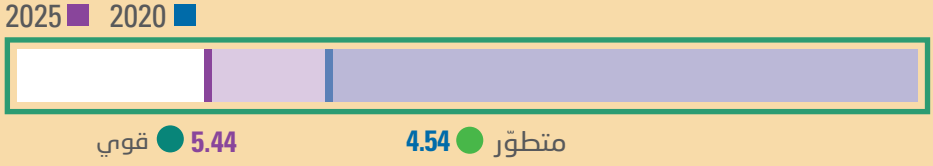
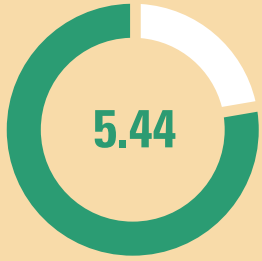
موجز قطري
قطر

الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية

مكافحة الفساد

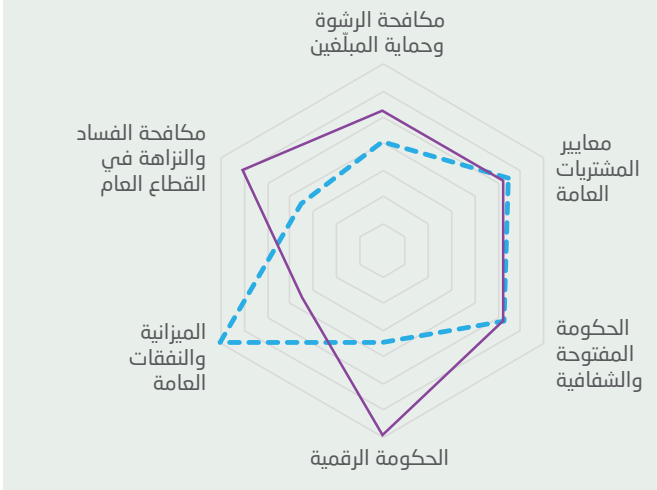




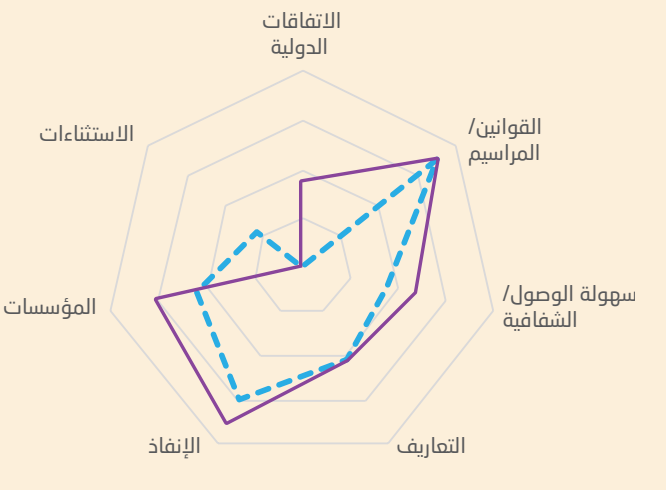
ضعيف جداً | ضعيف | ابتدائي | متوسط | متطوّر | قوي | قوي جداً

المكونات	2020	2025
مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين	4.08	▲ 5.25
مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام	3.50	▲ 6.13
الميزانية والنفقات العامة	7.00	▼ 3.50
الحكومة الرقمية	3.50	▲ 7.00
الحكومة المفتوحة والشفافية	5.25	◄ 5.25
معايير المشتريات العامة	5.44	▼ 5.25

المكونات



العناصر



جرى إعداد هذا الملف الوطني بناءً على الإطار القانوني والتنظيمي الساري في كانون الأول/ديسمبر 2025.

أجري تقييم مكافحة الفساد تحت المظلة الأوسع لمشروع الأُطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، وعلى أساس مجموعة من المؤشرات المصنفة ضمن ستة مكونات أساسية: مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام، ومكافحة الرشوة وحماية المبلّغين، والميزانية والنفقات العامة، والحكومة الرقمية، والحكومة المفتوحة والشفافية، ومعايير المشتريات العامة.

في هذه الوثيقة لمحة وتحليل على أساس التقييم المذكور ومؤشراته من حيث ما تنطبق على حالة قطر. وفيها أيضاً استعراض للقوانين والأنظمة التي تحكم مختلف أبعاد مكافحة الفساد، على أساس المكونات الستة للتقييم.

إقرارا بالترابط بين التنمية الاقتصادية ومكافحة الفساد، انضمت قطر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وصادقت عليها، كما وقعت على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد. وعملت حكومة البلد، على مدى السنوات الماضية، على تحسين الشفافية في مؤسساتها العامة وتنظيم وتعزيز قدرات الموظفين العموميين في أداء واجباتهم.

وتماشياً مع استراتيجيتها الرامية إلى تحقيق النمو الاقتصادي من خلال تنمية الموارد البشرية والطبيعية بحلول عام 2030، اعتمدت قطر تدابير لتعزيز سيادة القانون والشفافية والنزاهة في الوظائف العامة، شملت إصدار مدونة لقواعد سلوك الموظفين العموميين تحت عنوان ميثاق سلوك ونزاهة الموظفين العموميين.

ويعتمد هذا التقييم على مجموعة من الصكوك التشريعية والتنظيمية السارية في قطر في مجال مكافحة الفساد، تشمل: قانون العقوبات (القانون رقم 11 لعام 2004) وتعديلاته، وقانون إصدار تنظيم المناقصات والمزايدات (رقم 24 لعام 2015)، والقرار الأميري رقم 6 لعام 2015 بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والشفافية وتعديله، وقرار مجلس الوزراء رقم 18 لعام 2020 بإصدار ميثاق سلوك ونزاهة الموظفين العموميين، والقانون رقم 20 لعام 2019 بإصدار قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والقانون رقم 5 لعام 2022 بشأن حماية المجني عليهم والشهود ومن في حكمهم الذي يتضمن أحكاماً لحماية المبلغين عن المخالفات.

مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام

الهدف من مكون التقييم هذا هو تبيّن الإطار القانوني المعتمد لدى البلد لمنع الفساد في القطاع العام، والتصدي له إذا وقع. ويشمل تعريف الفساد والممارسات المتصلة به في القانون، ووجود اتفاقيات إقليمية ودولية في هذا الصدد، وآليات التنفيذ والرقابة الرئيسية، ونظام العقوبات والإعفاءات المشروطة حيثما تنطبق.

الممارسات المرتبطة بالفساد محددة بوضوح ومحظورة بموجب المواد 140-165 من قانون العقوبات الوطني وتعديلاته. وتغطي هذه المواد جرائم مثل الرشوة والاختلاس والإضرار بالمال العام وإساءة استخدام المنصب العام، وتحدد عقوبات لكل فعل جرمي، تشمل السجن والغرامة.

وصادقت قطر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم رقم 17 لعام 2007، كما وقعت على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

وعلى الصعيد المؤسسي، صدر قرار أميري رقم 75 لعام 2011 بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية والشفافية بوصفها جهة متخصصة مسؤولة عن تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.

وتضطلع الهيئة بدور محوري في مراقبة الممارسات المتعلقة بالرشوة والفساد والتحقيق فيها والتصدي لها، وتكلف بوضع استراتيجية وطنية لتعزيز النزاهة والشفافية والإشراف على تنفيذها بالتنسيق مع الكيانات المعنية في الدولة، فضلاً عن تلقي البلاغات والشكاوى المتعلقة بالمخالفات الإدارية والمالية وتحري هذه البلاغات.

إلا أن قانون العقوبات ينص أيضاً على أن الشخص الذي يعرض رشوة أو يعمل كوسيط قد يعفى من العقوبة إذا أبلغ السلطات المختصة بالجريمة أو اعترف بها قبل اكتشافها، حتى لو كانت الجريمة قد تمت بالفعل.

مكافحة الرشوة وحماية المبلّغين

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني المعتمد في قطر لمنع الرشوة وما يتصل بها من ممارسات، واكتشافها ومعاقبة مرتكبيها، وتدابير حماية الأشخاص الذين يبلّغون عن مثل هذه السلوكيات. ويتناول تعريف الرشوة والجرائم المرتبطة بها في التشريع الوطني، ووجود الاتفاقيات الإقليمية والدولية ذات الصلة، والآليات الرئيسية للتحقيق والرقابة، والعقوبات والتدابير التصحيحية المعمول بها، والسياسات لتعزيز السلوك الأخلاقي والمناهض للرشوة، ووجود أنظمة لحماية المبلغين عن المخالفات وقنوات للإبلاغ، ومدى سهولة الوصول إلى هذه الأنظمة والقنوات.

يستند إطار مكافحة الرشوة في قطر بالدرجة الأولى إلى قانون العقوبات (القانون رقم 11 لعام 2004) وتعديلاته. وتجرم المواد 140-147 جرائم الرشوة والسلوكيات ذات الصلة، وتحدد مسؤولية كل من الموظف العمومي ومقدم الرشوة، وتنص على عقوبات تشمل السجن والغرامة. ويتمم هذا الإطار الجنائي بميثاق سلوك ونزاهة الموظفين العموميين، الصادر بموجب القرار رقم 18 لعام 2020، ويحدد معايير أخلاقية ملزمة، بما في ذلك قواعد مفصلة بشأن الهدايا والمزايا. وعلى وجه الخصوص، تنظم المادة 11 التعامل مع الهدايا والمزايا الأخرى، فتفرض على الموظف العمومي ما يلي: (1) عدم طلب أو اشتراط أو قبول هدايا أو هبات أو امتيازات أو فوائد لنفسه أو لغيره قد يكون لها تأثير مباشر أو غير مباشر على موضوعيته ونزاهته وحياديته في أداء واجباته ومهامه الوظيفية؛ (2) أن يقدم إلى الجهة التي يعمل لديها كل الهدايا أو المزايا الأخرى التي تلقاها، والتي لم يتمكن من رفضها، لاعتقاده بأن قبولها في ظروف أو مناسبات معينة يعود بنفع على جهة عمله، وتقيَّد في السجل الذي تعده الجهة لهذا الغرض، وتحدد الجهة كيفية التصرف بها؛ (3) أن يُخطر الجهة التي يعمل لديها بأي هدايا أو مزايا أخرى تُعرض عليه، حتى وإن لم يقبلها.

على المستوى المؤسسي، تؤدي هيئة الرقابة الإدارية والشفافية دوراً محورياً في منع الرشوة والممارسات الأخرى المتعلقة بالفساد والتحقيق فيها ومعالجتها. ووفقاً للقرار الذي أنشأ هيئة مكافحة الفساد في عام 2015، تشمل مهام الهيئة تصميم وتنفيذ برامج توعية وتدريب لموظفي الدولة، ولا سيما في المؤسسات المالية، لتعريفهم بالأساليب الحديثة للكشف عن الفساد وإعدادهم للتعاون بفعالية مع الهيئة.

كما تشمل مهام الهيئة إتاحة قنوات اتصال مباشرة مع الجمهور لتلقي اقتراحاتهم وشكاواهم المتعلقة بالسلوكيات التي تنطوي على فساد أو عدم نزاهة، واتخاذ التدابير العملية اللازمة لتحري هذه الشكاوى ومعالجتها. وبموازاة هذه القرارات التشريعية، طوّر كل من وزارة الداخلية وديوان المحاسبة منصات إلكترونية تمكّن المواطنين من الإبلاغ عن أي سلوك مشبوه.

وتُدعم حماية المبلغين عن المخالفات أيضاً بالقانون رقم 5 لعام 2022 بشأن حماية المجني عليهم والشهود ومن في حكمهم، الذي يتضمن أحكاماً تهدف إلى حماية المبلغين عن المخالفات.

الميزانية والنفقات العامة

يتناول مكون التقييم هذا المعايير والآليات المعمول بها لتنظيم الميزانية والنفقات العامة والإشراف عليها، بما في ذلك وجود معايير قانونية للمراقبة والتدقيق، وإمكانية الوصول إلى معلومات الميزانية لأصحاب المصلحة.

تنص المادة 7 من قانون ديوان المحاسبة (رقم 11 لعام 2016) على أن الديوان مكلف بمراجعة مشروعات العقود والاتفاقات التي تبرمها الكيانات العامة الخاضعة لرقابته، بما في ذلك عقود التوريد الدورية وعقود الإيجار.

والديوان مسؤول أيضاً عن مراجعة الإيرادات والنفقات المقررة في إطار الميزانية العامة للدولة. ويشمل ذلك مراجعة أصول الدولة وخصومها، والتحقق من أن الإيرادات المستحقة للدولة تُحصَّل «في جميع مراحلها بصورة صحيحة، ووفقاً للقوانين واللوائح والأنظمة والموازنات المعتمدة لها والقرارات الصادرة بهذا الشأن والقواعد المالية والمحاسبية التي تنظمها». وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 3 على أن الهدف الأساسي لديوان المحاسبة هو «تحقيق الرقابة على أموال الدولة، وعلى أموال الجهات الأخرى الخاضعة لرقابته».

ويفرض القانون أيضاً أن تُقدَّم الميزانية العامة المعتمدة والبيانات المالية ذات الصلة (مثل الحسابات النهائية) إلى السلطات المختصة (مجلس الوزراء ومجلس الشورى وهيئات المحاسبة) لمراجعتها، وأن يُنشر قانون الميزانية عبر القنوات الرسمية. ولكن لا يوجد قانون محدد ينص على نشر وثائق الميزانية قبل إقرارها أو وثائق ميزانية يسهل على المواطنين فهمها، على الرغم من أن القانون رقم 11 لعام 2016 يمنح ديوان المحاسبة صلاحية قانونية لتدقيق النفقات العامة وإبلاغ الجمهور بنتائج تدقيقه.

الحكومة الرقمية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني للحكومة الرقمية، بما في ذلك حماية الخصوصية وأمن البيانات، والوصول إلى البيانات الحكومية.

القانون الأساسي في قطر الذي يحمي البيانات الشخصية هو القانون رقم 13 لعام 2016 بشأن حماية خصوصية البيانات الشخصية.

وينص القانون رقم 9 لعام 2022 بتنظيم الحق في الحصول على المعلومات على أن توفر الهيئات الحكومية أكبر قدر ممكن من المعلومات للجمهور. ويمنح القانون الأفراد الحق في طلب المعلومات، مع بعض الاستثناءات. وتنص المادة 15 من ميثاق سلوك ونزاهة الموظفين العموميين (القرار رقم 18 لعام 2020) على أنه يجب على الموظفين العموميين «التعامل مع الوثائق والمستندات والأوراق الشخصية المتعلقة بتلقي الخدمة بسرّية تامة، وعدم استغلالها لأغراض شخصية».

وتنص المادة 16 من نفس الميثاق على أنه يجب على الموظفين العموميين الالتزام بشروط ومتطلبات حقوق الملكية الفكرية للملفات والبرامج، ومراعاة شروط ترخيص استخدامها، وإعلام الوحدة الإدارية المعنية بأمن المعلومات فوراً، عند ملاحظة أي أمور تثير الريبة خلال استخدام شبكة الإنترنت، وأن يستخدموا حسابات البريد الإلكتروني الخاصة بهم فقط خلال ساعات العمل.

ويدعم قانون حماية خصوصية البيانات الشخصية استراتيجية الحكومة الإلكترونية ومعايير الخدمات الرقمية.

وإدراكاً لأهمية الذكاء الاصطناعي، تم إنشاء لجنة الذكاء الاصطناعي بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 10 لعام 2021. وقد نشرت اللجنة المبادئ والإرشادات الخاصة بالاستخدام الأخلاقي للذكاء الاصطناعي.

الحكومة المفتوحة والشفافية

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني لتعزيز الشفافية والحكومة المفتوحة. ويتناول مدى تجسيد المبادئ المرتبطة بالشفافية، مثل حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات، والتزامات الإفصاح، والآليات التي تمكن من الرقابة العامة، في التشريعات، فضلاً عن دور المؤسسات المسؤولة عن متابعة الامتثال لها.

لا تنص التشريعات الوطنية على تعريف قياسي للشفافية، ولكن تدعو إليها مواد قانونية مختلفة. وتشير المادة 4 من ميثاق السلوك إلى الشفافية باعتبارها قيمة أساسية. ويعزز القانون رقم 9 لعام 2022 هذا المبدأ من خلال المادتين 9 و10، اللتين تقتضيان من الكيانات المعنية نشر البيانات المتعلقة بالمناقصات والمزادات تلقائياً على مواقعها الإلكترونية الرسمية.

وقد مكنت قطر مؤسسات رئيسية، مثل إدارة المشتريات والعقود وديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية والشفافية بآليات لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية وضمان دقة المعلومات العامة.

معايير المشتريات العامة

يستعرض مكون التقييم هذا الإطار القانوني الذي ينظم المشتريات العامة، بما في ذلك المعايير والإجراءات لمنح العقود العامة، وتحديد السلطات والهيئات الرقابية المسؤولة، وتوفر آليات التنفيذ والمراجعة، ودرجة شفافية وسهولة عمليات الشراء، ومدى دمج اعتبارات مكافحة الفساد، ومشاركة أصحاب المصلحة غير الحكوميين، والاستثناءات أو الأنظمة الخاصة المطبقة.

في قطر، تخضع المشتريات العامة في المقام الأول للقانون رقم 24 لعام 2015 بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات، بصيغته المعدلة في عامي 2018 و2024، إلى جانب لوائحه التنفيذية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 22 لعام 2016. وتحدد هذه الصكوك القواعد العامة للمناقصات والمزايدات والتعاقدات التي تجريها الوزارات والوكالات الحكومية والهيئات العامة، وتحدد أدوار وزارة المالية وإدارة المشتريات الحكومية. ولكل كيان لجنة مناقصات ومزايدات خاصة به، في حين أن لجنة فض المنازعات الإدارية التابعة لوزارة المالية مكلفة بحل النزاعات الإدارية السابقة للتعاقد، ويحضر ممثل عن ديوان المحاسبة اجتماعات لجنة المناقصات والمزايدات بصفة مراقب.

ولإنفاذ معايير المشتريات، ينص القانون على مجموعة من العقوبات والتدابير التصحيحية. وبموجب المادة 12، يجوز لرئيس لجنة المناقصات والمزادات، بناءً على توصية اللجنة، فرض جزاءات على صاحب العطاء المنسحب أو الذي يرفض تقديم تأمين للأداء أو يمتنع عن توقيع العقد. وتشمل الجزاءات مصادرة التأمين المؤقت أو التأمين النهائي، وإيقاف التعامل مع صاحب العطاء لمدة معينة أو بصفة دائمة. وتنظم المواد 22-24 من القانون عواقب إخلال المقاول بالالتزامات التعاقدية؛ إذا لم يقم المقاول بتصحيح الخلل خلال الفترة الممنوحة من قبل الجهة المتعاقدة، يجوز للجهة، بقرار من رئيس اللجنة، إنهاء العقد أو تنفيذه على نفقة المقاول، مع الحق في الاحتفاظ بالتأمين النهائي وخصم الغرامات والخسائر من المبالغ المستحقة. وتنص المادة 23 من القانون على أن العقد يعتبر ملغى في حالة ثبوت احتيال أو تلاعب أو رشوة أو تواطؤ مع موظف عمومي. وتتناول المادة 21 من القانون والمادة 79 من اللوائح التنفيذية عقوبات التأخير، وتسمح للجهة المتعاقدة بمنح تمديدات مع فرض عقوبات مالية في حدود سقوف محددة.

كما يحدد الإطار آليات واضحة للمراجعة الإدارية والقضائية لقرارات الشراء. وعلى الصعيد الإداري، تمنح المادة 17 مكرراً من القانون «لكل صاحب عطاء الحق في التظلم من قرار الترسية أمام لجنة فض المنازعات، خلال خمسة أيام عمل من اليوم التالي لتاريخ إعلان قرار الترسية على الموقع الإلكتروني الموحد لمشتريات الدولة». وتقتضي المادة 38 من القانون أن تبت هذه اللجنة في المنازعات على وجه السرعة وتخوّلها تعليق إجراءات المناقصة أثناء النظر في الشكوى. بالإضافة إلى ذلك، تسمح المادة 12 من القانون، مقترنة بالمادة 52 من اللوائح التنفيذية، لمقدم عطاء خضع للعقوبة بتقديم شكوى إلى رئيس اللجنة خلال فترة محددة. وعلى الصعيد القضائي، تمنح المادة 38 من القانون الأطراف المعنية الحق في الطعن في القرار الصادر من اللجنة المشار إليها أمام الدائرة الإدارية المختصة بمحكمة الاستئناف، التي يجوز لها تعليق القرار المطعون به.

وفي ما يتعلق بالشفافية والوصول إلى المعلومات، تخضع المادة 3 من قانون المناقصات العامة لمبادئ «العدالة والعلانية والمساواة وتكافؤ الفرص وحرية المنافسة والشفافية والقيمة مقابل الثمن». وتنص المادتان 24 و25 من اللوائح التنفيذية على الإعلان للجمهور عن المناقصات، بما في ذلك النشر الإلكتروني، وعند الاقتضاء، النشر في الصحف، مع توفير معلومات واضحة عن موضوع المناقصة والكميات والمواعيد النهائية والضمانات المطلوبة والعناصر الأساسية الأخرى. وتُلزم المادة 35 من القانون الجهات الحكومية بـ «إعلان القرارات النهائية الصادرة وفقاً لأحكام هذا القانون واللائحة، بما في ذلك القرارات المتعلقة بقبول أو استبعاد أو ترسية

العطاءات أو إلغاء المناقصة، ويكون الإعلان على الموقع الإلكتروني الموحد لمشتريات الدولة، خلال يومي عمل من تاريخ اعتماد القرار من اللجنة أو الرئيس» وتلزم المادة 45 من اللوائح التنفيذية إعلام مقدمي العطاءات بأسباب هذه القرارات.

أما بالنسبة للنطاق الموضوعي، تنص المادة 2 من القانون على أن أحكام القانون تسري على الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة، ويُستثنى من نطاق تطبيق أحكامه بعض المؤسسات، ويشمل ذلك، في حدود ما تنص عليه الأداة التشريعية ذات الصلة، القوات المسلحة والشرطة والجهات العسكرية الأخرى، والوكالة الوطنية للأمن السيبراني بالنسبة للتعاقدات ذات الصفة السرية التي يصدر بتحديدها وتنظيم شروط مناقصاتها وتعاقداتها قرار أميري، كما لا تنطبق القرارات على مؤسسة قطر للطاقة.

إلا أن هذه النصوص لا تحدد سلطة وطنية متخصصة في مكافحة الفساد تتمتع بولاية قانونية مباشرة لتقييم أو إنفاذ معايير المشتريات العامة، ولا تنص صراحة على دور رسمي للجهات المعنية غير الحكومية في مراقبة أو دعم الرقابة على عمليات الشراء المرتفعة القيمة والمخاطر.

توصيات

- وضع تعريف قانوني واضح للشفافية.
- توسيع نطاق ممارسة نشر وثائق منح العقود على المواقع الإلكترونية الحكومية لتشمل مجموعة أوسع من الوثائق، ما يدعم تقدم الحكومة الرقمية.
- إشراك جهات فاعلة، مثل منظمات المجتمع المدني، في تقييم ممارسات المشتريات العامة.
- اعتماد قانون محدد يُلزم بنشر بيانات ما قبل الميزانية أو وثائق ميزانية يسهل على المواطنين فهمها.
- مواصلة تطوير استراتيجيات وبرامج لتوعية الجمهور بالفساد، على غرار جائزة سمو الشيخ تميم بن حمد آل ثاني الدولية للتميز في مكافحة الفساد.
- مواصلة إجراء برامج تدريب للمسؤولين على معايير المشتريات العامة.
- توضيح المعايير والشروط الخاصة بالإعفاءات من القواعد العامة للمشتريات العامة، لضمان الشفافية واليقين القانوني.