

## الملحق : المحاضرات

### المحاضرات متوفرة فقط كنسخ إلكترونية<sup>1</sup>

1. جوزيف موزر، رئيس ديوان المحاسبة النمساوي والأمين العام للإنتوساي، النمسا
2. وو هونغبو، وكيل الأمين العام للأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية
3. الرقابة والنصح في سياق رقابة الأداء  
1.3 كارلوس البرتو سامبايو دي فريتاس، الجهاز الرقابي في البرازيل  
2.3 سيلبيستين مغبوا أنكامتسين، الجهاز الرقابي في الكامبيرون
4. قيمة وفوائد الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من وجهة نظر المنظمات المانحة  
1.4 باربارا دوتسلر من الوكالة الألمانية للتعاون الدولي
5. قيمة وفوائد الرقابة المالية وتقديم الاستشارة من وجهة نظر عملاء الرقابة وبالتحديد السلطة التشريعية والجهات الخاضعة للرقابة  
1.5 أ. إف. ماهلاليليا، رئيس منظمة الجماعة الإنمائية للجان الحسابات العامة للجنوب الإفريقي
6. التحديات التي تواجهها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة فيما يتعلق بالسبل المستدامة والفعالة لنقل نتائج عملياتها الرقابية وتوصياتها  
1.6 جاسيك جيزيرسكي، الجهاز الرقابي البولندي  
2.6 تيموثي بولينغ، الجهاز الرقابي بالولايات المتحدة الأمريكية
7. التعاون والتواصل وقياس الأداء كأساس لقيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة  
1.7 إينار كوريسين، مبادرة الإنتوساي للتنمية  
2.7 بامبلا مونرو إليس، الجهاز الرقابي في جامايكا
8. تسعة حدود بين الرقابة المالية والأنشطة الاستشارية لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والرقابة الداخلية/المتزامنة  
1.8 حارب سعيد العميمي، ديوان المحاسبة بدولة الإمارات العربية المتحدة  
2.8 بيونغ تشول كيم، الجهاز الرقابي في كوريا
9. التوقيت المناسب للرقابة والإرشاد كعامل لفعالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة  
1.9 فويماونو كاميلو أفيليه، الجهاز الرقابي في ساموا  
2.9 سيرجي ف. ستيباشين، الجهاز الرقابي في روسيا الاتحادية

1 متوفرة إلكترونيا بصيغة بي دي إف (pdf) على الرابط التالي:

10. ممارسات مشاركة المواطنين في النشاطات الرقابية والاستشارية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

1.10 هنريك بيرغ راسموسن، الجهاز الرقابي في الدنمارك

2.10 راميرو مندوزا زونيغا، الجهاز الرقابي في تشيلي

11. الحوكمة الرشيدة: المحافظة على الموارد العامة لصالح المواطنين

1.11 إيليا يي أرمسترونغ، رئيس فرع إدارة التنمية في شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية التابع

لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لدى الأمم المتحدة

2.11 مارغريت سانر، نائب رئيس لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة لدى الأمم المتحدة

12. الكلمات الختامية

1.12 إيليا يي أرمسترونغ، رئيس فرع إدارة التنمية في شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية التابع

لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لدى الأمم المتحدة



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22<sup>o</sup> Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Thema | Thème | Tema

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة  
العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة: المخاطر والفرص

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

الأمين العام للإنتوساي

## المحاضرة الرئيسية

د. / جوزيف موزر

الأمين العام للإنتوساي

رئيس ديوان الرقابة المالية والمحاسبة بالنمسا

"الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة  
المالية العامة والمحاسبة: المخاطر والفرص"

الندوة الثانية والعشرون للأمم المتحدة والإنتوساي

5 مارس / آذار 2013

فيينا – النمسا

السيدة المحترمة رئيسة البرلمان النمساوي

السيد المحترم وزير الخارجية

السيد المحترم وكيل الأمين العام

حضرات الزميلات والزملاء

حضرات السيدات والسادة المشاركون في الندوة الثانية والعشرين للأمم المتحدة والإنتوساي

### الترحيب والتقديم

يسعدني أن أرحب بكم في هذا الجمع الكبير، لقد جسدت اهتمام مجتمع الإنتوساي في اختيار موضوع الندوة: " الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة- المخاطر والفرص وإمكانية مشاركة المواطنين " تفاعل منظمنا مع نبض الزمن.

إن المشاركة المكثفة لأعضاء الإنتوساي في الأعمال التحضيرية وعملية اختيار المواضيع التي سبقت هذه الندوة، وحجم الاهتمام الكبير للمشاركة في الندوة يظهران مدى إدراك الإنتوساي لملامح هذا العصر، حيث تنتقل الموارد العامة باضطراد، ومن ثم يحق للمواطنين والمواطنات أن يتساءلوا بالبحاح عن:

1- كيف يمكن جعل ممارسات الدولة أكثر فعالية والرفع من قدرتها على التوفير،

2- الدور الذي بإمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تقوم به في هذا المجال.

إستجابة لهذه التساؤلات يصبح واجبنا كأجهزة عليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة – وذلك على أسس عملنا الرقابي - أن نقدم المقترحات وأن نطرح الحلول لكيفية جعل ممارسات الدولة أكثر فعالية واقتصادية، وإمكانية استغلال ذلك في جهودها لعمليات الإصلاح الحكومية.

### هدف الندوة

من صميم شعار الإنتوساي " تبادل الخبرة يفيد الجميع "، يمكن تحديد أهداف الندوة كما يلي:

- المعطيات و الوسائل والطرق لتحقيق أكبر قدر ممكن من مساهمة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في تحديد سبل تحسين وتصعيد الكفاءة وترشيد الإنفاق في ممارسة الدولة،
- إظهار وتوضيح الإجراءات الكفيلة بتحسين الاستفادة من الفرص المتاحة، وتدراك المخاطر،
- طرح أمثلة عملية يمكن تطبيقها كنماذج لأفضل الممارسات.

### الرقابة والخدمات الاستشارية كدور حديث ومؤثر للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

من عنوان الندوة يتضح بجلاء، أن الدور الحديث والمؤثر للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بغرض تحسين وتطوير أداء الدولة لا يجب أن ينحصر في العمل الرقابي وحده، لأنه لا يكفي اقتصر دور تلك الأجهزة على الإشارة اللاحقة إلى الأخطاء ومواضع الإخفاق، كعناصر رقابية فعالة ومؤثرة.

"الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة: الفرص والمخاطر وكذلك إمكانية مشاركة المواطنين"، يؤكد أن استغلال كافة قدرات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لتطوير جودة أداء الدولة، يمكن تحقيقه إذا استطاعت الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

من منطلق دورها الرقابي الرئيسي – وأنا أؤكد هنا مرة أخرى- من منطلق دورها الرقابي الرئيسي- تطوير نظام للخدمات الاستشارية، يكون قادرا على تقديم توصيات واضحة وأمثلة قابلة للتطبيق، سواء للجهات الخاضعة للرقابة، أو للمسؤولين في مؤسسات الدولة، من شأنها تحسين أداء الدولة في أي من المجالات.

وبذلك تشكل الرقابة المالية والخدمات الاستشارية وجهين لعملة واحدة، إذ أنه:

- في إطار الرقابة اللاحقة من جانب الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة القائمة على وقائع حقيقية يمكن تحديد وتحليل مجالات المشاكل وإمكانيات التحسين،
- من خلال استشراف المستقبل يمكن طرح توصيات لتحسين وزيادة كفاءة ونجاعة أداء الدولة.

## المعطيات

لتحقيق النتائج المثلى لجهود الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في مجالي الرقابة وتقديم الخدمات الاستشارية بهدف تحسين أداء الدولة يجب أن تتوفر المعطيات الآتية:

- 1- توكب مواضيع الرقابة مع النظرة المستقبلية،
- 2- عدم إجراء عمليات الرقابة أثناء الأداء الإداري، وهذا يعني إما إجراء رقابة سابقة أو لاحقة بمعنى الرقابة على ما سبق من أداء، وفي كل الحالات تجرى الرقابة المالية على أساس من الوقائع الحقيقية.
- 3- تقديم توصيات تشمل إضافة عملية تستشراف المستقبل واقتراحات بحلول من شأنها زيادة كفاءة وقدرة أداء الدولة على ترشيد الإنفاق.

## 1- اختيار موضوعات تستشراف المستقبل

فيما يتعلق باختيار موضوعات تستشراف المستقبل، يجب علينا كأجهزة عليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة التركيز في نشاطنا الرقابي على الموضوعات ذات البعد المستقبلي؛ وهذا يعني أن يتم اختيار موضوعات الرقابة التي تعنى بدور الدولة في المستقبل في الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه المجالات ذات الأهمية الخاصة مثل استدامة استقرار الميزانية وتأمين النظم الاجتماعية والصحية والمعاشات أو الاستدامة البيئية.

لذلك يكتسب اختيار موضوعات الرقابة المالية والمحاسبة أهمية خاصة في صياغة أداء الدولة في المستقبل.

## 2- الرقابة السابقة أو الرقابة اللاحقة

بجانب كل الجهود الرامية إلى تحقيق أكبر قدر من الفعالية في العمل للرقابي، تبقى أهمية الحفاظ على استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، ولتحقيق ذلك يجب ألا تكون أعمال الرقابة المالية والمحاسبة من خلال الأجهزة العليا للرقابة مصاحبة لأداء مؤسسة الدولة- أي ليس أثناء أداء الأجهزة الإدارية لمهامها.

الفصل في هذا الأمر أن تتم الرقابة المالية عقب انتهاء مؤسسات الدولة من أعمالها، لأن من شأن ذلك – كما ورد في إعلان ليما - تفادي تنصل مؤسسات الدولة من مسؤولياتها القانونية.

لكن في نفس الوقت يرجع لقصر الفترة الزمنية التي تفصل بين عملية الرقابة المالية والإجراءات التنفيذية لمؤسسات الدولة أهمية بالغة من حيث توفير إمكانية اتخاذ إجراءات إيجابية وملموسة للتغيير.

ثمة أمر آخر لا يقل أهمية وهو أن تكون تقارير العمليات الرقابية مبنية على الأسس القانونية ووفقا للتكليف التشريعي للأجهزة الرقابية، وأن يتم تحريرها بالتماشي مع النتائج التي توصلت إليها الأجهزة الرقابية أثناء عملية الرقابة، لأن هذا هو الأساس الوحيد الذي يمكن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تثبت حيادها وموضوعيتها.

### 3- توصيات للمستقبل

تشكل الملاحظات وأوجه القصور التي يتم تحديدها في إطار عملياتنا الرقابية، وكذلك ما نتوصل إليه من قدرات للتحسين الركيزة الأساسية التي تبنى عليها الخطوات المستقبلية لزيادة الكفاءة في عملنا كأجهزة رقابية بما يمكننا من تقديم توصيات من شأنها تحسين أداء مؤسسات الدولة.

وبناءً على ما تقدمه الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من أرقام وبيانات وحقائق يمكننا استنباط توصيات واقعية وتقديمها للجهات المعنية بغرض تحسين أدائها في مجال بعينه، كما تتيح تلك التوصيات للمسؤولين السياسيين معلومات من شأنها زيادة الوعي السياسي لديهم نحو مسؤولياتهم السياسية الرقابية، ومن ثم تكون بمثابة حافز لهم في عملية الإصلاح.

وعليه تطرح نتائج أنشطة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة وكذلك توصياتها على مؤسسات الدولة الخاضعة للرقابة، وكذلك على البرلمانات والرأي العام.

بهذه التوصيات يمكننا كأجهزة عليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة وضع أسس للتحديث والتحسين التي تعود بالنفع على المجتمع بأسره.

لذلك تكتسب الدقة في صياغة التوصيات المطروحة من جانب الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وخلوها من الغموض أهمية خاصة، لأنه من خلال هذه التوصيات تتضح أهمية وتأثير الخدمات الاستشارية في عملية الرقابة المالية.

### الخدمات الاستشارية

لا تقتصر أهمية تقديم الاستشارات على تطبيقها وتفعيلها من جانب المؤسسات الخاضعة للرقابة، أو على الاكتفاء بتقديم التقرير الرقابي للمؤسسات التشريعية فحسب، بل تمتد إلى ما هو أبعد من ذلك، لأن تقديم التقارير الرقابية وعرض التوصيات من جانب الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لا ينتهي عند هذا الحد، وإنما يمثل في الغالب الأعم البداية للعمل وبذل الجهود لزيادة الكفاءة.

لذلك تتطلب الخدمة الاستشارية - لتحقيق أكبر قدر ومدى من التأثير - مواصلة الجهود لتحقيق الأهداف المنشودة، في ضوء نتائج العمليات الرقابية والتوصيات المرتكزة عليها.

لذلك تتعدد الجهات المعنية بالخدمات الاستشارية مثل:

- المؤسسات الخاضعة للرقابة المالية من خلال ما يقدم إليها من تقارير رقابية وتوصيات منبثقة عن عمليات الرقابة،
- الهيئات السياسية المعنية في الدولة التي تتحكم في الجهة الخاضعة للرقابة سياسياً وإدارياً في إطار نظام الدولة المعمول به،
- الرأي العام، وكذلك المواطنون والمواطنات الراغبون في الوقوف على مدى جودة وكفاءة الأجهزة الإدارية في الدولة، والتوصيات التي من شأنها زيادة كفاءة أداء الدولة وقدرتها على ترشيد الإنفاق.

ولتحقيق أكبر قدر من التأثير لدى الجهات المتلقية لتلك التقارير الرقابية وكذلك التوصيات يتعين أن تتسم التقارير والتوصيات بما يلي:

- الوضوح وسهولة الفهم وأن تتضمن صيغتها حلولاً،
- سهولة حصول متخذي القرار ذوي الصلة على مطبوعات الجهة الاستشارية حول ما يخصهم من مواضيع،
- تمثيل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة إيجابياً في المناقشات المتعلقة بجهود الإصلاح،
- امتداد وتعدد آثار كل تقرير رقابي.

في النهاية تشكل الخدمات الاستشارية قيمة مضافة من حيث زيادة فائدة كل عملية رقابية وتعزيز فعالية الرقابة المالية العامة واستدامتها.

## الفرص

في ضوء عملية الاستشارات - وما يترتب عليها من تطبيق للتوصيات - فإن الفرص المتاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة نتيجة لتلك التوصيات في متناول اليد ومنها:

- زيادة فعالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة،
- حسن استخدام أموال الضرائب،
- زيادة جودة أداء الدولة من حيث الجدوى الاقتصادية، وحسن توجيه الموارد، وترشيد الإنفاق،
- تحسين جودة التطوير في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والمجتمعية،
- الإسهام في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية،
- وأخيراً إبراز قيمة وفوائد عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

## المخاطر

بجانب كل هذه الفرص والإمكانيات التي تصاحب رفع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من كفاءتها، يجب أيضاً الانتباه إلى ما قد يصاحب ذلك من مخاطر، ومن ثم تحديد الإجراءات اللازمة لتجنب تلك المخاطر.

لذلك يجب علينا كأجهزة عليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن نتحرك بذكاء في مجال عملنا الرقابي والاستشاري بين الفرص والمخاطر، كي نرفع كفاءتنا ونزيد من المنافع للمجتمع، دون أن نجعل أنفسنا عرضة للهجوم.

ومن الأمور ذات الأهمية الكبرى لتحقيق ذلك ما يلي:

### عدم التدخل أثناء أداء الجهة الإدارية عملها

لضمان الاستقلالية والمصدقية تجدر الإشارة إلى أهمية عدم مشاركة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بدورها الرقابي أثناء أداء جهات الدولة الإدارية عملها؛ فإن الفصل التام في المسؤولية بين الأجهزة الإدارية والرقابية هو الشرط الأساسي لضمان الاستقلالية والمصدقية.

### انتقاد الوسيلة وليس انتقاد الهدف

كي نتفادى اتهامنا بالتدخل في السياسة، يجب على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تؤدي مهامها الرقابية دائماً على أساس الأهداف التي حددتها الهيئات المعنية.

لذلك تجدر الإشارة إلى الأهمية الكبرى ألا تطرح الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أهدافاً سياسية في المناقشات، وإنما تكتفي بقصر عملها في تقييم طرق تحقيق ما حددته السياسة من أهداف من حيث جدواها الاقتصادية، واتساقها مع أغراضها، وترشيد الإنفاق، وكذلك مدى قانونيتها.

### منطقية القرارات

لا تخلو التوصيات من بعض المخاطر، إذ يحدث أن تحظى بمديح بعض القوى السياسية، بينما تتعرض للنقد من جانب قوى أخرى. ولكي تتجنب الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تهمة التحزب، يجب عليها أن تراعي دائماً أن تكون كل قراراتها، بدءاً باختيار مواضيع الرقابة، وانتهاءً بما تطرحه من توصيات نهائية مرتكزة على وقائع وأن تتسم بالمنطقية في كل المراحل.

إن منطقية ودوافع اتخاذ القرارات خير ضمان ضد تهمة التحزب والانتقائية.

ولتحقيق الاستفادة من الفرص الناجمة عن أعمال الرقابة والخدمات الاستشارية، وفي نفس الوقت لتلافي المخاطر، يجب أن تراعى الإجراءات المتخذة في إطار الخدمات الاستشارية تحقيق هذا التوازن، وأن تركز

دائماً على الملاحظات الرقابية الناتجة عن عمليات رقابية مضت وعن الوقائع، ومن ثم أن تنبثق التوصيات والاقتراحات من واقع رؤية مستقبلية.

وفي هذا المقام أود أن أعرض عليكم مثالا من تجربة الديوان النمساوي للرقابة المالية العامة والمحاسبة:

### الخدمات الاستشارية لديوان الرقابة المالية العامة والمحاسبة النمساوي

تتمثل الفكرة الأساسية التي تركز عليها تجربة تقديم الخدمات الاستشارية من جانب ديوان الرقابة المالية النمساوي في تقوية واستنفار القدرات الاستشارية المستخلصة من أعماله الرقابية، وتعظيم القيمة والفائدة، سواء للمؤسسات الخاضعة للرقابة، أو للبرلمانات، أو للمواطنين والمواطنات، وكذلك لديوان الرقابة نفسه، ومن ثم تقوية الثقة في الديوان.

1- يمارس الديوان تقديم الخدمات الاستشارية في نطاق عمله الرقابي من خلال ما يقدمه من توصيات لتحسين الأداء.

2- تعرض التقارير الرقابية بما تتضمنه من توصيات على المؤسسات التي خضعت للرقابة وعلى البرلمان، كما تنشر تلك التقارير على الموقع الإلكتروني للديوان.

3- تجري مراجعة منتظمة للتوصيات الواردة في التقارير الرقابية للوقوف على مدى مواءمتها لحالة بعينها، وإمكانية تطبيقها على غيرها من الحالات.

4- إذا كان الأمر كذلك تجري عملية تصنيف لتلك التوصيات وترتيبها في إطار 25 مجالا موضوعيا بدءاً من إمكانية الاستعانة بمصادر خارجية، مروراً بمكافحة الفساد والغش، وانتهاءً بإجراءات الإعلانات، ثم إعداد صياغة موجزة بالرأي الجوهرية، وهذا أيضا يتم نشره على الموقع الإلكتروني للديوان.

5- في ضوء التقارير الرقابية المتخصصة ذات الصلة، وكذلك الآراء الجوهرية، التي تشير إلى جهود الإصلاحات الهيكلية، يقوم ديوان الرقابة النمساوي بكتابة أوراق تسجل المواقف - وهي غالبا مواقف نابعة من نتائج الأعمال الرقابية التي أجراها الديوان - وتتضمن مقترحات للإصلاح الإداري.

6- يقوم الديوان بنشر أوراق تسجيل المواقف هذه، ويضعها تحت تصرف متخذي القرار، كما متاح للرأي العام بشكل واسع.

7- يتحقق ذلك من خلال العديد من الإجراءات مثل البيانات الصحفية، والمقابلات، وإلقاء محاضرات أمام مجموعات من المهتمين والمختصين.

في هذا المقام أود الإشارة إلى واحدة من مستندات تسجيل المواقف التي أصدرها الديوان لأول مرة في 2007 ، وصدرت مؤخرا طبعتها الثالثة وعنوانها "كتيب تسجيل المواقف حول الإصلاح الإداري" الذي تتضمن 599 توصية لإصلاح مجالات مختلفة في أجهزة الإدارة النمساوية.

هذا وقد تم إدخال عدد من تلك المقترحات في البرنامج الحكومي لفترة 2008-2013 للحكومة الاتحادية الحالية، كما قررت قيادة الحكومة على هذا الأساس تشكيل "مجموعة عمل إعداد إجراءات التوطيد" بغرض تصحيح المسار وتطوير العمل الإداري.

كان أول تلك النجاحات الملموسة الناتجة عن هذه الخدمات الاستشارية ما حققه الإصلاح الإداري في مجال الرعاية الصحية (التقليص الهيكلي)، وفي مجال التقاعد (تحقيق التجانس بين القواعد العمرية للتقاعد على مستوى المقاطعات، و المراجعة المستدامة).

في كل حالات إجراء الإصلاح يشير متخذو القرار دائما إلى الدور الاستشاري لديوان الرقابة المالية النمساوي، وينوهون بضرورة الإصلاح لأن الديوان أوصى بذلك.

من هذا المنطلق يتضح لنا أن الرقابة المالية والاستشارة يمثلان الحكمة الفائلة بوجود وجهين لكل عملة:

- فمن ناحية تبرز قيمة وفائدة أعمال الرقابة، كما يزداد تأثير التوصيات، حيث تتراد احتمالات تنفيذ تلك التوصيات.

- ومن ناحية أخرى تتراد ثقة المواطنين في ديوان الرقابة المالية النمساوي، ذلك أن الديوان يحظى حاليا بأكثر قدر من ثقة المواطنين بين كل مؤسسات الدولة ويحتل المركز الأول فيما يسمى بقائمة الثقة.

## الخلاصة

الزميلات والزملاء الكرام!

لقد أثبتت التطورات الأخيرة وما سبقها من تطورات الحاجة الماسة إلى رقابة خارجية على الأموال العامة أكثر قوة وكفاءة وفعالية، حيث تتزايد رغبة المواطنين والمواطنات في بذل مزيد من الجهود في أكثر من مجال نحو ممارسة أكثر فعالية على رقابة الأموال العامة كي نتمكن من الاكتشاف المبكر لما يمكن أن يقع من أخطاء في الممارسة، ومن ثم تجنب وقوعها.

إذ أنه لم يعد كافياً الإشارة المتأخرة إلى الأخطاء ومواقع الإخفاق، لذلك تتزايد باضطراد أهمية القيم المضافة والتأثير الإيجابي للأجهزة الرقابية.

لذلك فمن الضروري أن تسير الرقابة اللاحقة جنباً إلى جنب مع تزايد للخدمات الاستشارية المتعلقة بالمستقبل في عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، مع الالتزام بعدم المساس بكل ما ورد في إعلاني ليما والمكسيك من مبادئ، بل على العكس من ذلك، فإن تمسكنا بتلك المبادئ يشكل أهم اهتمامنا نحو الإسهام الأمثل لتحقيق أفضل السبل لمراقبة الإنفاق العام بمصداقية وحيادية.

لذلك فإنني أتطلع بكل سعادة إلى إسهاماتكم الهامة بما تقدمونه من اقتراحات ومشاركاتكم في المناقشات التي تقودنا إلى هدفنا من هذه الندوة، وهو التوصل إلى نتائج وتوصيات من شأنها:

- توفير الظروف والموارد والطرق المواتية لتحقيق الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أقصى قدر ممكن من الإسهام في تحسين وزيادة كفاءة وفعالية أداء الدولة في ترشيد الإنفاق،
- تحديد عدد من الإجراءات التي تؤدي إلى تعظيم الاستفادة من الفرص وتجنب المخاطر،
- التوصل إلى نماذج لأفضل الممارسات.

## كلمات شكر

في الختام أود أن أتوجه بخالص شكري للأمم المتحدة، الممثلة هنا من قبل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والتي ينوب عنها السيد/ وو هونغبو وكيل الأمين العام، على مشاركتها الفعالة في تنظيم الندوة الثانية والعشرين للأمم المتحدة والانتوساي.

لقد توحدت الأمم المتحدة والانتوساي من خلال أهدافهما المشتركة. إن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في هذا العالم قادرة على تقديم إسهامها في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي المستقبل سنقوم بدورنا بشكل أقوى في هذا المجال من أجل تحقيق مصالح مواطني ومواطنات بلادنا من ناحية، والعمل على مصلحة أجهزة الرقابة من ناحية أخرى.

وإليكم جميعاً أتقدم بجزيل الشكر، كمشاركين ومشاركات في هذه الندوة حيث تحملتم مشقة وعناء السفر، إنني سعيد جداً لأننا تمكنا أيضاً في عام 2013 من إقامة ندوة أخرى للأمم المتحدة والانتوساي هنا في مقر الأمم المتحدة، وهي ندوة تنسم بتعدد المواضيع والثقافات.

كثير الشكر وجزيله أيضاً للمحاضرين الذين يساهمون بعلمهم وخبراتهم المهنية، وبما سيطرحونه من مواد للمناقشة وتبادل الآراء.

كثير الشكر وجزيله أيضاً لرؤساء الموضوعات الذين سيديرون بكفاءة جلسات العمل خلال الأيام الثلاثة المقبلة.

أتمنى لنا جميعاً ندوة مثمرة، وأن يُكتب للندوة الثانية والعشرين للأمم المتحدة والانتوساي النجاح.

*Please check against delivery.*

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

**MR. WU HONGBO  
UNDER-SECRETARY-GENERAL FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS  
SECRETARY-GENERAL FOR THE INTERNATIONAL CONFERENCE  
ON SMALL ISLAND DEVELOPING STATES**

-----  
**22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium:  
Audit and Counselling by SAI's: Risks and Opportunities  
as well as Possibilities for Engaging Citizens**

**Vienna, 5-7 March 2013**

Secretary-General Josef Moser,  
Distinguished Participants,

It is a pleasure to co-organise the 22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium.

I thank INTOSAI for collaborating with the United Nations.

Indeed, the UN General Assembly noted with appreciation the work of the International Organization of Supreme Audit Institutions in promoting greater accountability, transparency, and efficient and effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens.

In a recent resolution, the General Assembly encouraged Member States and relevant United Nations institutions to intensify their cooperation, including in capacity-building, with the International Organization of Supreme Audit Institutions.

The 22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium is a timely response to the General Assembly's call. And, it is an occasion for us to better focus on the collaboration of the two institutions.

Today, I wish to share with you some thoughts on citizen engagement for public accountability and on our future cooperation.

I will begin by expanding on three concepts: (i) the post-2015 development agenda, (ii) public accountability, and (iii) citizen engagement in managing development.

You may recall that the Millennium Development Goals range from cutting extreme poverty levels in half, to halting the spread of HIV/AIDS.

With the approaching 2015 deadline, the international community is not only accelerating progress on the MDGs, but also starting to prepare the UN development agenda beyond 2015.

The current discussion on the post-2015 development agenda involves the agreement from Rio + 20 to design a set of Sustainable Development Goals (or SDGs), and on a long-term strategy for financing for sustainable development.

As part of these ongoing discussions, the United Nations Secretary-General's High-Level Panel recently highlighted:

- the need for good governance,
- investment in stable and accountable institutions,
- fighting corruption, and

- ensuring the rule of law.

At the same time, the Rio+20 outcome document, “The Future we Want”, acknowledges the necessity of democracy, good governance and the rule of law at the national and international levels for sustainable development. It also highlights the need for institutions at all levels to be effective, transparent, accountable and democratic.

Achieving the post-2015 development agenda, with sustainable development goals at its core, will therefore require institution building, with broad public involvement.

Indeed, public participation is essential to “public accountability”. It is key to ensuring that public officials and institutions be held accountable to citizens.

As I conveyed to the INTOSAI’s Governing Board in Chengdu last fall, your work gives the public assurance in the management of public accounts, and the overall performance of government operations.

Your institutions promote transparency and accountability, thereby contributing to effective public, and corporate, governance.

Given your expertise, your continued advice on safeguarding scarce public resources for financing competing priorities for sustainable development, is critical.

The World Bank estimates that over a trillion dollars are lost to bribes each year. As the United Nations Secretary-General recently stated, I quote:

“The cost of corruption is measured not just in the billions of dollars of squandered or stolen Government resources, but most poignantly in the absence of the hospitals, schools, clean water, roads and bridges that might have been built with that money and would have certainly changed the fortunes of families and communities.” Unquote.

At the United Nations, Member States have committed to fighting corruption through the United Nations Convention against Corruption, which requires each Member State to have in place a system of accounting and auditing standards and related oversight, as a corruption prevention measure. Such measures increase the credibility of public institutions.

This credibility of public institutions makes a difference – a huge difference – in development.

Whether a country can attract foreign direct investment, facilitate trade and build up human capital – often depends on whether there are strong, efficient, effective and transparent public institutions in place.

A hallmark of good governance is citizen engagement and participation in decision making on development.

Indeed, engagement has an intrinsic value for citizens to exercise their civic rights. It also has an instrumental value for public institutions to better formulate public policies and improve public services, through responding to citizen preferences and addressing citizen needs and concerns.

In today’s interdependent world, governments do not have all the answers. They need to work together with civil society and the private sector in defining the problems, and identifying the solutions.

Distinguished Participants,

The United Nations and the international community recognize that economic growth, social development and environmental protection form the three pillars of sustainable development. Cross-cutting, effective and efficient public administration is also critical in supporting the three pillars.

Some experts suggest that good governance is the fourth pillar of sustainable development. I agree. Good governance strengthens and reinforces the inter-linkages of the social, economic and environmental pillars, and ensures that the future we want is translated into reality.

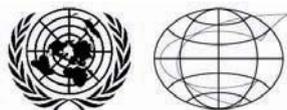
Supreme audit institutions are an integral part of the fourth pillar.

I invite you to reaffirm your commitment to building stronger foundations for effective governance for the post-2015 development agenda.

And I look forward to hearing your proposals and ideas, including ideas on how to strengthen our future cooperation.

Thank you for your attention.

\*\*\*\*\*



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

**Audit and counselling in the context of performance audit**

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

**BRAZIL**

ISSAI 3100 defines performance auditing as an independent and objective examination of government undertakings, systems, programs or organizations, with regard to one or more of the three aspects of economy, efficiency and effectiveness, aiming to lead to improvements. This definition expresses the two main objectives in PA audits: (a) to promote public administration accountability and (b) to promote government results improvements. The later one can be interpreted as a counseling activity done by SAIs and is the subject of this presentation.

The concept of counseling in SAI performance audits will be delimited in a sense of how it works. The risks and problems of using the counseling approach in performance audit will be mentioned together with ways of mitigating these risks. Some possibilities of engaging citizens in the PA counseling approach will be explored.

In many countries, one common objective of performance auditing is to assess and improve the functioning of government providing recommendations, as a legal advisor of public interest. When analyzing the differences between compliance and performance audit, Pollitt (1999) identified the role of the management consultant as one of the four possible roles for performance auditors. This role can be associated to the counseling activity.

Freitas (2005) associates this behavior with SAIs as an organizational strategy grounded especially in obtaining improvements in the procedures and processes of government agencies, projects and programs, as well as a partnership between auditor/auditee. The latter is considered a key element in order for recommendations resulting from the work to be implemented.

Under this model of performance, the SAI, in partnership with the agencies of the Executive branch – which then become the main “client” – attempts to define potential areas in which to identify measures that may increase the efficiency and effectiveness of their performance. In this context, the methodological design of government performance audit has three perspectives:

- detect and correct tasks that need to be redone, processes that do not add value, optimize and rationalize work processes;
- promote development of performance indicators;
- disseminate best practices in government by means of *benchmarking*.

Once the work is concluded, the corresponding report is discussed with the auditee. The auditee should accept the audit findings and, based on a process of persuasion, adopt the measures suggested by the auditors in order to obtain the desired results (SHAND & ANAND, 1996).

Acceptance by the auditee of the audit conclusions resulting from the performance audit depends on the methodological consistency of the work. These requirements are essential in order for the auditors to acquire legitimacy and be able to overcome not only the natural psychological resistance of being audited, but also the resistance of closed technical communities which have a tendency to view any outside analysis with skepticism (for example, a performance audit carried out in the health sector by professionals who are not from the same sector).

In this strategy there is prevalent use of persuasion mechanisms and managerial follow-up in order to generate results through the implementation of the recommendations resulting from the audits, (Shand & Anand, 1996). One notes a certain similarity with the principles of total quality or with the theory of organizational learning (LEEUEW, 1996).

Thus, it is natural that all methodologies used, in their majority, come from or are appropriated from the area of administration and evaluate predominantly the dimensions of efficiency and public management. Another implication of this close relationship with the administration is that the good management or *best practices* are analyzed from the perspective of predominant conventional theory (Shand & Anand, 1996).

A very interesting possibility for counseling in performance audit is to use citizen participation, which can take on several forms. The most immediate one is conducting an opinion poll regarding the quality of the public services delivered. In some cases, the manager did not carry out a user survey or did not have the means to do so. Focal groups can also be used in specific communities regarding implementation of social programs. In these cases the manager does not know the reality and the inputs are important in order to come up with suggestions for improvement.

The most evident difficulty regarding this strategy is that it is based on a relationship of trust between auditor and auditee, which is hard to gain, especially if the SAI also develops audit activities that sometimes result in investigation of those same managers with whom partnership is desired. The creation of a technical unit with the SAI dedicated to performance audit may minimize this kind of resistance due to the perspective of a new product, offered with the objective of improving public management.

It should also be noted that in a usual counseling process the “client” usually requests the service, whereas in SAI audits the auditees are chosen, in most cases, without wanting to be chosen. This renders the process even more difficult for the auditor.

Another question regarding this strategy refers to the possible loss of SAI independence, since the reports go through a process of negotiation and the findings have to be accepted by the auditee if they are to adopt the measures suggested.

A counter-argument for this issue is the fact that the greater the technical respectability and the image of the SAI vis a vis the public managers, the greater their perception regarding the benefit to be obtained from adopting the measures suggested as a result of the audit carried out, and the smaller the need to negotiate. This would be the intrinsic nature of the process of legitimation of this approach.

Furthermore, the greater the specialization of the auditors and the methodological rigor, the smaller the threat to its independence since the risk of “capture” of its opinion due to the expertise of the auditors in more complex topics will also be smaller.

Finally, suggesting improvements to be implemented does not necessarily mean that the SAI is a co-manager. The role of the SAIs consists only of guidance and follow-up to ensure that measures be taken to improve management, aiming at increasing efficiency, efficacy and effectiveness in the promotion of common good and to comply with the collective choices.

Thus, counseling is an important approach in performance audit and should be dimensioned according to the strategy of the SAI, taking into account the political and administrative reality of the country. Knowing their limits and possibilities enriches the scope of strategic options of SAIs.

## **BIBLIOGRAPHY**

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de; GUIMARÃES, Tomas de Aquino . Estratégias de Auditoria de Desempenho governamental: proposta de um modelo analítico. In: I Encontro de Estudos em Estratégia, 2003, Curitiba, 2003

LEEuw, Frans. Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: questions and challenges. In: Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris: OECD, 1996.

POLLITT, Christopher, et.al. Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. London: Oxford University Press, 1999.

SHAND, David; ANAND, Paul. Performance Auditing in the Public Sector: approaches and issues in OECD member countries. In: Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris: OECD, 1996.



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
7 – 5 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

Topic / Thème / Thema / Tema / الموضوع

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Contrôle et conseil dans le cadre de l'audit de performance  
الرقابة والإمكانية في نطاق رقابة الأداء

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE/ ورقة عمل

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por التقديم من قبل

CAMEROUN/ الكاميرون

## الندوة 22 بين الأمم المتحدة ومنظمة الإنتوساي

### الرقابة والإمكانية في نطاق رقابة الأداء

#### ( ملخص تنفيذي )

وجهت الأجهزة الرقابية اهتماماتها سابقا، تقريبا، وبصورة خاصة، خلال الثمانينات من القرن الماضي للرقابة المالية ورقابة المطابقة لعمليات النفقات والموارد بالقوانين والتنظيمات والتسويات. وقد اتسمت محاولات تقييم الأداء بالنقص. وخلال مجرى السنوات، أنجزت الأجهزة الرقابية التقارير التي تبين فيما إذا كان إنفاق الأموال العامة قد تم حسب ما حدده البرلمان. وهذا ينطبق على تلك الحالة، وبالدرجة الأولى، التي تعرض لها المدققون العامون والمستقلون بكندا خلال الفترة 1878 - 1960، حيث أشاروا ونوهوا، في تلك الفترة، إلى وجود حالات تبذير ومعاينات سوء الإدارة وانعدام الفعالية. هذا ولم تبدأ عملية التطوير إلا خلال سنوات الثمانينات، حيث قام مكتب المدققين العامين بكندا بتوسيع وتطوير مجال تدقيقات رقابة الأداء، وكذلك طورت المؤسسة الكندية لتدقيق التكامل، منهجية ذات نوعية لهذا الغرض تحت شكل ما يسمى بالتدقيق المتكامل. ثم تم نشر رقابة الأداء لاحقا، على المستوى الدولي، من قبل منظمة الإنتوساي من خلال مبادرة الإنتوساي للتنمية وأصبحت بشكل رسمي بتوصية كافة الأجهزة الرقابية بالدول المتقدمة خلال الثمانينات. أما بالنسبة لإفريقيا، فإن رقابة الأداء لم تبدأ إلا خلال التسعينات، من قبل الأجهزة الرقابية لإفريقيا الاستوائية وخاصة من المدقق بدولة أوستوانا.

وفي الوقت الحالي، فإن تطبيق رقابة الأداء، تم اتخاذها رسميا بتفويض وتوصيات كافة الأجهزة الرقابية، الذين لاحظوا ومن خلال مسؤولياتهم ومهامهم لتوسيعها. وبالفعل، فإن الأجهزة الرقابية لم تعد تكتفي بالرقابات المنجزة من قبل الحكومات وأجهزتها. ومن الآن فصاعدا، فإن هذا التفويض تجاه رقابة الأداء سيسمح لهم بتدقيق الكيفية التي تسيير بها الحكومة أنشطتها وجذب الانتباه حول أي عنصر الذي يعتبر ذا أهمية ونوعية والذي يضع أداء الإدارة والبرامج العامة في موقف غير ملائم. ففي القبول العصري والحالي، فإن رقابة الأداء ( تعرف سابقا تحت اسم التدقيق الأفضل للموارد ) الذي يسمح بمعاينة وتحليل التطبيقات الإدارية والرقابات ونظم الاتصال بالمعلومات بالإدارة العامة. ويهدف ذلك لتحديد فيما إذا تم تسيير البرامج العامة بصورة تعطي الأهمية المرتقبة لمتطلبات الاقتصاد والفعالية والتأثيرات على المحيط، أو إذا كانت هناك إجراءات لتحديد الفعالية. ويتمثل المسؤول الأساسي عن الأداء في البرلمان والحكومة والمواطنين.

يتمثل الموضوع الأساسي للندوة 22 الأمم المتحدة/ الإنتوساي في تحليل وتدقيق " الرقابة والإمكانية في نطاق رقابة الأداء "، حيث يعتبر ذا أهمية خاصة على جميع المستويات. بالدرجة الأولى، سيسمح لنا هذا التحليل باقتسام حول نوعيات رقابة الأداء بالنسبة لبقية أصناف الرقابة. ثم إن الفرصة سانحة لتبادل الآراء بين الأجهزة الرقابية، من أجل ضمانة التزاماتهم الضرورية في نطاق رقابة الأداء، حيث سيتم التوصل على تحديث وتنفيذ الرقابات وإعطائها الأولوية. وأخيرا، سيسمح لنا ذلك أيضا بتقديم الفرص والأخطار المتعلقة بهاتين النقطتين بموضوع رقابة الأداء.

## أولاً - مهمة الرقابة المتعلقة برقابة الأداء

تم تأسيس الأجهزة الرقابية في ديمقراطياتنا الحديثة من أجل رفع مستوى مسؤولية الحكومية المتمثلة في مهامها العامة المتكاملة وذات فعالية وحوكمة جيدة وتطوير متواصل. يمكن أن تتوصل الأجهزة الرقابية بالاعتماد على قيمها ومواردها من أجل إنجاز أنواع مختلفة من الرقابات ومن بينها رقابة الأداء. تقدم مهمة الرقابة المتعلقة برقابة الأداء خصوصيات وحدود ضرورية لا بد من التعامل معها.

### أ خصوصيات مهمة الرقابة في نطاق رقابة الأداء

1. شكل من رقابة يعتمد على مسائل الأهمية والقيمة المضافة

ففي نظام ريعية الحسابات والحوكمة المثلى، يشرع البرلمان ويخصص أموالاً للحكومة التي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار حول إدارة الأموال المخصصة للمواطنين. ويترقب المواطن من الحكومة أن تتفق هذه الأموال بدراسة ورؤية واضحة، أخذاً بعين الاعتبار تسيير الموارد بالشكل الأفضل. وتحدد فعالية البرامج وتقدم التقارير المتعلقة بذلك. وفي أي نظام، تقاس أهمية رقابة الأداء من خلال نوعياتها.

أولاً، وبالاختلاف مع بقية أنواع الرقابة، فرقابة أداء مستقلة وموضوعية ونزيهة تسمح للحصول على ضمانات، وكذلك تتطلب تطورات من أجل مساعدة البرلمان والحكومة للتدقيق بشكل جيد بإدارة الأموال والبرامج العامة ( الحكومية )، حيث تساعد للحفاظ على مؤسسات عامة نظيفة ونزيهة وحكومة قد أنجزت مهامها بشكل مسؤول.

ثانياً، تهدف رقابة الأداء من قبل الأجهزة الرقابية على تشجيع إنجاز إدارة جيدة للأنشطة الحكومية وتقديم الحسابات. وفعلاً، فعندما تنجح الأجهزة الرقابية، ليس فقط في القيام بتقديم معلومات ذات أهمية للمسؤولين بهذه الأجهزة، حيث تساعدهم على إعفاء مسؤوليات الرقابة، ولكن ستحت أيضاً الحكومة على تقديم التغييرات في القطاعات التي يجب تطويرها، طبقاً لمعاينات وملاحظات الأجهزة الرقابية. علاوة على ذلك، ومن أجل التوصل إلى النجاح، يجب على أية رقابة أداء أن تلبى المتطلبات التالية:

- الإجابة على سؤال أو أسئلة ذات أهمية. وفي هذا المضمون، فإن سياق التخطيط الاستراتيجي لرقابة الأداء، يجب أن يكون ذا فحص دقيق. ويجب متابعة هذا السياق ( المسار ) بكافة مراحل الرقابة، سياق أو مسار قرار يهدف إلى التمحور حول الأشغال المتعلقة بالمسائل أو القطاعات التي تعتبر ذات أهمية لحياة المواطنين، الذين يقدمون أخطار غير متناسقة والتي تعتبر، من حيث طبيعتها، ذات أهمية لمقرري التقارير. ونتيجة لهذا الغرض، فإن تقارير رقابة الأداء لها طبيعة

خاصة، حيث يجب أن تقنع الحكومة، أو تترجم بتعديلات بالقطاعات أو التطويرات الضرورية اللازمة لها.

– يجب أن تكون الرقابة ذات تخطيط، وتنفيذ، وذات هدف لتقرير طبقا لسياسات الأجهزة الرقابية. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتم إنجاز الرقابة بتكلفة معقولة وبأقرب الأجل،

– يجب إصدار النتائج بصورة واضحة، طبقا للمعايير المهنية المتعلقة بالتقارير. وتعتبر أحسن أشغال التقارير في العالم ذات غير فائدة إذا لم يتم إصدار نتائجها بصورة واضحة وثابتة للمستفيدين. وكذلك، يجب أن تكون المعلومات المعلن عنها كاملة، بمعنى، أنه يجب تقديم رقابة أداء محتوية على تحقيقات وإثباتات ذات أهمية وليس فقط الإثباتات السلبية.

## 2 - شكل لرقابة تتمحور حول التحديث والمرونة

واختلافا بأنواع رقابات أخرى، فإن مسار الرقابة لرقابة الأداء له خصوصية التي تتطابق مع متطلبات الأجهزة الرقابية وفرقها المختصة التي تبرهن على المرونة وبعوض مهارتها واختصاصاتها للتحديث. وهذا تتم ملاحظته بشكل واضح فيما يتعلق بتعريف المواضيع الممكنة، والأهداف ومستوى مجال توسع رقابة الأداء. وخلال رقابة الأداء، فإن تكليف الأجهزة الرقابية اليوم، تفوض لها حرية ذات أهمية حيال تحديد القطاعات الحكومية التي يجب أن تخضع للرقابة. ويمكن أن تخضع رقابة الأداء حول برنامج واحد أو حول نشاط واحد للحكومة وقطاع مسؤولية الذي يتضمن العديد من الوزارات أو المنظمات، أو مسألة تتعلق بالعديد من الوزارات. وعند تحديد الذي يلزم إخضاعه للرقابة، يجب أن تركز الأجهزة الرقابية على القطاعات التي تمثل أكبر الأخطار بالإدارة العامة. ومن بينها القطاعات التي تتطلب الكلفة المرتفعة لدفعي الضرائب أو التي تهدد صحة أو ضمانة المواطنين في حالة المشاكل والقطاعات التي يمكن اعتبارها ذات أخطار مرتفعة.

بالإضافة إلى ذلك، وخلافا للرقابات المالية المنجزة من قبل الأجهزة الرقابية، فإن رقابة الأداء لا تقدم أية ضمانات تجاه أي تصريح خطي من قبل وحدة (كوحدة مالية). يوفر الجهاز الرقابي، وبالدرجة الأولى، ضمانات حول النتائج التي استطاع أن يستنتجها خلال الرقابة، اعتمادا على تقييم أنجز على أسس معايير رقابية ملائمة. تختلف رقابة الأداء، أيضا، لرقابات الأوضاع المالية في المفهوم أو في المواضيع التي تتغير من سنة إلى أخرى وبالتطابق مع الأخطار المحدثة من قبل الوحدات الحكومية والقطاعات التي تعتبر ذات أهمية للبرلمان والحكومة والمواطنين.

إن تخطيط مسار رقابات الأداء المستقبلي لجهاز رقابي، الذي يسمح بانتقاء مواضيع التدقيق الممكنة، وتعتبر في نفس الوقت ممارسة، والذي يمنح الأجهزة الرقابية المرونة وإمكانية التحديث. وتستطيع رقابة الأداء، وبصورة فعلية، الاعتماد على وحدة أو نشاط حكومي، نشاط قطاعي أو قطاع عملي بكافة الإدارة العامة أو مؤسسة عامة. وتستطيع مواضيع رقابة الأداء، أيضا، انتقاؤها استجابة لطلب الحكومة والبرلمان، وكذلك أيضا، استجابة للمواضيع التي تطرحها وسائل الإعلام. ويعني كل ذلك، بأن رقابة الأداء يمكن أن تتضمن المواضيع المختلفة التالية:

– الاقتصاد أو الفعالية لوضع سياسة

- درجة مطابقة برنامج بالسياسة العامة
- ملائمة التحليل لدعم برنامج سياسة عامة
- مسك الحسابات أو الدفاتر
- رصد مبلغ لأغراض محددة، واستعماله لهذا الغرض وبرؤية جيدة
- الفعالية وكفاءة الإجراءات المتخذة في نطاق برنامج
- الأخذ بعين الاعتبار التأثيرات، على المحيط، والنفقات في نطاق التنمية المستدامة.. ألخ.

وختاماً، تنجز الأجهزة الرقابية رقابة الأداء باتخاذ مسارا من خلال ثلاثة مراحل ( التخطيط - والتحليل والرقابة - والتقارير ) الذي يحاط بمعايير ومناهج مهنية والتي تدوم، بصورة عامة، بين 8 أشهر و18 شهرا. وفي كل مرحلة، وبصفة عامة، فإن فريق الرقابة يتعاون بشكل وثيق مع لجنة استشارية مكونة من خبراء، التي تقدم لها المشورة ومراقبة التخطيط الرقابي والنتائج المرقبة.

## **ب - إظهار التحديات والحدود الضرورية لمهمة رقابة الأداء**

### **1. كشف التحديات من أجل الحفاظ على فعالية مهمة الرقابة في نطاق رقابة الداء:**

بما أن مهمة الجهاز الرقابي تتمثل في تقديم المعلومة، وضمانة موثوق بها ومستقلة، إلى المسؤولين على التقارير، فإن نوعية الخدمات تعتبر ذات أولوية خاصة بالنسبة لرقابة الأداء. من أجل أن تضمن الأجهزة الرقابية النوعية والجودة لأنشطتهم المتعلقة برقابة الأداء، يجب عليهم، بالخصوص، احترام المعايير المهنية للرقابة المالية العامة المحددة بالمهنة. وأثناء رقابة الأداء، يجب على الأجهزة الرقابية، أيضا، تطبيق المعايير المهنية المذكورة بمجالات أخرى كالإحصاء والهندسة والاقتصاد والعلوم الاجتماعية. كما يجب عليهم إظهار العديد من التحديات وخاصة منها:

- التأكد من أن فريق رقابة الأداء بالجهاز الرقابي يتمتع بتكوين مهني ذا جودة عالية، ومتعدد الاختصاص. وهذا يساعد في مصداقية الأجهزة الرقابية وأنشطتهم بمجال رقابة الأداء،
- مراعاة بأن خبراء رقابة الأداء يحترمون بشكل جيد شرعية القيم والأخلاق والسلوك المهني الذي يحدد بشكل واضح مسؤولياتهم تجاه الوحدات الرقابية والأعضاء الخارجيين والأجهزة الرقابية ذاتها،
- اتخاذ بعين الاعتبار النصائح والتوجيهات المقدمة من قبل الخبراء. تلك النصائح والتوجيهات، التي تعتبر ضرورية لتطوير رقابة الأداء، حيث تعتبر في بعض الأحيان معقدة، والتي تتطلب كفاءات متنوعة ومهارة فنية وتجارب عالية،

– وضع منهجية دائمة من أجل الحصول على ضمانات مستقلة، حيث أن أنشطة رقابة الأداء تتمتع بنوعية عالية. ويتم إعداد هذه المنهجية من قبل مدققين للنوعية ومن خلال النشرات العملية لرقابة الأداء أو أيضا من خلال تقييم أنشطة رقابة الأداء من قبل المراقبين الخارجيين المستقلين،

– المساهمة والأخذ بعين الاعتبار كافة التحديثات بمجال رقابة الأداء على المستوى الوطني والدولي بالتشاور والتعاون مع منظمة الإنتوساي ولجانها الفرعية والأجهزة الرقابية الأعضاء.

## 2. الحدود الضرورية لمهمة رقابية لدى رقابة الأداء

بالرغم من أن تكون رقابة الأداء شكل من رقابة مرنة ومتمركزة حول التحديث، في نطاق هذا الشكل من الرقابة، فإنه يجب التمسك بالحدود الضرورية من أجل أن تستطيع رقابات الأداء الإيجابية، دائما، لأهدافها، وأن التقارير التي تنشر، تبقى ذات مصداقية وملائمة. وفعلا، فإنه تجدر الإشارة للملاحظة أن رقابة أداء تستطيع فحص ما يلي:

– فيما إذا كانت الفعالية أو الكفاءة لوحدة عمومية موجودة فعلا،

– فيما كانت الوحدة العمومية متناسقة مع واجباتها القانونية،

– فيما إذا كان يوجد أنشطة أو إهمال التي يمكن أن تعرض الموارد العامة للتبذير،

– أو إذا كان هناك برنامج أو وحدة رقابية عامة بإدارتها تبين ( أو يمكن أن تبين ) نقص في النزاهة والحذر المالي.

وتتمثل مهمة الأجهزة الرقابية في نطاق رقابة الأداء أن تقدم للبرلمان والحكومة والمجتمع المدني ضمانات بان الوحدات العمومية تصدر نتائج حاسمة وتمت إدارتها بشكل قانوني ونزيه. ومع ذلك وانطلاقا من هذه التقدمة، خلال تنفيذ رقابة أداء، فإنه ليس للأجهزة الرقابية الحق تقديم توصية لفقد السياسات العامة. وبصورة أدق، ليس من مسؤوليات الأجهزة الرقابية أن تسال حول السياسات العامة التي اتخذتها السلطات الحكومية أو الجهوية، لأن اتخاذ مثل هذا القرار يرجع إلى مسؤولية الحكومة. وهذا يعني على سبيل المثال، أنه عند رقابة أداء، فإن الأجهزة الرقابية ليس لها الحق القيام بالتعليق أو تضع موضع الشك التوجهات السياسية للحكومة أو مؤسسة جهوية، ولكن يمكنها التدقيق والتحليل فيما إذا كانت السياسة العامة للرقابة تم إعدادها بصورة ملائمة ومتناسقة.

وفي نطاق رقابة الأداء، خاصة، يقوم جهاز رقابي بفحص منهج السياسات العامة دون أن يقدم تعاليق حول هذه السياسة العامة بذاتها. فرقابة الأداء تركز، فقط، على تدقيق العمليات والسياسات الإدارية العامة والتطبيقات المثالية. يتطلب تطبيق هذا المبدأ في رقابة الأداء، حينئذ، أن على المختصين أن يبرهنوا على حرفيتهم المهنية.

وبالنهاية، تقدم هذه الحدود الضرورية فائدة، التي تسمح للأجهزة الرقابية تزويد الوحدات المفحوصة في نطاق رقابة الأداء، بصورة فعالة، وضمانة استقلالية عملياتهم وكذلك التوصيات والنصائح من أجل تطوير المردود.

## ثانيا - مهمة الإمكانيات مرتبطة برقابة الأداء

صادقت أغلبية الإدارات العامة، حاليا، على مفهوم النتائج التي وضع طريقة سير العمل أو بما تسمى " الإدارة المتركزة على النتائج ". ففي القطاع العام، يشار لها، في غالب الأحيان، بنتائج وأهداف الرؤى والمثال على ذلك: اقتصاد قوي ومحيط نظيف وجماعة أمنية وبنية تحتية موثقة، وعناية صحية ممكنة للجميع وتربية دولية. وكانت النتائج ذات أهمية، ولكن لا بد من معرفة كيف يمكن الحصول على النتائج وكم مقدار الكلفة. وفعلا، فإن تطبيق رقابة الأداء، واعتمادا على توصياتها، تؤمن مهمة ال التي تؤدي للتطوير من أجل التوصل إلى نتائج الأداء بالإدارة العامة. ولكن أيضا، هناك أيضا العديد من التحديات التي يمكن مواجهتها وتحديدها بالأجهزة الرقابية. ولكن أيضا، هناك حدود ضرورية لمهمة الرأي من أجل أن تستطيع الأجهزة الرقابية إنجاز مهماتها باستقلالية تامة وبدون وجود صراعات المصالح.

## أ - تجليات الإمكانيات في نطاق رقابة الأداء

### 1. تطبيق رقابة الأداء: طريقة تغيير من أجل التسيير الجيد

إلى يومنا هذا، واعتمادا على رقابة الأداء، فقد أصبح التدقيق معترف به من قبل الحكومات والوحدات المدققة من أجل الاستطاعة تقديم: وسيلة فعالة للتسيير الجيد.

وهذا يمكن ملاحظته خاصة من خلال محتوى وفائدة تقارير رقابة الأداء من خلال إعداد الأجهزة الرقابية، والذي يختلف في المضمون بالمقارنة مع تقارير الرقابة المالية. وفعلا، وبعد نجاح رقابة الأداء، سيسمح تقرير الرقابة ما يلي:

– يسمح بإقناع الحكومة. والذي يعكس بصفة عامة، وبعد الموافقة، معاينات وتوصيات الرقابة وأجوبة الاستطلاع بعد الرقابة،

– يعتبر التقرير ذا فائدة للإدارة، حيث سترجم من خلال وضع التوصيات المتضمنة بتقرير رقابة الأداء،

– ويعتبر مفيد للبرلمانيين ( الأداء )، حيث يترجم من خلال النتائج التالية: الاستعانة بالتوصيات في نطاق جلسات اللجان البرلمانية ودعم المقترحات والتوصيات، بشكل واضح أو ضمني، من قبل اللجان البرلمانية واستخدام نتائج أعمال رقابة الأداء من قبل البرلمانيين في مجال أنشطتهم الحالية مثل خلال الجلسات التي لها علاقة بالتقارير على مستوى الخطط والأولويات والتقارير الإدارية للإدارات العامة حول المردود.

بالإضافة إلى ذلك، وفي العديد من الدول، تم بعد ذلك إيداع العديد من التقارير حول رقابة الأداء والتوجيهات ودليل ( دلائل ) من أجل تحديد التطبيقات السيئة، وتقارير المتابعة التي تبين حالة التقدم في القضايا المنجزة من قبل الحكومة، وكذلك من أجل متابعة تحقيق التوصيات السابقة والمتعلقة بمنتجات رقابة الأداء. وفي نفس هذا المجال، فإن محتوى تقارير نتائج رقابة الأداء

للأجهزة الرقابية، تستعمل أكثر فأكثر من قبل المنظمات المهنية والجامعات وحتى من قبل المنظمات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمنظمة الدولية للتنمية الاقتصادية. حالياً، وحتى في الدول التي انتهجت تطبيق رقابة الأداء حديثاً، فقد فهم الموظفون وبشكل أكثر فأكثر، أنهم يربحون استخدام المعطيات والنتائج لرقابة الأداء من أجل تطوير مردود برامجهم. ويرون مستقبلاً في مهمة الرقابة المتعلقة برقابة الأداء، مصدراً هاماً الذي سيساعدهم ببذل المزيد من الجهود من أجل تطوير إنتاجيتهم وكذلك في تطبيقاتهم الإدارية. وبمعنى آخر، فإن رقابة الأداء تسمح بوضع جسر بين الرقابة والإدارة، حيث توفر النتائج توجيه عملي لموظف الإدارة والمستعملين.

## 2. رقابة الأداء: وسيلة تسمح بتشجيع تقديم حسابات فعالة

لا يشمل تقديم حسابات فعالة، فقط، وإنما إيصال النتائج، حيث يفترض أيضاً أن يعرف بالنتائج والمصادقة على إجراءات تصحيحية مناسبة عند الحاجة. ويلعب الجهاز الرقابي دوراً هاماً من خلال تشجيع تقديم الحسابات والتأكيد على مصداقية مردود الوثائق الحكومية. وبهذا الصدد، ومن خلال رقابة الأداء، تطبق الأجهزة الرقابية إجراءات تدقيق وفحص نوعية حول معلومات المتعلقة بالأداء الصادرة بالتقارير السنوية للحكومة والوزارات. وهذا يسمح بضمانة مجمل المواطنين، بأن هذه الوثائق حديثة وموثقة وتعكس بصورة نزيهة الأداء.

تقدم الأجهزة الرقابية تقاريرها المتعلقة برقابة الأداء، علاوة على ذلك، توصيات من أجل تطوير تقديم الحسابات. وفي هذا الصدد، تقدم توصيات الأجهزة الرقابية بشكل نصائح حول أهداف وطرق التطبيق لمبادئ متعلقة بتقديم حسابات فعالة، التي ترتبط بشكل وثيق بالنطاق الإداري اعتماداً على النتائج. بصفة عامة، أن لهذه المبادئ علاقة في وحدة تخضع لرقابة الأداء حول توضيح الأدوار والمسؤوليات وتوضيح الترقب المتعلق بالمردود والتوازن بين الترقبات والقدرات المتعلقة بالمردود ومصداقية المعلومات الصادرة وضرورة إنجاز تدقيق ذا معقولية ويقدم تسويات ضرورية. وفي نطاق المعطيات اللاحقة بتقرير رقابة الأداء المنجز من قبل الأجهزة الرقابية فإن الوحدات الحكومية تجد، حينئذ، نصائح من أجل تطبيق هذه المبادئ بتمعن وبالشكل الذي يؤمن مردود حسابات فعالة.

## 3 - رقابة الأداء: تطبيق لتحديث مهام المراقب

تتم رقابة الأداء في غالب الأحيان من قبل المراقبين الخارجيين بالأجهزة الرقابية، وأكثر فأكثر من قبل المراقبين الداخليين، حيث رقابة الأداء غيرت مهمة المراقبين الذين أصبحوا في صلب المسؤوليات الإدارية والتسيير. وبفضل تطبيق رقابة الأداء، فإن مهمة المراقب لم تعد ينظر لها كوظيفة ممثل، في غالب الأحيان - للخبراء الماليين - . تقترح نتائج رقابة الأداء تطبيق نماذج جديدة والتناوب ونصائح في حدود الفعالية والكفاءة والاقتصاد بالإدارة العامة. ويعتبر ذلك ممكناً، حيث أن وظيفة رقابة الأداء أصبحت من مراقب - مفتش إلى مراقب - شريك ومسهل - مستشار مكلف بتسيير البرامج العامة. وفي الواقع، توجه رقابة الأداء المراقب التأكيد على اتصال التوصيات والتوجيهات من أجل تطوير النتائج المالية وغير المالية المكتملة حول تسيير الأخطار والرقابة الداخلية والقيم والأخلاق. وهذا يسمح بأن يصبح المراقب حليفاً بخصوص المردود.

## ب إظهار التحديات والحدود الضرورية بمهمة الإمكانية

### 1. كشف التحديات الهامة من قبل الأجهزة الرقابية

— ضمانة إصدار فعال وموسع ومتطابق مع تقارير رقابة الأداء: تتمثل الوسيلة الأساسية المستعملة من قبل الأجهزة الرقابية من أجل نشر نتائج رقابتها للأداء في نشر التقارير المتعلقة بهذه المهمة. كما تمثل نوعية تقارير الأداء لجهاز رقابي ذات أهمية وصيغة عامة وفعلا، فإن أية كان من مواضيع الشك، لوضع إداري سيء أو سوء إداري يكون في غالب الأحيان نتائج لقوى مضادة الذين وجدوا بالإدارة بعض التوازن. وإذا لم ينشر تقرير رقابة الأداء سيدفن بشكل سريع، ففي غالب الأحيان يمثل الحل الأقل ضررا للوحدات المدققة. لا يمكن القول أن التنظيمات لا تتغير فعلا إلا عند الأزمات؟ فتقرير رسمي لجهاز رقابي، يوجه انتباه الرأي باكتشاف نقائص وحلول مطلوبة، يفضل تغيير تقارير القوة الذي سيستعمل من قبل الذين في اتفاق مع الجهاز الرقابي، من أجل مواجهة الذين يعارضون التغيير. وأيضا، من أجل أن تستطيع نتائج رقابة الأداء الحسم المطلوب كطريقة رأي وذات فائدة عند اتخاذ القرار. يجب على الجهاز الرقابي التأكد من أن تقارير رقابة الأداء يتم إصدارها بطريقة فعالة وموسعة ومناسبة تجاه الأطراف الرئيسية الخارجيين وخاصة منها الوحدات الحكومية والبرلمان ولجانه ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والجمهور، وذلك على جميع المستويات خلال كافة مراحل مسار الإصدار والنشر.

– التأثير بموضوع الإمكانية من خلال المزيد من تطوير العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني بصفة عامة: وخلال تنفيذ رقابة الأداء، توجد مجالات، حيث يجب أن تكون سابقة التأثير بمجال الإمكانية. ولكن بالدرجة الأولى، يجب على الجهاز الرقابي تطوير علاقاته مع المؤسسات البرلمانية التي تؤمن الرقابة البرلمانية للأموال العامة. وبالإجمال، وحيث أن الجهاز الرقابي استخدام تطوير دور المشورة قبل وبعد رقابة الأداء، يمكن للبرلمان لعب الدور الأساسي في هذا المجال لفائدة الديمقراطية. وإذا ليس للجهاز الرقابي هذه المهمة، يجب عليه المطالبة من خلال توصية تجاه البرلمانين.

وكذلك أيضا، فإن مشاركة المواطنين بمهام الرقابة والمشورة تعتبر أيضا ضرورية لدوام ومصداقية الجهاز الرقابي، أخذ بعين الاعتبار الخطر المتواصل الذي يقلص دور الجهاز الرقابي. وتنتج هذه المشاركة من خلال علاقة، أنه يجب على الجهاز الرقابي التطوير مع المواطنين من خلال نشر تقارير عامة سهلة الدخول إليها، حيث أن المضمون تم نشره، والذي يتناول مسائل لها انعكاسات على المواطنين. وتباعا لذلك، يجب على الجهاز الرقابي اتخاذ الإجراءات تجاه الرأي العام والعمل على كسبه من خلال دقته واستقلاليته ومهنيته وكفاءته من أجل تحديد التناقضات مع المجتمع المدني. وبالنهاية، فإن هذه العلاقة تثير فضول فوائد وسائل الإعلام وأصحاب الرأي، حيث ستسهل التوجه إلى خبراء في العديد من المجالات الذين سيشرفهم المشاركة بلجان استشارية بالجهاز الرقابي من إظهار مصداقية هذا الأخير والمتعلقة بالرقابة المنجزة في مجال اختصاصاته.

تقدم النوعية المنتظمة للتقديم العام لتقارير رقابة الأداء للأجهزة الرقابية مجالا جديدا يساعد على أن تتخذ التقارير أهمية هامة في نظر الحكومة. كل ذلك من أجل أن مهمة الأجهزة الرقابية قد أنجزت بالكامل وتعطي الأولوية لسير الخدمات العامة وتدعم الرقابة الديمقراطية.

## 2. الحدود الضرورية لمهمة الإمكانية في نطاق رقابة الأداء

تؤكد الوثائق المؤسسية للإنعاش على ضرورة الحفاظ على استقلالية الأجهزة الرقابية وهذا الأمر يفرض، حينئذ، حدود رقابة الإمكانية للأجهزة الرقابية بالإضافة إلى نطاق رقابة الأداء. وتحتم الضرورة أيضا، أن مجال المشورة لدور الجهاز الرقابي يتجسم في نطاق نشاط الرقابة أو التدقيق. تستطيع العديد من المنظمات الإعفاء من المشورة المتعلقة بالإدارة العامة، ولكن نادرا تلك التي تستطيع القيام بالنقد المستقل. يجب، حينئذ، حماية الخصوصية الأخيرة للأجهزة الرقابية، حيث في غالب الأحيان تتحرف عن مطالب النصائح حول المواضيع التي لم تخضع بعد لرقابة الأداء. وإذا تورط جهاز رقابي غيب بمجال المشورة، بمعنى في وضع طرق لتنظيم خدمة عامة، فإن هذا الجهاز الرقابي يفقد مصداقيته لتنفيذ هذه المهمة. وفي هذه الحالة، حينئذ، وبافتراض قوي خلال تدقيق لاحق، فإنه لم يعد مستقلا ولا يستطيع التوصل إلى الخطأ بعد أن أتلف المشورة والنصائح.

وتجدر الملاحظة، حيث أنه وإن تمت رقابة الأداء حول مسألة معينة، فإن دور الجهاز الرقابي لا يتمثل بتقديم الاقتراح أو المصادقة على الطرق المفصلة التي تسمح بتطبيق ممارسات جيدة للإدارة ولكن بالدرجة الأولى التذكير بالمبادئ والأهداف والممارسة الجيدة المتحققة. تمثل التوصيات برقابة الأداء شكل من المشورة والنصائح بما أنها تقترح النتائج والأهداف بما يمكن تطويره لخدمة عامة التي تعتبر كهدف لرقابة الأداء. يجب، حينئذ، استنتاج التوصيات من المحاضر المستندة على معايير تقييم المعروفة جيدا، حيث يجب أن توجه المسؤولون على البرنامج أو الوحدة الرقابية العامة من أجل تصحيح الشكل المطروح. ويقال في غالب الأحيان، أن تطرح المسألة للنقاش الذي يعتبر أحسن وسيلة لحل المشكلة. وهذا ما يجب على الجهاز الرقابي إنجازه في نطاق رقابة الأداء: تبيان المسائل الهامة وحتى على مستوى الخطورة في مجال الخدمات العامة التي تقدم صعوبات في التسيير، يتم طرح المسألة بالاعتماد على فحص نظامي من أجل أن تظهر الحلول بشكل واضح حيث تتم صياغتها طبقا للتوصيات. وفي هذا الصدد، إن مهمة الإمكانية للجهاز الرقابي، في نطاق رقابة الأداء تجاه الوحدات الرقابية الخاضعة لمهارتها، تكمن في إظهار معايير التدقيق ( التسيير الجيد ) وكذلك أسباب قيمها، ثم الإشارة إلى النواقص التي يجب إصلاحها بالدرجة الأولى. ولذا لا يجب؛ حينئذ، تطوير مهمة الإمكانية بشكل مستقل بالجهاز الرقابي، حيث يجب، دائما، نتاج ثانوي بمهمة الرقابة، كما يجب أن تهدف إلى نشر المبادئ للإدارة الجيدة المتخذة كمعايير للتقييم ونشر ظواهر النواقص من أجل أن تنبيه المنظمات التي تتعرض لنفس الأخطار وكذلك إنجاز أحسن القيم للتطبيق الجيد من أجل إظهار واقعية الممارسة الجيدة الموعودة من قبل الأجهزة الرقابية وتشجيع الوحدات المراقبة، من أجل وضع إجراءات فعالة لتطبيق التوصيات.

وختاما، يجب النظر لكافة هذه العناصر كوحدة متكاملة وفي تحرك متناسق. ففي رقابة الأداء، فإن مهمة التي تنتج عن مهمة الرقابة، يجب أن تسمح لتقوية ودعم الفعالية المطلوبة بهذه الأخيرة من قبل الوحدات المدققة ومن قبل كافة القطاع العام، مع تجنب فقدان استقلالية الأجهزة الرقابية. وتقتضي مهمة المشورة ( النصيحة ) مجال بيداغوجي، الذي سيدفع البرلمانيين والحكومات والمجتمع المدني بالاهتمام، بصفة عامة، بمحاضر وتوصيات الجهاز الرقابي. وتدرجيا، فإن الترقب العام حول نوعية الخدمات والأخلاق سترفع، بحيث ستؤثر بشكل إيجابي على الإدارة العامة.



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
7 – 5 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

**قيمة وفائدة الرقابة المالية والاستشارة من وجهة نظر المنظمات المانحة**

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

الجمعية الألمانية للتعاون الدولي

GIZ

## فائدة الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من وجهة نظر جهات التعاون التقني

الدكتور جوزيف موزر ، أمين عام الإنتوساي

السادة رؤساء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدول الأعضاء بالإنتوساي

السيدات والسادة الكرام

إنه يشرفني أن أشارككم هنا في الندوة الثانية والعشرين للأمم المتحدة والإنتوساي وأن أتكلم مع حضراتكم بعض الأفكار حول "قيمة وفائدة الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من وجهة نظر المنظمات المانحة".

بدأت مؤسسات التعاون الإنمائي أن تقدر أهمية الرقابة المالية العامة في العقود الماضية، ولكنه اتضح أن هناك تحديات خاصة ومخاطر وفرص تكمن في تعزيز الرقابة المالية الخارجية.

وإن نظرنا لموضوع ندوة اليوم بدقة فإنني ومن وجهة نظر المنظمات المانحة لن أتمكن من تقديم ما هو جديد للحضور الكريم لأن الجمعية الألمانية للتعاون الدولي ما هي إلا منظمة تنفيذية، حيث إن الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية هي التي تتخذ القرار حول مسألة تقديم الدعم وكيفية تقديمه (التعاون التقني أو المالي) وكيفية الدعم المقدم، إذا فالجمعية الألمانية للتعاون الدولي لا تتخذ القرار بنفسها بل تقوم بالتنفيذ، أي بالتخطيط والتطبيق للتعاون التقني وفقا لما كلفت به من الوزارة.

وتقسيم الأدوار هذا هو الذي يسمح لي اليوم ألا أركز فقط على دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في البلدان النامية والناشئة ولكن كبدائية أن أسلط الضوء أيضا على مدى مساهمة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في تحديد النشاطات التي تقوم بها منظمات مثل الجمعية الألمانية للتعاون الدولي، حيث أن التعاون الإنمائي نفسه يشكل مجالا تقوم فيه الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بتقديم الخدمات الرقابية والاستشارية، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى الأمثلة التالية:

- قيام الديوان النمساوي للرقابة المالية والمحاسبة بتقييم استعانة وكالة التنمية النمساوية بمصادر خارجية،
- تحليل الديوان الاتحادي الألماني للرقابة المالية والمحاسبة لمخاطر دعم الميزانية، والتي أدت إلى الحد من استخدام هذه الآلية مقارنة بالمحيط الدولي،
- انتقاد ديوان الرقابة المالية والمحاسبة الأوروبي للتحضير المقدم من قبل المفوضية الأوروبية للدول المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي، مما نتج عنه خلق وتطبيق آلية ما قبل الانضمام، أي تأسيس صناديق هيكلية للدول المرشحة.

هناك عدد متزايد من التقارير الرقابية التي تنطرق لنظام التعاون الإنمائي والتي تؤثر تأثيرا بالغا على تشكيل السياسة وكذلك على التخطيط والتطبيق لاستخدام أموال التعاون الإنمائي. وكما هو الحال في مجالات الرقابة المالية الأخرى التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة فإنه من واجب الهيئات التنفيذية والتشريعية أن توفر الإجابات المناسبة على نقاط النقد والتي تمكن الجهات الخاضعة للرقابة من القيام بالمهام التي كلفت بها وفقا لهيكل الدولة الدستوري بطريقة جادة واقتصادية وصحيحة. لأذا فإن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تلعب دورا رياديا أيضا في مجال التعاون الإنمائي من خلال عملياتها الرقابية وخدماتها الاستشارية.

وإنه لمن مفهوم الجمعية الألمانية للتعاون الدولي أن تدعم عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في البلدان النامية والناشئة بطريقة تسمح للأجهزة الرقابية في الدول الشريكة في مجال التعاون الدولي أن تقوم بتلك المهام الجوهرية بشمولية وفي أي مجال سياسي. واسمحوا لي أن أقدم لحضراتكم أولا وبإيجاز ثلاثة اقتراحات حول الأسباب التي تشجع الجمعية الألمانية للتعاون الدولي على دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالأسلوب الذي تتبعه الجمعية في هذه المجال وأن أعرض الدروس التي تعلمناها أثناء ذلك، ثم أن أقوم بشرح تلك النظريات:

## ثلاثة اقتراحات:

1. لماذا تدعم جهات التعاون التقني الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة؟ الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من شأنها أن تغير حياة المواطنين – هذا ما أعلنته مجموعة عمل الإنتوساي المعنية بقيمة وفائدة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وهذا التصريح الذي نتج عن مهام الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، أي عن مهام الرقابة المالية والاستشارة التي كلفت بها الأجهزة الرقابية، هو في الوقت نفسه الدافع لجهاز التعاون التقني أن يقدم الدعم للأجهزة الرقابية في البلدان النامية والناشئة.
2. كيف تدعم جهات التعاون التقني الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة؟ تشكل الخدمات الاستشارية الميدانية الطويلة المدى عنصرا جوهريا في مفهوم الجمعية الألمانية للتعاون الدولي لمجال تطوير القدرات، فالخدمات الاستشارية لا تتسم بالفعالية إلا إذا نشأت عن مفهوم معمق للحالة والسياق والإمكانيات والقيود والجهات الفاعلة وأفضلياتها وبرامجها، لذا وطبقا لهذا المفهوم فإن تقاسم المعرفة التقنية لا يعتبر إلا جانب واحد من عدة جوانب.
3. الدروس التي تعلمناها: إن مفهوم الدور الذي تقوم به السلطات الحكومية المختلفة والفرق بين الرقابة والتدقيق والاستشارة كثيرا ما نجده محدودا في العديد من الدول النامية، ومن التحديات التي تحاول الجمعية الألمانية للتعاون الدولي التعامل معها هي تقديم مساهمة لترسيخ مفهوم أساسي للتفاعل بين تلك السلطات.

## الاقتراح الأول: الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة كحواجز للتغيير

كيف تتمكن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة من تغيير حياة المواطنين؟ كيف تؤثر الرقابة المالية وما هو تأثير الخدمات الاستشارية وكيف ينظر المواطنون والهيئات الأخرى إلى عمل الأجهزة الرقابية؟

إن وصف وتحديد التفاعل وكيفية التأثير بطريقة شاملة أمر صعب لأننا لا نعرف إلا القليل عن مدى تأثير الرقابة المالية الخارجية على هيكل الدولة والمجتمع، ولذا فإن إيجاد إجابة عامة وشاملة على السؤال المطروح أمر مستحيل لأننا نتحرك في محيط ديناميكي ومتعدد الأبعاد الذي يصعب قياسه، حيث تتداخل فيه جميع العناصر وتؤثر على بعضها البعض.

وبدلا من ذلك فبإمكاننا النظر إلى التأثير المتوقع لعمل الأجهزة الرقابية وأن نحاول تحديد المخاطر والفرص المتعلقة به.

إن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بإمكانها أن تصبح "حواجز للتغيير" نظرا لمهمة الرقابة المالية والاستشارة التي تقوم بها الأجهزة الرقابية. فالمساهمة التي تقدمها الأجهزة الرقابية لتغيير نظام الدولة أو الأنظمة الفرعية للحكومات تشكل جانبا محوريا خصوصا إن تعلق الأمر بدول تعيش مرحلة تغيير أو بلدان وأنظمة جديدة أو ضعيفة.

وتعتبر الرقابة المالية العامة المستقلة من العناصر الجوهرية لنظام الدولة الشامل وفقا لمفهوم الحوكمة المالية الجيدة، فمن خلال عملها الرقابي والخدمات الاستشارية التي تقدمها تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بتقديم مساهمة أكبر من كونها مجرد مراجعة أو تصحيح عمليات إدارية خاطئة، حيث أن الأجهزة الرقابية عادة ما تراجع وتقدم الاستشارة لجميع جهات الإدارة العامة. لذا فبإمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تصبح من المؤسسات المركزية التي توفر حافز الانطلاق لعمليات التغيير في الإدارة العامة وأن ترافق مثل هذه العمليات لبصورة مستدامة، أي وبمعنى آخر بإمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تولد تأثيرا متضاعفا على الإدارة العامة، مما سيؤدي في نهاية الأمر إلى تغيير حياة المواطنين.

ومن هنا يمكن تعزيز القدرات في البلدان الشريكة من خلال الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، حتى تتمكن هذه البلدان بنفسها من العمل على تحسين الحوكمة خصوصا فيما يتعلق بالشرعية والشفافية وسيادة القانون والفعالية والمساءلة.

أما إن خضع عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لقيود - وخصوصا إن حدث ذلك في مرحلة تنمية أو تغيير - فمن المتوقع أن نجد مثل هذه القيود في مجالات مهمة أخرى من نظام الدولة، وبهذا نكون قد وصلنا إلى المخاطر.

فمن جهة نجد أن الرقابة المالية العامة يسفر عنها تأثير غير مباشر، حيث أنها لا تتمكن من ضمان الاستفادة من نتائج عملياتها الرقابية إلا بطريقة غير مباشرة، فإن فرضت قيود حادة على عمل الإدارة الحكومية وإن لم يشكل البرلمان ثقلاً موازناً للحكومة وإن لم تتم مناقشة نتائج العمليات الرقابية في البرلمانات وإن لم يتم تطبيق القوانين بل يتم خرقها، ففي هذه الحالات قد يقتصر تأثير العمل الرقابي والخدمات الاستشارية التي تقدمها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على كونه صوتاً وحيداً يصرخ في البرية دون أن يستجيب له أحد.

ومن جهة أخرى تعتبر الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة جزءاً لا يتجزأ من جهاز الحوكمة، مما يجعله يتأثر بفعالية أدائها العام، وفي هذا الصدد كثيراً ما نجد أن الموارد (التنظيمية والمالية والبشرية) المتوفرة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة – خصوصاً في البلدان النامية – محدودة للغاية، فيصبح قيام الأجهزة الرقابية بمهامها الجوهرية أمراً شبه مستحيل.

والتطبيق العملي يؤكد ذلك: فكثيراً ما نجد أن الحاجة إلى التغيير والإمكانيات المتاحة لتغيير الظروف القائمة في الإدارة الحكومية متناسبة عكسياً، حيث تواجه الحاجة الماسة إلى التغيير أصعب الظروف السياسية والاجتماعية (والتاريخية والاقتصادية ... إلخ)، أي بمعنى آخر: إن تلفت تلك السلسلة الشرعية التي عادة ما تربط المواطن بالسلطات التنفيذية في النظام الديمقراطي من خلال التشريع فلن تتمكن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تصلحها.

ومع ذلك فهناك نهج وإدراك مهم وصحيح، والذي قامت مجموعة العمل المعنية بقيمة وفائدة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالتصريح به وهو أن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من شأنها أن **تغير حياة المواطنين**. وهذه الحجة بعينها هي التي دفعت المنظمات المانحة وأقنعتها بتقديم الدعم للأجهزة الرقابية، فيعتبر هذا الوعد بالتغيير هو فرصة – **وقد تكون الفرصة الجوهرية** – حتى إن تعذر تقديم البرهان الشامل على ذلك ولكن أي منظمة قوية بإمكانها أن تلعب دوراً ريادياً وتصبح نموذجاً تقتضي به مؤسسات أخرى مما قد يدفع تلك المؤسسات إلى تغيير النظام بأكمله إلى ما هو أفضل، ونظراً لمنصبها الخاص في نظام الدولة وبفضل مهامها الرقابية والخدمات الاستشارية التي تقدمها تعتبر الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة هي المؤسسات المكتوب لها أن تقوم بتلك الدور الريادي وأن تصبح هي النموذج الذي يقتضى به.

### الاقتراح الثاني: كيف تدعم جهات التعاون التقني الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة؟

هناك العديد من البرامج والمشاريع والاقتراحات للدعم من قبل المنظمات المانحة، وفي هذا الصدد أود طرح ميزة معينة للدعم الذي تقدمه الجمعية الألمانية للتعاون الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة: التعاون الشامل والبناء والطويل المدى (على عكس المساهمات المتكررة القصيرة المدى وتقديم دورات تدريبية معينة أو التركيز على مجالات رقابية معينة).

ويتميز هذا النوع من الدعم بالفعالية إن نجحنا في بناء علاقة تعاون جيدة ومنفتحة وتتسم بالثقة المتبادلة وإن تمكنا من التعمق في مواضيع الاستشارة بصورة كافية، فالمحاضرات على سبيل المثال لا تنقل إلا القليل من المعرفة القابلة للتطبيق، بينما يرجع للتعاون في مجموعات عمل حول موضوع معين ولفترة طويلة أهمية أكبر، فلا يمكن الوصول إلى الإجابات الخاصة بمواضيع معينة والمتعلقة بالمسائل التي تطرحها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة إلا من خلال مثل هذا التعاون المركز، فإن أردنا أن يكون للتعاون قيمة تعود على الأجهزة الرقابية فيجب أن يطبق في سياق خاص وموضوعي.

كيف يتمكن التعاون التقني والخدمات الاستشارية المقدمة في إطاره أن تساعد في ذلك؟ ليس عن طريق تقديم المعرفة والمعلومات المهنية، لأن مثل هذه المعلومات نجدها متوفرة في معظم الحالات، كما أنها غالباً لا تشكل جوهر المشكلة، فالقيمة المضافة تكمن في خلق فضاء إضافي لحل المشاكل الراهنة، وذلك سواء من خلال تقديم الجمعية الألمانية للتعاون الدولي لرؤية خارجية لموضوع ما كراي إضافي أو من خلال التحديد الأفضل للاحتياجات الموجودة في مجال التدريب والتكوين، حيث يتمكن المستشار ك شخص خارجي أن يساعد الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة على ترسيخ الممارسات المهنية الجيدة بصورة لا رجعة فيها، وعلى خلق طلب نحو أداء أفضل (وزارة المالية، البرلمان، وسائل الإعلام) و تغيير في التصرفات (مثلاً من خلال التعاون بين هيئات مختلفة).

### الاقتراح الثالث: الدروس التي تعلمناها

يعتبر السؤال المطروح اليوم حول المهام الرقابية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والخدمات الاستشارية التي تقدمها هو حالة في صميم الموضوع، حيث أننا نفترض أن الرقابة المالية الجيدة والنتائج الرقابية السليمة تؤدي إلى تغيير في تصرفات الجهات الخاضعة للرقابة، ولكن أين تقع أهمية نظرية "جعل العميل موضع الاهتمام" التي تنتجها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة كشريك للإدارة الحكومية في عملية الاستشارة في بلد ما؟ وهل تسمح الثقافة المتبعة بانتقاد الهيئات الحكومية علنا؟ وما الذي قد ينتج عن مثل هذا الانتقاد العلني بالنسبة للتعاون المستقبلي في إطار عملية رقابية مقبلة أو فيما يخص تطبيق التوصيات المقدمة من الجهاز الرقابي؟

خصوصا فيما يتعلق بالمهام الاستشارية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة فكثيرا ما نجد هذه المهمة المذكورة في قانون الرقابة المالية العامة في العديد من البلدان الشريكة ولكن نادرا ما ينفخ فيها روحا، حيث يبدو أن الرقابة المالية هي الواجب والخدمات الاستشارية هي الأمر الخياري الإضافي. وتكمن في الخدمات الاستشارية فرص كثيرة كما يكمن فيها أيضا العديد من المخاطر، فقد ترفع تلك الخدمات الاستشارية من هيبة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة وقد تعزز من مقامها، وهنا تكمن فرصة إدراك الرأي العام لمداخلات الأجهزة الرقابية المتعلقة بمسائل راهنة أو بقضايا جدالية، هذا من جانب ولكن ومن جانب آخر فإن المخاطر تكمن هنا أيضا: فما هو المدى السياسي المسموح به لتدخل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في الساحة غير الأمانة لمثل هذه المناقشات الجدالية والراهنة؟

تصعب الإجابة العامة على هذا السؤال أيضا، ولكن ما يمكن التأكيد عليه هو أن تقديم الخدمات الاستشارية من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة يتطلب نظاما متينا للدولة وتفاعلا قويا بين مؤسساتها، أما إن كان مفهوم الرقابة المالية في دولة ما هو التحكم أو المراقبة فحينئذ لا يعتبر تقديم الخدمات الاستشارية إلا تغيير في الشكل، لذا فإن التعاون الذي يتسم بالثقة والشراكة والذي بدوره يسمح بتقديم تلك الخدمات الاستشارية يجب أن يُبنى بخطوات صغيرة ومستدامة وببطء، ومع أن النكسات حتمية في مثل هذه الظروف فإنها تشكل خطرا على مصداقية هذا النهج، أو بمعنى آخر: إن استكمال الشروط الأساسية التي تسمح للأجهزة الرقابية بتقديم خدماتها الاستشارية أصعب بكثير من استكمال الشروط لقيامها بمهامها الرقابية. لذا فإن تغيير مفهوم الدور الذي تقوم به الأجهزة الرقابية ممكنا بشرط أن يتم الكشف عن الدوافع الحقيقية وراء التمسك بالمفاهيم التقليدية – خصوصا في محيط الأجهزة الرقابية – والتغلب على العوائق.

وحتى تتم الاستفادة من الدعم المقدم من خلال التعاون التقني فيجب التركيز إلى أقصى حد على بناء علاقات مع الجهات المعنية بالرقابة الداخلية والإدارة العامة والخدمات العامة وإدارة الميزانية والرقابة البرلمانية ... إلخ، أي بمعنى آخر: تسليط الضوء على **الحكومة المالية الجيدة**، وبذلك نعود إلى نقطة البداية وإلى السؤال عن فائدة وقيمة العمل الرقابي والخدمات الاستشارية التي تقدمها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من وجهة نظر منظمات التعاون التقني.

أود أن أختتم محاضرتي باقتباس من النشرة الاحتفالية بمناسبة مرور مائتي عام على تأسيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية في مقاطعة بافاريا الألمانية:

" مثله مثل مؤسسات الدولة الأخرى لم يتم تأسيس الجهاز الرقابي الأعلى ارتجالا بل يعود تأسيسه إلى تطورات تاريخية طويلة، وعامة يجب أن نفهم تلك التطورات قبل أن نتطرق إلى العمليات الإدارية والحكومية بدولة ما، حيث أن هذه هي الطريقة الوحيدة التي نتمكن من خلالها أن نستجيب للاحتياجات الاجتماعية والالتزامات التاريخية للشعوب والتي – في نهاية المطاف – تعتبر هي المحور للتصرفات الحكومية."



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة  
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

**قيمة وفوائد الرقابة المالية والتشاور من وجهة نظر عملاء الرقابة المالية:  
السلطات التشريعية**

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

**SOUTHERN AFRICA DEVELOPMENT COMMUNITY ORGANISATION  
OF PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEES (SADCOPAC)**

## الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

### ملخص

قيمة وفوائد الرقابة المالية والتشاور من وجهة نظر عملاء الرقابة المالية:  
السلطات التشريعية

التقرير من تقديم السيد/ أ. ف. ماهلاليليا، رئيس منظمة الجماعة الإنمائية للجان الحسابات العامة للجنوب الأفريقي (SADCOPAC)، ورئيس رابطة الحسابات العامة (APAC) في جنوب إفريقيا

## قيمة وفوائد الرقابة المالية والتشاور من وجهة نظر عملاء الرقابة المالية: السلطات التشريعية

### • مقدمة

يُفهم دور القيمة المضافة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في تقوية وظيفة الرقابة للسلطات التشريعية بشكل جيد في الجنوب الإفريقي وخاصة في جنوب إفريقيا، وقد أقرت منظمة الجماعة الإنمائية للجان الحسابات العامة بالجنوب الإفريقي في قرارات مؤتمرها الذي تم اعتمادها في سبتمبر / أيلول من العام الماضي الحاجة إلى إقامة علاقات قوية مع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، كما أقرت أنه ينبغي على السلطات التشريعية في جميع الدول الأعضاء أن تكفل استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة. وعلى أي حال، سوف أركز في تقريرتي على الطريقة التي استفادت فيها الهيئات التشريعية في جنوب إفريقيا من المعرفة والاستشارة التي تلقيناها من الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة في جنوب إفريقيا.

إن ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية بخصوص استخدامها للموارد العامة ليس بالمهمة السهلة، ومن المتوقع أن تقوم لجان الرقابة للسلطات التشريعية بتدقيق أعمال العديد من الأقسام التنفيذية وهيئات القطاع العام. يجب أن نقوم بمعالجة كميات كبيرة من المعلومات التي غالباً ما تكون تقنية تماماً، كما يجب أن نعمل على تنفيذ عمل رقابتنا بخبرة محدودة في الأمور المالية والموارد المحدودة. مع ذلك، فإن مدى تأثيرنا يعتمد على مدى سرعتنا ودقتنا في قدرتنا على استخلاص المعرفة التي نحتاجها للوصول إلى رقابة فعّالة – وهنا يأتي دور الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

وأودّ مناقشة أنّ الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة موجودة في موقع مثالي لدعم وتمكين السلطات التشريعية ولجانها الرقابية من الحصول على المعرفة ووجهات النظر التي تحتاج إليها من أجل رقابة شديدة التأثير. وهذه كانت تجربتنا في هذا المجال:

### • تقارير رقابة مالية ذات رسائل واضحة وبسيطة وذات صلة

لقد كان لنا شرف الحصول بشكل متزايد على تقارير الرقابة المالية ذات الاستخدام السهل والتي تستند على احتياجات الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة، حيث تحدد هذه التقارير بوضوح حالة الإدارة المالية والأداء في مختلف الهيئات والدوائر الحكومية وتشخص بشكل صحيح الأسباب الجوهرية لسوء الإدارة، الأمر الذي يجعلنا بوصفنا لجان رقابية قادرين على تحديد الممارسات الصحيحة والمستدامة التي نفتقر إليها وكما تجعلنا مصرّين على القيام بالإجراءات العلاجية المناسبة التي ينبغي على السلطة التنفيذية اتخاذها. علاوة على تقارير الرقابة المالية الفردية، فقد استفدنا بشكل كبير من تقارير الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة ذات الطبيعة المتقاطعة. إن قيام الجهاز الأعلى للرقابة المالية بتحليل الأسباب الجذرية في كافة الهيئات الحكومية في هذه التقارير قد مكننا من تحديد المجالات الرئيسية التي يتعيّن علينا تركيز اهتمامنا عليها. وبالنتيجة يمكننا توجيه جهودنا في إجراء المساءلة مع أولئك المتهمين بالحكم من خلال التركيز على تلك المجالات الرئيسية التي تتطلب اتخاذ تدابير تصحيحية.

### • التفاعل المنتظم

للتفاعل المنتظم مع الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة فوائد أكيدة، فاستناداً إلى العلاقات الراسخة بين مختلف السلطات التشريعية وجهازنا الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة، واستناداً إلى الإدراك بأنّ الرقابة تكون أكثر فعالية عندما تكون على شكل جهد منسق من قبل جميع اللجان الرقابية في السلطات التشريعية الخاصة بها، فنقوم بإعداد برنامج متفق عليه مسبقاً للتفاعل مع الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة حالما يتم اكتمال دورة الرقابة المالية السنوية.

يستهلّ هذا البرنامج التفاعلي بتقديم رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة لرؤية استراتيجية للقيادة الرقابية الجماعية في كل سلطة من السلطات التشريعية على شكل ملخص موجز عن الاتجاهات الكامنة في النتائج العامة. يتابع الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة هذه الخطوة عن طريق ملخصات موجزة يقدمها للجان الرقابة الفردية حول الأسباب الجوهرية في قسم محدّد والتي بدورها يتم متابعتها من خلال التحديثات التي ترد إلى رؤساء لجان الرقابة المختلفة على أساس ربع سنوي.

وافقت لجان الحسابات العامة ولجان الحافظة الاستثمارية في سلطاتنا التشريعية على التعاون وعدم التنافس فيما يتعلق بالتدقيق والرقابة للأقسام الفردية: حيث تقوم لجان الحسابات العامة بدور تقييمي شامل فيما يتعلق بجميع الأقسام التي حصلت على نتائج رقابية سيئة بالدرجة الأولى في نهاية العام، بينما يكون تركيز لجان الحافظة الاستثمارية على التدقيق السنوي للنشاطات الإصلاحية بالاستجابة إلى نتائج الرقابة المالية.

من الجدير بالملاحظة أن الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة في جنوب إفريقيا لديه برنامج مشابه لبرنامج التفاعل القيادي المنتظم مع السلطة التشريعية لتشجيع كمية الحركة المطلوبة من أجل الوصول إلى إدارة مالية وأداء سليم، وبالتالي إشمال كل من يمكن أن يكون له أثر على اتخاذ تدابير تصحيحية وتطبيق ممارسات حسنة ومستدامة.

### • الدعم والتشاور على مستوى رابطة لجان الحسابات العامة

على أساس الموازنة بين تفويض جهاز أعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة ودور ووظائف لجنة حسابات عامة فقد دخل الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة في جنوب إفريقيا ولجان الحسابات العامة لسلطاتنا التشريعية الوطنية والإقليمية في مذكرة اتفاقية لأغراض التعاون الاستراتيجي. تدعم رابطة لجان الحسابات العامة والجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة بعضها البعض في استخدام فرص التعاون فيما يتعلق بجميع المنصات المتاحة لهم من أجل تقوية الإدارة المالية والرقابة والمساءلة والحوكمة.

لهذا الغرض تكرّم الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة بتقديم الدعم في خدمات الأمانة لرابطة لجان الحسابات العامة، ويُقدّم مثل هذا الدعم لمنظمة الجماعة الإنمائية للجان الحسابات العامة للجنوب الإفريقي من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة في تنزانيا.

### • خاتمة

لقد تمّ وضع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على نحو فريد لتتعاون مع أصحاب مصلحة متنوعين لصالح عالم تتم إدارته على نحو أفضل. ليس لدي أي شك أن التعاون بين السلطات التشريعية والأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة هو أحد أهم العلاقات القيّمة والتي تعود بالمنفعة على دعم الحوكمة الرشيدة في جميع أنحاء العالم، وأنا على يقين بأن هذه الندوة ستساعد في إعطاء فكرة عن كيفية القدرة على تعزيز هذه العلاقة وكذلك علاقات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة مع أصحاب مصلحة آخرين بما يصب في مصلحة تحسين المساءلة والحكم الديمقراطي.

Presentation by Jacek Jezierski, President of the Supreme Audit Office of  
Poland

22nd UN/INTOSAI Symposium, 5-6 March 2013

*Assuring positive impact as the main challenge for SAIs*

Ladies and Gentlemen,

It is an honour for me to participate in this Symposium on risks and opportunities of audit and counselling by SAIs. I would like to thank the organisers for inviting me to take part and take the floor during this conference. I would also like to thank our hosts, colleagues from the Austrian Court of Audit, especially from the INTOSAI Secretariat, for organising this event in such a smooth and effective way.

The theme of this session is dedicated to “challenges of SAIs regarding sustainable and efficient ways to communicate their audit findings and recommendations”.

The notion I would like to put in the centre of my presentation is assuring impact. Why that? I believe that the sense of having a Supreme Audit Institution in a given country, in fact of having any public institution, is to assure positive impact by such an institution on the functioning of the state in general, and in particular on the functioning of public services. This is a great opportunity and a great challenge. The serious risk is that sometimes we may end up having a Supreme Audit Institution producing brilliant recommendations but not listened to at all. I do believe this is not at all the case in Poland, however it does not mean we take the opportunity of having impact as much as we could.

How to assure that impact when a distinctive feature of a Supreme Audit Institution is not being directly part of processes? We keep our distance, we want to be objective, we may not be involved in implementing policies or in doing politics, all this to stay credible as an independent auditor. How to assure that impact?... In the first place by keeping in mind that Supreme Audit Institutions not being a policy maker, are still the owners of the responsibility for the states. One of co-owners to be precise, together with all the other authorities.

So, how to assure that impact then, when you are so much aside?

How do we tackle this in the Polish SAI?

A few years ago we held a serious and stormy debate in my SAI. We were worried that we did not have as much impact as we would like to have. We believed we were doing good audits, reaching at appropriate conclusions, giving bright recommendations, but the impact we had did not make us feel enough happy and comfortable. We had to admit our reports were not very much read, although there was so much professional and valuable knowledge in them...

We concluded we had to do something about it as we wanted to end the frustration that we were not as useful as we felt we should be and would like to be.

We decided that the first reason for not being listened to as much as we wanted was not what we were saying, it was rather how we were saying this. We simply decided we needed modern communication.

In the SAI we have two main channels of external communication: the first one is that with our auditees, with the public administration, more procedural one, more formal one, and the other one is with the public and the Parliament. In both those channels a few years ago we were “traditionalists”, which means that we exchanged many formal and usually very long letters and reports with our auditees, we wrote, they responded , we asked, they explained etc., we published wise and technical reports that we printed or put on the website. Once a month we would have a press conference, and once a year I would present our annual report to the Parliament. We really wanted to share what we knew. But somehow we felt we could share better.

So what we changed? First of all we changed our thinking.

We realized that communication is a two-way process: to inform effectively, it is not enough to inform, you have also to assure the genuine feedback from your interlocutors, whoever they are: the audited minister, director general of a central office, Members of the Parliament or citizens themselves.

At present we live in the information society, and so communication has become an issue of vital importance, also for SAls, whose task is to provide citizens with information on the condition of their states. However, the point is not just to inform citizens, by saying “Your money is spent well. Full stop”. SAls need to cooperate with citizens. And in order to cooperate successfully, we must communicate effectively. And such communication is possible if, and only if, it is a two-way process, as its key aspect is feedback.

Communication between public institutions and the society makes one of the pillars of democracy. Citizens who jointly govern the state must be informed in order to take informed decisions. A civil society are not the inhabitants of a state ruled by officials. It is a civil society who rules the state, through its officials. Information on the results of our audits, and information on our functioning, is just a small package of data that a civil society needs to take decisions. Officials' task is to execute these decisions, auditors are to check how officials do their job, while the society is to govern the state, and so it needs information. And it is our duty, and our privilege, to provide this information. We want to reach the public opinion, because we feel co-responsible for the state. After publication of information on our findings, we should expect a reaction. It can vary: these may be coverage in the media, TV, internet, it may be letters from citizens, MPs, NGOs, it may be complaints, or results of opinion polls. Whatever its form, feedback is a must. We will know then, what effect our information has, we can explain things, and prevent misinterpretations. Comments and questions received as feedback are both a gift and a challenge. They can inspire, show areas which should be audited – which are close to our citizens and their problems. And then we really participate in the communication process which goes two ways.

But this is just one part of the story. As I have said before, the other of the two main channels of external communication are our auditees. Our auditees means above all government, guys who plan, design and implement policies. It is only through their work that we can have real impact on how our states are run and how they function. To have that impact is our basic role in fact, you will all agree with this.

In my SAI we have recently been subject to a peer review, carried out by colleagues from Denmark, Austria, Lithuania and the Netherlands. A peer review is always a very good opportunity for debate, both debate with peers doing the review, as well as with your colleagues inside the organisation. That recent peer review, a very good one... - I can see Henrik Berg Rasmussen from Denmark, who was the leader of that project. Henrik, thanks again for your brilliant job – ...so that peer review evoked also a discussion on how we communicate with our auditees and how we could improve that.

If we want to have impact in a democratic state, we need to make our auditees co-owners of the audit process. If we somehow manage to make auditees identify, at least to some extent, with our audit results, they will be far more eager to take our recommendations as common ideas, and will be far more eager to implement them. It is in fact nothing new, it is a well-known management rule, this is psychology. People need to have the sense of ownership if they are to be truly involved.

We can try to involve auditees in the audit right from the start, when you start your preparations for the audit, at the audit programme stage. Why not involve your auditees in the risk analysis? Discussions with the auditees would provide a better basis for SAIs to identify the most important risks at an early stage of the audit and SAI may get access to more information, and for sure to more information at an earlier stage.

In the Polish SAI every year we carry out a huge project called the analysis of the state budget execution. The report from that audit is presented to the plenary session of the Parliament and is the most recognizable product delivered by my SAI. Most of central ministries and offices are covered by that audit directly, I mean they have an audit team working every year at their premises and their budget audited. And for this audit we have decided to make our assessment criteria fully transparent and public. We have simply put them on our website. It may seem quite an obvious thing to do, however, believe me, that a few years ago such a document was considered in my institution as in fact confidential.

But this is true only for part of our work. For other audits we are considering at the moment how to involve more our auditees in the audit process at its all stages.

Now let me move from the programming and implementation stages of the audit process to the final stage that is to reporting. As I have already told you, a few years ago in my SAI we adopted a new communication strategy. Its main idea was to get through with our message. If we produce a report, a piece of news, a presentation: we have decided that we do want our products to reach addressees. We have made a major shift in our communication with the public, with the citizens. However, we have also taken some steps to make our reports better, to get them read and be understood.

It concerned the volume of the reports, the language and the layout, the style. It applied especially to the very final report, which is published and addressed as much to auditees as to the Parliament and the public - as in Poland we have a multi-stage reporting process, before it comprised three stages, now it has been reduced to two. So of course our major focus was on the final product that is published and hopefully read by auditees, the public, journalist, academics, students etc. And these reports have improved greatly. They are now much more concise, easier and more pleasant to read, more accessible.

Why is it in my opinion so important to have reports which are not only true, objective, full, but also reader-friendly? As we do want to have impact, as I have said before.

Improving the readability of reports will help NIK to ensure that its messages get across to its stakeholders than the auditees.

Then, if we come back to the notion of having impact on public policies and their implementation, you must also treat your reports as a learning tool for the administration. If we do our best for our reports to be read, and if they are read more, it creates an opportunity to treat the reports as a platform for disseminating good practices. Traditionally, auditing is focused on finding errors and irregularities and less on identifying positive examples and good practice. However, it is considered good practice for SAIs to focus also on examples of good practice found during the audit. Focusing on good practice among auditees promotes positive changes and provides benchmarks against which auditees can measure themselves.

And finally, when speaking about having impact, I may not fail to mention the follow-up on audit results and recommendations

International standards require that SAIs follow up on whether or not the auditee has carried out measures based on the results and recommendations of previous audits. Such follow-up on previous results

should be conducted in a structured manner, so that it can provide a comprehensive and full picture of the SAI's impact.

The follow-up procedure differs from SAI to SAI and some SAIs have a legal obligation to follow-up after each audit. In Poland, according to the Act on NIK, our auditees, when they have received our audit report, are required to describe the measures that will be taken in response to the audit. However, NIK does not systematically check whether the measures described are implemented.

We have implemented a follow-up procedure as each new audit always includes a status on the implementation of previous recommendations and in our big project, in the audit of the state budget execution, we always ask our auditee to present the measures that have been taken in relation to previous audit results and recommendations. However, not all our audits are covered by this procedure and we are not in a position to fully report to the Parliament on whether or not the administration takes action on the audit findings and implements our recommendations. This is undoubtedly a challenge for the future, to establish a system of procedures and good practices that will give us a more or less full picture of how our audits are followed up, which will let us know what is the size and quality of the impact we have, which is the key word of this presentation of mine.

In my opinion, whether we deal with auditing or counselling, we should stick to the idea of impact we want to have. We should treat communication and reporting as tools for assuring that impact. And we need good follow-up system to be sure that the impact we provide is value for money.

Thank you very much.



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions des ISC de contrôle et de conseil :

Risques et opportunités, ainsi que les possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

تحديات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بشأن طرق فعالة ومستدامة لنقل نتائج العمليات الرقابية والتوصيات

التقرير الأساسي | PONENCIA BASE | GRUNDLAGENPAPIER | RAPPORT DE BASE | BASIC PAPER

من إعداد | elaborado por | verfasst von | préparé par | prepared by

الولايات المتحدة الأمريكية / USA

## ملخص عرض

دكتور الفلسفة / تيموثي ب. بولينغ

رئيس إدارة الجودة

مكتب الرقابة المالية والمحاسبة العام في الولايات المتحدة

الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 مارس / آذار 2013

فيينا، النمسا

## مقدمة

تقدم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة مساهمات هامة لمجتمعاتها من خلال جلب المساءلة والنزاهة والشفافية للحكومة، وتبلغ هذه المساهمات ذروتها عندما تكون الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة قادرة على نقل نتائج أعمالها للمواطنين ولأصحاب المصلحة الآخرين، ففي عالمنا الحالي تستحوذ الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على عدد وفير من قنوات التواصل. ومن أجل المساعدة في رفع مستوى التواصل إلى حده الأقصى فقد أنتجت مجموعة العمل حول قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لدى المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإننتوساي) دليلاً يستخدم من الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة وهو متوفر حالياً ضمن مجتمع الإننتوساي كمسودة عرض<sup>1</sup>. ويصف هذا الدليل القنوات المختلفة التي تتواصل وتتفاعل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من خلالها مع المواطنين وأصحاب المصالح، ويستخلص الدليل من سياسة التواصل لدى الإننتوساي توصيات ندوة فيينا للأمم المتحدة والإننتوساي المنعقدة في حزيران/يونيو 2011 وممارسات التواصل الخارجية لأعضاء الإننتوساي، ويركز على مبادئ الاتصال الأساسية وعلى استخدام الآليات والأدوات للاتصال الخارجي بما في ذلك نهج تعزيز التفاعل البناء مع المواطنين.

أثناء إعداد هذا الدليل كان أعضاء مجموعة العمل حول قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة منتهيين إلى أن الاتصال والتفاعل مع المواطنين من شأنه أن يتخذ أشكالاً عديدة، ونتيجة لذلك فقد تم الإشارة من خلال هذا الدليل إلى آليات وأدوات ونهج متنوعة بالإضافة إلى إشارة مقتضية إلى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة التي كانت قد طبقت بعضاً من هذه الأدوات، ولا ينصب التركيز فقط على أدوات الاتصال التقليدية كالوسائط المطبوعة وإنما أيضاً على التقنية الفعالة عبر الوسائط الاجتماعية والالكترونية الأخرى.

الغرض من هذا العرض هو مناقشة الأدوات والمبادئ الأساسية التي يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة توظيفها لتحقيق تحديات الاتصال مع جمهورها المختلف بطريقة فعالة ومستدامة، ويهدف العرض إلى وصف مسودة عرض الجدول الزمني ويُقصد منه استنباط تعاليق ومقترحات بشأن المسودة.

## تحديات الاتصال التي تواجه الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

تتنوع وتختلف التحديات التي تواجهها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في الاتصال مع مواطنيها وأصحاب المصلحة الآخرين. في المرتبة الأولى يأتي التنوع الهائل الذي غالباً ما تتمتع به الجماهير التي على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تتواصل معها، فعلى سبيل المثال يتوجب على معظم الأجهزة الرقابية أن تتواصل مع البرلمان/المجالس التشريعية/المنظمات الحكومية/المجالس التنفيذية/الوكالات، والهيئات الرقابية، ووسائل الإعلام، والمجموعات ذات الاهتمامات الخاصة، وشركاء التنمية، والشارع العام/المواطنين، والأكاديميين، والمنظمات السياسية العامة، ومجالس الإعداد النموذجي والمهني، وبهذا فيمكن للاحتياجات المطلوبة لتحقيق كل من أهداف التواصل هذه أن تكون متباينة جداً، والمثال الجدير بالذكر هنا هو أن مستوى التفاصيل والتطور التقني وملاءمة طريقة العرض أمام أفراد الشارع العام والمشرعين والأكاديميين قد يتطلب ثلاثة من المناهج المختلفة والمنقاة بعناية خاصة.

1 نقل وتعزيز قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة: دليل خاص بالإننتوساي.

وفي المرتبة الثانية تدرج الأفضليات الواسعة الاختلاف للجماهير المتنوعة التي يمكن تحوذها تجاه قنوات الاتصال المستخدمة. فعلى سبيل المثال فإن المجموعات الديموغرافية المدنية والأكثر شباباً من الممكن التواصل معها بشكل كبير عن طريق وسائل الإتصال الاجتماعية مثل الفيسبوك والتويتر، بينما قد تحتاج المجتمعات النائية للإعتماد أكثر على وسائل التواصل المطبوعة واللقاءات المفتوحة العامة وبرامج البث الإذاعي.

ثالثاً، قد تواجه الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة التي تتواجد في بلدان ناطقة بلغات متعددة في الاستخدام اليومي مسائل ترجمة واختلاف في الثقافة التي من شأنها جعل التواصل أكثر تعقيداً وبالتالي خلق احتياج إلى موارد إضافية.

رابعاً، قد تستحوذ الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بحد ذاتها مداخيل/مصادر محدودة للاتصال، فعلى سبيل المثال ليس بحوذة كافة الأجهزة الرقابية القدر نفسه من التقنية المتقدمة في أجهزة الحواسيب وأدوات الاتصال المسموع والمرئي.

### مبادئ الاتصال الأساسية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

الآن وبعد التعريف عن هذه التحديات فإنه من المهم فهم المبادئ الأساسية للاتصال. بشكل عام، فقد وجدت الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أنها طريقة جيدة أن يتم ممارسة دعم الاتصال المستمر والجاري بالاتجاهين مع المواطنين وأصحاب مصالح آخرين بحيث تنطوي على الانفتاح والشفافية، وتشكل هذا الهدف المناسب زمنياً والواضح والمتاح في القنوات والصيغ ووسائل الإعلام المستخدمة عادةً من قبل المواطنين وأصحاب المصلحة الآخرين. ويمكن عرض هذا الالتزام بالشفافية والاتصال الواضح من قبل قيادة الجهاز الرقابي من خلال تطوير إستراتيجية للتواصل التي: (1) تتبنى رؤية واضحة للتواصل الفعال، (2) تحدد الآليات والأدوات والنهج المناسبة لهذا التواصل، (3) تعدّ عمليات تضمن من خلالها هذه النهج وتكون قابلة للتطبيق الملائم والفعال في الوقتين الراهن والمستقبلي.

في سبيل الاستفادة من القنوات والوسائط المختلفة في مجال الاتصال فإنه بالإمكان إعادة توظيف وإعادة تعبئة نفس المعلومات في وسائل إعلامية وبصيغ مختلفة بحيث تحقق احتياجات المستخدمين على اختلاف تنوعهم كالمواطنين، ووسائل الإعلام، والمنظمات السياسية العامة، وغيرها. ومع ذلك فإن عمليات ضمان الجودة التي تدير أعمال الرقابة الأساسية تبقى ذاتها، وبغض النظر عن المتلقي المقصود فيجب إيصال الرسالة بلغة واضحة ومحتوى متناغم.

ويمكن تعزيز وضوح وتناغم الرسالة عن طريق إنشاء خطوط واضحة للمسؤولية واتخاذ إجراءات مقبولة من أجل الاتصال من جانب الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وأما الأفراد المرخص لهم بإيصال الرسائل الأساسية فعليهم بدورهم أيضاً تلقي التدريب المناسب سواء كان تدريباً متعلقاً بتقديم البيانات الرسمية إلى السلطات التنفيذية أو التشريعية، أم كان متعلقاً بتقديم الإحاطات بالعلم لوسائل الإعلام أو المواطنين. والأمر الذي يساعد على استراتيجية ناجحة للاتصال هو الالتزام بـ "مبدأ الصوت الواحد"، مما يعني وجوب عدم تواجد أي التباسات أو تناقضات في رسائل المؤسسة بغض النظر عن من يكون الناطق باسمها.

لا ينبغي أن يكون الاتصال قناة أحادية الاتجاه وإنما ينبغي أن يشمل جميع الأطراف في حوار مشترك. إن الاتصالات من جانب الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة يمكن أن تكون موجهة إلى أصناف مختلفة من الجماهير انطلاقاً من الجمهور الأكبر من المواطنين ووسائل الإعلام الإخبارية وصولاً إلى الجماهير المستهدفة والأكثر تخصصاً كالسلطات الحكومية والهيئات

الدولية وغير الحكومية الخاصة. بالإضافة إلى ذلك، فعلى الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة إيجاد طرق لتلقي المعلومات وكذلك لتقديم المعلومات، فمن خلال قناة مفتوحة للاتصال يمكن للجهاز الرقابي أن يعزز نوعية الجودة والاستجابة لدى عمله الرقابي. يمكن للهيئات الخارجية أن تقدم المعلومات التي من شأنها أن تساعد الجهاز الرقابي في تحديد مواضيع الرقابة وفي الجزم ما إذا كانت التوصيات المقترحة من قبل الجهاز الرقابي قد تم تطبيقها. وبهدف الوصول إلى حوار فعال فإنه من اللازم وضع أسس الثقة والاحترام المتبادل والحفاظ عليها بين المرسل والمتلقي، فمن المهم أن يقوم الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة بتحسين مصداقيته المتعلقة بنتائج عملياته الرقابية في اتصالاته مع جماهيره المتعددة.

وأخيراً، فإنه من المهم إدراك حقيقة حتمية التغيير، وخصوصاً في عالم التقنية، فمن الممكن بناء الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة لجسور التواصل مع أصحاب المصلحة عن طريق استخدام آليات وأدوات متنوعة، ولكن يمكن لهذه الأدوات أن تتغير بشكل سريع مع تقدم التقنية. ولهذا فإنه يتحتم على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة ضمان حفاظها على الوعي والقدرة من أجل الاستجابة لهذه التطورات من أجل التأكد من وصولها إلى أصحاب المصلحة.

### آليات وأدوات الإتصال مع المواطنين وأصحاب المصلحة الآخرين

إنّ إحدى أهم طرق تعزيز قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة هي نشر وتوزيع تقارير العمليات الرقابية في أوقات محددة وبأساليب يسهل الوصول إليها. ويمكن للتقارير أن تُنشر و/أو أن تُوزع بطرق مختلفة، بما في ذلك الطرق التالية: الإدلاء بالشهادة في جلسات المحاكم أمام المجالس التشريعية وغيرها من المنتديات المناسبة لأصحاب المصالح ريعي المستوى، والتقارير الإلكترونية المنشورة على المواقع الإلكترونية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والتي يمكن أن تتضمن وسائل إعلام تفاعلية مثل الصور والأفلام المرئية والإذاعية، والتقارير الورقية المطبوعة والموزعة على المجالس التشريعية والهيئات الرقابية ومصادر الوسائل الإعلامية والمواطنين (بما فيها المكتبات العامة ومكاتب الأجهزة الرقابية)، فهذه الطريقة قد تكون مناسبة خصوصاً عند عدم حوذة العديد من المواطنين على مداخل سهلة إلى تقنية المعلومات.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هناك العديد من الطرق للإعلان عن نتائج تقارير رقابية جديدة وتوزيع محتواها في صيغيسيرة الاستخدام، فعلى سبيل المثال، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تتناول وسائل متنوعة (بما يتناسب مع البيئة المحيطة واحتراز الوقيات الملائمة لتجنب سوء الاستخدام)، كالأمثلة التالية:

- (أ) نشر إشعارات على المواقع الإلكترونية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة،
- (ب) إرسال البريد الإلكتروني إلى قوائم التوزيع لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لتنبية المستخدمين عن وجود منتوجات جديدة،
- (ج) نشر الفيديوهات على اليوتيوب بما فيها فيديوهات إدلاء ممثلي الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة بشهاداتهم أمام المجالس التشريعية،
- (د) نشر البودكاست (البث الإلكتروني) على أي تيونز / iTunes (والمتوفر على تلقيمات ال آر إس إس) كالمقابلات المسجلة للمديرين التنفيذيين للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أثناء مناقشتهم لمنتوجاتهم الحديثة.

(هـ) تحديث صفحات الفيسبوك أو وسائل التواصل الإجتماعى الأخرى الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة من خلال تقديم معلومات عن المنتجات الجديدة والتوصيات المفتوحة والنتائج الرقابية سواء المالية أم غيرها،

(و) إرسال الرسائل عن طريق تلقيمات تويتر للفت نظر المسؤولين التنفيذيين والتشريعيين والمواطنين والأكاديميين وغيرهم إلى منشورات عن منتجات جديدة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة،

(ز) نشر الرسومات والصور المرئية للتقارير على فليكر (Flickr) أو على سلايدشير (SlideShare)،

(ح) استخدام رموز مربع الاستجابة السريع (QR)، وبرنامج مشاركة الأدوات (sharing widgets)، وتطبيقات الهواتف النقالة وذلك بهدف إتاحة الفرصة أما المستخدمين للوصول إلى المواقع الإلكترونية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة ومنتجاتها،

(ط) إجراء المحادثات الإلكترونية والمشاركة في المدونات عبر الإنترنت مع المديرين التنفيذيين للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة عن مواضيع متعلقة بمنتجات صادرة حديثاً، وقضايا راهنة، وغيرها،

(ك) ظهور المديرين التنفيذيين لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على البرامج التلفزيونية و/أو الإذاعية (بما في ذلك المشاركة في المناقشات الأكاديمية/العامة)،

(ل) إجراء مقابلات مع المديرين التنفيذيين للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من قبل الصحف اليومية أو المطبوعات الصحفية الأخرى،

(م) إجراء محاضرات استعراضية مبسطة عن التقارير الرقابية التنقيية المصممة لهدف الوصول إلى الجمهور العام،

(ن) نقاط نشر عامة في مواقع المقرات الرسمية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة مثل شاشات تنصب في مداخل أبنية مؤسسات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وتعمل باللمس التفاعلي فتزود مستخدميها بالأخبار ومواد تكون محط اهتماماتهم بما يتعلق بالأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

وكما تم الإشارة أعلاه، فمن الممكن استعمال الآليات والأدوات المختلفة في مراحل مختلفة من عملية الرقابة المالية، حيث يمكن لتويتر، على سبيل المثال، أن يكون شديد الفعالية عند الرغبة بلفت انتباه المواطنين وأصحاب المصلحة الآخرين إلى تقارير أو منتجات صادرة حديثاً، بينما يمكن الاستفادة من استطلاعات الرأي الإلكترونية أثناء مرحلة التطبيق للرقابة المالية، كما توفر الآليات والأدوات المختلفة مستويات متفاوتة من المعلومات والتحليلات التي تلئم الجماهير على تنوعهم. فعلى سبيل المثال، يمكن للبودكاست (البث الإلكتروني) أن يقدم ملخصاً عالي المستوى من أجل تناول سريع وسهل لرسالة التقرير، في حين تقدم التقارير الإلكترونية في وسائل الإعلام التفاعلية فرصة للقارئ بالتعمق في الموضوع بقدر ما يرغب. ويبقى الأساس هو التواصل مع المواطنين وأصحاب المصلحة الآخرين على نحو من شأنه أن يسمح لهم بالوصول إلى المحتوى المنتج من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة من خلال طرق متنوعة يمكنها سد احتياجات المستخدم بالطريقة المثلى. بالإضافة إلى ذلك، فإنه ينبغي الأخذ بعين الاعتبار لكيفية تمكن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من التواصل مع المناطق الريفية والنائية وتغلبها على العوائق اللغوية الموجودة.

### الآليات والأدوات لتعزيز مساهمات أصحاب المصلحة في عملية الرقابة المالية

على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تتخذ خطوات للتفاعل مع أصحاب المصلحة الرئيسيين من أجل الدعم وأن تكون إيجابية مع مساهمات أصحاب المصلحة في عملية الرقابة المالية، ويمكن لهذه الخطوات أن تتخذ أشكالاً مختلفة، بما فيها:

أ) خلق أطر عمل تبين كيفية تلقي الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة للمعلومات/المدخلات الواردة من المواطنين، وكيفية استخدام هذه المعلومات، وكيفية تزويد الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة المواطنين بالتغذية الراجعة لإعطائهم الشفافية عن كيفية مخاطبة اهتماماتهم، ويمكن لأطر العمل أن تتضمن الطرق في حين يمكن للمواطنين أن: (1) يرفعوا بتقارير عن الاحتيال والهدر وسوء الاستعمال، مثل "خدمات اتصالات الطوارئ" (Hotlines) والطرق الأخرى التي يمكن للمواطنين من خلالها تحديد المواضيع المحتملة من أجل إجراء تحقيقات ورقابات دون التعريف بأنفسهم، (2) يقدموا اقتراحات مواضيع بشأن الرقابة المالية من أجل دراستها، (3) يتشجعوا على المشاركة في مهام الرقابة عند المواءمة، (4) تتألم الفرصة بمتابعة الاستجابة لأسئلتهم ومقترحاتهم وكيفية معالجتها. وباختصار، يمكن لأسئلة المواطنين واقتراحاتهم أن تؤثر على تقييم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لمواضيع معينة، أو على إدراجها في الخطط التشغيلية السنوية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أو على آليات الشفافية الأخرى، ومن أجل مساهمة المواطنين في عمليات الرقابة المالية حيثما تناسب، ومن أجل تقديم أجوبة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة المتعلقة بالترتيب النهائي للأسئلة/المقترحات إلى المواطنين الذين طلبوا ذلك. وعلى أي حال، فإنه من المهم ملاحظة أنه بالرغم من إمكانية لعب المواطنين دور ملائم في عملية الرقابة المالية، إلا أن التحليلات والاستنتاجات المرتكزة على التحليل تبقى مسؤولية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

ب) إجراء دورات تدريبية ونشر مواد إرشادية متعلقة بالعمليات الرقابية للهيئات الحكومية الأخرى وللطاقم التشريعي ولوسائل الإعلام الإخبارية ولمجموعات محتملة من المواطنين المهتمين، ويمكن لهذا أن يشمل أيضاً إتاحة فرص إقامة "يوم الباب المفتوح" للسماح للمواطنين بزيارة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة وبتلقي الملخصات عن مهام الأجهزة الرقابية ونتائج أعمالها.

ج) عقد لقاءات مفتوحة عامة في مقرات السلطات القضائية بهدف تجميع الآراء التي من شأنها أن تثير التزامات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة وتقديم المعلومات عن كيفية عمل الأجهزة الرقابية.

د) مقابلة المجموعات الأكثر أهمية من المواطنين لتحقيق غرض دقيق هو تشجيع المواطنين على تقديم المعلومات والبيانات من أجل إجراء عمليات رقابية معينة.

هـ) طلب التغذية الراجعة من المواطنين بشأن قضايا موضوعية تحت الدراسة لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أو من أجل تحديد مدى فائدة عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالنسبة للمواطنين من خلال استطلاعات الرأي المنشورة على الموقع الإلكتروني للأجهزة الرقابية (أنظر المبدأ التوجيهي للمطلب الأساسي رقم 13 من اتفاقات جوهانسبرغ).

و) إجراء مشاريع رقابية مشتركة/تشاركية مع منظمات غير مرتبطة بالأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (إن ناسب الأمر).

ز) طلب التغذية الراجعة التشريعية (إما عن طريق الحديث الشخصي المباشر أو عن طريق استطلاعات الرأي) من أجل تحديد مدى فائدة عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالنسبة للمشروعين.

ح) الإدلاء بالشهادة أمام المجالس التشريعية على النتائج أعمال الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من أجل التعريف عن عمليات الإشراف وتخصيص الأموال وصياغة التشريع.

من أجل الحفاظ على اهتمام أصحاب المصلحة ومساهماتهم في مثل هذه التفاعلات فإنه يقع على عاتق الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تضمن قدر استطاعتها أن يكون الغرض من هذه التفاعلات مرسوماً بشكل واضح ومنقولاً مسبقاً بحيث يتمكن أصحاب المصلحة الخارجيون ذوو الصلة من التهيؤ للإدلاء بمداخلاتهم. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أيضاً أن تنشر تقارير (حيثما لاءم) تصف من خلالها كيف استخدمت المداخلات المقدمة من قبل أصحاب المصلحة الخارجيين في الجدول الزمني للرقابة.

### قياس الأداء

قد تتيح العديد من الآليات والأدوات والطرق الوارد ذكرها أعلاه الفرصة أيضاً لقياس نجاح هذه الجهود، فعلى سبيل المثال، إذا ما جرى ذلك بطريقة سليمة منهجياً فإنه بإمكان استطلاعات الرأي المتعلقة بالمستخدمين بمجموعات العمل الأكثر أهمية وكذلك الهيئات الرقابية المالية والمجالس التشريعية تقديم تغذية راجعة ذات أهمية عن القيمة والفوائد الواردة بشأن عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة. وإن تمت إدارة وتسجيل هذا النوع من قياس الأداء في الوقت المناسب، فإن من شأنه أن يقدم معلومات قيمة وكذلك أن يخدم بوصفه قاعدة لدعم فرص الاتصال.



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

التقرير الأصلي | BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

من تقديم | elaborado por | verfasst von | préparé par | prepared by

مبادرة الإنتوساي للتنمية / IDI

الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي، فيينا، 5 - 7 مارس / آذار 2013

### إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

من تقديم: مبادرة الإنتوساي للتنمية

المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة رقم 10 (ISSAI X): قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة – تخلق تغييراً في حياة المواطنين يؤكد على دور الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في تعزيز المساءلة والفعالية والشفافية للحكومة والهيئات العامة، كما يؤكد بذلك على مبدأ إعلان ليما بأن استقلالية وحسن أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تشكل جزءاً مهماً من دورة المساءلة، حيث أنها تقوم بالنيابة عن المواطنين بتدقيق الإدارة التنفيذية للأموال العامة بشكل موضوعي. يُعنى المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة رقم 10 (ISSAI X) بتقديم النصح للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة حول ما يمكنها اتخاذه من إجراءات وحول كيفية وجوب تصرفها لتكون على صلة وطيدة بالمجتمع قدر الإمكان، كما يشجع المعيار الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أيضاً على إيصال قيمتها وفوائدها إلى أصحاب المصلحة.

لكي تتمكن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من العمل كجهة رقابية على استخدام الأموال العامة وبالتالي إحداث تغيير في حياة المواطنين، فلا بدّ لها أن تظهر بشكل موضوعي على أنها ذات مصداقية وجديرة بالثقة، ولهذا يجب أن ترقى بنفسها إلى معايير عالية وتصبح مثلاً يُحتذى به، حيث أنّ العمل على تنمية إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة نشأ من هذه الفكرة. في جوهانسبرغ عام 2010، اعتمدت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإنتوساي) معايير دولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة. كما دعت اتفاقيات جوهانسبرغ الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أيضاً إلى إجراء التقييمات وتقديم التقارير العلنية عن أدائها. كلف مؤتمر الإنتوساي الـ 20 مجموعة العمل على قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بإعداد إطار للتقييم الموضوعي لأداء وقدرات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة إزاء المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية، وكذلك إعداد إطار للاتصال والارتقاء بقيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وآخر لترسيخ الممارسات الحسنة للإنتوساي، حيث يتم ذلك أيضاً بالطبع مع مراعاة الإطار الشرعي والتفويض الخاص بالأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة. إن تنفيذ تقييم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة سوف يعمل على تزويد هذه الأجهزة بقاعدة أساسية صلبة تعمل على إيصال قيمتها وفوائدها إلى المجتمع كما ستساعد على تحديد مواطن القوة ومواطن الضعف.

إنّ إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة هو حالياً في مرحلة الإعداد وقد تمّ مؤخراً نشر وتعميم أول مسودة كاختبار أولي للإطار في ثلاثة بلدان. كانت التعاميم مفيدة في إظهار مواطن قوة المسودة وكذلك في تحديد مجالات تحسينها. على أساس نتائج التعاميم والتعليقات الواردة من المشاورات الأولية فقد تقابل أعضاء

فريق العمل المعني بإعداد الإطار في يناير / كانون الثاني 2013 للعمل على تطوير مسودة عرض للإطار التي سيتم تقديمها في مؤتمر الإنكوساي الـ 21 في الصين في وقت لاحق من هذا العام، حيث ستخضع لاستشارات عالمية وستعمم في مجموعة من البلدان خلال الفترة 2013-2015 للتأكد من إمكانية تطبيقها في كافة أنحاء العالم. أما الوثيقة الختامية فسيتم تقديمها عندئذٍ لإقرارها في مؤتمر الإنكوساي الذي سيعقد في عام 2016.

يعمل إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على قياس الأداء النسبي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من خلال مؤشرات في سبعة ميادين، وبالتالي فإن الروابط بين هذه الميادين والعوامل الخارجية مثل محيط البلد والاقتصاد السياسي، الذي قد يؤهل أو يعيق أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، يتم تحليلها في تقرير سردي عن الأداء، مما سيعطي صورة متكاملة على مستوى عالي عن أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة. أما بالنسبة لميادين الأداء السبعة فهي:

- (أ) أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، أي نتائج الرقابة المالية والتقارير السنوية،
- (ب) الاستقلالية والإطار القانوني،
- (ج) استراتيجية التطوير التنظيمية،
- (د) منهجية ومعايير الرقابة المالية،
- (هـ) هياكل الإدارة والدعم،
- (و) الموارد البشرية والقيادة،
- (ز) وأخيراً، التواصل وإدارة أصحاب المصلحة.

يُمكن أن يُستخدم إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من أجل التقييمات الذاتية أو الرقابات الدورية أو التقييمات الخارجية، وسيكون هذا الاستخدام تطويعاً وستقرّر الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بنفسها ما الذي ستفعله بالنتائج. من الميزات الهامة لإطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة هي أنه سوف يسمح بقياس التقدم في الأجهزة الرقابية على مر الزمن، مما سيساعد هذه الأجهزة على التعلم من خلال تجربتها وبالتالي على فهم وتحسين أدائها. إن تكرار التقييمات قد يكون مصدراً قيماً للمعلومات فيما إذا كان لدى مبادرات أداء التطوير التنظيمي التأثير المطلوب. كما يهدف إطار أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بما ينسجم مع أفكار وتفويض مجموعة العمل على قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة إلى إعطاء تقييم عن مدى تأثير عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على المجتمع والإدارة المالية العامة، أي بعبارة أخرى قيمتها وفوائدها. ويتم ذلك من خلال رصد التغيرات التي قد تكون تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة قد أدت إليها، ومن خلال تحليل ما إذا كانت البيئة الأوسع تقيّد أم تدعم تأثير عمل الأجهزة الرقابية.

يبدأ تدريب المقيمين المحتملين على استخدام إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في عام 2013 بالتوازي مع التعميم، ومن المتوقع أن تعمل الأمانة العامة لتعاون الإنتوساي مع المانحين على تقديم النصح والدعم بشأن التعميم.

وللمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى الموقع الإلكتروني [www.idi.no](http://www.idi.no).



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Enhancing SAIs' Effectiveness through  
Cooperation with the Legislature, Judiciary, and Executive

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

JAMAICA | جامايكا

## مجموعة العمل المعنية بقيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تعزيز فعالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة من خلال التعاون مع السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية

أدرك أعضاء المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإنتوساي) خلال مؤتمر الإنكوساي العشرين الذي تم انعقاده في جوهانسبرغ في جنوب إفريقيا في شهر نوفمبر / تشرين الثاني عام 2010 أن "الفعالية التي تؤدي من خلالها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة دورها في محاسبة الحكومات على استخدامها للمال العام لا يعتمد فقط على جودة عمل الأجهزة الرقابية، بل يعتمد أيضاً على مدى فعالية الشراكة مع وظائف مساءلة السلطات التشريعية والذراع التنفيذي للحكومة في الاستفادة من نتائج الرقابة المالية وسن التغيير".

يلخص إعلان ليما الهدف من الرقابة المالية، وينص بأن: "رقابة الأموال العمومية ليست هدفاً في حد ذاته، ولكنها عنصر ضروري في نظام يهدف إلى الكشف في الوقت المناسب عن كل مخالفة للمعايير المعمول بها، وعن كل مساس بمبادئ مشروعية الإدارة المالية وكفاءتها وفعاليتها واقتصادها في وقت مبكر حتى يمكن - في كل حالة من الحالات - اتخاذ الإجراءات التصحيحية، أو جعل الأطراف المسؤولة تقبل مسؤوليتها، أو الحصول على تعويضات، أو اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع اقتراف أعمال من هذا القبيل أو على الأقل جعل مثل هذا الاقتراف أكثر صعوبة مستقبلاً".<sup>1</sup>

في الاجتماع الرابع لمجموعة عمل الإنتوساي المعنية بقيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (WGVBS) الذي عُقد في خليج مونتيفغو في جامايكا في الرابع والخامس من شهر أغسطس / آب عام 2011 تم تأسيس فريق العمل الرابع والذي يتضمن جامايكا (قائد الفريق) وكندا وفرنسا وناميبيا والبيرو.

كُلف الفريق بمسؤولية إعداد دليل توجيهي الذي سوف يعزّز "التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والسلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية الذي يركز على قدرة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على تعزيز المساءلة التي تؤدي إلى عقوبات إدارية و/أو تصحيحية".

لقد قمنا بإجراء بحث وإصدار استبيانات لتطوير توجيهات شاملة تتضمن أفضل الممارسات لنماذج محدّدة مع إيلاء اهتمام خاص لتفاعل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة مع أذرع الحكومة الثلاث.

تمّ توزيع الاستبيان الختامي إلى مجتمع الإنتوساي بأكمله في شهر مايو / أيار عام 2012، وتمّ استلام إجابات من 73 ممثلاً من الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة عن جميع نماذج الرقابة المالية للإنتوساي وعلى وجه التحديد نموذج ويستمنستر والنموذج القضائي/المحكمة ونموذج المجلس/المجمع وغيرها.

تُظهر مسوّد التوجيهات مجموعة من أفضل الممارسات التي جمعناها من خلال نتائج الاستبيان، وقد تمّ إعدادها بطريقة تعكس ممارسات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في شكل شامل. ومن الأهمية - عند إدراك العوائق التشريعية في بعض نماذج التشريعات ونماذج الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة - أنه ليس المقصود بالدليل التوجيهي أن يفرض على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة ولكن المقصود منه أن يُستخدم كدليل لتحسين الممارسات الحالية حيث يسمح التشريع أو كطموح حيث لا يسمح التشريع، فعلى الرغم من أن الدليل التوجيهي يأخذ جميع نماذج الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بعين الاعتبار إلا أنه غير مقسّم على هذا النحو، فبدلاً من ذلك تمّ تبويبه إلى المجالات الرئيسية الثلاثة للعلاقة مع السلطات وهي: السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية. لقد تمّ استخدام هذا التصنيف لأننا وجدنا أنه يمكن تطبيق توجيهات معينة إلى درجة كبيرة في جميع نماذج الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة. وعلى أي حال، فقد قمنا بتأهيل هذه التوجيهات حيثما تحققنا من عدم أهليتها لبعض نماذج الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة. وبشكل عام فإن الدليل التوجيهي يُحدّد ويُدرك العلاقة الرمزية للتعاون

<sup>1</sup> المعيار رقم 1 للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة - إعلان ليما، القسم الأول

والتواصل بين الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة وأذرع الحكومة الثلاثة. ومن المهم ملاحظة أن الدليل التوجيهي ليس مرهقاً ومن المرجح أن المسودة الحالية سوف يتم تعديلها وتحسينها بعد العرض والمراجعة.

### التعاون مع ذراع السلطة التشريعية للحكومة

يؤكد هذا الباب على ضرورة وجود علاقة متينة بين الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والسلطة التشريعية، ويحدد على وجه الخصوص حاجة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة إلى خلق آليات تواصل مناسبة لتسهيل العلاقات الودية، ويقترح أن الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة قد ترغب في إشراك السلطة التشريعية في تحديد أولويات الرقابة المالية، وإنشاء نقطة اتصال مركزية مثل موظف اتصال أو وحدة اتصال، وتحسين إمكانية الوصول إلى رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وعقد جلسات توعية للجمهور، بالإضافة إلى العمل على انتهاز استطلاعات الرأي للحصول على التغذية الراجعة.

### التعاون مع ذراع السلطة التنفيذية للحكومة

إن الجزء الأعظم من العلاقة مع السلطة التنفيذية موضح ومشروح في التوجيهات والمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (ISSAI)، وبالتالي فإن هذا الباب هو موجز يتعلق بالباقي. تُشجع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على إنشاء قنوات تواصل ملائمة وعقد جلسات توعية للجمهور لمناقشة الاتجاهات التاريخية والمخاطر ومسائل أخرى مرتبطة بالرقابة المالية. علاوة على ذلك فقد تم تحديد مسألة أن الاجتماع مع الموظفين المسؤولين من الحكومة من أجل مناقشة المخاوف والمنهجية والنظم المناسبة سيساعد أيضاً على توطيد العلاقات مع السلطة التشريعية بشكل أفضل.

### التعاون مع السلطة القضائية للحكومة

يحدد هذا الباب أفضل الممارسات للتعاون مع السلطة القضائية لتعزيز عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، ويُعتبر هذا مجالاً هاماً لأنه يعزز الآليات التي ستساعد الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والسلطة القضائية على إخضاع الموظفين المسؤولين للمساءلة عن أفعالهم. يؤكد الدليل التوجيهي على حاجة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والسلطة القضائية إلى التمتع بفهم مشترك لإجراءاتهم، وهذا من شأنه أن ينشئ علاقة تعاونية بين الطرفين، وقد يخدم في تعزيز النظم القائمة التي تهدف إلى إخضاع الموظفين المسؤولين للمساءلة. ومع ذلك فمن المسلم به أن بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة قد لا تتمتع بسلطة دستورية أو قانونية تسمح لها بالتفاعل مع السلطة القضائية، في هذه الحالة فإن الدليل التوجيهي الخاص مؤهل للإشارة إلى قابلية التطبيق حيث تسمح السلطة التشريعية بذلك.

### توجيهات عامة

تعتبر التوجيهات العامة هي القواعد الأساسية التي قد تتمنى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تأخذها بعين الاعتبار من أجل إنشاء صلة مع مختلف الأذرع الحكومية لضمان إنزال العقوبة المناسبة للموظفين المسؤولين عن الاقتراف. كما يتم التأكيد في هذا الباب على أنه يجب على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تُعين شخصاً أو وحدة للتواصل مع الأذرع المختلفة للحكومة.

### خاتمة

يعمل فريق العمل حالياً على إعداد مسودة التوجيهات التي سيتم تعميمها على المجتمع الأوسع للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بعد الانتهاء من إعدادها.



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

الحدود بين الرقابة المالية والاستشارة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة  
والرقابة المتزامنة / الداخلية

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

الإمارات العربية المتحدة | UNITED ARAB EMIRATES

## الحدود المحيطة بالرقابة الخارجية والداخلية من منظور دولة الإمارات العربية المتحدة

سعادة رئيس المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الإننتوساي)، أصحاب المعالي والسعادة، السيدات والسادة الكرام....السلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

إن الموضوع الذي سنناقشه هنا يتضمن الكثير من المسائل التي تواجهها أجهزة الرقابة المالية العليا في سعيها للوصول إلى المهنية وتلبية متطلبات المجتمع، ويسعدني أن استعرض عليكم أولاً دور الرقابة الخارجية على القطاع العام وعلاقتها بتقديم الاستشارة والنصح، ومن ثم سوف استعرض تقييمي الخاص بشأن الحدود المحيطة بكل من الرقابتين الداخلية والخارجية مع الأخذ بعين الاعتبار دور الرقابة سواءً المسبقة أو المتزامنة أو كليهما معاً، وفي هذا الشأن سوف أتناول التجارب المتعلقة ببيئة دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث لا يخفى على الكثير منكم التغييرات العديدة والهامة التي طرأت على المجتمع الإماراتي وعلى الحكومة الاتحادية بلا استثناء، والتي قطعنا على أثرها شوطاً كبيراً من التجارب، ومررنا خلالها بمراحل من التطور وصولاً إلى تطبيق أفضل الممارسات بالقدر الممكن.

بدايةً، بالنسبة لدور الرقابة الخارجية على القطاع العام فإنه وفقاً لمسودة إطار عمل المعيار الدولي رقم (ISSAI 100) الذي وصف الرقابة بشكل عام بأنها "عملية منهجية للحصول على أدلة الإثبات وتقييمها بموضوعية للتأكد مما إذا كان الواقع الفعلي أو المعلومات متوافقة مع المعايير المتعارف عليها" (الفقرة (20) من مسودة المعيار (ISSAI 100))، الأمر الذي يتطلب دراسة الشكل المناسب لعملية التواصل مع الجهات بما في ذلك تقديم "التقارير والآراء والاستنتاجات والتوصيات" (تابع: الفقرة (20)).

ويشير هذا الوصف بشكل واضح إلى حاجة الرقابة إلى إبداء رأي ما حول معايير معينة تم تقييمها، وللوصول إلى هذا الرأي فإن وضع المدقق الخارجي يجعله قادراً على تقديم تقييم نزيه وموضوعي بشأن ما إذا كانت إدارة الموارد العامة تتم بمسؤولية وبفاعلية من أجل تحقيق الأهداف المرجوة، وهذا بدوره يمكن الأجهزة العليا للرقابة من القيام بدور هام في مساعدة الجهات الحكومية على ترسيخ مبدأ المساءلة وتحقيق النزاهة وتطوير عملياتها، فضلاً عن غرس الثقة لدى المواطنين والسلطات المعنية في هذا الشأن. والجدير بالذكر أن هذه الثقة هي نتيجةً للأدوار الثلاثة التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة وهي: **الدور الرقابي**: ويعني التأكد من قيام الجهات الحكومية بالمهام المناطة بها على النحو الأمثل والعمل على كشف ومنع الفساد في القطاع العام، **الدور الاستشاري**: أي مساعدة صنّاع القرار من خلال تقييم البرامج والسياسات والعمليات الحكومية والنتائج المتعلقة بها بشكل مستقل، **الدور التحليلي**: ويتم من خلاله تحديد المؤشرات والتحديات المحتملة، ومع هذا فإنه لا يمكن أن تؤثر تلك الأدوار على مبدأ الحيادية بالرغم من أن ذلك يشكل صعوبة أمام المدقق الخارجي عند تحديد نوع النصح أو الاستشارة التي سيتم تقديمها للمعنيين.

ويعد الوعي الرقابي أمراً هاماً بالنسبة للجهة التي تقدم لها الاستشارة، حيث ينبغي عند تقديم تلك الاستشارة التأكيد على أن عملية الرقابة لم تشمل كافة عملياتها، وأن نتائج الرقابة مبنية على مجموعة من عينات تلك العمليات وما تم التوصل إليه من أحكام حولها، وعليه فإن تلك النتائج غير مطلقة بل مبنية على أدلة الإثبات ذات الصلة.

ولا يخفى على الجميع أن فهم حاجة السلطات المعنية ومعرفة توقعاتهم يستدعي أن يكون المدقق الخارجي على درجة عالية من المهنية والكفاءة، كما يتطلب وجود استراتيجية قوية من شأنها تعزيز مهام الأجهزة العليا للرقابة فيما يتعلق بتقديم المشورة.

وبالنظر إلى أسلوب التواصل المنصوص عليه في مسودة المعيار الدولي (ISSAI100) فإنه يمكن تقديم التوصيات في صورة إرشادات أو استشارات، وبناءً على ما يتمتع به المدقق الخارجي من خبرات فقد تتضمن هذه التوصيات تقديم الاستشارة الفنية في عدد من المسائل سواء المتعلقة بالحوكمة أو المساءلة أو الممارسات الأخلاقية أو برامج مكافحة الفساد على سبيل المثال، فضلاً عن تقييم مدى فعالية إدارة المخاطر وضوابط الرقابة الداخلية ومدى تطور نظم تقنية المعلومات، هذا بالإضافة إلى الجوانب الأخرى التي تؤثر على العمليات من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد. ومما لا شك فيه أن مثل هذه التوصيات تحقق قيمة مضافة وتقدم استشارات قيّمة، لذا ينبغي أن يتم إعداد تلك التوصيات بدقة عالية وعلى المدقق أن يراعي عدم الإخلال بمبدأ الاستقلالية والموضوعية عند قيامه بأعمال التدقيق، وبمعنى آخر ينبغي على المدققين الخارجيين تجنب إعادة التدقيق على نتائج أعمالهم، والجدير بالذكر أنه في بيئة العمل لدينا لا يعترض ديوان المحاسبة على السياسات وإنما يقوم بتقديم توصياته بشأن تنفيذ تلك السياسات والالتزام بها.

وتسهيلاً لهذه العملية قام ديواننا بإعداد أدلة لأفضل الممارسات في مجالات مختلفة مثل دور مجالس الإدارة ومنع الغش والاحتيال. إن هذه الأدلة لا تضع قواعد أو سياسات ملزمة، بل تضع إرشادات عامة حول الخصائص الهامة لدعم فعالية الحوكمة وضوابط الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر داخل الجهة، كما يمكن أن توفر هذه الأدلة أساساً للرقابة في إحدى الجهات في حال غياب اللوائح في جانب معين كالمشتريات مثلاً والتي لا تراعي قوانينها الجوانب المتعلقة بدراسة الجدوى، وفي مثل هذه الحالة قد توفر هذه الأدلة أساساً يمكن من خلاله القيام بعمليات التدقيق بفعالية أكبر.

وقد قام ديواننا خلال السنوات الثلاث الأخيرة باستخدام إطار عمل الحوكمة المؤسسية بشكل مستمر كأسلوب للرقابة على المال العام، وأعتقد بأن التوصيات والاستشارات التي تم تقديمها للجهات الخاضعة للتدقيق قد عملت على تحسين الفهم العام للحوكمة المؤسسية في بيئة دولة الإمارات .

وعند النظر إلى الحدود المحيطة بوظائف التدقيق الداخلي فإنه غالباً ما تكون هناك تحديات أخرى وتطورات مستمرة خاصة في العلاقة مع التدقيق الخارجي، فعلى سبيل المثال يتم حالياً النظر في تعديل معيار التدقيق المالي الذي يتعلق بالاعتماد على التدقيق الداخلي بحيث يراعى فيه إمكانية الاعتماد المباشر على التدقيق الداخلي وتوفير فرصة أكبر لتوثيق التعاون بين الرقابة الداخلية والخارجية.

وأعتقد أن موارد التدقيق قد تكون محدودة في الغالب، مما ينبغي السعي نحو الاستفادة بأقصى حد ممكن من تلك الموارد تحقيقاً للمصلحة العامة وبالتالي مصلحة المواطنين الذين نقوم على خدمتهم. لذا فإن تنظيم العلاقة بين التدقيق الداخلي والخارجي أمر بالغ الأهمية، وقد ساعد وجود لجان التدقيق ومتطلبات مسار التقارير في الجهات على زيادة وضوح هذه العلاقة في السنوات الأخيرة، وبما أن التمييز بين دور كل من الرقابتين الداخلية والخارجية قد لا يكون واضحاً فإنه من المهم ترسيخ مفهوم التدقيق الداخلي الذي يعرف بأنه " نشاط مستقل وموضوعي يضمن الجودة، ويهدف لتأدية خدمات التوكيد والأنشطة الاستشارية المختلفة وأنه أوجد لتحسين وإضافة قيمة للعمليات في الجهة. وهو يساعد الجهة في تحقيق أهدافها من خلال تطبيق أساليب آلية ومنضبطة من أجل تطوير وتقييم فعالية أنشطة إدارة المخاطر وضوابط الرقابة والحوكمة المؤسسية" [المعايير الدولية لأفضل الممارسة المهنية الصادرة من قبل جمعية المدققين الداخليين]

ويعتبر التدقيق الداخلي أداة لتحسين ضوابط الرقابة الداخلية في الجهة بشكل عام، حيث يساعد في توفير معلومات ذات جودة أعلى وبالتالي تعزيز مبدأى المساءلة والشفافية المطلوبين لأغراض إعداد التقارير الخارجية.

وإنني أرى من واقع تجربتي الخاصة أنه عندما يتعلق الأمر بتقديم الاستشارة فقد تصبح مهام التدقيق الداخلي والخارجي في الواقع ضحية نجاحها، فإذا لم يتم مراعاة الموضوعية بشكل ملائم يمكن للمشورة المقدمة في حينه أن تحول التدقيق وكأنه رقابة جودة، وهذه هي إحدى المخاطر التي يتم مواجهتها في الرقابة المسبقة والرقابة المتزامنة حيث يمكن أن ينظر إلى المدقق على أنه جهة اعتماد للموضوع محل المشورة فنتحول مسؤوليته من التدقيق إلى الإشراف.

ويمكن أن يحدث هذا في ظل العديد من السيناريوهات، فعلى سبيل المثال قد يكون عدد الاستشاريين في إدارة معينة أكثر من عدد الموظفين لدى الجهة، وفي هذه الحالة يمكن أن يطلب من المدقق الداخلي أو الخارجي مساعدة المشرفين على أولئك الاستشاريين، وفي مثال آخر قد يطلب من المدققين إبداء آرائهم في الإجراءات المقترحة لتصحيح نقاط الضعف في ضوابط الرقابة الداخلية والمكتشفة أثناء التدقيق. وأرى من خلال تجربتي أنه يمكن كذلك أن يطلب من المدققين تولي مهمة الإشراف على المشاريع، الأمر الذي قد يؤثر بدوره على استقلالية المدقق إذا لم تتم إدارته لتلك المهمة على نحو فعال.

إن الاستعانة بمصادر خارجية للقيام بمهام التدقيق الداخلي يمكن أن يزيد من مخاطر تعارض المصالح والتأثير على موضوعية الاستشارة التي يقدمها التدقيق الداخلي، ومن هنا فإن الحاجة إلى الفصل بين الوظيفة الاستشارية ووظيفة التدقيق تعتبر إحدى المسائل الجوهرية في الماضي القريب، مما يعتبر التمييز بينهما أمراً هاماً للغاية، حيث يرتبط ذلك بطبيعة التوصيات الناتجة عن التدقيق والمهارة التي صيغت فيها تلك التوصيات، وعلاوةً على ذلك فإن الاستعانة بمصادر خارجية قد يقلل من قيمة التدقيق الداخلي في الذاكرة المؤسسية للجهات، وهذا يعني انتقال الخبرات القيمة والفهم المتراكم لبيئة العمل إلى خارج الجهة .



22nd UN/INTOSAI Symposium  
22e Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

Topic / Thème / Thema / Tema / الموضوع

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة  
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

الحدود بين الرقابة المالية والاستشارة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة  
والرقابة الداخلية / المتزامنة

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE | التقرير الأساسي

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por | من إعداد

كوريا / KOREA

## ملخص

تُجرى الرقابة المالية العامة في كوريا بطريقتين: عن طريق الرقابة الخارجية التي يتم تنفيذها من قبل ديوان الرقابة المالية والتفتيش (الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة في كوريا)، وعن طريق الرقابة الداخلية والتي يتم تنفيذها من قبل وحدات الرقابة المالية الداخلية. إن توزيع المهام أمر ضروري إذ يستحيل من الناحية العملية أن يتمكن ديوان الرقابة المالية والتفتيش من مراجعة جميع الهيئات العامة ونظراً لهذا فقد تم تأسيس وحدات الرقابة المالية الداخلية للقيام بالمهام التالية: (1) التقليل من "البقع العمياء" في الرقابة المالية، و(2) منع حدوث أي عجز أو هدر في عمليات الحكومة وذلك بكبح الفساد وتعزيز رقابة داخلية فعّالة.

على الرغم من ذلك فقد كان هناك قلق دائم حول الرقابة المالية الداخلية التي لم تكن فعّالة ومنظمة على النحو المرغوب، ونتيجة لذلك، فقد تم سنّ قانون القطاع العام للرقابة المالية الداخلية في يوليو/ تموز 2010 (الذي سيشار إليه فيما بعد بالقانون) بوصفه ركيزة شرعية من أجل حلّ المشكلة، ويهدف هذا القانون إلى تعزيز فعالية نظام الرقابة المالية العامة في كوريا وخاصة عن طريق مساعدة وحدات الرقابة المالية الداخلية على العمل بالشكل الصحيح.

### • الركائز الأساسية لقانون القطاع العام للرقابة المالية الداخلية

يحدد القانون أساس الدستور وعمل وحدات الرقابة المالية الداخلية لدى القطاع العام (ويعني ذلك أن وحدات الرقابة المالية الداخلية يجب أن تكون: (أ) مستقلة، و(ب) تعمل على تعزيز قدراتها بما يخص الرقابة الداخلية، و(ج) تمتلك مجموعة من المعايير المناسبة من أجل تحقيق إجراءات رقابية شفافة). وينصّ القانون أيضاً على المتطلبات اللازمة لتحقيق نظام رقابي عام فعّال (أي تطوير نظام الرقابة العام ككل وقيام ديوان الرقابة المالية والتفتيش بمدّ يد العون لوحدات الرقابة المالية الداخلية)، وبهذا تكون الغاية الأساسية من القانون هي المساهمة في تعزيز الاكتفاء والعدالة لدى الرقابة الداخلية وخضوع وحدات الرقابة المالية الداخلية للمساءلة من قبل المواطنين.

### • الانجازات والتحديات

أجاب 59% من المشاركين في استطلاع للرأي يتعلق بالوعي حول الرقابة المالية الداخلية جرى بين مراجعي الحسابات الداخليين والجهات الخاضعة لرقابتهم في شهر نوفمبر / تشرين الثاني 2012 بأن الاستقلالية وكذلك المهنية لدى أعضاء الرقابة الداخلية قد تحسنتا بشكل كبير منذ نفاذ هذا القانون. ومن المثير للاهتمام، أن الجهات الخاضعة للرقابة قد أبدت رضاً أكبر من مراجعي الحسابات الداخليين.

يتطلب القانون توحيد مقاييس إجراءات الرقابة المالية الداخلية، فالآن على سبيل المثال، يجب أن تُسأل الجهات الخاضعة للرقابة عن آرائها بما يخص نتائج عمليات الرقابة المالية، كما يجب على ديوان الرقابة المالية والتفتيش بوصفه الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن يوفر الفرص التعليمية والدعم لوحدات الرقابة المالية الداخلية، فقد قام ديوان الرقابة المالية والتفتيش مثلاً بصياغة كتيب دليل الرقابة المالية الداخلية، ويبدو أن جميع هذه التطورات في البنية التحتية لوحدات الرقابة المالية الداخلية قد ساهمت وبشكل كبير لتكون الردود إيجابية في استطلاع الرأي المتعلق بالوعي حول الرقابة المالية الداخلية.

وعلى أي حال، لا تزال مجالات عديدة بحاجة إلى التطوير، فعلى سبيل المثال، نادراً ما عُيّن مديرين للوحدات الرقابة المالية الداخلية من القطاع الخاص، كما أنه يجب ترسيخ نظام الحوافز بالأفضلية لدى أعضاء وحدات الرقابة المالية الداخلية، ولذلك فلا بد من بذل جهود أكبر من أجل إطلاع الرأي العام على نتائج الرقابة المالية.

• دور ديوان الرقابة المالية والتفتيش في تطوير الرقابة المالية العامة في كوريا

بما أنّ وحدات الرقابة المالية الداخلية لم تكن تعمل على نحو ملائم، يقوم الآن ديوان الرقابة المالية والتفتيش أو الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة في الدولة بدور المنسق العام لسياسات الرقابة المالية الداخلية، وقد يصح القول في هذا الصدد أن السبب في ذلك يرجع إلى الانطباع أن أداء وحدات الرقابة الداخلية كان سيئاً في الماضي. ولذا فإن ديوان الرقابة المالية والتفتيش سيستمر في أداء دوره القيادي من أجل تعزيز وتطوير نظام الرقابة المالية العامة في كوريا بوصفه مشرفاً ومتعاوناً وداعماً ومنسقاً.



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع / Tema / Thema / Thème / Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

ضبط توقيت العمليات الرقابية والمشاركة كعامل لفعالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE | تقرير أساسي

من إعداد | *prepared by* | *préparé par* | *verfasst von* | *elaborado por*

نيوزيلاندا / **NEW ZEALAND**

من تقديم | *presented by* | *présenté par* | *vorgetragen von* | *presentado por*

ساموا / **SAMOA**

الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي  
5-7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

البند 12 لجدول الأعمال

ضبط توقيت الرقابة والمشاورة  
كعامل لفعالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

لين بروفوست  
المراقب المالي ومدقق الحسابات العام  
نيوزيلندا

## 1 مقدمة

- 1.1 يعتبر مدقق الحسابات العام في نيوزيلندا موظفاً في البرلمان وبالتالي فهو مستقل دستورياً عن الحكومة، ويدعم مدقق الحسابات العام البرلمان في رقابته للحكومة التنفيذية وذلك من خلال رقابة جميع الهيئات الحكومية، كما يقوم أيضاً برقابة هيئات الحكومة المحلية.
- 1.2 يحدد قانون الرقابة المالية والمحاسبة العام لسنة 2001 دور ومهام وكذلك الأمور الموكلة إلى مدقق الحسابات العام ويعينه مدققاً لجميع الهيئات العامة في نيوزيلندا، حيث يقوم مدقق الحسابات العام بتعيين مدققين من الموظفين التابعين له وكذلك من المستأجرين من شركات المحاسبة لتنفيذ عمليات التدقيق بالنيابة عنه.
- 1.3 توجد حوالي 4000 هيئة عامة في نيوزيلندا بجميع الأشكال والأحجام انطلاقاً من الدوائر الحكومية الضخمة جداً (مثل إدارة الإيرادات الداخلية) أو الشركات التابعة للدولة (مثل شركة الطيران النيوزيلندي المحدودة)، وصولاً إلى الشركات الصغيرة جداً (مثل مدرسة ريفية صغيرة).
- 1.4 يتوجب على الهيئات العامة في نيوزيلندا أن تقدم تقريراً سنوياً عن نشاطاتها، فبالنسبة للعديد من الهيئات العامة يتم تحديد جدول زمني لتقديم هذا التقرير كما هو محدد في التشريع، وأما بالنسبة للهيئات الأخرى فيكون ذلك وارداً في الوثائق الأصلية (مثل عقود الائتمان).
- 1.5 وبما أن المعلومات المدققة هي أكثر اعتماداً من المعلومات غير المدققة فيجب أن يتم مراجعة جميع التقارير المالية ذات الأغراض العامة والصادرة عن الهيئات العامة في نيوزيلندا من قبل مدقق الحسابات العام، نشير إلى هذه المراجعات بـ "المراجعات السنوية" بدلاً من المراجعات المالية، لأن نطاقها أوسع من أن يشتمل فقط على المعلومات المالية.
- 1.6 يحدّد الجدول الزمني لعملية التدقيق السنوي في التشريع للعديد من الهيئات العامة بفترات مختلفة تتراوح بين 3 و 5 أشهر بعد تاريخ الموزانة للهيئة. وفي حالات أخرى، حيث لم يتم تحديد جدول زمني في التشريع، يكون مدقق الحسابات العام قد حدد جدولاً زمنياً افتراضياً مدته خمسة أشهر بعد تاريخ الميزانية لإتمام التدقيق السنوي، وتعتبر مدة خمسة أشهر بعد تاريخ الميزانية الحد الأقصى لإتمام التدقيق السنوي لكل هيئة عامة في نيوزيلندا.

## 2 متطلبات التقارير للهيئات العامة في نيوزيلندا

- 2.1 يُعتبر نشر التقارير المالية ذات الأغراض العامة من قبل الهيئات العامة، التي تقارن الأداء الفعلي مع ما كان مخططاً له أو مرصوداً له مسبقاً في الميزانية، من الآليات الرئيسية في نظام المساءلة في إدارة القطاع العام في نيوزيلندا.
- 2.2 تشمل التقارير المالية ذات الأغراض العامة للعديد من الهيئات ذات القطاع العام معلومات عن كل من الأداء المالي والتنفيذي، ومن المتوقع أن يروي كلاً من الأداء المالي والأداء التنفيذي قصة هادفة عن أداء الهيئة وحالتها المستقبلية وقدرتها على الاستمرار في القيام بخدمات التوصيل مستقبلاً.
- 2.3 ومع وجود القليل من الاستثناءات، يطلب التشريع التقارير المالية ذات الأغراض العامة والتي تصدر كل سنة من قبل الهيئات العامة للتوافق مع ممارسات المحاسبة المقبولة عموماً، ففي نيوزيلندا، تطالب الممارسات المحاسبية المقبولة عموماً، باستثناء الهيئات الصغيرة جداً منها، أن تطبق المحاسبة على أساس الاستحقاق.

- 2.4 تحسنت نوعية التقارير ومواعيدها بشكل ثابت على مدار الـ 20 سنة الأخيرة.
- 2.5 الآن أصبحت مثل هذه التقارير الخارجية وكالمعتاد عملاً مع الهيئات العامة حيث تقوم بتقديم تقارير سنوية عن نشاطاتها ويتم تدقيق مثل هذه التقارير.
- 2.6 يستكمل العديد من الهيئات العامة تقاريرها السنوية الخارجية وغالباً هي تقارير داخلية (شهرية في معظم الأحيان) مقدمة إلى إدارتها و/أو للمجلس التنفيذي، وتستخدم هذه التقارير الداخلية الأكثر انتظاماً نفس مبادئ المحاسبة على أساس الاستحقاق كبيانات مالية سنوية، ولا تخضع مثل هذه التقارير الإدارية الداخلية للتدقيق مع أنه يتم إعدادها باستخدام نفس النظم والأشخاص والعمليات التي تستخدم لإعداد التقرير السنوي لكل هيئة.
- 2.7 لعبت مثل هذه التقارير المنتظمة في القطاع العام في نيوزيلندا دوراً هاماً في المساعدة على ضمان مستوى عالي من التقارير الخارجية التي تقدم وفقاً للموعد المقرر من قبل الهيئات العامة والتي يتم مقارنتها بشكل إيجابي مع القطاع الخاص في نيوزيلندا.
- 2.8 تقوم إدارة الخزينة العامة على سبيل المثال بنشر بيانات مالية موحدة لحكومة نيوزيلندا كل شهر لسنة حتى التاريخ الحالي وذلك من شهر سبتمبر/أيلول إلى شهر مايو/أيار، حيث تشمل هذه البيانات المعلومات المالية لجميع الهيئات بما فيها هيئة التقارير الحكومية. عند القيام بذلك، تكون إدارة الخزينة العامة قادرة على الاعتماد على المعلومات الإدارية الصادرة عن الهيئات العامة لغايات تعنى بالتقرير الخارجي من قبل الحكومة ككل.
- 2.9 تتلخص الجداول الزمنية للتقارير الخارجية على النحو التالي، علماً أن العديد منها مُحدّد في التشريع:

تاريخ إتمام البيانات المالية المدققة/معلومات الأداء غير المالي			نوع الهيئة العامة
5 أشهر بعد تاريخ الموازنة	4 أشهر بعد تاريخ الموازنة	3 أشهر بعد تاريخ الموازنة	
		√	الدوائر الحكومية
		√	مؤسسات الدولة (تجاري)
		√	معاهد البحث التابعة للدولة (علمي)
		√	المنظمات الخاضعة للمجالس المحلية/مؤسسات التجارة التابعة للسلطات المحلية (الحكومة المحلية)
		√	شركات الطاقة
		√	شركات الموانئ

	√		السلطات المحلية
	√		هيئات الدولة
	√		مجالس الصحة المحلية
	√		مؤسسات التعليم بعد المرحلة الثانوية
√			المدارس
√			أنواع أخرى من الهيئات العامة

2.10 مع أنه لا تلبى جميع الهيئات العامة هذه الجداول الزمنية سنوياً، إلا أن جملة النتائج التالية تبرهن على وجود مستوى عالي من الالتزام بمواعيد تسليم تقارير القطاع العام في نيوزيلندا:

<u>2009/2008</u>	<u>2010/2009</u>	<u>2011/2010</u>	<u>2012/2011</u>	
%82	%88	%87	%88	النسبة المئوية الشاملة لتقارير الهيئات العامة بما يتوافق مع المواعيد النهائية في الفقرة 2.9

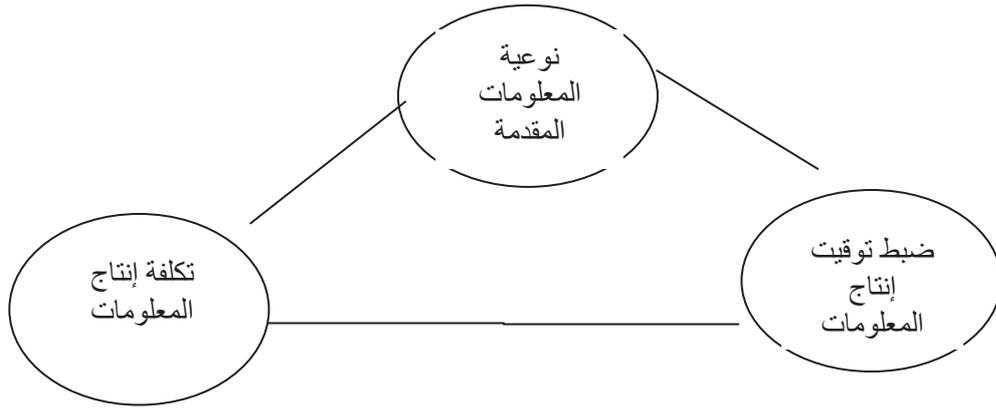
### 3 العوامل المؤثرة على ضبط توقيت تقديم التقارير من قبل الهيئات العامة في نيوزيلندا

3.1 يوجد عدد من العوامل التي ساهمت في الانتظام في ضبط توقيت تقديم التقارير من قبل الهيئات العامة في نيوزيلندا:

- الجداول الزمنية لتقارير العديد من الهيئات العامة محدّدة في التشريع.
- يحدّ إطار عمل المحاسبة الذي وضعه التشريع من فرصة التدخل السياسي في نتائج التقارير الخارجية من قبل الهيئات العامة.
- تخضع هيئات عامة كبرى إلى التدقيق من قبل البرلمان، الأمر الذي يزيد من القيمة المحسوسة للمعلومات المعطاة ويعزز المساءلة الناشئة عن نتائج التقارير الخارجية لأداء هيئة ما.
- تتطلب عملية التدقيق البرلماني، كما هو محدد في النظام الأساسي، أن يتم إكمال المراجعة المالية للهيئات العامة خلال تسعة أشهر من نهاية السنة، وتتطلب هذه العملية البيانات المالية للبدء بعملية المعاينة.
- تقع مساءلة نتائج التقرير حول الأداء من قبل كل هيئة عامة على عاتق مجلس الإدارة ويكون الرئيس التنفيذي هو المسؤول في حال عدم توفر مجلس إدارة.

- بشكل عام يعتبر الفشل في تسليم التقارير في المواعيد النهائية من قبل الهيئات العامة مسألة رقابية هامة وبهذا فعادة ما يتم تقديم نتائج التقارير علناً إما من قبل الهيئة أو الرقابة.
- عادة ما يكون لدى الهيئات العامة أنظمة صوتية وإجراءات ثابتة لإصدار معلومات يمكن الاعتماد عليها حول أدائها وموقفها من الناحيتين المالية وغير المالية.
- تسليم نتائج التقارير الإدارية الداخلية بشكل منتظم من قبل الهيئات العامة باستخدام مجالات المحاسبة على أساس الاستحقاق يعني أن نتائج التقارير الخارجية أصبحت روتينية بشكل نسبي.
- وعلى العموم فإن وجود علاقات جيدة بين الهيئات العامة والرقابة التي تم تعيينها من قبل مدقق الحسابات العام أمر يساعد على تسليم التقارير في الوقت المحدد.
- يمكن للمحاسبين المؤهلين التحرك بسلاسة نسبياً بين هيئات القطاع العام والقطاع الخاص، ويدل هذا على أن القطاع العام لديه مدخلاً للإمكانية الصحيحة لإنتاج المعلومات على أساس الاستحقاق.

3.2 تتطوي عملية إعداد التقارير الخارجية على مفاضلة بين:



- من المهم الحصول على توازن بين هذه الجوانب الثلاثة وإلا فإنه لن يتم تخديم المساءلة بشكل جيد.

3.3 يعني وجود توتر صحي بين هذه الجوانب الثلاثة في نيوزيلندا أن عملية إعداد التقرير تُنجز ضمن المواعيد المحددة عموماً وبتكلفة معقولة وجودة متوقعة (أي أن المحاسبة على أساس الاستحقاق تتوافق مع ممارسات محاسبائية مقبولة بشكل عام).

#### 4 أهمية ضبط توقيت عملية الرقابة

4.1 توجد سمة أساسية للعديد من الجداول الزمنية لتقديم التقارير المحددة في التشريع وهي أنه يتم تحديد الجداول الزمنية لكل من الهيئة لكي تقوم بإعداد المعلومات الواجب تدقيقها (وجعلها متوفرة للرقابة)، والرقابة لكي تقوم بدورها في إكمال التدقيق السنوي.

4.2 تعتبر مثل هذه الجداول الزمنية المزدوجة لإعداد التقارير مفيدة من وجهة نظر الرقابة حيث يصبح من الصعب على الهيئة أن تقوم بإلقاء اللوم على عائق الرقابة في حال حدوث أي تأخير.

4.3 تتضمن الخطوات الأساسية التي اتخذها الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة للوصول إلى موقف يجعله قادراً على القيام برقابة حوالي 4000 هيئة عامة سنوياً تتضمن ما يلي:

- وجود توازن مناسب في عمليات الرقابة السنوية التي يتم إكمالها في المقر من قبل الموظفين وتلك التي يتم إكمالها من قبل موظفي شركات المحاسبة ذات البراءات (يدل التوزيع الحالي أن 50% من جهود الرقابة تتم في المقر وأن 50% منها هي جهود خارجية).
- وجود استثمار كافٍ لأدوات الرقابة والتطوير المهني والدعم لكي يتم تزويد المدققين بها بشكل مناسب للقيام بالتدقيق في بيئة القطاع العام.
- التأثير على طبيعة نتائج التقارير التي يجب على الهيئات العامة أن تمتثل لها من خلال تقديم النصيحة للبرلمان والوكالات الحكومية بما يخص التشريعات المقترحة ومن خلال المساهمة في إعداد معايير التقارير المالية.
- وجود ثقافة العمل مع الهيئات العامة تساعد على ضمان تلبية متطلبات المساءلة، وفي الواقع، يتطلب هذا الأمر من المدققين أن يكونوا على دراية بأن البيانات المالية ذات الأغراض العامة هي منتج مشترك بين الهيئة العامة والرقابة.
- إدراك أهمية الحفاظ على استقلالية الرقابة وجودتها لحماية سمعة الرقابة ودور مدقق الحسابات العام، وبهذه الطريقة فإن المصداقية التي اكتسبتها الرقابة من قبل الهيئات العامة من خلال عملية التدقيق يتم تقديرها إلى حدٍ كبير.
- إجراء دراسات استقصائية منتظمة ومستقلة لأصحاب العلاقة الرئيسيين (مثل ذلك البرلمان والهيئات العامة) لاختبار جودة الخدمات التي يقدمها الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

4.4 بينما تستمر التحديات في تسليم خدمات الرقابة المالية ذات الجودة المناسبة في الوقت المحدد بشكل سنوي، فإننا في الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة نسعى إلى:

- تخطيط رقابي يستجيب بشكل مناسب للمخاطر التي يتم التعرف عليها ويُصمم ليقوم بتسليم تقارير الرقابة المالية المتعلقة بالقطاع العام بشكل فعال ومنتقن.
- وجود مدققين يفهمون الهيئات العامة التي يقومون بمراجعة حساباتها بحيث يكونون قادرين إلى حدٍ ما على توقع المشكلات التي قد تظهر وقادرين على التعامل معها في الوقت المناسب.
- وجود علاقات جيدة بين فريق الرقابة المالية والإدارة العليا وكذلك أعضاء مجلس الإدارة في الهيئة العامة.
- وجود فرق للرقابة المالية التي تتمتع بالمهارات المناسبة بشكل جيد والتي من المقرر أن تنفذ كل مراجعة مالية بوقت أمثل لتلبية المواعيد النهائية المحددة لتسليم نتائج التقارير.

- الاستمرارية داخل فرق الرقابة المالية من سنة إلى أخرى (ليس دائماً بهذه السهولة).

## 5 ملاحظات عن مدى تأثير ضبط التوقيت على فعالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة

- 5.1 استناداً إلى تجربة نيوزيلندا فإنه يوجد عدد من الملاحظات التي قد يكون لها آثار على أجهزة عليا أخرى للرقابة المالية العامة والمحاسبة.
- 5.2 إن حجر الأساس للمساءلة في القطاع العام هو تسليم تقارير موثوقة وفي وقت محدد من قبل الهيئات العامة حول نشاطاتها، بما في ذلك:
- مبلغ المال العام الذي يتم إنفاقه،
  - الصادات المسلمة لقاء ذلك المال،
  - النتائج التي تحققت.
- 5.3 إن لم يتم تقديم التقارير بالموعد المحدد فسوف تنقص بالتالي مطابقة المعلومات المقدمة وسيصبح من الصعب إنجاز المساءلة بالشكل الصحيح.
- 5.4 يمكن أن تلعب الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة دوراً أساسياً يساعد على ضمان تسليم التقارير من قبل الهيئات العامة في الوقت المحدد. وستتمكن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لدى القيام بذلك من زيادة مطابقتها، وستساعد على ضمان قدرة المواطن على مساءلة الهيئات العامة.
- 5.5 تحتاج الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تضمن قدرتها واستطاعتها على تمثيل الرقابة للهيئات العامة ضمن الوقت المحدد، ويعني هذا أن يتم إعادة تحديد مصادر كل جهاز عالي للرقابة المالية العامة والمحاسبة بشكل مناسب وبناء القدرات حيثما يتطلب الأمر.

## 6 التعليقات الختامية

- 6.1 تؤدي الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة دوراً هاماً جداً في رقابة هيئات القطاع العام، وتتخلص النتيجة الأساسية من عملية الرقابة بأن المعلومات التي تنشرها الهيئات العامة حول أدائها يمكن الاعتماد عليها من قبل هؤلاء الذين يتطلعون إلى مساءلة الهيئات العامة.
- 6.2 يتم تقليل أثر هذه التقارير العامة في حال عدم تقديم المعلومات من قبل الهيئات العامة بالوقت المحدد أو إن لم تتم عملية الرقابة في الوقت المحدد أو في حال حدوث كلا الأمرين معاً.
- 6.3 تحتاج الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة إلى السعي من أجل القيام بدورها في عملية المساءلة من أجل أن يتمكن المواطنون من الاستفادة من نشاطات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بشكل كامل.



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة  
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

ضبط توقيت العمليات الرقابية والاستشارة كعوامل لفعالية الأجهزة  
العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

RUSSIAN FEDERATION | روسيا الاتحادية

موضوع التقرير المعدّ من قبل س.ف.ستيباشين (S.V.Stepashin):

"الانضباط الزمني للرقابة المالية،

تحليل وإعداد التوصيات بوصفها عوامل لفعالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة"،

فيينا، 5 – 7 مارس / آذار 2013

الزميلات والزملاء الأعزاء!

بادئ ذي بدء، أودّ أن أنضم إلى الذين سبقوني بالحديث لأعبّر عن امتناني على كرم ضيافة مستضيفينا وعلى حسن تنظيمهم المعهود لهذا الحدث.

عندما نتحدث عن فعالية عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، فإنه من المهم أن نتذكر أنها لا تقتصر فقط على تحديد الانتهاكات المختلفة، فالرقابة هي ليست الهدف بحدّ ذاتها وإنما هي بالأحرى وسيلة لتحسين كفاءة نظام إدارة الدولة برمته ولتحسين استخدام الموارد الوطنية التي تديرها الحكومة وكذلك لتحسين التنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا بشكل عام.

ليس فقط جودة الرقابة المالية وإنما أيضاً انضباطها الزمني لهما أهمية كبيرة في معالجة هذه القضايا، فكلما أسرنا في كشف هذه أو تلك الانحرافات كلما أمكن الإسراع في اتخاذ الإجراءات لتحسين الوضع وكلما كان من الأسهل اللجوء إلى التوجه الأمثل من أجل التطوير بأقل الخسائر.

بوصفنا غرفة الحسابات في الإتحاد الروسي فقد توصلنا إلى فهم هذا الجانب من نشاطاتنا منذ وقت طويل مضى، كما أننا نعيه اهتماماً كبيراً. وإنني ممتن لمنظمي ندوة الأمم المتحدة والإنتوساي الذين منحوني فرصة لإطلاعكم على خبراتنا في هذا المجال.

وإنه لمن المحتمل في أي نظام معقد وجود أنواع مختلفة من الأخطاء والانحرافات عن المسار المرسوم، فحتى أكثر أنواع التخطيط كمالية وتكهناً لن يكون قادراً على استطلاع جميع الظروف والأحداث الممكنة في المستقبل، وينطبق هذا بشكل خاص على الاقتصاد حيث من بين باقي الأشياء هناك نظاماً معقداً من المصالح الفردية والجماعية التي تتعارض بشكل مباشر في بعض الأحيان مع الأهداف والغايات الوطنية.

وقد يؤدي تراكم ظهور الانحرافات إلى مسيرة خاطئة تماماً للنظام برمته بل وربما يسبب أزمة في النظام، ولهذا فإنه يتعين على التفتيش المنظم حسب الأصول أن يحدد الانحرافات عن المسار المرسوم وأسبابها بالوقت المناسب وبأقصى سرعة ممكنة، وأن يقدم تحليلاً لها، ويدلي بالتوصيات اللازمة للقيام بالتعديلات الضرورية.

تحدّد الرقابة المالية الروابط الفعّالة وغير الفعّالة والقرارات وميادين النشاطات واستخدام الموارد، وعبداً عن ذلك تجدر الإشارة إلى أنّه من المهم ليس فقط تحديد ولكن أيضاً العمل على إنهاء حقائق عدم الكفاءة، ومن

المهم بدرجة موازية أيضاً تحديد ودعم العناصر المفيدة في النظام، ويتم تحقيق هذا الهدف أيضاً في سياق أنشطة الرقابة المالية.

تُعتبر الرقابة المالية المنضبطة زمنياً شرطاً ضرورياً من أجل تحقيق مجموعة الأهداف المنشودة ومناقشة القضايا الإستراتيجية التي تم تحديدها في معظم البلدان مثل تحسين كفاءة الإنفاق العام واستخدام الموارد الوطنية. إن لعامل الوقت أهمية خاصة في ظروف عدم الاستقرار الحديث لتنمية الاقتصاد العالمي، عندما تكون عواقب تأجيل تحديد وحلّ المشكلات في ازدياد دائم مع كل شهر ضائع من الوقت بل حتى مع كل يوم. ولهذا فمن المهم التأكيد على أن تنظيم نشاطات الأجهزة العليا للرقابة الماليّة العامة والمحاسبة يحتاج إلى خطة زمنية دقيقة لتلك النشاطات، يتم من خلالها التنسيق مع بعضها البعض ومع العمليات الرقابية الجارية في الميدان.

فأولاً وقبل كل شيء، يُحدّد الانضباط الزمني للرقابة عن طريق تحديد مدى تأثير التوصيات والنتائج الصادرة على العملية القائمة تحت الرقابة، وذلك بهدف: التقليل من المخاطر، ومنع خسارة الممتلكات أو الاستخدام غير الفعّال للأموال، وتعويض الأضرار الناجمة،...إلخ. وبالطبع، لا يعتبر الانضباط الزمني هو الأمر الوحيد ولكنه شرطٌ أساسيٌّ للرقابة المالية الفعّالة، فمن دون أخذ عامل الوقت بالحسبان، فإن الرقابة ستسقط من نظام الإدارة العامّة. وهكذا تختفي وظيفة التغذية الراجعة واهتمام العملاء بنتائج الرقابة المالية، ولكن يبقى الشيء الأهم هو أن القدرة على (بل وأحياناً الجدى من) تنفيذ التوصيات تنقص في حال التأخر.

وكما تعلمون، فإن الرقابة الأولية والمستمرة هي من أنواع الرقابة المالية ذات الأولوية في غرفة الحسابات في روسيا الاتحادية.

إن الرقابة الأولية الفعّالة هي جزء لا يتجزأ من نظام معتمد لإدارة الموارد العامة؛ وميزتها هي القدرة على منع الانتهاكات الممكنة قبل حدوثها. وتقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بإجراء رقابة أولية بما ينسجم مع القانون التشريعي وشروط ومتطلبات الرقابة المالية في كل بلد معين.

وينصّ قانون التشريع الروسي على الرقابة الأولية بوصفها واحدة من أكثر وظائف غرفة الحسابات أهمية. وإننا نصب أهمية كبيرة عليها في عملنا الفعلي ليس فقط في نظام الرقابة الشاملة عند تشكيل وتنفيذ الموازنة الاتحادية العامة، بل أيضاً في رقابة البرامج الاتحادية والإقليمية المتنوعة.

ويتم إجراء الرقابة الأولية من خلال تهيئة آراء الخبراء بشأن مسودات الميزانيات المناسبة، ومن خلال تخمينات صناديق الموازنة الإضافية، ومسودة البرامج المستهدفة الإقليمية والاتحادية وغيرها من الأفعال القانونية التنظيمية لموازنة القانون التشريعي في روسيا الاتحادية، وكذلك من خلال الهيئات المؤسساتية في روسيا الاتحادية. ويتبلور الغرض من الرقابة الأولية لصياغة مسودة الميزانية الاتحادية للبرامج الحكومية في تحديد مدى مصداقية وميثاقية البيانات المستخدمة في مسوداتهم.

وفقاً للتشريعات الروسية فإن الرقابة الأولية تشكل جزءاً هاماً من عملية الموازنة، الأمر الذي يجعل من غرفة الحسابات واحدة من المساهمين الأساسيين فيها. في أبكر وقت ممكن وأثناء مرحلة صياغة وإعداد مسودة

الميزانية من قبل البرلمان، تُعدُّ غرفة الحسابات رأياً مهنيًا بشأن أهمِّ معالم هذه الوثيقة وتقدِّم توصياتها، مما يتيح الفرصة أمام البرلمان حصوله على أحدث المعلومات التي يتم أخذها بعين الاعتبار عند تشكيله لرأيه حول مسودة الميزانية.

هكذا يكون الانضباط الزمني لمثل هذه الرقابات المالية هو الذي يحدد كفاءتها. وبهذا يتم التعرف على المشاكل المتعلقة بمسودة الميزانية المقدمة إلى البرلمان سواء كانت مشاكل فعلية أم محتملة، كما يتم تحليلها في مراحل متقدمة من عملية الموازنة. وبفضل ذلك تزيد نجاعة الحوار بين المجلس الاتحادي والحكومة بشكل بارز أثناء مناقشة وتبني مسودة الميزانية وترتفع جودة الوثيقة النهائية.

ومن أهداف الرقابة الأوليّة لمسودة الميزانية الأهداف الأكثر أهميّة التالية:

- تحديد صلاحية وجدوى وميثاقية الأرقام الواردة في مسودة القانون بشأن الميزانية الاتحادية.
- تقييم مدى فعالية مسودة الميزانية الاتحادية للسنة المالية المقبلة وللفترة المخطط لها كأداة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة ومدى اتساقها مع وثائق البرامج وشروط التخطيط ذات التأثير المتوسط الأمد.
- تقييم جودة تنبؤ إيرادات الميزانية الاتحادية وميزانية الإنفاق والاستثمار وسياسة الدين، وكذلك تقييم كفاءة علاقات الموازنة الداخلية.

وهكذا، أثناء تهيئة الرأي حول مسودة القانون الاتحادي عن الميزانية لعام 2013 وللفترة المخطط لها للأعوام 2014 و2015، فقد أعارت غرفة الحسابات انتباهاً خاصاً لتواجد مخاطر في النظام مرتبطة بالاعتماد الكبير المستمر للاقتصاد الروسي على وضع السلع العالمية وأسواق رأس المال. وينطبق هذا، على وجه الخصوص، على مخاطر انخفاض أسعار النفط العالمية دون المستوى المتوقع، و ينطبق كذلك على مشاكل توفير النمو المتوقع لاستثمارات الأصول الثابتة والحفاظ على طلب السلع الاستهلاكية من دون تسارع معدل التضخم المالي. كما ذُكرت أيضاً مشاكل علاقات الموازنة الداخلية في رأي غرفة الحسابات، وينطوي هذا على أعباء عظيمة على الميزانيات الإقليمية والمحلية بسبب الرجوع إلى قروض الموازنة المضمونة مسبقاً، والتي قد تؤدي إلى تعقيد التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتحديث الاقتصاد في هذه الأقاليم.

وقد انعكس عدد من نتائج وتوصيات غرفة الحسابات في إصلاحات أجريت على الموازنة الاتحادية للأعوام من 2013-2015، وكذلك في إصلاحات أجريت على الميزانية الاتحادية لعام 2012، بما فيها إصلاحات أجريت على ثوابت الاقتصاد الكلي التي لفتت الانتباه أثناء الرقابة المالية. وأما بالنسبة للمشاكل المالية الإقليمية، فقد تم مراعاة توصيات غرفة الحسابات وأخذها بعين الاعتبار، وقد تم منح الحكومة الحق بإجراء إعادة هيكلة مديونية الأقاليم في قروض الموازنة.

ولا تتبع أهمية الانضباط الزمني للرقابة المالية فقط من وجهة نظر إعداد الآراء في مرحلة تهيئة هذه أو تلك المشاريع، ولكن أيضاً من مواضع التنفيذ المناسب للمشاريع والبرامج التي تمت الموافقة عليها مسبقاً. بمعنى

آخر، إن مبدأ الانضباط الزمني ليس مقيداً بتطبيق الرقابة المالية الأولية. فالرقابة المالية الحقيقية الفعالة وذات التوقيت المناسب، أي أثناء عملية حدوث نشاطات مشروع واقع تحت الرقابة، لا يبدو أنها تقل أهمية.

في الواقع، هذان النوعان من الرقابة، اللذان يختلفان في وقت إجرائهما، يسعيان لتحقيق ذات الأغراض ولكن بطرق مختلفة، فبينما تؤدي الرقابة الأولية وظيفة استباقية ووقائية وتسمح من خلال ذلك بتقليل مخاطر خرق مستقبلي، فإن ما يُعنى بالرقابة الفعلية (أو الرقابة التعقبية) هو ضمان الكشف عن الأخطاء في الوقت المناسب وتصحيحها، والتعرّف على أسباب الانحراف، والمساهمة في القضاء عليها. وبالطبع، يمكن الاستفادة بشكل فعّال فقط من تلك النتائج الرقابية التي تم الحصول عليها بالوقت المناسب ومن التوصيات المرتكزة عليها. وفي ذات الوقت، فإنه ليس من الصحيح إستحالة إمكانية تطبيق نتائج الرقابة التي لم يتم الحصول عليها بالوقت المناسب، أي على سبيل المثال، بعد انقضاء مدة معينة عقب إكمال هذا أو ذلك المشروع. قد لا يكون لمثل هذا النوع من الرقابات بالفعل أي تأثير على كمية الموارد المنفقة، ولا على ثوابت معينة لجودة المشروع المنقذ، ولا على فعالية ميزانية الإنفاق أثناء عملية التنفيذ. ولكن مع ذلك، حتى وإن كانت نتائج مثل هذه الرقابة قد تم التوصل إليها خارج نطاق قاعدة الانضباط الزمني، فإنها يمكن أن تفيد في حالات معينة من أجل معاقبة أولئك المسؤولين عن الخروقات أو من أجل ترميم الأضرار الناجمة، أي يمكنها عندئذ أن تؤدي جزئياً وظيفتها التصحيحية والترميمية.

بالرغم من ذلك، فإن إمكانيات الاستخدام المفيد لنتائج الرقابة تتلاشى بمرور الزمن أكثر فأكثر، ويرتبط هذا أيضاً بمحدودية فترة العمل وبفترة المحاكم الجنائية وبفرض العقوبات التأديبية، كما يرتبط بالتخلص المادي من الأصول المختلفة، وعوامل أخرى غيرها. ففي مثل هذه الحالة، تحقق نتائج الرقابة المالية وظائف بلاغية فقط لا أكثر، فهي لا توفر عندئذ الأساس من أجل الإفصاح عن توصيات ذات منفعة أو من أجل اتخاذ إجراءات ذات فعالية. ومن الممكن القول أن الإنفاق على مثل هذه الرقابة يمكن تشخيصه على أنه ذو تأثير عديم الجدوى.

المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة رقم 400 الحالي لدى الإنتوساي بعنوان "معايير صياغة التقارير في الرقابة الحكومية" يكرس المبادئ العامة التي سوف تكون أساساً لجميع الآراء الرقابية، وأحدها هو الانضباط الزمني للرقابة. إن مبدأ الانضباط الزمني للرقابة يوصي بأنه "ينبغي أن يتوفر الرأي أو التقرير الرقابي فوراً ليستفيد منه القراء والمستعملون إفادة قصوى وخاصة أولئك المطالبون باتخاذ إجراءات قانونية".

**لقد تم تطبيق نفس النهج في معايير الرقابة الروسية.** فقد تم تكريس عملية إجراء الرقابة والنشاطات التحليلية للخبراء واتخاذ القرارات المبنية على النتائج التي توصلوا إليها في اللائحة التنظيمية لغرفة الحسابات لدى روسيا الاتحادية وفي المعيار SFK 101 "القواعد العامة لإجراء نشاط رقابي"، والذي يفسر بالتفصيل بنود اللائحة التنظيمية، ويوصي بأن التوصيات ينبغي أن تكون:

- هادفة إلى إقصاء أسباب الانتهاكات وأوجه القصور، وتعويض الأضرار - إن وجدت - التي لحقت بالميزانية الاتحادية وصناديق الموازنة الإضافية لدى الدولة والممتلكات الاتحادية،  
- موجهة من أجل تشجيع الهيئات الرقابية على اتخاذ إجراءات معينة للقضاء على الانتهاكات وأوجه القصور التي تم الكشف عنها، وأن يكون تنفيذ مثل هذه الإجراءات خاضع للفحص وقياس الأداء،  
- محددة ومقتضية وبسيطة في الشكل والمضمون.

ومن الواضح تماماً أن فعالية أنشطة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تعتمد بشكل مباشر على درجة حلّ المشكلة والإفصاح عن توصيات واضحة ومحددة مرتكزة على نتائج الرقابة. ولا يُسهم تنفيذ التوصيات المبنية على نتائج الرقابة فقط في الحدّ من الانتهاكات المنكشفة، ولكن أيضاً في تحسين أنشطة الهيئات الرقابية، ما لا يقل أهمية عن سابقه.

وكمثال على ذلك، أودّ أن أشير إلى حالة الرقابة المالية على بناء ملعب كرة قدم جديد في مدينة سانت بيترسبرغ، حيث تمّ في سياق تنفيذ هذا المشروع تغيير إيديولوجيته؛ فوفقاً لحقيقة أن الإتحاد الدولي لكرة القدم (فيفا) اتخذ قراراً بعقد مباريات كأس العالم للعام 2018 في روسيا، فقد كان من الواجب زيادة حجم الملعب المستقبلي لكي يتمكن من استقبال مباراة الدور قبل النهائي لكأس العالم. وبعدها قدمت إدارة نادي زينيت لكرة القدم، الذي كان سيلعب في هذا الملعب، عدداً من العروض الجديدة التي من شأنها أن تسمح باستخدام أرضيته لإقامة الحفلات والمناسبات الترفيهية في المستقبل، وكنتيجة لذلك فقد ارتفعت الكلفة المتوقعة للبناء وتجاوزت بليون دولار أمريكي، مما جعله أغلى ملعب في أوروبا بعد ملعب ويمبلي في لندن. وفي غضون ذلك كان يجري تمويل المشروع بالكامل من ميزانية سانت بيترسبرغ.

وفي استجابة لطلب إدارة المدينة فقد أجرت غرفة الحسابات تحليلاً دقيقاً لمدى عقلانية تقديرات التكلفة المقدّمة من قبل المقاول، كما أعدت عروضاً كان من شأنها تخفيض كلفة البناء بنسبة الثلث. وقد تم في أول الأمر تحديد عدد من العوامل التي مكّنت المقاول من تضخيم كلفة البناء، ومن ثمّ قدمنا بعدها اقتراحاً بأن تستخدم إدارة المدينة آليات أكثر توسعاً لشراكة القطاع العام والخاص، وأن تقوم بجذب الهيئات التجارية، بما فيها رعاة نادي زينيت لكرة القدم، وذلك من أجل تمويل الابتكارات التقنية الباهظة الثمن نوعاً ما، مثل "الغطاء الخاص لتغطية وحماية أرضية ملعب كرة القدم".

وليس من المهم في مثل هذه الحالات القضاء في الوقت المناسب على الانتهاكات المؤدية إلى عدم كفاءة الإنفاق في الميزانية فحسب، بل أيضاً تقديم الحلول التي قد تمنع تكرار حدوثها في مشاريع مستقبلية أخرى. فعلى سبيل المثال، بعد إجراء رقابة مالية على ملعب كرة قدم آخر في مدينة قازان، حيث من المقرر أن تجري الألعاب الصيفية لطلبة الجامعات لهذا العام، فقد قدّرت غرفة الحسابات مشروعها على أنه مثالي من حيث معدل تناسب الجودة إلى السعر. واستناداً إلى هذه الحقيقة، فقد أوصينا باستخدام هذا المشروع كنموذج من أجل تشييد

ملاعب رياضية أخرى في إطار التحضير لكأس العالم لعام 2018، الأمر الذي سيقص بشكل بارز الثغرات التي قد يستغلها المقاولون المجردون من الضمير لزيادة لا مبرر لها في تقدير الميزانية.

للأسف توجد هناك أمثلة معاكسة حينما لا تؤخذ نتائج وتوصيات الرقابة المالية بالحسبان بشكل مناسب. ففي عام 2009 وقعت مأساة فظيعة حيث لقي 75 شخصاً حتفهم نتيجة الحادث في محطة سايانوشوشونسكايا لتوليد الطاقة الكهرومائية. بالإضافة إلى ذلك، فقد تعطل عمل واحدة من أضخم مرافق صناعة الطاقة الروسية، وألحقت بها أضرار مادية هائلة.

في ذلك الوقت كانت غرفة الحسابات قد حدرت مسبقاً من مشاكل محتملة قبل عامين من وقوع الحادث. فقد لاحظ مراقبونا أن العديد من محطات توليد الطاقة التابعة إلى الشركة المساهمة المفتوحة "روس جيدرو" ( OAO RusGidro ) "تشغل معدّات متهاكة ومهترئة مادياً حيث بلغت أجلها الاقتصادي النموذجي ذي 25-30 عاماً حينما تكون قد استهلكت بنسبة 50% تقريباً" بينما "كانت درجة اهتراء أنواع معينة من المعدّات الهندسية المائية – أي هياكل المضخات المائية ومولدات تحويل الطاقة المائية – قد تجاوزت 60% أو بلغت مستواها الحرج". وكما يبدو فقد تم الإدلاء بالاستنتاجات الصحيحة وبالوقت المناسب بالاستناد إلى نتائج الرقابة، إلا أنه لم يتم بشكل عملي اتخاذ أي نوع من التدابير اللازمة لتنفيذها بالوقت الملائم.

يرفع هذا بالطبع قضية مسؤولية الأشخاص المذنبين إلى مستوى مغاير تماماً، فبالرغم من أنه من المستحيل إعادة الحياة إلى الأشخاص الذين قضاوا، وبالرغم من أنه من الصعب تعويض الأضرار الفادحة، إلا أن التجربة تبقى تجربة وإن كانت سلبية. حيث يعمل الآن المجلس الاتحادي على إعداد نسخة جديدة من قانون غرفة الحسابات، والتي تم اعتمادها في ديسمبر / كانون الأول في القراءة الأولية. وإن إحدى المهام التي نحاول تحقيقها هي ضمان منح انتباه أكبر، وخاصة من جانب سلطات إنفاذ القانون، إلى اتخاذ تدابير مبنية على النتائج والاستنتاجات الواردة من قبل نشاطاتنا الرقابية.

وفقاً لأفضل الممارسات العالمية تمنح نسخة القانون الجديدة الحقّ لغرفة الحسابات بتنفيذ عمليات رقابة الأداء، التي لا تتضمن تصحيح الانتهاكات وأوجه التقصير التي تم الكشف عنها وحسب، بل الإدلاء بتوصيات من أجل تجنب وقوعها في المستقبل أيضاً. وبعد اعتماد هذا القانون، فإننا نخطط لتشديد الرقابة على تنفيذ التوصيات التي ينبغي أن تساهم في تحسين الانضباط الزمني لصناعة القرار بالاستناد إلى نتائج عملياتنا الرقابية.

كما نأمل أن اعتماد النسخة الجديدة من قانون "غرفة الحسابات" سوف يعزز دورها في توفير المعلومات الموضوعية والمناسبة زمنياً للمستثمرين الدوليين وللمثلي نخبة الأعمال العالمية بوصفها مصدراً إضافياً موثقاً ومستقلاً للمعلومات المفيدة التي قد تساعدهم على اتخاذ قرارات مهمة.

تضمن الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة الاستجابة لمطلب هام للرأي العام وهو توفير المعلومات الموضوعية حول نشاطات السلطات الحكومية في إدارة الموارد الوطنية، كما تساهم في تحسين كفاءة

نظام الحكومة بأسره وخصوصاً في المجال الإقتصادي. وقد اكتسبت مسألة الرقابة على ميزانية الإنفاق مكانة اجتماعية عالية للغاية في ظلّ ظروف عدم الاستقرار المالي العالمي، حيث تتجاوز أهميتها وقيمتها المجتمع المهني للمراقبين الماليين.

إن الممارسة الطويلة المدى للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في بلدان عديدة من العالم تؤكد على أهمية الرقابة المالية الخارجية الفعالة، وليس أقل ما يحدد فعاليتها هو الانضباط الزمني وجودة التوصيات المرتكزة على نتائج الرقابة. ويمكن الاستنتاج هنا بسهولة أن تحسين طرق الإعداد الزمني المناسب للآراء الرقابية والتوصيات يتضمن طاقة هامة للرفع من مستوى كفاءة نشاطات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

أشركم على حسن إصغائكم.



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

ممارسات إشراك المواطنين في الرقابة المالية والتشاور لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

التقرير الأساسي | PONENCIA BASE | GRUNDLAGENPAPIER | RAPPORT DE BASE | BASIC PAPER

من إعداد | elaborado por | verfasst von | préparé par | prepared by

الدنمارك / DENMARK

**ملخص:****مشاركة المواطنين وجدوى الاستشارة في الرقابة المالية**

من إعداد المدير / هنريك بيرغ راسموسن (المكتب الوطني للرقابة المالية والمحاسبة في الدنمارك)

من الناحية التاريخية فقد اعتُبرت الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على أنها منغلقة نوعاً ما في علاقتها مع الرأي العام، ولكي تُظهر شفافية أكثر لا بد لها أن تتبنى منهجاً أكثر انفتاحاً على المجتمع، الأمر الذي يُعتبر تحدياً كبيراً بالنسبة لها، ففي الدرجة الأولى يُعتبر التوصل إلى ممارسة جيدة لجهاز القطاع العام تحدياً كبيراً، أما في الدرجة الثانية فمن الواضح أنه يتوجب على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة - مثلها مثل الأجهزة الأخرى التي يتم تمويلها من الموارد العامة - أن تُظهر قيمة للمواطنين والمجتمع على حدٍ سواء.

من المهم الأخذ بالحسبان في السياق الدنماركي للرقابة المالية للقطاع العام أنه لدينا أجهزة قوية نوعاً ما للتعامل مع شكاوي المواطنين والقوانين التي تمنح الشارع العام إمكانية إدراك ما يحدث داخل المؤسسات العامة.

ونظراً للتقاليد والثقافة الدنماركية فإن منظمات المجتمع المدني تلعب دوراً هاماً جداً في المجتمع، ومعظم هذه المنظمات لديها علاقات وطيدة مع القطاع العام.

هناك جانب آخر يمنح الشارع العام معلومات عن القطاع العام وهو الشفافية المتطورة في التقارير السنوية بما في ذلك نتائج وفعالية نشاطات القطاع العام.

أحد التحديات التي نواجهها في محاولة تضمين الجوانب المتعلقة بالمواطنين في عملياتنا الرقابية هو فهم الأدوار المختلفة التي يؤديها المواطن، مع ذلك فنحن حريصون على أن يكون لدينا مساهمات خارجية فيما يتعلق بنشاطات التخطيط لعملياتنا الرقابية، وبمعزل عن المساهمة التي تقدمها لنا لجنة المحاسبة العامة التي بإمكانها أن تطلب من مكتب الرقابة الوطني تولي رقابات مالية معينة، فنحن نتعاون مع منظمات المجتمع المدني في نواح كثيرة.

نعلم من خلال خبرتنا أن هناك العديد من المزايا للتعاون مع منظمات المجتمع المدني، فهي تساهم بشكل أساسي في فهمنا للمواضيع بطرق عامة وغالباً ما تساهم أيضاً وبشكل كبير في تصميم رقابات مالية محددة، فلدى اختيارنا لمواد الرقابة المالية فإننا نسعى إلى انتقاء المواد ذات الأهمية بالنسبة للمواطن، ونسعى من خلال وضع اللمسات الأخيرة على الرقابة المالية التي قمنا بها إلى نشر نتائجها بطريقة تجعلها سهلة القراءة والفهم للمواطنين.

مع ذلك، فإننا نواجه عدداً من التحديات في المحاولات التي نقوم بها بهدف التركيز الأكثر على المواطنين في الرقابات المالية التي نقوم بها، فبعض التحديات تتعلق بكيفية حتّ أجهزة القطاع العام على اتباع نهج أكثر انفتاحاً على المجتمع والمواطنين، وبعض التحديات الأخرى تتعلق بالخيارات المنهجية التي نتخذها من أجل إجراء رقابات الأداء بما فيها الجوانب المرتبطة بالمواطنين، وأخيراً نجد أيضاً أنه لمن التحدي الحصول على اتصال أفضل بين المواطنين وأجهزتنا، حيث أن هناك حدود لإدراج المواطنين في عملنا اليومي، لكننا بشكل عام توصلنا إلى منهج أكثر انفتاحاً على المجتمع ونجحنا في إظهار قيمة عملنا للمجتمع من خلال الشفافية وغير ذلك.



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions des ISC de contrôle et de conseil :

Risques et opportunités, ainsi que les possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditoria y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

ممارسات إشراك المواطن في الرقابة المالية والتشاور لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

التقرير الأساسي | PONENCIA BASE | GRUNDLAGENPAPIER | RAPPORT DE BASE | BASIC PAPER

من إعداد | elaborado por | verfasst von | préparé par | prepared by

تشيلي / CHILE

## محاضرة ندوة الأمم المتحدة والإنتوساي

الممارسات الجيدة لمشاركة المواطن  
في أعمال الرقابة المالية والتشاور  
لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة: وجهة نظر أمريكية لاتينية

راميرو ميندوثا ثونيغا (Ramiro Mendoza Zúñiga)

مدقق الحسابات العام في جمهورية تشيلي  
والأمين العام التنفيذي للأولاسافس

فيينا، 5 - 7 آذار/مارس، 2013

## أولاً: المفاهيم الأساسية السابقة : الحوكمة والتلاحم الاجتماعي

بالإشارة إلى دور المواطنين عند تنفيذ أعمال الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، فلا بدّ من إلقاء بعض الضوء على المفاهيم الأكثر شمولية مثل تلك التي تهدف إلى الإجابة عن التساؤل الاجتماعي الأساسي التالي: كيف تبقى المجتمعات مترابطة خصوصاً عند تفكك آليات الاندماج التقليدي؟ أو إن فضلنا المصطلح المستخدم حديثاً فيكون السؤال على النحو التالي "كيف يمكن تحقيق التلاحم الاجتماعي؟" أما في المقام الثاني فتشير المواضيع المرتبطة بالمجتمع المدني إلى مفهوم الحوكمة أو الحكم الرشيد.

هذه المحاضرة ستعرض بيانات حول الاندماج الاجتماعي بالإضافة إلى نتائج استطلاع الرأي الاقتصادي والاجتماعي الذي أجري في عام 2007 من قبل مجموعة من الأجهزة الأكاديمية الإقليمية<sup>1</sup>، أما فيما يتعلق بالحوكمة فسوف يتم ذكر الأفكار الشائعة في الوقت الراهن ضمن إطار الأنظمة العالمية بالإضافة إلى الأدب المرتبط بها حسب كل حالة يتم شرحها في هذه المحاضرة.

وستتم صياغة أدلة معينة تُميّز الحوكمة والتلاحم الاجتماعي في أمريكا اللاتينية مع أخذ المجتمع المدني في منطقة أمريكا اللاتينية مترافقاً بالإحساس الشائع بعدم الثقة بالمؤسسات الحكومية بعين الاعتبار.

إن آليات تلاحم المجتمع في أمريكا اللاتينية ليست مرتبطة بالولاية بشكل أساسي كما هو الحال في أوروبا، ولا بدنياميكية اقتصادية تُسهّل الحركة الاجتماعية ضمن مجتمع مدني تقليدي مستقل بذاته كما هو الحال في أمريكا الشمالية، ويعتبر هذان الإقليمان الأخيران نموذجين سائدين بهذا الخصوص، بالتالي فإن نوع المجتمع المدني والأشخاص الموجودين فيه يملكون شعوراً قوياً بالانتماء للمجتمع الذي يعيشون فيه، حيث يتم تبني موقف معاكس للحكومة في العديد من الحالات، ويتم على هذا النحو العمل على استحداث نمط حوكمة تؤدي فيها شبكات المعلومات دوراً أساسياً على نحو متزايد.

علاوة على ذلك، فإنه من الضروري تسليط الضوء على حقيقة أخرى وهي أن الديمقراطية الثابتة لم تكن دائماً المعيار في منطقة أمريكا اللاتينية، ومع هذا فقد لوحظ تماسك متقدم للنظام الديمقراطي خلال العقود الأخيرة، وبفضل ذلك نشأت محاور مؤسسية معينة لم تكن مقيّمة بشكل كامل سابقاً، وخاصة تلك المرتبطة بالحكم الرشيد.

إن زيادة الوعي لقيم مثل الشفافية والمساءلة شجعت المساهمة العامة للمواطن وبدقة أكثر المشاركة في المؤسسات العامة وقراراتها.

وبالتالي فإن العلاقات التي يخلقها المواطنون والمنظمات المدنية مع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في هذا السياق لديها أيضاً سمات مميزة في أمريكا اللاتينية، وبهدف توضيح هذه السمات سيتم وصف دراسة أجريت بين عامي 2010 و2011 والتي تم من خلالها تحديد الممارسات الحسنة في هذا المجال، وقد تم تحليلها من ناحية الشفافية ومشاركة المواطنين والمساءلة.

<sup>1</sup> الجامعة الكاثوليكية في تشيلي، والجامعة الكاثوليكية في البيرو، والجامعة الكاثوليكية في بوينس آيرس، وكذلك الوكالات الاستشارية في البرازيل (سينسوس Sensus) وكولومبيا (المركز الدولي للتشاور - Centro Nacional de Consultoría) وغواتيمالا (بورج وأوسبيادوس - Borge y Asociados) والمكسيك (إيسوس-بيمسا - IPSOS-BIMSA).

## ثانياً الرقابة والمواطنين في أمريكا اللاتينية

تطورت مؤخراً تجارب مبتكرة ومثيرة للاهتمام في بلدان أمريكا اللاتينية فيما يتعلق بمشاركة المواطنين في العمل الرقابي، ومن خلال هذه الدلالة فقد أمكن افتراض رابط في مرحلة التأسيس بين الرقابة المؤسساتية المستنبطة من الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والرقابة الاجتماعية المطبقة من قبل المواطنين ومنظماتهم.

### 1. ممارسات الشفافية لجهاز أعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة

بالإمعان في العملية الحالية للتماسك الديمقراطي عبر القارة، فقد لوحظت جهود تحديثية تُبذل باسم الدولة مصحوبة بعلاقة متنامية بين الوكالات العامة والمواطنين.

تُعتبر الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة جوهرية ضمن نظام المساءلة التابع للحكومة ويجب أن تكون مسؤولة الرقابة العامة واضحة للعيان بالنسبة للمواطنين، وعلى الرغم من ذلك، فغالباً ما يُنظر إلى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على أنها كيانات تقنية ضمن نظام الرقابة المؤسساتي الخارجي كون منتجاتها تتعلق فقط بوكالات أخرى تكون تقنية أيضاً. تُعتبر الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في بضعة بلدان فقط على أنها وكالات تقدم معلومات قيّمة عن الحكومة وتفيد المواطنين بشكل مباشر عن طريق المساعدة في تقليل فجوات المعلومات، الأمر الشائع بين الوكالات (الحكومة وموظفيها) والكيان الرئيسي (المواطنين).

ستقدم هذه المحاضرة عرضاً لتجارب ذات أهمية عظيمة، حسب التصنيف التالي:

1. وجود إطار عمل معياري يتعلق بالمدى الذي يُمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة الوصول من خلاله إلى معلومات عامة،
2. تطبيق سياسة اتصال فعّالة،
3. منشورات صريحة لتقارير الرقابة المالية والمحاسبة،
4. الشفافية في كيفية استخدام هيئات الرقابة المالية للموارد،
5. الشفافية في إجراء المناقصات والمقاوالات المنفذة من قبل الهيئة،
6. منشورات صريحة لكادر الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة تُشير إلى الوظائف والمكافآت.
7. منشورات صريحة تتضمن تصريحات موظفي الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة عن أصول وخلفيات مهنية سابقة.

### 2. ممارسات المساءلة

يرتبط مفهوم المساءلة بالترام الحكومية بتقديم تفسيرات واضحة عن مبادراتها للشارع العام، مما يشكل جزءاً من نظام الرقابة الحكومي، وبالتالي فعلى الكيانات العليا للرقابة بدورها العمل أيضاً على تقديم تقرير عن نشاطها.

فضلاً عن ذلك، تركز سلطة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة وشرعيتها في إنجاز مهامها لضمان مسؤولية الإدارة العامة وإدارة موارد الحكومة تركز على جودة عمليات المساءلة

الخاصة بها، لذا فإن تبني ممارسات جيدة في مجال الشفافية والمساءلة سيعزز الصورة العامة لأجهزة الرقابة المالية في عيون المواطنين وسيساهم في تشريع سلطتها في مجال الرقابة. استناداً إلى مجموعة الأفكار المنظومة أعلاه، سوف يتم عرض بضع التجارب في مجال المساءلة بالارتكاز على المعايير التالية:

- أ) إدارة المساءلة لدى الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة
1. تقديم تقارير دورية عن إدارة الجهاز الأعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة ذات مؤشرات عن الأداء الكمي والنوعي.
  2. إلقاء محاضرات وإجراء نقاشات مع كيانات الشارع العام والمواطنين حول تقارير الإدارة.
  3. آليات أخرى لإدارة المساءلة وهي:
    - 3-أ رقابة النظراء،
    - 3-ب تقييمات ذاتية،
    - 3-ج شهادات جودة الإدارة.
- ب) نزاهة وكفاءة موظفي الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.
1. تطبيق المعايير الأخلاقية المؤسسية.
  2. إجراء تقييمات وعمليات مراجعة للخلفيات عند اختيار كادر العمل ومنح الترقية ضمن الهيئة.

### ممارسات مشاركة المواطنين

تفترض مشاركة المواطنين في الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة وجود آليات مفصلية وتعاونية تُسهّل الرقابة الفعالة من قبل كيانات المواطنين والمجتمع المدني.

توجد حالياً اتفاقية بين الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في أمريكا اللاتينية تتعلق بالآثار الناتجة عن إشراك الشارع العام في مبادرات الرقابة لتسهيل وترسيخ عمليات الرقابة المالية، ومثال على ذلك هو تأسيس لجنة مشاركة المواطنين ضمن إطار عمل الأولاسافس.

من الممكن تصنيف نماذج للمشاركة المدنية إلى ثلاثة مستويات رئيسية حسب درجة التطور: المستوى الأول الذي يتضمن آليات تأخذ بالحسبان الشكاوى والتقارير المقدمة من قبل المواطنين كوسائل أساسية لمشاركة المواطنين، والمستوى المتوسط حيث تم تطوير وسائل موثوقة لتزويد المعلومات والمعرفة والتدريب مما يسمح بالتواصل السهل بين الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والمواطنين وكذلك بين منظمات المجتمع المدني، والمستوى المتقدم الثالث حيث توجد آليات تسمح بالمساهمة الفعالة والمنظمة في عمليات الرقابة المالية التي تفترض وجود اتفاقيات بين الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة ومنظمات المجتمع المدني التي تتعاون في مبادرات المراقبة.

يُمكن تنظيم محصول التجارب على الشكل التالي:

1. المشاركة في برامج الرقابة المالية: المشاركة في التخطيط وتقارير المواطنين وشكاويهم.
2. المشاركة في مبادرات الرقابة: رقابة مالية مفصلية وإشراف من قبل المواطنين.

3. المشاركة في تعيين مدققي الحسابات والمراقبين الماليين العاميين كما هو الحال في الإكوادور وغواتيمالا وكولومبيا.
4. المساهمة في المراحل اللاحقة: مشاركة المواطن في تطبيقات رصد توصيات المراقب المالي.
5. نشر معلومات مرتبطة بآليات الرقابة والمشاركة من قبل المواطنين.



# UN Public Administration Programme

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)  
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



## The potential of engaging citizens by SAIs to increase public accountability in sustainable development

**Elia Yi Armstrong**  
Chief, Development Management Branch (DMB)  
Division for Public Administration and Development Management  
Department of Economic and Social Affairs  
United Nations



# Introduction

- **The future we want**
- **Public accountability in the future we want**
- **SAIs and public accountability**
- **Citizen engagement: the rhetoric**
- **Citizen engagement: the practice**
- **Can practices inform rhetoric?**
  - UNPACS interim findings on citizen engagement
  - INTOSAI citizen engagement preliminary survey results
- **Implications for the future ... we want**



# The future we want

- **Rio + 20 renewed commitment by the international community to the 3 pillars of sustainable development:**
  - **Economic**
  - **Social**
  - **Environmental**
- **the need to accelerate progress on MDG' s**
- **enablers that put people at center of sustainable development:**
  - **Democracy, good governance, rule of law**
  - **Effective, transparent and accountable institutions**

# Public accountability in the future we want (1)



- The notion of government accountability developed through
  - moral education of leaders (e.g. China), and
  - formal procedures (e.g. England)(Fukuyama: *The Origins of Political Order*, 2011)
  
- ***“I have been struck again and again by how important measurement is to improving the human condition.”***  
(Bill Gates’ Annual Letter, 2013)
  
- How can SAIs better target their contribution to public accountability in a world of multi-stakeholders who define public policies and deliver services?



# Public accountability in the future we want (2)



- the Open Working Group on defining sustainable development goals (SDG's)
- a Working Group on defining a long-term strategy for financing for sustainable development
- Is there an opportunity to help conceptualize the accountability framework for the post-2015 development agenda?
- What advice should the audit community give for safeguarding streams of financing, from traditional and new sources, for sustainable development initiatives?
- How do citizens figure in public accountability in the future?



# SAIs and public accountability



- Domestic and external resource mobilization essential to the post-2015 development agenda
- Quantitative aid and development effectiveness targets help quality of aid
- Greater mutual accountability, based on multi-stakeholder participation, needed between recipient and donor countries
- National accountability mechanisms at heart of successfully implemented development programmes
- SAIs can measure performance of public service delivery in key sectors and advise on institutional capacity-building measures and improving administrative performance
- SAIs can engage citizens in their own work for improving public accountability



# Citizen Engagement: the Rhetoric



***“In principle, a more engaged citizenry should be able to achieve a higher level of cooperation and make government more accountable.”***

*(World Bank: Localizing Development, Does Participation Work? p. 1, 2013)*

***“... Convinced that strong partnerships between supreme audit institutions and citizens significantly advance economic and sustainable development, improved service delivery and the fight against corruption; ...”***

*(INTOSAI: Conclusions and Recommendations, 21<sup>st</sup> UN/INTOSAI Symposium, 2011)*

# Citizen Engagement: the Practice

***“In practice, little is known about how best to foster such engagement.”***

*(World Bank: Localizing Development, Does Participation Work? p. 1, 2013)*

***“... Recognizing that supreme audit institutions need to safeguard their own reputations by only collaborating with those organizations representing citizens in legitimate, honest and inclusive ways and through channels that will secure the good standing of the supreme audit institution; ...”***

*(INTOSAI: Conclusions and Recommendations, 21<sup>st</sup> UN/INTOSAI Symposium, 2011)*

# Can practices inform rhetoric?



From UN DESA DPADM:

- **UNPACS (UN Public Administration Country Studies)**
- **Conceptualizing citizen engagement stages:**
  - Information: precondition
  - Consultation: outreach actions
  - Decision-making: interactive processes
- **Mapping readiness for citizen engagement:**
  - Policy and regulatory framework
  - Organizational framework
  - Channels and modalities of engagement
  - Cases of effective practices





# UNPACS: Information Stage

## Constitutions, FOIAs, DPAs

### as legal framework to access to public information

- Constitutional provisions for the **right to information** important
- Explicit laws providing for the **access to public information**
- **Restrictions to access** to public information
- **Protected and/or classified data** categories
- **Designated institutions** that ensure implementation e.g. office of information commissioners, data protection commissioners

UNPACS THEMES

ABOUT UNPACS

Electronic and Mobile Government

Open Government Data and Services

Open Government Data Catalogues

Click here to view data catalogues from UN Member States

UNPACS

Organization: DESA/ DPADM

Title: Brazil: Freedom of Information Act - Law No. 12.527.18 - 2011

Abstract: The Freedom of Information Act regulates access to information under item XXXIII of Art. 5 a, in Part II of § 3 the art. 37 § 2 and in the art. 216 of the Federal Constitution, the Law amending the 8112 of 11 December 1990, repeals Law No. to 11111 of May 5, 2005, provisions of Law and the 8159 of January 8, 1991, and gives other measures. The procedures provided in this legislation are intended to ensure the fundamental right of access to information and must be executed in accordance with the basic principles of public administration and with the following guidelines: i) observance of advertising as general precept and secrecy as the exception; ii) dissemination of information of public interest, regardless of requests; iii) the use of media enabled by information technology; iv) promote the development of a culture of transparency in public administration; v) development of social control of public administration. Art. 11 states the obligation of public agencies or entities to grant access to public information.

Restrictions on access to information are stated in Art. 23, including those essential to security of society and state and those that threaten defence, international relations, occur financial risk or compromise intelligence activities. According to Art. 24, information held by public agencies may be considered secret or reserved and may be withheld up to 25 years.

Procedures for providing public information:  
Means: "all legitimate" including internet  
Timeframe: within 20 days  
Language: in clear and easily understandable language  
Fees: free, excluding costs of reproduction

Appeal mechanism: An applicant may appeal refusal to give access to information within 10 days (Art. 15); Superior authority must respond within five days. If denied by the Federal Executive branch of government, appeal can be made to the Comptroller General of the Union within 5 days (Act. 16), Joint Committee on Re-evaluation of Information (Art. 35), and then the Minister of the State (Art 17).

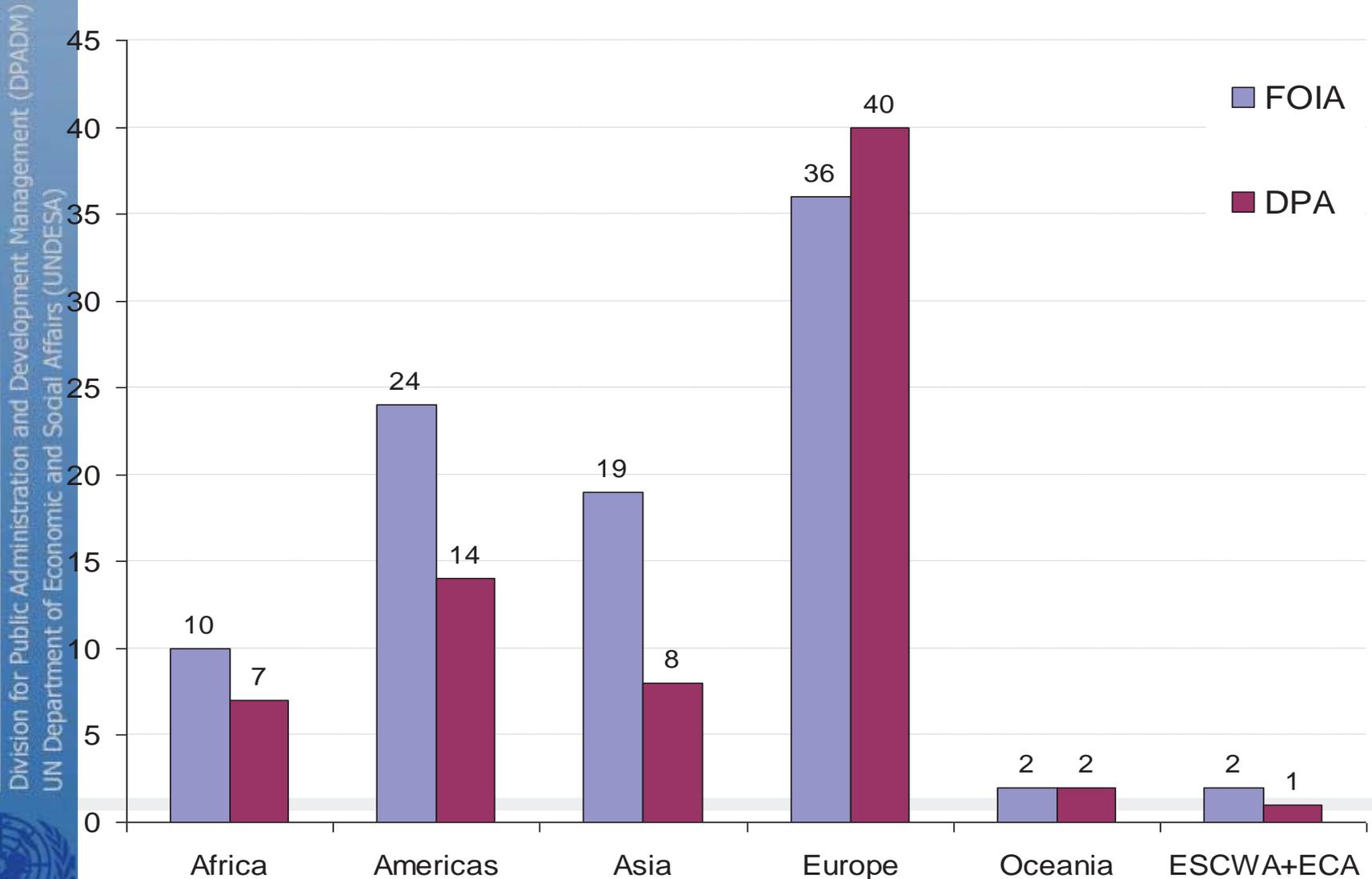
Outreach to special social groups: Ensure accessibility of content for people with disabilities

Document Theme: Citizen Engagement in Managing Development; Open Government Data and Services; Knowledge Management in Government; Public Governance for Development

Document Sub Theme: Freedom of Information Act

Document Content Type: Law/ Regulation/ Amendment

# Interim Findings: INFORMATION



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)  
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



# UNPACS: Consultation Stage

## Economic and Social Councils or similar institutions as institutions for consultative processes:

- The purpose of establishment of the consultative institution (e.g. ESC)
- Provisions and arrangements for consultative processes
- Typology of ESC (e.g. forum for inter-sectoral/social dialogue, advisory body)

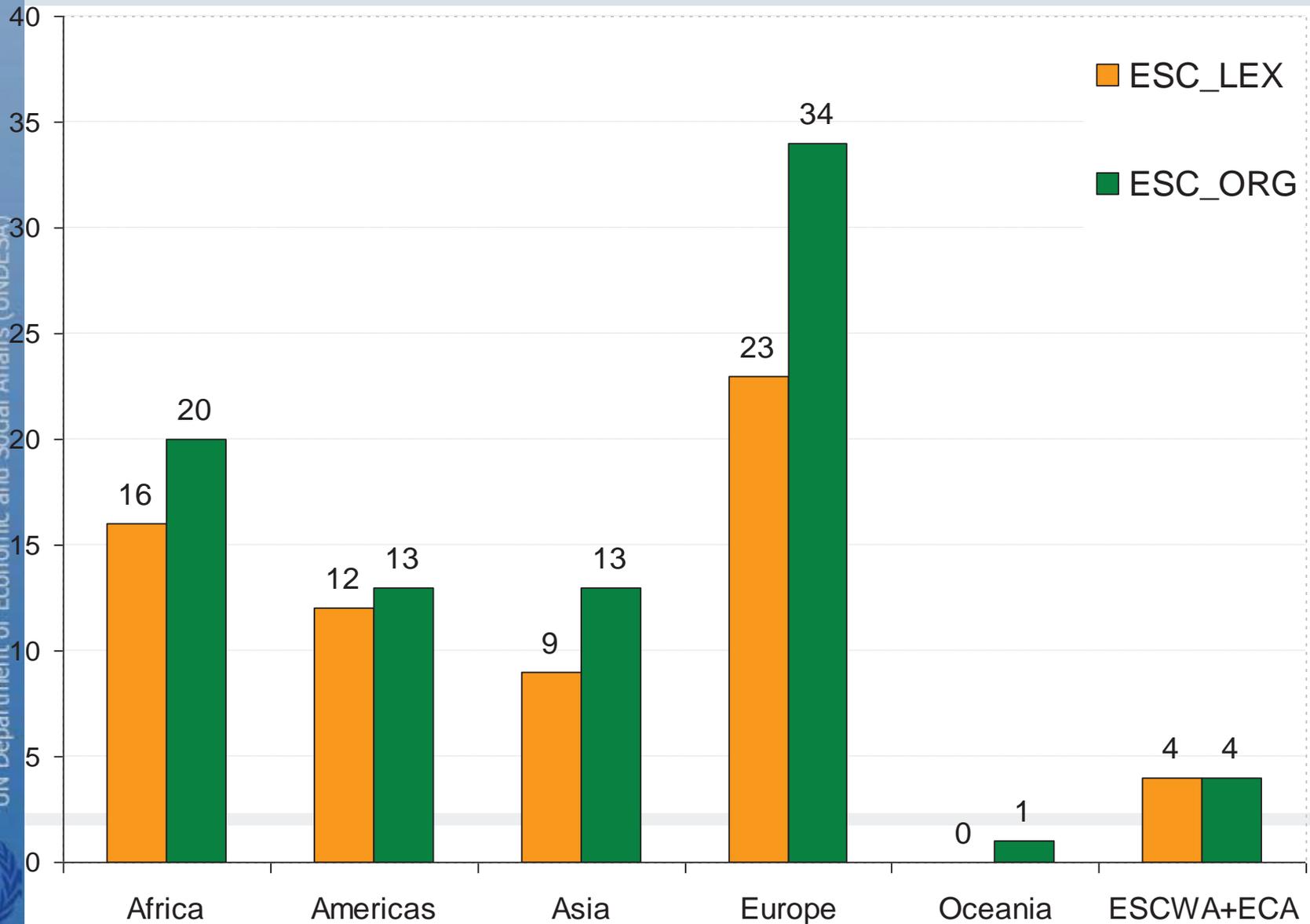
The screenshot shows a document viewer interface with a toolbar at the top containing options like 'View', 'Version History', 'Alert Me', 'View Workflow History', 'Edit Item', 'Delete Item', 'Manage', and 'Actions'. Below the toolbar is a table of document metadata.

Organization	DPADM / UNDESA
Title	Ireland: National Economic and Social Council (Alteration of Composition) Order, 2010
Abstract	<p>The National Economic Council was established in 1973, and in exercise of the powers conferred under Section 17(1)(a) of the National Economic and Social Development Act, 2006. The purpose of the act is the establishment of the National Economic and Social Development Office comprising National Economic and Social Council, National Economic and Social Forum and National Centre for Partnership and Performance.</p> <p>The National Economic and Social Council (Alteration of Composition) Order, 2010 was signed by BRIAN COWEN, Taoiseach, on 14 December 2010 (SI603-2010_NESC_Alteration_of_Composition_Order.pdf).</p> <p>The National Economic and Social Council's (NESC) purpose is to advise the Taoiseach on strategic issues for Ireland's economic and social development.</p> <p>The NESC has a history of producing reports with strategic, long-term analyses of key economic and social development issues affecting Ireland. Its early work focused on the economy, taxation, population and emigration, and agricultural policy. It has also produced reports over the years on employment, housing and education, social policy, Ireland in the EU, public services, and well-being. From 1986 to 2006 the NESC regularly produced strategy reports which were the basis for negotiating the social partnership agreements, as well as contributing to development of overall Government policy.</p>
Document Theme	Citizen Engagement in Managing Development; Open Government Data and Services; Knowledge Management in Government; Public Governance for Development
Document Sub Theme	Legal Framework for Citizen Engagement in Public Affairs
Document Content Type	Law/ Regulation/ Amendment
Region / Country	Ireland
Document Tags	Legal and regulatory framework, Legislation, administration, Public services development, Transparency, Citizen participation, Public Consultation
Document Language	English
Author (Individual(s) / Institution(s))	N/A

# Interim Findings: CONSULTATION

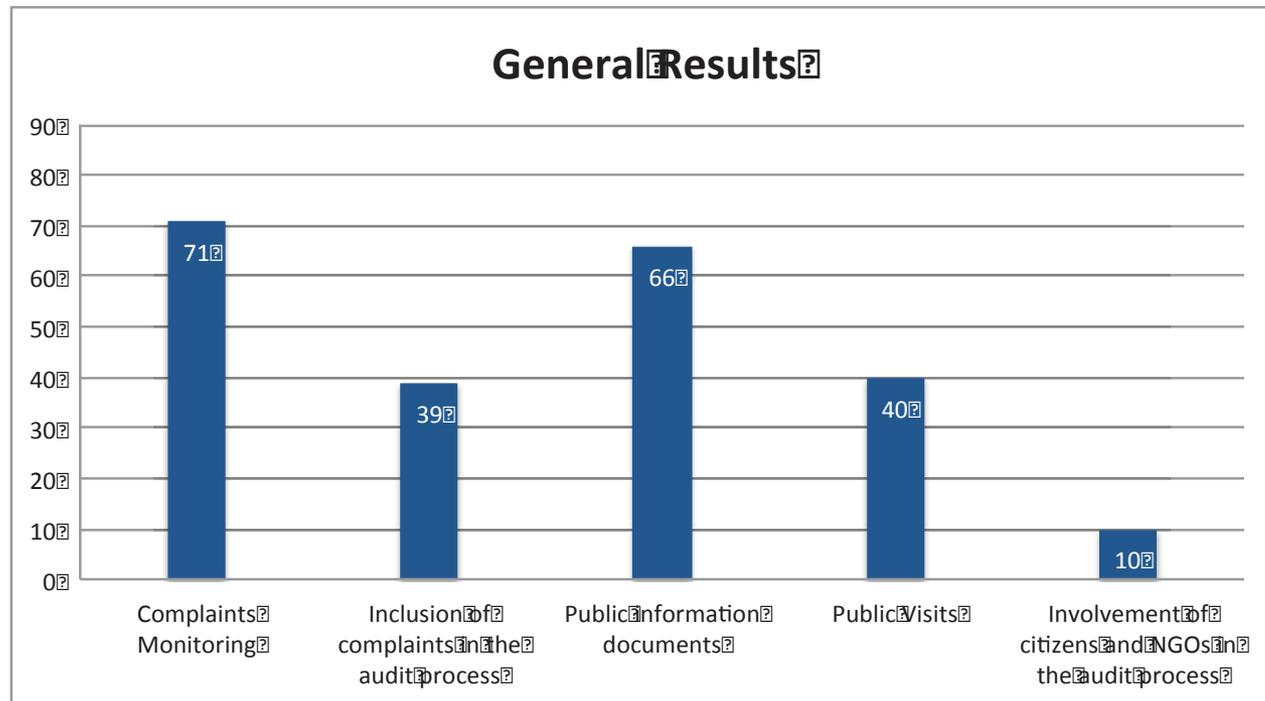


Division for Public Administration and Development Management (DPADM)  
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



# Can practices inform rhetoric (2)?

## INTOSAI survey on SAI interactions with citizens: Analysis of responses



# INTOSAI interim results

## Management of complaints:

- 78% (71 respondents) have mechanisms to receive complaints from the public
- 43% (39 respondents) include received complaints in the audit process.

## Provision of information

- 73% (66 respondents) provide regular written information to the public in addition to tabling audit reports

# INTOSAI interim results

## Open to the Public

- 44% (40 respondents) open their offices to the public

## Citizen engagement in the audit process

- 11% (10 respondents) stated to have tools to involve citizens or NGOs in the audit process.

# Implications for the future ... we want



- Governments coordinating action for:
  - Eradicating poverty
  - Fostering equitable social development and inclusion
  - Changing unsustainable and promoting sustainable consumption patterns
  - Protecting and managing natural resource base
  - Promoting sustainable, inclusive and equitable economic growth

Should provide a framework for optimally engaging citizens.

- SAIs can also benefit from optimally engaging with citizens.

# Implications for the future ... we want (2)



- Potential INTOSAI contributions:
  - Advice to the international community on safeguarding new sources and streams of financing for sustainable development initiatives
  - Defining auditing standards for citizen engagement
  - Providing ex-ante advice in addition to audits on the costs and benefits of citizen engagement
  - Identifying and improving effective engagement with citizens in the work of SAIs

**Thank you for your attention.**  
**Contact: [armstronge@un.org](mailto:armstronge@un.org)**



22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium  
22<sup>e</sup> Symposium ONU/INTOSAI  
22. VN/INTOSAI Symposium  
22° Simposio NU/INTOSAI  
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche  
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria  
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر وفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

الرقابة المالية و الخدمات الاستشارية من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية  
العامة والمحاسبة: مخاطر وفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين.

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

**UN COMMITTEE OF EXPERTS ON PUBLIC ADMINISTRATION (CEPA)**

الحوكمة الرشيدة: ضمان استخدام الموارد العامة من أجل مصلحة المواطنين  
مارغريت سانر (قائد برتبة الامبراطورية البريطانية – Margaret Saner, CBE)، نائب رئيس لجنة خبراء الإدارة  
العامة لدى الأمم المتحدة (CEPA)

تقرير تم إعداده للندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي: الرقابة المالية و الخدمات الاستشارية من قبل الأجهزة العليا  
للرقابة المالية العامة والمحاسبة: مخاطر وفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين.

## 1. مقدمة

1. 1 يتناول هذا التقرير جوانب الحوكمة الرشيدة المرتبطة بالعلاقة بين المواطنين والسياسات العامة وخدمات بلادهم، ومع أن التركيز الأساسي سيكون على الممارسة الجيدة فيما يتعلق بمشاركة المواطن إلا أن التقرير يشدد أيضاً على الحاجة إلى تقدير المتطلبات من أجل تحليل الوضع الراهن ومن أجل وضع إطار عمل تأسيسي يتضمن سياسة تطويرية فعالة وقياس الأداء يؤدي دوره في تحقيق مشاركة فعالة. تم إنشاء هذا التقرير من قبل وجهة نظر شخص ممارس بالاعتماد على خبرة العمل مع العديد من الإدارات المختلفة في بلاد متنوعة ومع منظمات دولية، وهو يشكل خلفية وأساساً لمحاضرة سوف يتم تقديمها في الندوة الـ 22 للأمم المتحدة الإنتوساي.

1. 2 لقد كُتِب الكثير عن مشاركة المواطنين وهذا لن يُكرَّر هنا، فالهدف من هذا التقرير هو أخذ مشاركة المواطنين بالاعتبار من وجهة نظر مراقب مالي صاحب مهنة يمكن تفسيرها بشكل واسع ويحظى بمسؤوليات ذوات طبيعات متنوعة وفي بلدان حول العالم. كان للرقابة المالية في الماضي وظيفة تدقيق لاحق وهو فحص يُجرى بعد الحدث، ولكن خصوصاً في السنوات الأخيرة تحول التركيز في الإدارة العامة ليشمل أيضاً منع عدم النفاذ وعدم الكفاءة من خلال توفير النصيحة "قبل الحدث". إن المخاوف الأولية فيما إذا كان إعطاء النصيحة قد يؤثر نوعاً ما على نزاهة عملية الرقابة المالية اللاحقة قد تم التغلب عليها من قبل الفوائد الواضحة للسعي من أجل حماية الإنفاق العام ومن أجل منع هدر الموارد النادرة وكذلك من أجل ضمان الحوكمة الرشيدة في استخدام الموارد.

1. 3 انتقلت دول عديدة على مدى العشرين سنة الماضية تقريباً إلى موقع توجد فيه ضمانات إضافية فيما يتعلق بالتسليم المناسب للخدمات العامة، حيث يشمل الكثير من المداخلات على إدارات تفتيش التي تعمل تقاريرها على تحديد الخدمة الجيدة من جهة، كما تسلط الضوء على العيوب الموجودة وعلى مدى جسامتها وتوضحها للجمهور من جهة ثانية. وفي خلال هذه الفترة كان هنالك أيضاً توجُّهاً من أجل تحسين "التسليم" الذي لا بد له أن يشمل المواطن<sup>1</sup> من أجل أن يكون فعالاً، وهنالك تفهماً بأنه لكي تُعتبر السياسة فعالة يجب أن تكون مطبقة بنجاح وأن تكون النتائج قابلة للتقييم.

## 2. الرقابة المالية في البيئة المحلية

2. 1 تختلف البلدان على أية حال، وتبتعد الصورة عن الشمولية والعالمية، فبينما تكون هناك ميولاً واضحة باتجاه حكومة أكثر انفتاحاً وتطبيق فعال وحماية للموارد العامة، فإن درجات التقدم تتفاوت، كما تتباين الأولويات والفلسفات. ففي سياق الرقابة يمكن تفسير المفهوم في بعض الأحيان بشكل شديد الدقة بحيث يغطي تفسيراً محدوداً فقط من الرقابة المالية، ويبقى الاعتماد على ما إذا كانت التقارير تتطابق مع المداخل أكثر من التحقيق الأوسع، وصولاً إلى ما إذا كانت الحالة معقولة أو قد تم التلاعب بها بطريقة أو بأخرى. ولا تتواجد دائماً آليات لمراجعة ما إذا كانت سياسة معينة أو خدمة ما تتماشى مع نظرية القيمة مقابل المال، أو على الأغلب ما يكون مفهوم تقييم القيمة مقابل المال في عملية تطوير السياسة أو الخدمة غائباً وتكون مشاركة أولئك الأكثر تأثراً بالقرار غائبة أيضاً، مما يؤدي إلى الإنفاق على أساس "فكرة" بدلاً من الإنفاق على أساس عملية بحث عميق لاتخاذ القرار.

2. 2 تتعارض هذه الطريقة مع مبادئ الحكومة المنفتحة ويضع اتخاذ قرار القطاع العام موضع إمكانية الاحتيال والهدر الحقيقي للمال العام (في المملكة المتحدة تُستخدم عبارة "الفيل الأبيض white elephant") و/أو استخدام شبه الأمثل للموارد المالية العامة، بما معناه أنه توجد هناك بعض المنفعة للجمهور ولكنها لا تقارب ما يمكن أن تكون عليه لو توفرت عمليات تطويرية أفضل للخدمة والسياسة. وغالباً ما يمكن للتشاور الفعال أن يحفظ المال العام من خلال تجنب المنازعات القانونية أو سوء التصميم<sup>2</sup>.

1

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/publications/world\\_class\\_public\\_services.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/publications/world_class_public_services.pdf)

2

<http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/07/Making-the-Case-for-Public-Engagement.pdf>

2. 3 إن الدعوة لاتخاذ إجراء وقائي لا يحول دون رقابة لاحقة وبالتأكيد فلا بد للأولى إعلام الأخرى في إطار عملية مستمرة لتطوير وتعميق التفهم. وتكمن أهمية وقيمة مكتب الرقابة المالية الوطني في المملكة المتحدة، بوصفه هيئة مستقلة يخضع الموظفون الحكوميون من خلالها للمساءلة عن طريق البرلمان، في كونه ضروريًا للغاية كهيئة تفتيش ضمن النظام، ومع ذلك فمن وجهة نظر المواطنين يكون المواطنون قادرين على فهم كيفية استخدام ضرائبهم وما إذا كانت الخيارات المتخذة حكيمة فقط عندما يتم نشر تقارير الرقابة المالية في وسائل الإعلام.

2. 4 الانتقال إلى ما وراء التعليقات الواردة أعلاه والمرتبطة بنوعية وقيمة وفعالية توفير سياسة وخدمات عامة يشكل تغييراً جوهرياً أكبر بكثير في الموقف والمنهج، حيث أن هناك تحول ملحوظ من النظر إلى السياسة والخدمة العامة بوصفها قد تم انشاؤها وتوجيهها و "تقديمها" للمواطن، إلى نهج أن الخدمة والسياسة العامة تستجيب للمساهمات والأفكار والعروض الواردة من قبل المواطنين؛ وفي بعض الأحيان تُنفذ من قبل المواطن أو "تُنشأ بالتعاون" معه.

### 3. ما هي مشاركة المواطن؟

3. 1 عند مناقشة هذا الموضوع غالباً ما تتداخل عدة مسارات للتنمية في الإدارة العامة؛ ويفكر الناس عادة في إشراك المواطنين بوصفهم المستهلكين للخدمات العامة في قرارات حول الطبيعة وتقديم تلك الخدمات، ولكن هناك عنصر آخر هو القلق من ارتفاع مستويات المساهمة في الحكومة الديمقراطية (وبهذا يرتبط هدف توسيع دور المجتمع المدني كبدائل لجعل الحكومات أكثر خضوعاً للمساءلة أمام شعوبها)؛ وأما العنصر الثالث الذي غالباً ما يتم نسيانه هو اشتراك المواطنين في قضايا السياسة العامة وصنع القرار، فهذا الأخير من شأنه أن يكفل اشتراك المواطنين المباشر في صنع القرار المتعلق بخيارات سوف تؤثر عليهم، بما معناه على سبيل المثال ليس ببساطة طرح السؤال كم من الوقت عليهم أن ينتظروا من أجل الحصول على موعد لدى الطبيب ولكن ما إذا كان لابد للمستشفى الأقرب على سبيل المثال أن تقدم رعاية للأمهات أم لا. وتدل مشاركة المواطن عادة على إحساس بالانتماء لمجتمع أو لتجمعات بشرية سواء كانت مرتكزة على صفة معينة مثل "المسنين" أو مصلحة مثل "عدم بناء مهبط ثالث للطائرات بمطار هيثرو"، ولذلك فإن مشاركة المواطنين تشمل مسائل تقديم الخدمة والحكومة المنفتحة وتنمية السياسة والمجتمع، وكل المسائل المرتبطة يمكن أن تتراوح بين العادية المعتدلة والبالغة التعقيد.

3. 2 يمكن لعبارة مشاركة المواطن أن تُستخدم بشكل مميز تقريباً من أجل تغطية طريقة واحدة من الاتصال، ومثال ذلك هو نشر المعلومات الأساسية في الصحف اليومية أو عرض المعلومات عند شبك المراجعة أو عند المدخل. ويقع هذا بعيداً جداً عما هو مقصود من المصطلح ومحدّد على سبيل المثال من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي قامت بمراجعة للممارسة عبر البلدان الأعضاء بشكل شامل، وبشكل جزئي فيما يتعلق بكل من الخدمات والسياسة<sup>3</sup>. هناك طيف واسع من أشكال "المشاركة" التي تتراوح انطلاقاً من توفير بسيط للمعلومات عبر التشاور والمساهمة في صنع القرار وصولاً إلى الخلق المشترك للحلول، فلا يمكن للمواطن أن يأخذ نظرة معرفية دون الوصول للمعلومات ولذلك فإن توفر المعلومات أمر هام للغاية ولكن أن نقول "أنا نشرنا" لا يعني "أنا شاركنا"<sup>4</sup>، مهما كانت مقالات الصحف اليومية أو الكتيبات الصادرة مؤثرة.

### 4. الطبيعة المتغيرة للخدمة العامة

4. 1 تختلف مواقف الموظفين الحكوميين حول العالم كنتيجة لعوامل عديدة كالمسائل الثقافية والنجاح الاقتصادي والتنمية الديمقراطية. في العديد من الاقتصادات الأكثر تقدماً كان هناك تحولاً جوهرياً في العلاقة بين الموظفين الحكوميين والمواطنين؛ وحيث أن المواطنين يستحوذون على منافذ للوصول إلى معلومات أكثر من أي وقت مضى، فقد أصبحوا أكثر جلية وأكثر طلباً، بينما يسعى الموظفون الحكوميون إلى تحسين الخدمات وزيادة المشاركة. ومع ذلك فهناك ثقافات أو تقاليد معينة حيث لا يزال الموظف الحكومي هو "الملك" وهو النخبة المتوقع منه أن يتمتع بالمعرفة بشكل أفضل من باقي الشعب (وبالفعل يمكنه أن يكون قد تلقى تعليماً عالياً بشكل حسن) ولكنه بعيد عن الخبرات اليومية للمواطنين (ومجموعات أصحاب المصلحة المحتملين كرجال الأعمال).

4. 2 يصبح دور القطاع العام أكثر مرونة وتعقيداً من أي وقت مضى في الاستجابة للقضايا العالمية، ويمكن للتطوير السياسة أو لتقديم الخدمات أن تُنفذ من قبل أصحاب الأعمال أو من قبل القطاع التطوعي أو من قبل الموظفين الحكوميين أو من قبل مزيج من كل هؤلاء. وفي هذا السياق هناك مخاطر مرتبطة بالتمسك بالنهج النخبوية، فالهياكل الهرمية الصلبة لن

<http://www.oecd.org/gov/publicengagement.htm>

<http://www.lsis.org.uk/Services/Publications/Documents/CitizenEngagement.pdf>

تكون قابلة للتجاوب كما هو مطلوب، والموظفون الحكوميون الذين هم خارج نطاق الاتصال هم على الأرجح الذين يصنعون القرارات بشأن استخدام الموارد العامة.

4. 3 ولذلك فالتفكير بأنه يمكن تبني نهج مشاركة المواطن عندما يكون الواقع أن الموظف الحكومي يؤمن بأن المواطن لا يملك إلا القليل ليقدمه غير الشكوى والتذمر الشخصي سيكون مشكلة دائمة. أولاً، لابد للموظف الحكومي أن ينظر لنفسه على أنه في خدمة المواطن. ربما أن بعض البلدان التي يتم توجيهها من قبل برامج القطاع العام الإصلاحية قد قامت بعرض الكثير مما يتعلق بنشر عقود المواطنين التي تشكل نقطة انطلاق أولى، ولكن ما أن تنظر في العمق أكثر حتى ترى مشاركة حقيقية للمواطنين ولو بسيطة.

4. 4 لذا فهو من الضروري عند التفكير في مشاركة المواطن أن يتم فهم الهدف والسياق الدقيقين بشكل حسن – فهل المسألة ببساطة كم عدد المرات الواجب جمع القمامة (رغم أنه ثبت في المملكة المتحدة أن هذه المسألة ليست بسيطة) أم أنها مسألة جوهرية أعمق من ذلك كطبيعة التعليم الثانوي والمناهج والامتحانات في مدارسنا؟ وفي البلدان التي تحدّد فيها الأحزاب السياسية سياساتها بشكل واضح قبل الانتخابات العامة، من الممكن القول أن هذا "التصريح" وقرار الهيئة الانتخابية من حيث كيفية التصويت يمكن أن يعطي المثال المطلق لمشاركة المواطن.

4. 5 حتى في هذا السيناريو فإن العبارات العامة للتصريح سوف تتطلب المزيد من صنع القرار والخيارات كجزء من تطبيق العملية، على سبيل المثال "التعليم الابتدائي المجاني" – هل يجب تقديمه من قبل الدولة أو من خلال مستندات مصرفية من أجل تعليم خاص؟ أيهما سيكون "أفضل"؟ إحدى المشاكل الأخرى هي أن السياسات في العديد من البلدان الديمقراطية لا تكون محددة بوضوح تام أيام الانتخابات، وبصراحة فإن المشاكل أكثر جوهرية ويمكن لخيار الهيئة الانتخابية أن يُتخذ على أساس مختلف تماماً سواء كانت بالاعتماد على الشخصية أم على الولاءات المحلية. قام برلمان المملكة المتحدة مؤخراً بالأخذ بعين الاعتبار لمسألة المشاركة العامة في صنع السياسة في لجنة اختيار الإدارة العامة<sup>5</sup> مما عزز بعض الأفكار حول مفهوم بعض السياسيين المعنيين للمشاركة العامة<sup>6</sup>.

4. 6 لابد للمراقبين الماليين أيضاً من أن يكونوا على دراية بأية متطلبات قانونية مرتبطة بمشاركة المواطن، سواء كانت محددة بشكل دقيق على هذا النحو أم كانت متضمنة في عبارات أكثر شمولاً مرتبطة على الأغلب بقضايا حقوق الإنسان، مثل "الإدارة المعقولة والعادلة" أو "عدم التمييز"<sup>7</sup>. من المستحيل معرفة ما إذا كان المرء عادلاً إن لم يسأل ما إذا كانت سياسته أو خدمته سوف تؤثر سلباً ولو على جزء واحد من المواطنين أو إن لم يفهم ثقافتهم واحتياجاتهم.

4. 7 وهناك تحدّ آخر، هو أن الناس، سواء الممثلين المنتخبين أم الموظفين الحكوميين أم الراعين البارزين، غالباً ما يملكون "حلولهم المفضلة" المرتكزة على افتراضاتهم وتجاربهم الخاصة بدلاً من الأدلة. ولذلك ينبغي على المراقبين الماليين الانتباه إلى "التشاورات" المصممة من أجل "إثبات" الخيار المفضل وفي أسوأ الحالات الحذر من سيناريوهات "التشاورات" التي تشكل جزءاً من غطاء لتضارب المصالح. كما أنه من المهم مراعاة ما هو غير موجود على حدّ سواء كالنظر في البيانات المقدمّة. قد تكون إتاحة توفر جميع المعلومات لكل فرد ليست بالأمر الواقعي أو المنطقي فعلياً؛ فالمسألة بالنسبة للمراقب المالي هي ما إذا كانت عملية صنع القرار مفتوحة كما يمكن أو كما ينبغي أن تكون.

4. 8 والمهم بالنسبة لتقييمكم لما إذا كان المواطنون يشاركون بشكل فعّال هو تقييمكم لعملية تنمية الخدمة أو السياسة نفسها. هناك ثروة من المعلومات عن عمليات وضع سياسة فعّالة – فهل يتم الالتزام بهذه المعايير؟ وهل صناع القرار على دراية كاملة بالنتائج المحتملة للخيارات المختلفة لتحقيق أهدافهم؟ وهل تم مشاوره جميع الوزارات المتأثرة بالشكل المناسب وهل تم فهم وجهات نظر المواطنين بشكل كامل وهل تم الإعراب عنها؟ قد لا يرضي الخيار النهائي الجميع ولكن يجب أن يكون الانعكاس واضحاً مسبقاً، كما يجب أن تكون هناك درجة من التناسب، أي أن مدى المشاركة ينبغي أن يتلاءم مع تأثير القرار المُتخذ.

## 5. نظريات حول مشاركة المواطن

5. 1 الخدمات العامة تعمل في بيئة معقدة بشكل متزايد وأحياناً هناك خيارات صعبة يجب أن يتم اتخاذها وخصوصاً في الظروف الاقتصادية الراهنة. ولكن هذا لا يعني أنه من الحكمة سلك الطرق المختصرة في عملية التنمية السياسية أو الخدمية، إلا أنه من العقلانية إجراء تقييم للقيمة والتكلفة التقريبية التي يمكن الحصول عليها والمخاطر المرتبطة بأشكال

5

<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/inquiries/parliament-2010/public-engagement-in-policy-making/>

6

<http://www.involve.org.uk/politics-public-engagement-and-mob-rule/>

7

<https://www.gov.uk/government/publications/complying-with-the-equality-duty>

3

المشاركة المختلفة. وكما تم التنويه أعلاه، يجب الاهتمام بالامتثال لأية متطلبات قانونية، بل وأبعد من ذلك ينبغي التشديد على النوع والمستوى المناسبين للتنمية من أجل ضمان أن الخيارات الفعالة يتم اتخاذها على أساس الأدلة السليمة التي ستكون بوصفها نتيجة للمشاركة غير مبنية على الرأي فقط وإنما على الخبرة المحلية وغالباً التقنية أيضاً. رغم أن على المصطلح العام لمشاركة المواطن أن يركز بالشكل القويم على جميع المواطنين إلا أنه يجب أيضاً أن يشمل الناس ذوي الفهم التخصصي سواء تواجدوا في مجموعة مثل المنظمات التمثيلية أو كانوا مجرد مستخدمين أو مقيمين.

5. 2 قد تتضارب كثيراً وجهات النظر المعرب عنها من قبل مجموعات مختلفة؛ وإن العمل من خلال هذه التباينات وكذلك تقديم الخيارات أمام صناع القرار هو جزء من عملية التنمية السياسية والخدمية، الأمر الذي يقدم تقييماً للمخاطر وأثر الطرق الممكنة من أجل التوجه قدماً. ينبغي أن تستند هذه العملية التنموية على الأدلة وأن تتوافق في نظامنا مع متطلبات محددة بشأن تقييم محدد مثل الانعكاس البيئي. وحين لا يرضى أحد القرارات مجموعة معينة من الناس، فإن القضية المهمة عندها هي القدرة على إظهار صلة وأهمية التشاور ومجموعة وجهات النظر المستقطبة والسبب من وراء القرار وكلفة ومخاطر العوامل التي كان لها أثراً خاصاً على اتخاذ القرار.

5. 3 ولذلك فإن جودة وفعالية مشاركة المواطن تكون على الأرجح أقرب لصلتها بجودة وفعالية التنمية السياسية و/أو تقديم الخدمة. وستعكس خيارات الأفضلية لأحد السياسات الحكومية بشكل مفهوم جدوالها السياسية وتصريحاتها كما ذكر أعلاه، وعلى أية حال، عند المستوى التالي من تقدير الخيار قد يكون ممكناً جداً وجود تشاور من قبل الباحثين في الأسواق ومن خلال مساهمة وبحث خبير من تجربة سابقة للوصول إلى مرحلة تم فيها نشر عرض سياسي جديد – عادة على موقع إلكتروني لهيئة حكومية (وزارة) ذات صلة. وأما الهيئات المعروفة باهتمامها فيتم في العادة إبلاغها عن النشر، ولكن ما لم يكن شخص عادي من الجمهور يرصد المواقع الإلكترونية فإنه سوف يعتمد على وسائل الإعلام لإطلاعه على السياسات الجديدة، أو على مجموعات أخرى ينتمي إليها كعضو مثل الجمعيات الخيرية أو النوادي إلخ.

5. 4 ستظل هناك دائماً نقطة أساسية للحكم، مثلاً فيما إذا كانت المنشورات كافية في المراحل الأولى وما إذا كان على سبيل المثال من المناسب إن كانت المجموعة الأكثر تأثراً ليس من الممكن لها بشكل جيد الوصول إلى الإنترنت. ففي مثل هذه الحالات، وتحديدًا عند بدء تطبيق العرض السياسي سوف يكون من المطلوب اتباع نهج أكثر تشاركية. في تقييمكم لما إذا تم تبني الطرق الأنسب فإنكم ستحتاجون بطبيعة الحال للأخذ بعين الاعتبار لكيفية التواصل الحقيقي مع الناس في مجتمعاتكم، فقد يكون عبر المذياع في المجتمعات القروية، أو من خلال استخدام الهواتف النقالة أو عبر الصحف اليومية بدلاً من جهاز الحاسب المعتمد على اتصالات شبكة الإنترنت.

5. 5 من المفهوم أنه غالباً ما ينصب الاهتمام الأكبر للمواطنين على القضية التي تؤثر عليهم بشكل مباشر ولكن قد يكون لديهم أيضاً اهتماماً أوسع بالمسائل التي تؤثر على الناس بشكل أكبر عموماً أو على الاقتصاد أو على المجتمع. في بعض الأحيان، إن وجهات النظر، كونها مرتكزة على الخبرة الشخصية، تتشكل من خلال الآخرين كالأصدقاء، على سبيل المثال، وكذلك من خلال وسائل الإعلام، مما قد يحد من مستوى فهم الموضوع. ولهذا السبب ويهدف الوصول إلى مشاركة فعالة لا يبد للمواطنين أن يملكون مدخلاً للمعلومات والموارد وفي حالات خاصة قد يتوجب إعطاءهم خلفية عن المعلومات التي سوف تساعدكم على إجراء تقييم لما تم عرضه بحيث يكون تقييم أكثر إطلافاً. وبالنسبة للقضايا التي ستكون لها انعكاسات أساسية مثل إنشاء خط حديدي جديد أو وضع خطة تنمية إسكانية سيكون هناك عادة معارض للخطط والخيارات تليها فترة زمنية يقدم الناس أثناءها وجهات نظرهم. وحين يكون من الواضح وجود خلاف حول طريقة التقدم إلى الأمام فإنه من الممكن عندها عقد جلسة تحقيق عام.

5. 6 وأما القضايا الأقل أهمية والتي ستترك بالرغم من ذلك انعكاساً على الأفراد يجب أن يتم التشاور بشأنها بشكل ملائم، على سبيل المثال قد يتوقع المرء أن يرى عروض الرعاية الصحية المحلية منتشرة في الإعلانات في المنطقة التي يعيش فيها، وفي عيادات الأطباء الجراحية، وفي الصحف اليومية، إلخ، وقد يتم التشاور أيضاً من خلال إجراء استطلاع رأي أو عن طريق عقد سلسلة من الاجتماعات بدلاً من اجتماع واحد فقط، وجعل تلك الاجتماعات سهلة المنال لجميع المقيمين، ثم يتم نشر النتائج بطريقة تمكن جميع المقيمين من الاطلاع عليها. يمكن للمجالس المحلية أن يكون لديها لجنة إسكانية يتم التشاور بشأنها على أساس سنوي بخصوص الأولويات المتعلقة بالإنفاق المحلي وبشكل استثنائي عندما يتوجب اتخاذ خيارات أساسية. وعند التحدث بشكل أكثر توسعاً فإن استطلاعات الرأي توفر بيانات مفيدة وذات كمية إلا أنه قد تنشأ الحاجة أيضاً إلى الاتصال بالمجموعات المستهدفة وإلى اللقاءات من أجل تأمين بيانات ذات جودة. وينبغي الحرص على عدم احراف النتائج من خلال تصميم أسئلة لاستطلاع الرأي بطريقة تمنع المواطنين بشكل فعال من الإعراب عن وجهات نظرهم، على سبيل المثال من خلال الطلب منهم أن يختاروا بين خيارين بحيث لا يكون أيًا منهما هو خيارهم المفضل.

5. 7 ربما تكون الهيئات التمثيلية ذات فائدة بالنسبة لوضعي السياسة أو منشئي الخطط الخدمية إلا أنها مفوضة عن المواطنين وربما تكون قد تضافرت حول وجهة نظر معينة. وإن كانت الهيئات تشكل جزءاً من عملية المشاركة فإنه يجب الحرص على ضمان إشمال مجموعات من كافة الأطياف كما أنه من الواجب الحرص على ألا يكون لإحدى هذه الهيئات وصولاً أكبر من غيرها لصانعي القرار. على سبيل المثال، في سياق إنشاء خط سكك حديدية جديد فقد يوجد عدد من

المجموعات صاحبة المصالح التي تثير الضجة بهدف أن يُسمع صوتها من قبلالذين يتمسكون بحماية الحياة البرية أو إلى الراغبين في حماية أو تعزيز قيمة ديارهم أو الذين يتطلعون لاستخدام السكة الحديدية.

5. 8 لقد تبين أنه حينما ترتبط القضية برفاهية الأفراد و/أو العائلات فإن الفكرة الحقيقية تحتاج أن توضع موضع مشاركة مع "مجموعات صعبة المنال". وهناك أمثلة عديدة حيث قامت السياسات المصممة لمعالجة قضايا مثل الفقر<sup>8</sup> والصحة وسوء استخدام الكحول إلخ بمساعدة الأغلبية العظمى، إلا أن الأقلية البارزة من هؤلاء الناس لم يتم الوصول إليهم أو أنهم في الواقع تأثروا سلبياً وبشكل غير متناسب من قبل أحد السياسات الوطنية<sup>9</sup>. وأسباب ذلك قد تكون معقدة إلا أنها يمكن أن تتضمن حقيقة أن مثل تلك المجموعات من الناس تعيش "خارج رادار" جهاز الدولة ولذا يمكن الوصول إليها بشكل أفضل بكثير من خلال آليات غير رسمية مثل المجموعات الخيرية.

5. 9 وحالما يتم اتخاذ القرار بشأن "ما الذي" سيتم إجراؤه، فتكون الخطوة التالية في العادة هي "كيفية إجراء" ذلك، ويمكن أن تكون الخيارات المتعلقة بالتنفيذ أو تقديم الخدمة معقدة للغاية. ومرة أخرى يمكن لفعالية النتيجة النهائية أن تتأثر بقوة بفعالية العملية المتبعة في التنفيذ، ولهذا السبب فإنه من المهم أن يتم التخطيط بعناية للمشاركة في مرحلة التنفيذ. ففي ظل الإدارة السابقة بالمملكة المتحدة كانت توجد وحدة خاصة لمتابعة الخطة التنفيذية<sup>10</sup> لدى رئيس الوزراء التي عملت ضمن أمور أخرى مع الإدارات الحكومية لكي تضمن وجود الخطة التنفيذية في مكانها، وإن أحد العوامل التي فرضتها هذه الخطط كانت فعالية مشاركة المواطن. ببساطة إذا كان الغرض من الحكومة هو خدمة الشعب فلا بد لأرائه وتوقعاته أن تشكل جزءاً من القرارات المتخذة من قبل الحكومة.

5. 10 إن الانضباط بالعمل أثناء هذه الخطط التنفيذية وتقييم مدى ومستوى المشاركة مع المواطن في أغلب الأحيان لم تكشف فقط عن التحديات العملية ونزاعات السياسة ولكنها أدت أيضاً إلى حلول خلاقية لم تكن ظاهرة في بداية الأمر، ففي الحالات التي أثرت فيها قضية ما على مجموعة معينة من المجتمع تم الانتقال من التشاور إلى الخلق المشترك للخدمات المحلية التي يتم تصميمها وتشغيلها من قبل المواطنين المتأثرين.

## 6. الدور الحيوي للمراقب

6. 1 غالباً ما يكون المواطن قادر على اتخاذ الخيارات المتوازنة، ولكن للقيام بذلك فلا بد له من إمتلاك منافذ للوصول إلى المعلومات والقدرة على طرح الأسئلة والتعبير عن وجهات نظره. فمشاركة المواطن هي عبارة عن طريق باتجاهين، منا أنها تتطلب حوكمة رشيدة لكي تكون في مكانتها الصحيحة قبل أن يمكننا القول أنها حقيقية وذات مغزى. وكمراقبين ماليين فإن السؤال المتعلق بحكمكم هو ما إذا كانت مشاركة المواطن قد نُفذت فعلاً وما إذا تم إدماج المعلومات التي تم الحصول عليها من العملية بشكل ناجح وعملي في عملية صناعة القرار.

6. 2 وبالتالي فإن خلاصة القول هي أن المراقبين الماليين لديهم دوراً أساسياً في كلٍّ من وضع المعايير من أجل مشاركة المواطن وفي ضمان تنفيذها بشكل فعال ومناسب. فالمراقبين الماليين يتمتعون بمنصب متميز يمكنهم من خلاله التحقيق ما إذا كانت المعلومات تُنقل إلى المواطنين بشكل دقيق وما إذا كانت تقدم خياراً ملائماً لطرح الأسئلة أو تقديم وجهات نظرهم وعروضهم إلى الموظفين الحكوميين وصناع القرار. كما يمكن للمراقبين التحقيق مع منظمات حكومية معينة بشأن مواضيع أو قضايا مشتركة، بل وبالفعل ينبغي عليهم النظر في أنظمة "المخبرات" حيث يتم تحديد نماذج الممارسة الحسنة أو نقيضها من أجل التنمية.

6. 3 من أجل النجاح في هذا لا بد من التعرف على تقنيات الأنماط المختلفة من المشاركة (حيث أن العديد من المراجع التي قدمتها تؤدي إلى وصف ذلك)، ولكن ربما أن الأكثر أهمية من ذلك هو السؤال الأول عما إذا كان هناك ما يبرهن على أن الناس الذين سيتأثرون بقرار ما كان لديهم علاقة بالعملية بالطريقة التي قد نتوقعها. وهل كانت المشاركة متناسبة مع القضية؟ وهل تمت مشاركة المجموعات الصحيحة من الناس بالطرق الأكثر فعالية؟ وهل تم منحهم المعلومات الكافية لكي يعبروا عن وجهة نظر مطلعة؟ وهل هناك دليل على أن وجهات نظرهم قد أثرت على القرار النهائي؟ كيف تم حل نزاعات وجهات النظر؟ وهل سوف يتم العمل على قياس نتائج القرار وهل من آليات موظفة من أجل هذه النتائج والتي ستقدم للمواطن بطريقة مجدبة كتغذية راجعة؟

8

<https://www.education.gov.uk/aboutdfe/departmentalinformation/consultations/a00216896/measuring-child-poverty>

9

[http://www.aic.gov.au/media\\_library/publications/proceedings/09/dunn.pdf](http://www.aic.gov.au/media_library/publications/proceedings/09/dunn.pdf)

10

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/44291124.pdf>

5

6. 4 لطالما كانت صناعة القرار في القطاع العام معقدة وتطلبت مسائل معنية بالحكم. وحتى النماذج والقوائم المرجعية التي تدعم الممارسة الحسنة والبحث العلمي والبيانات فإن القضايا التحليلية المتعلقة بالحكم ستبقى قائمة. إن مشاركة المواطن تثري عملية صنع القرار، فهي لا توفر الحل الذي لا بد من التوصل إليه من خلال استخدام فعال لجميع المهارات والخبرات المتوفرة لدى مقدمي النصح وصناع القرار. كما يمكن للمشاركة الفعالة أن تعزز الثقة في القطاع العام بل ويمكن العكس أيضاً أن يكون صحيحاً، فالفشل في المشاركة بشكل حقيقي من شأنه أن يرفع من حدة عدم الرضا ويوسع المسافة من الدولة. من أحد الأشياء التي قد يرغب المرء في النظر بها بوصفه مراقباً هي الدور الذي يلعبه المراقب، ليس فقط بشأن التفتيش بل أيضاً بشأن إعداد التقارير التي تحوي على نماذج لمعايير الممارسة الحسنة لمشاركة المواطن، بحيث يكون المواطنون والموظفون الحكوميون على دراية بما يهدفون إليه.

6. 5 يتوجب على مشاركة المواطن أن تحدث تغييراً جذرياً في مواقف وسلوك الموظفين الحكوميين. بينما هناك جانب واحد لتنمية الخدمة والسياسة وبينما هناك عوامل أخرى يجب العمل عليها من أجل الوصول إلى القرار النهائي، فإنه من الممكن وجود عنصر واحد فقط الذي لا بد له أن يضمن تذكير الموظفين الحكوميين بشكل يومي وبغض النظر عن مجال عملهم أنهم موجودون من أجل خدمة الشعب وليس بالعكس. وأما مسؤولية المراقبين الماليين فهي أكبر من ذلك حيث أنهم ليسوا فقط موظفين حكوميين وحسب، بل أيضاً هم مؤتمنون من قبل الشعب في السلطة من أجل حماية حقوقهم ومسؤولياتهم في مجتمع حر.

مار غاريت ساتر - قائد برتبة الامبراطورية البريطانية  
يناير / كانون الثاني 2013

22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium: 5-7 March 2013, Vienna, Austria  
*Audit and Counselling by SAI's: Risks and Opportunities as well as Possibilities  
for Engaging Citizens*

**DESA's Closing Statement on 7 March**

by Ms. Elia Armstrong  
Chief, Development Management Branch, DESA/DPADM, United Nations

Dear Secretary-General, Mr. Josef Moser,  
Distinguished Participants,

On behalf of Mr Wu, the Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs of the United Nations and the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), it was a great pleasure to co-organise the 22<sup>nd</sup> UN/INTOSAI Symposium. It was rewarding to see that our discussions have led to useful conclusions and recommendations. We at DESA look forward to follow-up activities.

I found the discussions on the evolving role of SAI's in fostering public accountability of particular interest. In addition, I was impressed by the seriousness with which the government auditing profession jealously guards the independence of SAI's in order to ensure technical credibility of their audit findings. With the addition of advisory activities, I believe that SAI's have much to offer in improving public governance, thus contributing to enabling sustainable development.

In his opening statement, Mr. Wu invited SAI's "to reaffirm their commitment to build stronger foundations for good governance for the post-2015 development agenda". During this Symposium, I observed that you took a big step in this direction. I was pleased to note the suggestion that the INTOSAI Working Group on Financial Modernization on Regulatory Reform of Financial Markets and Institutions monitor measures to mitigate the risks of waste and loss of public funds in order to give technical advice to the international community. INTOSAI's advice on safeguarding existing and new sources and streams of funds will be valuable to any long-term strategy for financing sustainable development initiatives.

We have made much progress since the UN and INTOSAI began discussing citizen engagement in the work of SAI's at the 21<sup>st</sup> Symposium, two years ago. I look forward to continuing our more-than-40 years of collaboration in international standard-setting and capacity-building in public auditing.

The UN and each member state count on your contributions to achieve greater efficiency, accountability, effectiveness, transparency and the effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens.