

بسم الله الرحمن الرحيم

اثر مساهمة ديوان المحاسبه في تعزيز الثقة بالعمل المحاسبي في البلديات

‘The Impact of the Audit Bureau’s Contribution in Enhancing Trust in  
Accounting Practices in Municipalities’

اعداد

مياده عمر صالح سعيد

## المخلص

يهدف البحث الى دراسة الاثر والدور الذي يؤديه ديوان المحاسبة في البدايات وقد سلطت الدراسة في هذا البحث في توضيح اهمية التدقيق من قبل موظفي ديوان المحاسبة على العمل البلدي وبالاخص بالدائره الماليه والحسابات التي تخص الاموال العامه ونفقات الدوله ووارداتها.

تم تطبيق منهجية تشمل البحث النوعي،تضمنت الدراسه مراجعة للادبيات ،استبيانات موجهة لمحترفي المحاسبة في البلديات ،ومقابلات مع خبراء في ديوان المحاسبة.

اظهرت النتائج ان ديوان المحاسبة يسهم بشكل ملحوظ في تحسين الشفافيه والثقة بالتقارير الماليه في البلديات مع ذلك، تم التعرف على بعض التحديات مثل ،نقص الموارد والتدريب ،التي تؤثر على فعالية دوره الرقابي.

## 1- المقدمة

يعتبر ديوان المحاسبة الاردني مؤسسة مستقلة وجهازا رقابيا ماليا على الاموال العامه ونفقات الدولة ووارداتها.

تتمثل اهميه هذه الدراسة في بيان تاثير مساهمه ديوان الحاسبة على تعزيز العمل المحاسبي والمالي داخل البلديات

ان التدقيق الخارجي من اهم العمليات التي تساهم في تعزيز الثقة في القوائم المالية وما تضمنه من حقائق مالية تعكس واقع العمل البلدي ومراجعته المخالفات المرتكبه

يمارس ديوان المحاسبة عدة انواع من الرقابة مثل الرقابة القانونية والمحاسبية والمالية والاقتصادية والادارية والرقابة الفنية او رقابة الاداء

وما يهمننا في هذا البحث توضيح اهمية المحاسبة بالرقابة المحاسبية والمالية

## 2- فرضية الدراسة:

يوجد تاثير ايجابي لديوان المحاسبه في تعزيز الثقة بالقوائم الماليه

## 3- مشكلة الدراسة :

تتمركز مشكلة الدراسه حول تاثير ديوان المحاسبه في سلامة العمل المالي للبلديات وعلى مدى تاثير الرقابه من ديوان المحاسبه على سير العمل المالي بصوره صحيحه ووضع النفقات والايرادات في

مكانها الصحيح دون هدر للمال العام وتحقيق النهضة الاقتصادية المرجوه من العمل البلدي وعمل الموازنات التي تكون ذات جدوى للمصلحة العامة وهذا يساهم الى تحسين الاداء لهذه البلديات

### الإشكالية الأساسية

تتمركز مشكلة الدراسة حول السؤال الرئيسي: "مامدى تاثير مساهمة ديوان المحاسبة في تعزيز الثقة بالعمل المحاسبي داخل البلديات؟"

تسعى الدراسة الى استكشاف كيف يمكن لديوان المحاسبة ان يعزز من الثقة في البيانات المالية والتقارير المحاسبية للبلديات ،وذلك من خلال تطبيق معايير المحاسبة الدولية وضمان الامتثال لها .

### 4- اهمية الدراسة

تعتبر الرقابة المالية البوصله الموجه للاداء المالي لدى الجهات الحكومية حيث تعتبر اداء مهمه لتحقيق الرقابة على المال العام ،من خلال الاجراءات التطبيقية العديده التي يقوم بها ديوان المحاسبة وفق اساليب رقابية فعالة ومعايير الحوكمه بشكل يساهم في تحقيق التنمية المنشوده في توظيف الميزانيات الحكومية في البلديات، وهناك نوعان ن الرقابه التي تخص الرقابه الماليه

1- الرقابه المحاسبية :وفي هذه الرقابه يتم تدقيق مختلف الجوانب التفصيليه للمعاملات الماليه من حيث تفاصيل تحصيلات الايرادات وحساب النفقات وسلامة القيود ومطابقتها للقواعد والاطر المحاسبية.

2- الرقابه الماليه :حزمه من الرقابات المتعدده التي تمارس في وقت واحد بهدف التأكد من صحة وسلامة التصرفات الماليه من كافة النواحي بغية المحافظه على الاموال العامه ورفع كفاءة

استخدامها وتحقيق اعلى درجه من الفعالية في النتائج المرجوه من انفاق المال العام او تحصيله في البلديات.

### "وتتركز اهمية الدراسه في هذا البحث"

على بيان اهمية البلديات في خدمة الاقتصاد الوطني اذ وضح رئيس ديوان المحاسبه مصطفى البراري ان جلالة الملك عبد الله الثاني حفظه الله عمل على ارساء قواعد الاصلاح بشكل مستمر وترسيخ مبادئ الشفافيه والمسائله في العمل العام ودعم اجهزة الرقابه على المال العام لتقوم بدورها في الحفاظ على المال العام من الهدر والضياع.

ونظرا لاهمية البلديات فقد ركز ديوان المحاسبه على الرقابه عليها وتم تشكيل مديره خاصه للرقابه على البلديات في عام 2005 من خلال المراقبات الميدانيه التابعه للديوان بالرقابه على هذه الاعمال.

### 5- اهداف الدراسه :

نحن نعلم ان الاقتصاد الاردني وخزينة الدوله على وجه الخصوص تعاني من مشكلات ماليه واقتصاديه من بينها الاعتماد على المساعدات الخارجيه بسبب قلة الموارد المحليه بالمقارنه مع الاعباء والطموحات المحليه.

واصبحت عملية المراجعة تؤدي دورا هاما في قياس الانجاز الفعلي، ومقارنته بالمؤشرات المخططة مسبقا، والكشف عن الانحرافات واسبابها، والتوصية بما يجب ادخاله على السياسات والانظمة القائمة، من تعديلات تكفل فاعلية البرامج الموضوعه. وبعبارة اخرى فان الرقابه على المال العام بمفهومها الشامل اصبحت تستهدف خدمة الادارة الحكوميه، للاقتصاد في استخدام الموارد المتاحة، واتخاذ

القرارات المناسبة في مجالات التخطيط والتنفيذ والتقييم، ومن ثم الوصول بالوظائف والمهام الحكومية الى اعلى مستوى ممكن من الفعالية.

### الاطار النظري:

#### اولا: لمحة تاريخية عن ديوان المحاسبة

مر ديوان المحاسبة في البلديات منذ انشاءه حتى الآن بالمرحلتين الآتيتين:

المرحلة الاولى :بدأت المرحلة الاولى لديوان المحاسبة في الاردن في سنة 1928، عندما انشيء بوصفه فرعا لديوان مراجعة الحسابات، الذي كان يتبع وزارة المستعرات البريطانية ايام عهد الانتداب في فلسطين وشرق الاردن، وفي 1931/4/16 صدر قانون تدقيق الحسابات وتحققها، وكان مرتبطا برئاسة الوزراء، وكانت مسؤولياته تتناول فحص جميع الحسابات الحكومية، سواء المتعلقة بالواردات العامة، او سير النفقات العامة (دهمش، 1987)

المرحلة الثانية :بعد ان تحولت دائرة تدقيق الحسابات وتحققها الى دائره مستقلة، بصدر قانون رقم 28 لسنة 1952 عهد الديوان مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات وتوجيه النظر الى اي نقص في التشريع المالي او الاداري الذي يتصل بالامور الماليه، والتثبت من ان القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بالامور المالية والحسابات معمول بها بدقة .

والى جانب ذلك فقد عهد الى الديوان ابداء الراي في القوانين الماليه المعمول بها .

## ثانياً: تبعية ديوان المحاسبة وحصاناته:

نصت المادة الخامسة من القانون رقم 28 لسنة 1952 على ان يتولى ادارة ديوان المحاسبة يعين باراده ملكيه.بناء على تنسيب مجلس الوزراء،يبلغ هذا التعيين الى مجلس النواب ولا يجوز عزله او نقله او احواله على التقاعد ،او فرض عقوبات عليه الا بموافقة مجلس النواب ،واما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجعه لرئاسة الوزراء (قانون ديوان المحاسبة رقم 28-1952).

ولكن بموجب القانون رقم 21 لسنة 1959 تعدل النص السالف الذكر ،واصبح رئيس الديوان يعين بارادة ملكية ،بناء على تنسيب مجلس الوزراء،ويبلغ هذا التعيين الى مجلس النواب ،ولا يجوز عزله ، او نقله او احواله على التقاعد او فرض عقوبات مسلكيه عليه الا بموافقة الملك ،بناءا على تنسيب مجلس الوزراء ،اذا كان مجلس النواب غير المجتمع ،وكذلك لم يتضمن قانون ديوان المحاسبة اي حصانات لموظفي الديوان انفسهم (قانون رقم 21قانون معدل لقانون ديوان المحاسبه ،1959).

## ثالثاً: تطور قانون ديوان المحاسبة

واكب ديوان المحاسبة التطورات الاقليمية والدولية في مجال الرقابة وكل مايتعلق بعمله وصولا الى الاهداف التي يسعى الى تحقيقها اسوة بالاجهزة الرقابية في الدول المتقدمة فرفعت مشاريع تعديل لقانونه،وفقا للتطورات الاقتصادية والمعلوماتية التي تشهدها المملكة الى ان اجري عام 2002 التعديل على قانون ديوان المحاسبة.

#### رابعاً: تقارير ديوان المحاسبة:

تنفيذاً لنص الفقرة (1) من المادة (21) من قانون ديوان المحاسبة، يجب على الديوان ان يعد تقريراً سنوياً يضمنه نتائج اعمال الرقابة وملاحظاته ومقترحاته، ويقدمه الى السلطة التشريعية، ويرسل صوراً منه الى رئيس الوزراء ووزير المالية.

وعلاوة على التقرير السنوي المشار اليه، يقدم الديوان الى السلطة التشريعية تقارير خاصة في اي وقت يراه مناسباً، لينبهاها الى الامور التي يرى انها لا تحتمل التاجيل، وقد يقدم مثل هذه التقارير بناءً على طلب من السلطة التشريعية نفسها (قانون ديوان المحاسبة رقم 28، 1952)

#### خامساً: المعوقات المرتبطة باختصاصات الديوان

تقتصر رقابة ديوان المحاسبة في البلديات وفقاً لقانون انشائه، رقم 28 الصادر في سنة 1952، على التحقق من دقة السجلات والدفاتر المحاسبية وصحة المستندات المؤيده لها، ومدى الالتزام والتقيد بالقوانين واللوائح الماليه المطبقة في الدولة. وبعد التزام الدولة بالتخطيط الاقتصادي وصدور عدد من خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

دراسة (قافيش والحمود، 1994) بعنوان "الصعوبات التي تواجه ديوان المحاسبة في البلديات".

وقد توصلنا الى مايلي :

- عدم شمول رقابة ديوان المحاسبة للمصالح الحكومية كلها.

- عدم كفاءة المدققين من حيث الخبرات.

-عدم توافر استقلالية عمل الديوان.

-لاتتعدى رقابة الديوان الى الكفاءة والفاعلية.

سادسا: الوظيفة الرقابية لديوان المحاسبة

ومن هنا يمكن رؤية دور ديوان المحاسبة في ضبط النفقات و الإيرادات في البلديات من خلال المهام

الرئيسيه التاليه

1. تقديم المشوره في المجالات المحاسبية للبلديات

2. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات

3. مراقبة إيرادات البلديات ونفقاتها وحساب الامانات والسلف والقروض والتسويات

4. التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفه من ان تقديرها وتحقيقها قد تم وفقا للقوانين

والانظمه المعمول بها

5. التدقيق في النفقات للتثبت في صرفها للاغراض التي خصصت لها ومن ان الصرف قد تم وفقا

للقوانين والانظمه

6. التقيق في المستندات والوثائق المعززه للصرف للتثبت من صحتها ومن مطابقة قيمتها لما هو

مثبت في مستندات الصرف

7. التثبت من ان النفقات قيدت في الفصول والمواد المخصصه لها في الموازنه العامه

8. التثبيت من عدم تجاوز المخصصات المرصوده في الموازنه الا بعد الترخيص بذلك من الجهات

المختصه

9. التثبيت من اسباب عدم الصرف لكل او بعض المخصصات التي رصدت للاعمال الجديده

10. التثبيت من تنفيذ احكام قانون الموازنه العام وملحقه ومن صحة الاوامر الماليه والحوالات الصادره

بمقتضاه

سابعا: الوظيفة الرقابية لديوان المحاسبة من حيث وقت ممارسة الرقابة :

أ. الرقابة السابقة على الصرف :

وفقا لنص المادة رقم 24 من قانون انشاء ديوان المحاسبة في البلديات يحق له الرقابة السابقة على النفقات العامة وذلك بناء على تنسيب رئيس ديوان المحاسبة وموافقة رئيس الوزراء على ذلك (المرجع السابق).

وتتخذ الرقابة السابقة عدت اشكال ،قد تقتصر على مجرد الاقرار المبدئي بصحة بعض العمليات من الناحية القانونية وقد تمتد الى اكثر من ذلك ،فتشمل فحص مستندات دفع الالتزام والتأكد من سلامته،قبل التصريح للجهة الاداريه بالصرف.

وتتميز الرقابة السابقه على الصرف بمنع الخطأ قبل وقوعه ،وزيادة احكام الرقابة الداخلية على المستندات والسجلات في الوزارات والدوائر الحكومية . وفضلا عن ذلك فانها تفرض على الموظفين

المختصين حسن الأداء ودقة المعاملات تحسبا لمراجعات موظفي ديوان المحاسبة وكذلك فان الرقابة السابقة تمكن مندوبي ديوان المحاسبة من وقف صرف المبالغ التي يرون عدم جدوى صرفها.

ب- الرقابة اللاحقة :

يباشر ديوان المحاسبة الرقابة بعد الصرف عن طريق مراجعة المستندات والسجلات والتأكد من صحة اجراءات الصرف ومطابقتها للقوانين والتعليمات .

وتفيد الرقابة اللاحقة في حفز الموظفين على احترام اللوائح المالية نتيجة شعورهم بان اعمالهم سوف تخضع للمراجعة وانهم سوف يحاسبون على اعمالهم كما ان هذا النوع من الرقابة يسهل اجراء الصرف بسرعه ويعطي المسؤولين الاداريين حرية التصرف في حدود مسؤولياتهم الادارية .(جابر 2004)

ولكن يؤخذ على الرقابة اللاحقة انها تتم بعد ان تكون الاموال قد انفقت ، ومن ثم فهي لاتحول دون تبديد تلك الموارد او سوء استخدامها ، علاوة على صعوبة تحديد المسؤولية عن تلك الاخطاء وتتعدى علاجها احيان اذا بدأت الرقابة اللاحقة بعد التنفيذ بفترة طويلة (حرب ، 2003)

ويتمثل دور الديوان في الرقابة اللاحقة على عقود المقاولة في مراجعة سجل التأديبات لدى الجهة المختصة التي احالت المشروع ، للتأكد من تسجيل المصروفات على البند المخصص في الموازنة

العامة

## سابعا: النتائج والتوصيات :

تبين ان ديوان المحاسبة لعب دورا هاما في تعزيز الشفافية في العمليات المحاسبية في البلديات مما ادى الى تحسين جودة التقارير الماليه.

وجد ان مساهمات ديوان المحاسبة اسهمت بشكل ملموس في رفع مستوى الثقة لدى الجمهور والمستثمرين في البيانات الماليه للبلديات.

كشفت الدراسة عن وجود تحديات مثل نقص الموارد والتدريب ، الامر الذي يؤثر على فعالية ديوان المحاسبة في أداء دوره الرقابي بشكل كامل.

-اظهرت النتائج ان تحسين العمل المحاسبي في البلديات يسهم بشكل ايجابي في تعزيز التنمية المستدامة.

## التوصيات :

-يوصى بزيادة الاستثمار في تدريب المحاسبين و توفير الموارد اللازمه لديوان المحاسبة لتحسين فعاليته.

تطوير وتحديث آليات الرقابة والتدقيق لضمان مواكبتها للتطورات الحديثة في المجال المحاسبي.

تشجيع الشركات بين ديوان المحاسبة والهيئات المحليه والدوليه لتبادل الخبرات وافضل الممارسات.

اجراء تقييمات دورية لتاثير تدخلات ديوان المحاسبة لضمان الاستمرارية والتحسين المستمر في الممارسات المحاسبية في البلديات.

## المراجع

بشناق ،باسم. (2001). الرقابة المالية على الاجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة).

جابر، عبد الرؤوف .(2004). الرقابة المالية والمراقب المالي من الناحية النظرية .دار النهضة للطباعة والنشر والتوزيع

حرب ،جهاد .(2003) اجهزة الرقابة وانظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني .

الحياري ،احمد، والدباس ، هاشم .(1983). اوراق عمل ندوة رقابة الكفاءة والاداء على الاشغال في الاردن .4-17 مايو

دهمش ، نعيم .(1977) .دراسة ميدانية حول تنظيم وإدارة ديوان المحاسبة في الاردن .المؤتمر الاول للرقابة

الريان ، عبد الرزاق (1984) الصعوبات التي تواجه اجهزة الرقابه في علاقاتها بالاجهزة التنفيذيه.