

مذكرة تفاهم بين المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي)

ومجتمع المانحين

أولاً: الديباجة

1. حيث إن الانتوساي، ممثلة للأجهزة العليا للرقابة (الأجهزة الرقابية)، ومجتمع المانحين¹ لهما أهداف مشتركة تتمثل في ضمان المساءلة والشفافية والحوكمة الجيدة والاستخدام السليم للأموال العمومية في البلدان الأعضاء في الشراكة،
2. وحيث إن مجتمع المانحين والانتوساي شرعا في الحوار لتطوير مقاربة إستراتيجية لتعزيز قدرات الأجهزة الرقابية والمحافظة عليها،
3. وحيث إن الحوكمة أصبحت موضع اعتراف واسع النطاق باعتبارها جانبا هاما من عملية الحد من الفقر وتحقيق أهداف التنمية لألفية الأمم المتحدة،
4. وحيث إنه من المعترف به أن الأجهزة الرقابية التي تعمل بشكل مناسب تحتاج لأن تكون مؤسسات مستقلة تلعب دورا حيويا ومميزا في الإدارة العمومية، وأن تكون لها مكانة مميزة ضمن المؤسسات الحكومية التي تتعامل مع مجتمع المانحين باعتبار أنها ليست جزءا من السلطة التنفيذية في الحكومة.
5. لذلك فإن مذكرة التفاهم هذه [في ما بعد المذكرة] تهدف الى تحقيق المستوى الأفضل للجهود المشتركة التي يبذلها هؤلاء الشركاء للارتقاء بقدرات الأجهزة الرقابية في البلدان النامية، وتقر بأن مجتمع المانحين ينشد ضمان الاستعمال المناسب للأموال العمومية وأنه سيصبح قادرا على الاعتماد أكثر على أنظمة الإدارة المالية القطرية نتيجة لوجود أجهزة رقابية أكثر قوة وفعالية. كما تقر الاتفاقية أيضا بالاستقلالية الكاملة للأجهزة الرقابية وبمهامها الفردية.
6. ومع أن هذه المذكرة ليست ملزمة قانونيا ولا تمثل في حد ذاتها التزاما بدفع أموال، إلا أنها تمعبر عن نية الموقعين عليها تعزيز القدرة الرقابية في البلدان النامية المشاركة فيها حتى يكون هناك تحسن مستمر في المساءلة والشفافية والحكم الرشيد في مستوى (القطاع العمومي) الوطني. وهي تجمع بين كل الأجهزة الرقابية ومجتمع المانحين في مقاربة مشتركة توّفر
 - تركيزا استراتيجيا بالنسبة الى المانحين ومجتمع الأجهزة الرقابية في ما يتعلق بتعزيز قدرات الأجهزة الرقابية في البلدان النامية،
 - وآليات متنوّعة لتيسير التمويل والدعم من قبل المانحين بما يتفق مع مهام المانحين وأولوياتهم وشروطهم.

ثانياً: الشركاء

¹ لأغراض هذه المذكرة فإن المقصود بـ "مجتمع المانحين" هو كل وكالة تعاون ثنائي وكل منظمة متعدّدة الأطراف وكل بنك تنمية موقع على هذه المذكرة.

مجتمع الأجهزة الرقابية

7. الأجهزة الرقابية تساعد على تعزيز الحكم الجيد والمساءلة والشفافية وثقة الجمهور. الى جانب ذلك يمكن أن يساعد عمل الأجهزة الرقابية على توفير مزيد من الأموال لبرامج مكافحة الفقر وذلك بالحد من هدر الموارد العمومية ومن سوء استخدامها. كما أن للأجهزة الرقابية مكانة مميزة بين المؤسسات الحكومية وأن استقلاليتها مهمة جدا للاضطلاع بمسؤولياتها. فهي تؤدي دورا حيويا في عمل الحكومة لكونها تقوم بإعلام البرلمان والمستخدمين الآخرين من خلال التقارير الرقابية المستقلة التي يقدمونها. فالجهاز الرقابي القوي يقوي الحوكمة والمساءلة ويعزز الاعتماد على الأنظمة القطرية بما يمكن مجتمع المانحين من أداء رسالته.

8. المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة هي منظمة ذاتية الحكم، مستقلة وغير سياسية تضم 189 جهازا رقابيا في البلدان المنتمية الى الأمم المتحدة او الى أجهزتها المتخصصة. وتركز الإنتوساي على القضايا الرئيسية التي تواجهها الأجهزة الرقابية، وتساعد البلدان الأعضاء فيها على تطوير حلول تجديدية للتحديات، وتعمل كمنظمة راعية بالنسبة الى مجتمع الرقابة الحكومية الخارجية، وهي الصوت المعترف به للأجهزة الرقابية في المجتمع الدولي، وتدعم التحسين المستمر لدى مختلف الأجهزة الرقابية الأعضاء فيها. وتهدف الإنتوساي الى تشجيع الحكم الجيد وذلك بتمكين الأجهزة الرقابية من مساعدة الحكومات التابعة لها على تحسين أدائها وتعزيز الشفافية وضمان المساءلة والحفاظ على المصداقية ومكافحة الفساد وتعزيز ثقة الجمهور والتشجيع على قبول واستخدام الموارد العمومية بشكل فعال وكفاءة، بما يعود بالفائدة على شعوبها. وهناك سبع مجموعات عمل إقليمية تعمل على دعم أهداف الإنتوساي على المستوى الإقليمي، مما يتيح للأجهزة الأعضاء فرصا للتركيز على القضايا التي تتميز بها أقاليمها. وتمثل مجموعات العمل الإقليمية عنصرا من عناصر الإنتوساي المركزية وتتمتع بدرجة هامة من الحكم الذاتي.

9. تتمثل أهداف الإنتوساي الإستراتيجية في:

- التشجيع على قيام أجهزة رقابية قوية، مستقلة ومتعددة الاختصاصات وذلك (1) بتشجيع الأجهزة الرقابية على القيادة بالقدوة، و (2) بالمساهمة في تنمية وتبني معايير مهنية مناسبة وفعالة.
- بناء قدرات الأجهزة الرقابية المهنية من خلال التدريب والمساعدة الفنية وأنشطة تنموية أخرى.
- تشجيع الأجهزة الرقابية على التعاون والمشاركة والتحسين المستمر من خلال تقاسم المعرفة، بما في ذلك توفير المقاييس المرجعية وإجراء الدراسات حول الممارسات الفضلى والقيام بالبحوث ذات الفائدة والاهتمام المشتركين.
- وتنظيم الإنتوساي بأساليب تشجع ممارسات العمل التي تتميز بالاقتصاد والفعالية والكفاءة.

مجتمع المانحين

10. يسعى مجتمع المانحين الى المساعدة على بلوغ المزيد من التقدم نحو تحقيق أهداف ألفية التنمية للأمم المتحدة² (UNMDGs) والالتزامات التي اتخذت في إعلان باريس³ وفي أجندة أكرا للعمل⁴ (AAA).

² في قمة الألفية للأمم المتحدة المنعقدة في باريس عام 2000 وقع 189 رئيس دولة ورئيس حكومة إعلان الألفية ملتزمين بذلك بمجموعة من الأهداف المحددة زمنيا لوضع حد للفقر المدقع عالميا وذلك بحلول عام 2015.

11. تشدد أهداف ألفية التنمية للأمم المتحدة على ان تقوم حكومات البلدان النامية بإعداد وتنفيذ استراتيجيات للحدّ من الفقر من خلال عمليات شفافة وشاملة، متعاملة في ذلك بشكل وثيق مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص الأهلي والشركاء الدوليين.

12. يدعو إعلان باريس مجتمع المانحين الى تنسيق أعماله والحدّ من تجزئة المساعدات على المستوى العالمي والقطري والقطاعي، والى الاعتماد الى أقصى حدّ ممكن على أنظمة الإدارة المالية في البلدان المتشاركة التي يتم دعمها، بما في ذلك الأنظمة الرقابية التابعة لها. وقد عهدت أجنده أكرأ للعمل التي تمت المصادقة عليها في المنتدى رفيع المستوى المنعقد في سبتمبر 2008، الى البلدان النامية والأطراف المانحة بتعزيز الجهود الرامية الى بناء القدرات واستخدام الأنظمة القطرية الى أقصى حدّ ممكن، باعتبار أن العمل من أجل المساعدة على تقوية الجهاز الرقابي لبلد من البلدان يتفق مع هذه الأجنده.

13. يسعى مجتمع المانحين الى المساهمة في الجهود المشتركة للمساعدة على تحقيق أهداف ألفية التنمية للأمم المتحدة والأغراض المتوقعة في إعلان باريس وأجنده أكرأ للعمل (AAA) وذلك من خلال تعزيز قدرات الأجهزة الرقابية في البلدان النامية باعتبار أن ذلك سيساهم في تحسين المساءلة.

14. ويدعم مجتمع المانحين، من ضمن ما يدعمه، تعزيز الإدارة المالية العمومية في البلدان المتشاركة، بما في ذلك وظيفة الرقابة الحكومية الخارجية، وذلك بهدف التأكد من أن الموارد العمومية يتم استعمالها بطريقة مناسبة ومن أن التمويل يصل الى المستعملين المقصودين في النهاية.

ثالثا: المبادئ الأساسية

15. تحقيقا لأهداف هذه المذكرة يقرّ مجتمع الأجهزة الرقابية مُمثلا في الإنتوساي ومجتمع المانحين المبادئ التالية التي تفسّر دعم المانحين لمجتمع الأجهزة الرقابية:

- يعمل مجتمع الأجهزة الرقابية على تطوير خطط إستراتيجية وخطط عمل تنموية شاملة وواقعية حسب أولوياته وذلك على مستوى القطر الواحد.
- تعمل الإنتوساي على تحقيق الأهداف الإستراتيجية المنصوص عليها في الخطة الإستراتيجية للإنتوساي.
- يلتزم مجتمع المانحين باحترام قيادة البلد الذي ينتمي اليه الجهاز الرقابي واستقلالته وحكمه الذاتي لدى تطوير وتنفيذ خطط الإستراتيجية للأجهزة الرقابية وخطط عملها التنموية.
- يعمل مجتمع المانحين على حشد موارد إضافية، وفقا للقواعد والقوانين والإجراءات الخاصة به، من أجل تطوير وتنفيذ خطط الأجهزة الرقابية الإستراتيجية وخطط العمل التنموية التي تعدّها الأجهزة الرقابية، وعلى تقديم دعمه بطريقة تتسق مع المبادئ الواردة في هذه المذكرة.

³ في مارس 2005 أصدرت البلدان المتشاركة ومجتمع المانحين ممن حضروا المنتدى رفيع المستوى في باريس إعلان باريس حول فعالية المساعدة والذي عهدوا فيه لبلدانهم ومؤسساتهم بمواصلة وزيادة الجهود من أجل تنسيق النتائج والتوفيق بينها وإدارتها.

⁴ تعكس أجنده أكرأ للعمل المصادق عليها في أكرأ في سبتمبر 2008 من قبل ممثلي البلدان المتشاركة ومجتمع المانحين التعمّد الدولي بدعم الإصلاحات اللازمة لتعميق تنفيذ إعلان باريس.

- يلتزم مجتمع المانحين، وفقا للقواعد والقوانين والإجراءات الخاصة به، بتقديم أي دعم، مالي كان او غيره، لبرامج بناء القدرات الرقابية حول الرقابة الحكومية الخارجية، بشكل منسجم ومنسق وذلك تجنباً للتكرار غير المقصود لجهود بناء القدرات.

رابعاً: توجيهات المذكرة

16. من الأساسي أن تتسق المذكرة بين الإنتوساي والمانحين بشكل وثيق مع مبادرات الحكم الرشيد السارية. وتلعب الأجهزة الرقابية دوراً هاماً في تعزيز المساءلة والحكم الرشيد في بلد ما، حيث تساعد هذه الأجهزة الرقابية الحكومات التابعة لها على تحسين الأداء وتعزيز الشفافية وضمان المساءلة ومقاومة الفساد وتعزيز ثقة الجمهور وتشجيع قبول واستخدام الموارد العمومية بشكل فعال وكفاءة بما يعود بالفائدة على شعوبها. ويمكن للأجهزة الرقابية الاضطلاع بهذه المسؤولية إذا توفرت لديها المهارات والقدرات اللازمة. وقد كشفت عمليات تقييم النفقات العمومية والمساءلة المالية⁵ (PEFA) وغيرها من عمليات التشخيص بشكل متسق الحاجة الى دعم الأجهزة الرقابية في العديد من البلدان.

17. يتم توفير دعم المانحين للأجهزة الرقابية والإنتوساي من خلال نشاطات متدرّجة، على المستوى القطري أساساً، ثم على المستويين الإقليمي والعالمي، ويتم تركيز الجزء الأوفر من الدعم على المستوى القطري حيث تتلقى الأجهزة الرقابية دعماً جوهرياً يساعدها على وضع وتنفيذ القوانين واللوائح لدى البرلمانات التابعة لها وذلك لزيادة استقلاليتها وبناء قدرتها على القيام بالعمليات الرقابية والرفع من تأثيرها على إدارة الأموال العمومية والمساءلة. ويتم إيلاء العناية اللازمة لدعم الأجهزة الرقابية في الدول الهشة⁶، مع أنه من الضروري أن تقوم طبيعة الدعم على وجود مؤسسات عاملة وكذلك على قدرة الموظفين. ويتم توفير مزيد من الدعم لمجموعات العمل الإقليمية للإنتوساي من أجل تعزيز وظائف تعلم الرفاق وبناء القدرات، وذلك عند إمكانية توفير هذه الوظائف بتكلفة أكثر فاعلية على المستوى الإقليمي مقارنة بفاعلية تكلفتها على المستوى القطري. ويُوقّر بعض الدعم للإنتوساي على المستوى العالمي - للجان مثل لجنة المعايير المهنية، ولجنة بناء القدرات، ولجنة تقاسم المعلومات، لمبادرة الإنتوساي للتنمية أيضاً - وذلك بالنسبة الى مشاريع معيّنة. ويوضّح المرفق رقم (1) أنواع النشاطات التي يمكن دعمها على الصعيد القطري والإقليمي والعالمي.

18. توجد أساليب متعدّدة للتمويل، ومهما تنوّعت آليات التمويل التي يتم تحديدها في النهاية بخصوص هذه المذكرة، فإن الهدف سيكون تعزيز قدرات الأجهزة الرقابية في البلدان النامية بطريقة إستراتيجية. وستوفّر بعض المنظمات المانحة دعماً ثنائياً مباشراً للأجهزة الرقابية من خلال التمويل والمساعدة الفنية. وبإمكان بعض المنظمات المانحة ان تساهم، بالإضافة الى ذلك او بطريقة أخرى، في آليات تمويل أخرى، مثل الأموال المودعة، او بطريقة التمويل المجمع، او بدعم قطاع او ميزانية عامة. ومهما كان أسلوب التمويل، فإن المانحين يقرّون بالوضع المميّز للأجهزة الرقابية ويقدرّون أدوار الشركاء ومسؤولياتهم في هذا الإطار. وفي الحالات التي يُوقّر فيها مجتمع المانحين دعماً للميزانية العامة فإنّه لدى مناقشته مع البلد المشارك وعندما يكون ذلك ممكناً، يشدّد على أهميّة أم يكون هناك تمويل مناسب للجهاز الرقابي. لذلك فإن التمويل وآليات الدعم المقترحة في هذه الوثيقة تساند الدور المميّز الذي تقوم به الأجهزة الرقابية،

⁵ هي شراكة بين العديد من المانحين الهامين والمؤسسات متعدّدة الأطراف تم إقامتها لدعم مقاربات متكاملة ومتوافقة للتقييم والإصلاح في مجال النفقات العمومية والتمويل والمساءلة المالية.

⁶ يشمل التعريف الحالي للدول الهشة حسب البنك العالمي (وهي التي عرفت سابقاً بالبلدان متدنّية الدخل ذات الظروف العسيرة) البلدان متدنّية الدخل التي يبلغ مستواها 3.2 أو أقل في تقييم سياسيات البلدان ومؤسساتها (CPIA) وهي الأداة الرئيسية المستخدمة لتقييم جودة السياسات القطرية.

19. تتعهد الأجهزة الرقابية بأن تمارس قيادة فاعلة وذلك بتطوير وتنفيذ خطط إستراتيجية وخطط عمل تنموية شاملة وواقعية حسب الأولوية. وينبغي أن تكون هذه الخطط متماشية مع إصلاحات الإدارة المالية العمومية الواسعة الجارية ومع الممارسات الفضلى (مثل الإرشادات التي وضعتها الإنتوساي)، وأن تكون من وضع الأجهزة الرقابية من خلال عملية شمولية للتأكد من أن احتياجات أصحاب المصالح الرئيسيين، بمن فيهم المانحين والبرلمانات، قد تمت تلبيتها. ومن الأساسي أيضا أن تنفذ المذكرة بطريقة تسهل دعم ومساهمة الأجهزة الرقابية في جهود الأجهزة الرقابية الأخرى فيما يتعلق ببناء القدرات.

20. دعما لأهداف هذه المذكرة، يتم تشكيل لجنة توجيهية تتولى توفير الإرشاد والاستشارة الإستراتيجيين لتنفيذ الاتفاقية وتنسيق النشاطات ومتابعة ذلك التنفيذ. وتتكون لجنة التوجيه من ممثلين عن الإنتوساي وعن مجتمع المانحين.

أ. تتألف لجنة التوجيه من ممثل واحد عن كل عضو من مجتمع المانحين موقع على هذه المذكرة، ومن تمثيل نسبي من الإنتوساي، وذلك لتحقيق التوازن بين مجتمع المانحين ومجتمع الإنتوساي الممثلين في اللجنة. كما تضم لجنة التوجيه ممثلا واحدا على الأقل عن اللجنة المالية والإدارية التابعة للإنتوساي باعتباره عضوا دائما.

ب. يعكس باقي ممثلي الإنتوساي في لجنة التوجيه اهتمامات الإنتوساي، ويتأثر ذلك التمثيل بالمقاييس الإقليمية ويتم بالتناوب على فترات معقولة تُحدّد في الإبان.

21. بعد إنشائها، تقوم لجنة التوجيه بتشكيل أمانة هدفها توفير الدعم الإداري للجنة التوجيهية، وتمثل المسؤولية الوحيدة التي يضطلع بها مجتمع المانحين في متابعة المنح وتقييمها.

22. يقدم ممثلو الإنتوساي في لجنة التوجيه الآراء الفنية والمقترحات وآراء أخرى عندما تقرر اللجنة تمويل مشاريع ذات فائدة، لكنهم يمتنعون عن المشاركة في القرارات المتعلقة بالتمويل وذلك تجنباً لأي تضارب في المصالح وحفاظاً على استقلالية المدقق.

المرفق 1: مثال توضيحي: دعم الأجهزة الرقابية على الصعيد القطري والإقليمي والعالمي

(ملحوظة: يعطي الرسم البياني التوجيهي أسفله توضيحا تقريبا لدعم المانحين المقترح للأجهزة الرقابية في ظل هذه المذكرة والتي يوجّه الجزء الأوفر من التمويل فيها إلى الأجهزة الرقابية في البلدان النامية ويوجّه الجزء الأكبر الموالي إلى بناء القدرات بالنسبة إلى الأجهزة الرقابية من خلال الهيكلية الإقليمية للانتوساي. ويخضع التمويل النسبي في كل مستوى إلى التحديد ولا يمكن التنبؤ به في هذا الإطار).

التمويل في المستوى القطري

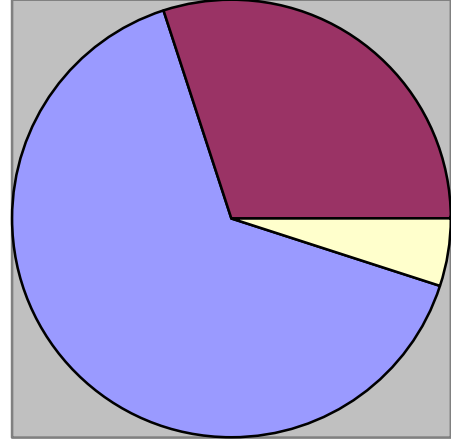
- بناء القدرات طويل المدى مثل التوأمة
- إعداد الخطط الإستراتيجية
- الإعارات وبرامج المنح
- مراجعة النظراء وآليات ضمان الجودة

التمويل في المستوى الإقليمي

- دروس في مستوى الماجستير، بالنسبة إلى كبار المسؤولين في الجهاز الرقابي، حول مواضيع ذات علاقة مثل إدارة التغيير والإدارة الفعالة للموارد البشرية
- بناء قدرات إجراء العمليات الرقابية
- تسليم دعم بناء القدرات وتعزيز التعاون الإقليمي من قبل مبادرة الإنتوساي للتنمية

التمويل على المستوى العالمي/الانتوساي

- وضع المعايير والإرشادات في لغات وصيغ لتدعيم قابلية الوصول والتطبيق على الأجهزة الرقابية في البلدان النامية



Country	قطري
Regional	إقليمي
INTOSAI	إنتوساي