأسمالها لا تقل عن 25 % لرقابة الجهاز.

يمارس الجهاز الرقابة المالية على كافة عمليات الجهات الخاضعة التالية[10]:

1- الوزارات والجهات الحكومية؛

2- المجلس الوطني؛

3- المؤسسات والهيئات العامة التابعة للدولة؛

4- الشركات والهيئات التي يكون للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة حصة في رأسمالها لا تقل عن 25 في المئة.

ويمارس ديوان المحاسبة العديد من أوجه الرقابة منها[11]:

الرقابة المالية:

يمارس جهاز الإمارات للمحاسبة الرقابة المالية على كافة عمليات الجهات الخاضعة للرقابة للتحقق من مدى ملاءمتها وصحة احتسابها ومشروعيتها وفقا لمنهجية العمل والإطار المعمول به. ولا بد من الإشارة بأن الرقابة المالية تجمع بين عمليات فحص البيانات المالية ومدى امتثال الجهات الخاضعة بالقوانين والمعايير والنظم المهنية المعتمدة.

رقابة الالتزام والأداء:

يمارس جهاز الإمارات للمحاسبة مهام رقابة الالتزام والأداء على المهام والأنشطة التي تقوم بها الجهات الخاضعة بهدف التحقق من مدى التزام الجهة بالقوانين والنظم المعتمدة ذات الصلة باختصاصاته والمنظمة لأعمالها ومدى كفاءة وفعالية عملياتها التشغيلية وفقا للمعايير ومنهجية العمل بالجهاز والإطار المعمول به.

الرقابة على أنظمة الرقابة وكفاءتها وفعاليتها:

يمارس جهاز الإمارات للمحاسبة مهامه في الرقابة على كفاءة وفعالية أنظمة الرقابة بالتنسيق مع جهات الاختصاص في الدولة عند الحاجة، بهدف التحقق من مدى كفاءة وفعالية هذه الأنظمة في مراقبة كافة الأنشطة التشغيلية والمالية والالكترونية ونظم تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الجهات الخاضعة وفقا لمنهجية العمل والإطار المعمول به لديه من خلال ما يلي:

- التحقق من توافر وفعالية أنظمة الرقابة في الجهات الخاضعة.
- تقييم مبادئ الحوكمة وإدارة المخاطر المؤسسية ونظم الرقابة الداخلية وغيرها.
- التحقق من كفاءة إجراءات الرقابة على أنظمة المعلومات والتطبيقات والبرمجيات للأنشطة التشغيلية والمالية.
- التحقق من صرف النفقات المخصصة لأنظمة الرقابة للأغراض التي خصصت لأجلها.
- الاطلاع على خطط وسير عمليات وحدات التدقيق الداخلي ومدققي الحسابات الخارجيين في الجهات الخاضعة.

خاتمة:

إن ديوان المحاسبة الذي أنشئ في دولة الإمارات يمكنه أن يعمل على مراقبة أية معاملات ومخالفات مالية مشبوهة قد يرتكبها الوزراء والمسؤولون الحكوميون. وقد خطت البلاد خطوات كبيرة تجاه إضفاء روح الشفافية على أداء المؤسسات الحكومية ومحاربة الفساد. وقد منح المشرع لديوان المحاسبة العديد من الصلاحيات، حيث كان طبيعيا ازاء هذه الاختصاصات الهامة والواسعة أن يحاط الديوان بضمانات تمكنه من اداء وظائفه بفاعلية واستقلال.

الهوامش:

[1] علي حسن عبد الأمير العامري، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط1، 2018، ص11

[2] خالد ألبوش، الرقابة الإدارية وأثرها على الأداء الوظيفي للعمال، دراسة ميدانية، رسالة ماستر، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، قسم العلوم الاجتماعية، 2016-2017، ص(أ).

[3] أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط1، 2016، ص7

[4] تاجوري جليلة، الرقابة الإدارية ودورها في تحسين الأداء الوظيفي للعمال، دراسة ميدانية بمؤسسة وحدة بريد الجزائر، رسالة ماستر، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، قسم العلوم الاجتماعية، 2016-2017، ص8

[5] أنظر: نص المادة (136) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

[6] موقع ديوان المحاسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة: نشأة ديوان المحاسبة،

[7] أنظر: تنص المادة (٤) من القانون الاتحادي رقم (٧) لسنة ١٩٧٦م بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته.

[8] أنظر: نص المادة (1) من القانون الاتحادي رقم (٧) لسنة ١٩٧٦م بإنشاء ديوان المحاسبة وتعديلاته.

[9] أنظر: موقع ديوان المحاسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة: نشأة ديوان المحاسبة،

[10] https://uaeaa.gov.ae/ar/core/Pages/audit.aspx

[11] https://uaeaa.gov.ae/ar/core/Pages/audittypes.aspx?Source=/ar/core/Pages/audit.aspx