



رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19 (مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية)

دليل عملي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

جدول المحتويات

حول الدليل العملي

القسم 1 - مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية: المفاهيم والمبادئ

1. ما هي رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟
2. كيف يمكن التأكد من جودة مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟
3. دمج الاعتبارات المتعلقة بالأثر في مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية
4. كيف يمكننا تطبيق منهجية مرنة في مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟
5. التعامل مع أصحاب المصلحة في إطار مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

القسم 2 - كيفية إجراء مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

6. تخطيط مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية
7. جمع وتقييم الأدلة في إطار مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية
8. إعداد تقرير ذو أثر في ظل انتشار كوفيد-19
9. المتابعة وتيسير أثر مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

غيّرت جائحة كورونا (كوفيد-19) بشكل كبير العالم الذي اعتدنا أن نعيش فيه. ولمساعدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (SAIs) على البقاء على صلبة أثناء تفشي كوفيد-19، أطلقت مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI) مهمات رقابة الالتزام التعاونية العالمية للشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19 (يُشار إليها فيما بعد بمهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية). الهدف الرئيسي لهذه الرقابة هو المساهمة في الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19 في المستقبل القريب.

وتمت صياغة هذا الدليل العملي أساساً لفرق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة التي تجري مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. وهو يهدف إلى تشكيل فهم مشترك لمفاهيم ومبادئ مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية ويوفر إرشادات "حول الكيفية"، كما يقدم هذا الدليل نصائح للمراقبين بالأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

يتضمن الدليل قسمين:

- يغطي القسم الأول مفاهيم ومبادئ رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، بما في ذلك كيفية استخدام الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة لمنهجية مرنة، وضبط جودة الرقابة، وتيسير أثر الرقابة وإشراك أصحاب المصلحة.
 - ويقدم القسم الثاني إرشادات عملية لإجراء مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. ويشمل ذلك إرشادات حول اختيار موضوع الرقابة، وتقييم المخاطر، واختيار نطاق رقابة قابل للتحكم فيه، وطرح أسئلة الرقابة الصحيحة، وجمع الأدلة الكافية والمناسبة، وكتابة الاستنتاجات والتوصيات القائمة على الأدلة، وإعداد التقارير المؤثرة في الوقت المناسب. وجدير بالذكر أن مجالات التركيز الرئيسية لمهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية ستكون المشتريات العامة الطارئة والتصرف في الهبات والإمدادات وحزم (أو مجموعة) المساعدات الاجتماعية والاقتصادية وعملية الطرح الوطني للقاحات كوفيد-19 .
- وفي هذه المجالات المختلفة، يمكن للمراقب أن يفحص ليس فقط أطر الالتزام المعمول بها (أي الأطر القانونية والترتيبية الجاري بها العمل) بل أيضاً يمكنه النظر في مدى التزام مختلف المعاملات التي تم تنفيذها.

القسم 1

مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية: المفاهيم
والمبادئ

الفصل 1

ما هي رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟

تمّ تصوّر مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية على أنها مهمّات رقابة التزام قائمة على المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI). وتساهم هذه الرقابة في تعزيز الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19 كما تساهم في وضع أطر أكثر شفافية وشمولية ومساءلة للإنفاق العام أثناء حالات الطوارئ في المستقبل.

وتتمثل إحدى النتائج الرئيسية لهذه الرقابة في تعزيز تخصيص واستخدام التمويل الطارئ للوصول إلى المتخلفين عن الركب، وإعطاء الأولوية للفئات الضعيفة في المجتمع التي تتأثر بشكل غير متناسب بالجائحة، مثل النساء وذوي الإعاقة والفقراء والعاملين في القطاع غير الرسمي، واللاجئين، وغيرهم.

ما هي ميزات مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟

مهمّات رقابة لاحقة: مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية هي مهمّات رقابة لاحقة. يتم من خلالها فحص أطر الالتزام (القوانين واللوائح...) والمعاملات بعد حدوثها. على هذا النحو، فهي تختلف عن مهمّات الرقابة المسبقة أو مهمّات الرقابة المتزامنة. على سبيل المثال، عندما تتعلق مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية بالرقابة على حزم (أو مجموعة) المساعدات الاجتماعية والاقتصادية أو الشراءات الطارئة للمعدات الطبية، فسيتم النظر في الامتيازات والمنح التي تمّ تقديمها فعلاً أو معاملات الشراء التي تمّ إجراؤها بالفعل.

وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة: تهدف مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية إلى الالتزام بمتطلبات المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الخاصة برقابة الالتزام. ويقدم هذا الدليل العملي نصائح حول كيفية تولّي الأجهزة العليا للرقابة الموازنة بين الحاجة إلى المرونة في ظل القيود التي فرضتها الجائحة ومتطلبات الجودة المنصوص عليها بالمعايير.

المنهجية المرنة: تشجع مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية الأجهزة العليا للرقابة على اتباع منهجية مرنة أخذاً بعين الاعتبار قدراتها وبيئاتها وصلاحياتها. ويمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة اتباع منهجية مرنة من خلال إجراء رقابة على القضايا الناشئة بسرعة مثل الرقابة على سلسلة توريد اللقاحات، واستكمال الرقابة في إطار زمني قصير وإصدار التقارير في أقرب وقت ممكن. ويمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تستخدم تقنيات وأساليب مرنة في إجراء الرقابة.

التركيز على أطر الالتزام (القوانين واللوائح...): وعلى المعاملات: يمكن أن تركز مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية على فحص مدى امتثال أطر الالتزام لمبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية، ونذكر على سبيل المثال أطر الالتزام المتعلقة بالمشتريات الطارئة. كما يمكن أن تركز مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية على النظر في مدى امتثال المعاملات لأطر الالتزام الجاري بها العمل، على غرار النظر في توزيع حزم المساعدات الاقتصادية على فئات هشة معيّنة. ويمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تقرّر ليس فقط فحص أطر الالتزام بل أيضاً المعاملات التي تمّ تنفيذها. وسيتولّى الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أخذ هذا القرار بناءً على تقييمه للمخاطر.

نطاق رقابة يمكن التحكم فيه (إدارته): بغاية الحفاظ على المرونة وقابلية التنفيذ في وضع الجائحة الحالي، من المهم أن يكون نطاق مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية قابلاً للتحكم فيه. ويمكن تحديد نطاق مهمّات الرقابة من حيث مجال التركيز، مثل التركيز على نوع واحد من المشتريات أو نوع واحد من حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية. ويمكن كذلك تحديد نطاق الرقابة من حيث السلسلة الزمنية، على سبيل المثال فحص المشتريات الطارئة في الأشهر الستة الماضية وتقديم تقرير عنها أو فحص توزيع حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية خلال الأشهر الستة الماضية. ومثلاً إذا كان الجهاز الأعلى للرقابة غير قادراً على القيام بالرقابة ميدانياً للتحقق من سجلات المعاملات فقد يقرّر الجهاز تحديد نطاق الرقابة والقيام بفحص أطر الالتزام فقط، (على سبيل المثال، فحص أطر الالتزام الخاصة بالمشتريات الطارئة).

التركيز على أثر الرقابة في جميع مراحل العملية الرقابية: من المتوقع أن يتم خلال مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية تعميم الاعتبارات المتعلقة بأثر الرقابة في جميع مراحل عملية الرقابة. ومن بين الإجراءات التي يمكن أن تعزز أثر الرقابة، تصوّر أثر الرقابة على المدى القصير والطويل، والتعاون مع أصحاب المصلحة الرئيسيين في جميع مراحل المهمة الرقابية، والعمل على إبلاغ الرسائل الرئيسية من مهمة الرقابة على نطاق واسع، والقيام بمتابعة توصيات المهمة الرقابية.

ما هي أوجه الترابط الممكنة بين مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية ومهمات الرقابة المالية التي يمكن أن تتولّى الأجهزة العليا للرقابة تنفيذها؟

رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية هي رقابة التزام تركز على الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19. وبالمقابل، تهدف الرقابة المالية إلى إبداء رأي حول عرض البيانات المالية السنوية التي تشمل الإيرادات والنفقات المتعلقة بجائحة كوفيد-19. ويمكن أن تُكمل هذه المهمات الرقابية بعضها البعض بغاية حسن استغلال موارد الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، وذلك اعتماداً على توقيت كل مهمة رقابية.

وعموماً، من المتوقع أن يتم تسجيل الأموال المتعلقة بالكوفيد-19 في دفاتر حسابات الحكومات والإفصاح عنها من خلال البيانات المالية السنوية. وقد يكون للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التزام قانوني للتصديق على البيانات المالية السنوية للدولة. وفي هذا الخصوص، وأثناء القيام بالرقابة المالية للبيانات المالية السنوية سواء في مرحلة التخطيط أو التنفيذ أو إصدار التقرير، يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تستفيد من ملاحظات (نتائج) واستنتاجات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية على النحو التالي:

1. يمكن للمراقبين الماليين الاعتماد على الإجراءات الرقابية التي تم تنفيذها في إطار رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية في المجالات ذات الصلة بإعداد وعرض البيانات المالية السنوية، المتعلقة مثلاً بدقة واكتمال النفقات المتعلقة بكوفيد-19 والإيصالات وصرف الأموال المتعلقة بالكوفيد-19، وما إلى ذلك.

2. قد تؤثر حالات عدم الالتزام التي تم التوصل إليها من خلال رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية على عرض البيانات المالية السنوية (راجع المعيار الدولي 2250 للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة)، وذلك على غرار الحالات المتعلقة بتأدية نفقات متعلقة بكوفيد-19 دون الالتزام بقواعد الإنفاق الحكومية أو التزوّد بمشتريات خاصة بمعدات الحماية الشخصية خلافاً لقواعد الشراءات العمومية الجاري بها العمل. فأثناء التحقق من الشفافية والمساءلة في استخدام أموال الكوفيد-19، قد يلاحظ مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية حالات سوء استخدام أموال الكوفيد-19 أو اختلاسها. وستؤدي حالات عدم الالتزام المذكورة إلى أخطاء في البيانات المالية، مما يؤثر على رأي المراقب. ويمكن للمراقب المالي النظر في الملاحظات الرقابية التي تم التوصل إليها في إطار مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، بما في ذلك الأدلة الرقابية وتقييم أثرها على رأي المراقب حول البيانات المالية.

باختصار، يمكن للمراقب المالي استخدام ملاحظات (findings) واستنتاجات (conclusions) رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية أثناء إبداء الرأي حول البيانات المالية للدولة.

كيف نتأكد من جودة مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟

سيكون إجراء مهمّات الرقابة أثناء الجائحة تحديًا للعديد من الأجهزة العليا للرقابة. وفي مواجهة مثل هذه التحديات، تصبح مصداقية وموثوقية عمل الجهاز الأعلى للرقابة أكثر أهمية. لذا، فإنّه من الضروري تأمين الحد الأدنى الأساسي لجودة مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. وباعتبار أن مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية هي مهمّات رقابة التزام، فإن ضبط جودة الرقابة سيّشمل فهم متطلبات المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الخاصة برقابة التزام، ووضع نظام لضمان تلبية هذه المتطلبات.

إطار جودة رقابة الالتزام المعمول به في مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

يتماشى إطار جودة رقابة الالتزام المطبق على الأجهزة العليا للرقابة مع المبادئ المحددة في المعيار الدولي 400 للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ويغطي عناصر متعدّدة:

- العناصر المتعلقة بأداء المهمة الرقابية في مراحل التخطيط والتنفيذ وإعداد التقارير.
- يشمل العناصر المتداخلة الأخرى المتعلقة بتوجّهات الجهاز والنبرة التي تحدّدتها قادة الجهاز، وإدارة الموارد البشرية، والمتطلبات الأخلاقية، والعلاقات مع أصحاب المصلحة، والتواصل.
- ويتألف إطار جودة الرقابة لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية من جوانب تركز على العملية ومن جوانب تركز على المنتج:
- نهج قائم على مركزية العملية (Process centricity) لإثبات الالتزام بأطر العملية الرقابية (معايير الرقابة، وإرشادات الرقابة، وتصميم المهمة الرقابية، وما إلى ذلك).
- نهج قائم على مركزية المنتج (Product centricity) لإثبات أن نتائج الرقابة مدعومة بأدلة رقابة كافية ومناسبة، وأن استنتاجات الرقابة تمكن الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة من التوصل إلى مستوى التأکید المطلوب فيما يتعلق بموضوع ونطاق المهمة الرقابية.
- ويتطلب إطار الجودة أيضًا توثيقًا مفصلاً بشكل كافٍ، وفقًا للمعيارين الدوليين 100 و400 للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وذلك لتمكين أي مراقب ذو خبرة ليس لديه معرفة مسبقة بمهمة الرقابة من فهم:
- طبيعة وتوقيت ونطاق ونتائج الإجراءات المنفذة،
- الأدلة التي تم الحصول عليها لدعم استنتاجات وتوصيات الرقابة،
- تبرير المسائل الهامة التي تولّى في شأنها المراقب ممارسة الحكم المهني، و
- الاستنتاجات ذات الصلة.

الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بضبط جودة مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

- يتحمل أعضاء فريق الرقابة مسؤولية تنفيذ إجراءات الرقابة المخطّط لها وفقًا لمعايير وإجراءات محدّدة، وجمع وتوثيق أدلة الرقابة التي تمّ جمعها عن طريق تنفيذ إجراءات الرقابة والتحقّق منها من خلال المقارنة بالمعايير المحددة (معايير الالتزام)
- يكون مشرف فريق الرقابة مسؤول عن تخطيط مهمة الرقابة وتصميمها والإشراف على تنفيذ إجراءات الرقابة من قبل أعضاء فريق الرقابة وأيضًا مراجعتها، وصياغة تقرير مدعوم بأدلة رقابية كافية ومناسبة ووضع التقرير في صيغته النهائية.
- يتحمل الرؤساء المشرفون عن تنفيذ المهمّات الرقابية ووظائف الدعم (الموارد البشرية، وما إلى ذلك) المسؤولية عن العملية ومطابقة المنتج والتطوير والتحديث المستمر للمعايير والتوجيهات والسياسات والإجراءات وما إلى ذلك لتلبية متطلبات أصحاب المصلحة.

- رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة والإدارة العليا بالجهاز لهم مسؤولية ضمان امتثال عمليات الرقابة لمعايير وتوجيهات الرقابة الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة والمسؤولية المتعلقة بإبلاغ تقرير رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية إلى أصحاب المصلحة.

قوائم الفحص لضبط الجودة في جميع مراحل مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية: قائمة فحص الجودة المتعلقة بمرحلة اختيار موضوع رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية والتخطيط للرقابة

- هل أنّ اختيار موضوع رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية كان وفقاً لاختصاصات الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة؟
- هل تم اتباع إجراءات تقييم المخاطر المحددة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة لاختيار الموضوع (الموضوعات)؟
- هل أجرى فريق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة تحليلاً للمجالات الرئيسية وأبرز التدخلات التي شملتها التمويلات الطارئة المخصصة لمعالجة أثر جائحة كوفيد-19؟
- هل حدّد فريق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أعلى المخاطر المتعلقة بالشفافية والمساءلة والشمولية في السياق الوطني؟
- هل تم النظر في مدى توفر المهارات والكفاءات ذات الصلة داخل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة (الداخلية) أو المتاحة للجهاز (الخارجية) عند اختيار الموضوع؟
- هل تواصل الفريق مع أصحاب المصلحة المعنيين أثناء اختيار موضوع رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟
- هل تمّ تحديد نطاق الرقابة بشكل مناسب يأخذ بعين الاعتبار توقيت زمني قابل للتحقيق من جهة ومناسب لتلبية احتياجات أصحاب المصلحة من جهة أخرى؟
- هل قام فريق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة بتوثيق مصفوفة تقييم المخاطر التي تشمل تقييماً لضوابط الرقابة الداخلية المتعلقة بموضوع الرقابة المحدّد (والتغييرات في ضوابط الرقابة الداخلية بسبب المشتريات/التمويل الطارئ للجهة الخاضعة للرقابة)؟
- هل تمّ الأخذ بعين الاعتبار مخاطر الاحتيال عند تقييم المخاطر؟
- هل تمّ تصميم إجراءات الرقابة بناءً على المخاطر المحددة؟
- هل حدد فريق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة المصادر (القواعد واللوائح) أثناء صياغة معايير الرقابة وهل قام بإبلاغ الأطراف المسؤولة، ذات الصلة بهذه المعايير؟
- هل تم اعتماد منهجية لانتقاء العينات فيما يتعلّق بالمعاملات، وهل تم تحديد الأهمية النسبية لمهمة الرقابة؟
- هل قام فريق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة بتحديد أدلة الرقابة المطلوب جمعها والإجراءات الواجب اتباعها؟
- هل تم تحديد مستوى التأكيد المطلوب؟
- هل تمت مراجعة اختيار الموضوع وتحديد نطاق وتصميم مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية وهل تمّ الموافقة على هذه المسائل على مستويات مناسبة داخل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وفقاً للإجراءات المحددة؟
- هل تمّ ممارسة الحكم المهني والشك المهني أثناء اختيار الموضوع وتحديد نطاق الرقابة وتصميم رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟
- هل تمّ توثيق خطة الرقابة التي تتضمن اختيار موضوع ونطاق وتصميم الرقابة بشكل مناسب؟

قائمة فحص الجودة الخاصة بمرحلة تنفيذ مهمّة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

- هل تم الإشراف على الفريق بشكل مناسب أثناء إجراء رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟
- هل تمكّن فريق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة من إيجاد منهجية مرنة للاستجابة للتغيرات والحصول على الموافقات اللازمة للتغيرات التي تم إجراؤها؟
- هل تمّ جمع أدلة كافية ومناسبة تغطّي نطاق رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية بأكمله؟
- هل تم الحفاظ على التواصل الفعال مع الأطراف المسؤولة طوال إجراء الرقابة؟
- هل تم استخلاص استنتاجات الرقابة بعد تقييم ما إذا كان قد تم جمع أدلة كافية ومناسبة؟
- هل تمكن فريق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة من الحصول على وثائق كافية تثبت الأدلة الرقابية التي تم جمعها والاستنتاجات التي تم التوصل إليها؟
- هل التزم الفريق بقواعد أخلاقيات الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة ومتطلبات الاستقلالية؟
- هل تمّ ممارسة التقدير والشك المهنيين أثناء إجراء رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟

قائمة فحص الجودة لمرحلة إعداد التقارير ولمرحلة متابعة مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

- هل كان تقرير الشفافية والمساءلة والشمولية كاملاً وموضوعياً ومُعد في الوقت المناسب؟ هل تضمّن ردود الجهات الخاضعة للرقابة؟
- هل تمت مراجعة التقرير والموافقة عليه في المستوى المناسب وفقاً لإجراءات الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، وهل تم توثيق هذه المراجعة والموافقة؟
- هل تمّ ممارسة الحكم المهني والشك المهني أثناء صياغة استنتاجات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟
- يبقى من شأن المراقب أن يقرّر ما إن كان من المناسب متابعة الاستنتاجات/التوصيات المتعلقة بحالات عدم الالتزام المنصوص عليها في تقرير الرقابة.

دمج الاعتبارات المتعلقة بالأثر في مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

ما سبب أهمية أثر الرقابة في مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟

لا تمثّل المهمّات الرقابية التي تتولى الأجهزة القيام بها غاية في حد ذاتها. حيث تهدف كل مهمّة رقابية يجريها الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى إحداث فارق والمساهمة في النتائج الإيجابية التي تعود بالفائدة على الجميع. وتُعد الحاجة إلى التعرف على أثر الرقابة أكثر إلحاحًا في حالة مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، حيث يجب اتخاذ إجراءات بشأن استنتاجات وتوصيات الجهاز الأعلى للرقابة في إطار زمني قصير وعاجل لتحسين الشفافية والمساءلة والشمولية في مجال الإنفاق المخصّص للكوفيد-19. وعلى هذا النحو، بينما تأخذ الأجهزة بعين الاعتبار صلاحياتها ومعايير الجودة الخاصة بها، فإننا نحثّ الأجهزة على تصوّر الأثر الذي تسعى لتحقيقه تبعاً لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية التي سيتمّ تنفيذها.

ما هو أثر الرقابة المحتمل لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟

كما يوحي به اسم المبادرة، سيكون الأثر الرئيسي لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية هو المساهمة في تعزيز الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ. ومن المتوقع أن يبرز هذا الأثر على المدى القصير والمدى الطويل.

1. على المدى القصير، سيؤدي تطبيق توصيات مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19 من خلال تعزيز أطر الالتزام وتحسين الامتثال لأطر العمل المعمول بها. ويمكن أن تكون أطر الالتزام هذه متعلقة بمشتريات الطوارئ أثناء كوفيد-19 أو متعلقة بحزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية أو أطر التزام أخرى متعلقة بتمويلات الطوارئ.

2. وعلى المدى الطويل، يؤدي تنفيذ توصيات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية إلى وضع أطر أكثر شفافية ومساءلة وشمولية للإنفاق العام أثناء حالات الطوارئ.

يمكن أن يكون للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أثر إيجابي على الشفافية والمساءلة والشمولية حتى قبل إصدار الاستنتاجات والتوصيات رسميًا. ويجوز للجهات الخاضعة للرقابة اتخاذ إجراءات بناء على ملاحظات (نتائج) الرقابة الصادرة عن الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة خلال فترة الرقابة. وقد تشجع الملاحظات الرقابية الجهات الخاضعة للرقابة على تصحيح الثغرات المحددة في الإثبات.

ومن المتوقع أن يكون لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية أثر كبير من حيث القيمة الردعية لهذه المهمّات. حيث يمكن أن يكون تولّي الجهاز الأعلى للرقابة القيام بهذه الرقابة بمثابة رادع للجهات الخاضعة للرقابة لتفادي عدم الالتزام المحتمل. وفي هذا الخصوص، يرجى مشاهدة مقابلة الأفروساي-إف (AFROSAI-E)¹ مع المراقب العام، سيراليون. ونظرًا لطبيعة مبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية وإلحاح حالة الطوارئ فإننا نشجّع الجهاز الأعلى على استكشاف طرق مرنة تمكّن من تيسير تطبيق النتائج التي تمّ التوصل إليها.

كيف يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تعزّز أثر الرقابة لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟

طبقاً لما تمّ ذكره أعلاه، ومن خلال تنفيذ مهمّة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية قد تسعى الأجهزة العليا للرقابة لإحداث تأثير إيجابي حتى أثناء تنفيذها لمهمة الرقابة. ويمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تعزّز أثر مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية الخاصة بها من خلال دمج اعتبارات الأثر والتفكير في الأثر خلال جميع مراحل العملية الرقابية. وفي هذا الخصوص نقدّم النصائح التالية:

1. **قيادة واضحة وملتزمة للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة** - لقادة الأجهزة العليا للرقابة دور حاسم ومركزي في ضمان أثر مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. وتحدّد قيادة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أسلوب رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية لكل من أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين. ويبقى من مشمولات قيادة الجهاز الأعلى للرقابة التأكد من أن للجهاز أنظمة تمكّن من تعزيز أثر رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية.

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=MLWr5Qtpxro&feature=youtu.be>

2. **التواصل الاستباقي والمستمر مع الجهات الخاضعة للرقابة** - لفهم هيكل الإنفاق والتمويل المتعلق بالكوفيد-19، من المهم أن يتولى الجهاز الأعلى للرقابة الحفاظ على تواصل فعال مع الجهات الخاضعة للرقابة طوال العملية الرقابية. ومن الضروري أيضًا أن تتولى الأجهزة التواصل مع الجهات الخاضعة للرقابة وأصحاب المصلحة لتذكيرهم بالقواعد واللوائح التي يجب الالتزام بها حتى خلال حالات الطوارئ. وفي معظم الأحيان، يمكن الحوار الصريح والفعال من حلّ الإشكاليات المتعلقة بصلاحيات الجهاز، أو الإشكاليات المتعلقة بتقديم المعلومات وتنفيذ الإجراءات المتعلقة بنتائج الرقابة. وسيسمح هذا الحوار أيضًا للأجهزة باكتساب فهم عميق للوضع والتوصل إلى صياغة توصيات واقعية يمكن للسلطات الحكومية تطبيقها.

إنشاء تحالفات لأصحاب المصلحة - لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة تحقيق أثر الرقابة بمفردها. وسيكون من المهم للأجهزة أن تحدد أصحاب المصلحة الرئيسيين للعمل معهم طوال فترة مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية لتسهيل أثر الرقابة. ونوصي بإنشاء قنوات تواصل متينة مع الجهات الخاضعة للرقابة ومنظمات المجتمع المدني وشركاء التنمية والجهات الفاعلة في قطاع المساءلة والشفافية مثل وكالات مكافحة الفساد والجهات الفاعلة التي تعمل مع الفئات الضعيفة وممثلي السلطة التشريعية والأوساط الأكاديمية والنظرية. وبغاية تبني أصحاب المصلحة لهذا المشروع الرقابي والاستفادة من علاقتهم بالجهاز، فإنه من المهم إشراك الجهات الفاعلة المناسبة في جميع مراحل العملية الرقابية وليس فقط عند نهاية عملية الرقابة. كما

قام الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في جنوب إفريقيا بالتعاون مع مركز تم إنشاؤه حديثًا يعمل في مجال التحقيقات في الاحتيال والفساد في المسائل المتعلقة بكوفيد-19، من خلال مشاركة النتائج وتحليلات البيانات معه. ويضم المركز وحدة التحقيق الخاصة به، وإدارة التحقيق في الجرائم ذات الأولوية (الضيقور)، ومركز الاستخبارات المالية. وقاما بالتنسيق مع لجنة المنافسة والمدافع العام من خلال تبادل المعلومات لإجراء مزيد من التحقيقات.

أنه من المهم أيضًا إيجاد آليات للمشاركة العامة.

3. **الإبلاغ عن قيمة عمل الجهاز** - مع تولي الأجهزة العليا للرقابة تنفيذ مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، من المهم التحدث عن قيمة هذه المهمات الرقابية ونشر النتائج المرئية في المنتديات الوطنية والإقليمية والدولية. كما أن إعداد خطة التواصل لمهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية يمكن أن يدعم مجهودات الجهاز في مجال التواصل الذي يقوم بها الجهاز الأعلى للرقابة. أما إذا كان للأجهزة العليا للرقابة إدارات تواصل أو مسؤولين عن التواصل، فإننا نقترح إشراكهم منذ البداية، لا سيما عند تصميم خطة التواصل المذكورة. كما يمكن استخدام منصات التواصل الاجتماعي وأدوات الاتصال عبر الإنترنت واجتماعات أصحاب المصلحة الإقليمية والدولية لدعم مثل هذا التواصل.

4. **التفكير في أثر الرقابة طوال المهمة الرقابية** - لتسليط الضوء على أثر الرقابة طوال المهمة الرقابية فإننا نوصي بأن يتولى فريق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة التفكير في الأسئلة التالية أثناء إجراء مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية:

اتخاذ قرار بشأن محفظة (أو مجموعة) مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

- هل ستساهم مهمة (مهمات) الرقابة المحددة، بشكل فردي وجماعي، في تعزيز الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ؟
- هل تم خلال هذه المرحلة الأخذ بعين الاعتبار اعتبارات النوع الاجتماعي والشمولية؟

تصميم مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

- هل سيتمكن نطاق مهمة الرقابة المحدد من تحقيق أهداف الرقابة المرجوة؟
- هل سيؤدي فحص أهداف المهمة الرقابية المحددة إلى الرقابة المتوقعة؟
- هل ستؤثر هذه المهمة الرقابية بشكل إيجابي على أولئك الذين تخلصوا عن الركب؟

تنفيذ مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

- هل ستؤدي استنتاجات الرقابة إلى أثر الرقابة المرجو؟
- هل قمنا بإشراك أصحاب المصلحة بطريقة تمكننا من تيسير أثر الرقابة؟

- هل تعكس استنتاجات الرقابة وجهات نظر وحالة الفئات الضعيفة المتأثرة بكوفيد-19 بشكل كاف؟

إعداد التقارير حول مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

- هل أنّ التوصيات الواردة في التقرير واقعية وقابلة للتنفيذ؟
- هل ستساهم هذه التوصيات بشكل إيجابي في تحسين الشفافية والمساءلة والشمولية في مجال الإنفاق المتعلق بالكوفيد-19؟
- هل سيكون لها تأثير إيجابي على الإنفاق الموجه للفئات الضعيفة؟
- هل التقرير متاح لجميع أصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك الفئات الضعيفة؟

متابعة المهمة الرقابية وتيسير أثر الرقابة

- هل قمنا بإشراك أصحاب المصلحة المناسبين لمتابعة وتيسير أثر الرقابة؟
- هل لدينا آليات متابعة مستقلة وفعالة تمكّن من اتخاذ إجراءات تنفيذية بشأن استنتاجات وتوصيات الرقابة؟
- هل تولّى الفريق التركيز على الفئات الضعيفة عند متابعة التوصيات وتيسير أثر الرقابة؟

5. **ضمان مصداقية وملاءمة والتوقيت المناسب لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية** - وأخيرا، يتطلب أثر الرقابة لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية أن يكون العمل الرقابي ذا جودة عالية وذا مصداقية. كما يتطلب إجراء المهمة الرقابية في الوقت المناسب وأن يكون هذا العمل ذا صلة بالأولويات الوطنية. كما أنّ اتباع المعايير الدولية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لرقابة الالتزام ستساعد في ضمان مصداقية وجودة الأعمال. إضافة إلى ذلك، فإن اعتماد منهجية مرنة، وفقاً لقدرة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، سيساعد الجهاز على تقديم استجابة في الوقت المناسب. وسيتم من خلال الفصول اللاحقة من هذا الدليل العملي تقديم إرشادات حول كيفية تنفيذ مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية وفقا للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة باستخدام منهجية مرنة.

الفصل 4

كيف يمكننا تطبيق منهجية مرنة في مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية؟

يتمثّل الهدف الأساسي من تطبيق المنهجية المرنة في تحقيق القيمة في مرحلة مبكّرة دون التأثير على جودة عملية الرقابة ونتائجها.

وتجدر الإشارة إلى أنّ تطبيق المنهجية المرنة هو خيار وليس التزاماً. ونوصي بأن يقوم كل جهاز من الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بتقييم جدوى تطبيق مثل هذه المنهجية. وسيعتمد ذلك على تقييم مهارات موظفي الجهاز الأعلى للرقابة (الفنية والشخصية) ومدى خبرتهم في تطبيق المنهجية المرنة. كما يمكن للجهاز الأعلى أن يقرّر تطبيق هذه المنهجية بشأن عمليات رقابية محدّدة.

وفي هذا الإطار، هناك العديد من منهجيات المرونة العامة، مثل Scrum و Extreme program و Kanban. ولمزيد الاطلاع يمكنكم النظر في الروابط التالية: [Agile Alliance](#); [Scrum Alliance Certification](#) / [Transform your workplace](#)

ومن خلال هذا الفصل، سيتمّ توضيح المبادئ التسعة للمرونة التي يمكن لجميع الأجهزة العليا للرقابة في أنحاء العالم دمجها في مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية التي ستتولّى تنفيذها.

المبادئ التسعة للمنهجية المرنة لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية:

بناءً على قدراتها وصلاحياتها وبيئتها، يمكن أن تحاول الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة استخدام كل أو بعض مبادئ المرونة المذكورة أدناه.

التسليم المبكر والمستمر لمنتجات الرقابة	التغيير، مرحب به	منهجية مبنية على التفهّم
العمل التعاوني	التركيز على الأشياء البسيطة والأساسية	التواصل الفعال
أفراد متحمسون وفرق ذاتية الإدارة	التحسين المستمر	الاهتمام المستمر بالتميز الفّي

المبدأ 1- التسليم المبكر والمستمر لمنتجات الرقابة- في إطار تطبيق المنهجية المرنة فإنه من المهم تحديد نطاق الرقابة والتخطيط للمهمة الرقابية ضمن دورات مصغّرة.

فبدلاً من التخطيط لتقديم تقرير شامل عن الكوفيد-19 في نهاية السنة، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تخطط لتقديم سلسلة من هذه التقارير على فترات منتظمة. ويمكن القيام بذلك عن طريق التخطيط لعدد من المهمّات الرقابية المحدّدة النطاق بدلاً من القيام بمهمة رقابية واحدة شاسعة. ويمكن للأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة أن تفكر أيضًا في إصدار تقارير جزئية تتضمّن المعلومات ذات الصلة، مدعومة جيّدًا بأدلة الرقابة، وتوضّح التقدّم المحرز في نتائج الرقابة، ممّا يمكن الجهات الخاضعة للرقابة من اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب لتحسين الظروف الموجودة.

المبدأ 2 – التغيير، مرحب به - لقد علمتنا الجائحة أن التغيير هو الثابت الوحيد. وباعتبار أنّ عدم اليقين والتغيير أمر مفروغ منه، فمن الضروري أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة مرناً في خطته وأن يكون مستعدّاً لتغيير المسار والتأقلم مع ظهور تطورات جديدة. وقد يتعلق ذلك بأهداف الرقابة، أو بمدى توفرّ معايير الرقابة أو طرق الوصول إلى أدلة الرقابة.

المبدأ 3 - منهجية مبنية على التفهّم - الآن أكثر من أي وقت مضى، من الضروري أن تتبنّى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة نهج تعاطفي مع الجهات الخاضعة للرقابة. فقد أثّرت الجائحة على جميع مناحي الحياة، ومن المهم أن تفهّم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وضع الجهات الخاضعة للرقابة مع تقديم توصيات لمزيد من الشفافية والمساءلة والشمولية. وهذا المبدأ لا يعني بأي حال من الأحوال أن الأجهزة العليا للرقابة لن تشير إلى عدم الالتزام. هذا يعني فقط أن الأجهزة العليا للرقابة ستحاول رؤية الوضع من منظور الجهات الخاضعة للرقابة، للتوصّل إلى استنتاجات وإلى تقديم توصيات.

المبدأ 4 - العمل التعاوني - قد تتطلب مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية أن يتمّ تكوين فرق الرقابة من موظفين من مختلف الإدارات في الجهاز الأعلى للرقابة. على سبيل المثال، إذا كان الجهاز يستخدم تحليل البيانات في عمليات الرقابة، فقد يكون من المفيد أن يضمّ فريق الرقابة محللي بيانات للعمل مع المراقبين لتنفيذ مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. كما تتطلب المنهجية المرنة أيضًا التعاون مع مختلف أصحاب المصلحة ومع قيادة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة.

المبدأ 5 - التركيز على المهمّ والأسهل - في سياق الشفافية والمساءلة والشمولية، قد يعني هذا المبدأ إبقاء نطاق الرقابة قابلاً للتحكّم فيه والتركيز على المجالات ذات الأولوية وذات المخاطر العالية.

المبدأ 6 - التواصل الفعال - في حين أن التواصل الفعال يعدّ عاملاً أساسياً في أي مهمّة رقابية، فإنه يصبح أكثر أهمية في المهمّات المرنة التي تتغير فيها الأشياء باستمرار. وفي هذا الخصوص، يجب على فريق الرقابة الاستجابة والتفاعل بسرعة مع هذا الوضع لتقديم المنتج في حيز زمني ضيق. وعلى سبيل المثال، يمكن لفريق الرقابة عقد اجتماع متابعة يومية وذلك لمدة خمس دقائق مرّة كل يوم. وخلال هذا الاجتماع، يتولّى كل عضو في الفريق وصف ما تمّ انجازه بالأمس والمهام المخطط لتنفيذها خلال اليوم والإشكاليات التي تمّ التعرّض لها. وفي هذا الإطار يمكن استخدام أدوات مثل لوحة كانبان (Kanban board) والتي يتمّ من خلالها تحديد المهام المكتملة، الأعمال الجارية، وتلك التي سيتمّ التحقق منها وتلك التي تمّ تنفيذها بالفعل.

المبدأ 7 - أفراد متحمسون وفرق رقابة ذاتية الإدارة - لا يمكن اتباع منهجية مرنة إلا إذا كان لدى الجهاز الأعلى للرقابة مراقبون لديهم حماس عالٍ ويتمتعون بحسّ المبادرة الذاتية، ويمكنهم العمل معاً لتقديم منتج عالي الجودة في إطار جداول زمنية ضيقة.

المبدأ 8 - التحسين المستمر - يمكن لفرق الرقابة إنشاء عمليات متكرّرة (iteratives processes) وبناء حلقات تغذية راجعة وردود فعل وتعليقات، مما يسمح لها بالتعلّم من الخطوة السابقة والنظر في طرق معالجة القضايا والإشكاليات المحدّدة في الخطوة التالية. كما يمكن لفرق الرقابة تنظيم جلسات يتمّ خلالها مراجعة ما تمّ القيام به والنظر في الدروس المستفادة لتحديد الممارسات الواجب اتباعها، وتلك التي يجب إيقافها وتلك التي يمكن اعتبارها مطبّقة.

المبدأ 9 - الاهتمام المتواصل بالجودة والتفوق التقني - المرونة لا تعني تخليّ فرق الرقابة عن الجودة. بل بالعكس، تؤكد هذه المنهجية المرنة على أهمية التفوّق الفني. هذا يعني، في سياق مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، أن الأجهزة العليا للرقابة ستبقى وفية للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الخاصة برقابة الالتزام في إجراء هذه المهمّات.

وتجدر الإشارة إلى أن الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في كوستاريكا قد نجح في تطبيق منهجية مرنة لعمليات رقابة الكوفيد-19. ولمعرفة المزيد عن هذا العمل، يمكنكم مشاهدة² ندوة عبر الإنترنت (ويبينار) حول مهمّات الرقابة المرنة خلال ندوة الأي دي أي لسوق ابتكارات الأجهزة العليا للرقابة. ووفقاً للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في كوستاريكا: "المهمّ بالنسبة لموظفي الأجهزة العليا للرقابة إضافة إلى التدريب على المنهجية المرنة، هو تغيير العقلية والنماذج وطريقة التفكير بغاية إنشاء طرق رسمية وغير رسمية جديدة لتقديم الإضافة القيمة للجهات الخاضعة للرقابة وأصحاب المصلحة".

² <https://youtu.be/umrsAuaoLhY>

الفصل 5

التعامل مع أصحاب المصلحة في إطار مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

ما سبب أهمية ذلك؟

إطار القيمة والفوائد للجميع



تعدّ مشاركة أصحاب المصلحة أمراً بالغ الأهمية لضمان الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام الأموال المخصّصة للطوارئ. كما يتزايد الاعتراف بأنه "لكي تعمل [الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة] على إحداث الأثر وتحقيق قيمة وفوائد في نهاية المطاف³، تحتاج الأجهزة إلى دعم وتعاون النظام الإيكولوجي (ecosystem) للجهات الفاعلة والظروف والعمليات المترابطة"⁴.

وتعدّ مشاركة أصحاب المصلحة أكثر أهمية في حالات الطوارئ. فمن الضروري، على سبيل المثال، أن تراعي الأجهزة العليا للرقابة الأولويات المتغيرة لأصحاب المصلحة، وتأثير المخاطر المتزايدة على نشاطهم وإجراءاتهم. كما يجب على الأجهزة مراعاة مخاطر تسبّب أعمال الرقابة في عرقلة الإجراءات والمساعدات المقدّمة من أصحاب المصلحة في إطار الاستجابة لحالة الطوارئ.

وعلاوة على ذلك، ونظراً لتواجدهم المستمر في الميدان خلال حالة الطوارئ، خاصّة في الظروف التي لا يمكن فيها للجهاز الأعلى للرقابة أن يكون متواجداً، فإنّه يمكن لأصحاب المصلحة تقديم مساهمة أساسية في اختيار موضوع الرقابة، وتقييم المخاطر وجمع الأدلة.

ما ذا نعي بتحليل وإشراك أصحاب المصلحة؟

"إشراك أصحاب المصلحة هي العملية التي تقوم من خلالها المنظمة بإشراك الأشخاص الذين قد يتأثرون بالقرارات التي تتخذها أو يمكنهم التأثير في تنفيذ قراراتها"⁵. ويعدّ تحليل أصحاب المصلحة جزءاً أساسياً لهذه العملية، ويتضمن تحديد أصحاب المصلحة وجمع وتحليل آراء ومواقف وتوقعات مجموعات أصحاب المصلحة المختلفة.

من هي الأطراف المعنية بعملية إشراك أصحاب المصلحة؟

على مستوى الجهاز الأعلى للرقابة، يتمّ القيام بعدد الأنشطة المتعلقة بإشراك أصحاب المصلحة. وتشمل هذه الأنشطة تقييم مصالح أصحاب المصلحة والاحتياجات الناشئة، ومراجعة خطة العمل السنوية للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، والإبلاغ عن أهمية مساهمة الجهاز في ضمان متطلبات المساءلة من خلال تنفيذ المهمة الرقابية وإبلاغ نتائج رقابية شاملة تؤثر على الحكومات. لذا، يجب إشراك المديرين من جميع الإدارات العليا بالجهاز، ويبقى دور رئيس الجهاز بارزاً وهاماً في هذا الخصوص.

وعلى مستوى المهمات الرقابية، تصبح مشاركة أصحاب المصلحة موضوعاً شاملاً طوال عملية الرقابة. ويجب إشراك جميع مديري الرقابة والموظفين الفنيين. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما يكون للأجهزة إدارات أو مسؤولين عن التواصل يكون لهم دور محوري في هذا الخصوص.

³ <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens>

⁴ **ظهر المركب، لنكاتف: تسخير الرقابة العامة الخارجية لأغراض تعزيز المساءلة**، مبادرة الإنتوساي للتنمية (IDI) وشراكة الموازنة

الدولية، 12 نوفمبر 2020

⁵ ويكيبيديا، 26 نوفمبر 2020

كيف سيتم تناول موضوع إشراك أصحاب المصلحة في هذا الدليل

سيتم التطرق إلى موضوع إشراك أصحاب المصلحة في عدّة فصول من هذا الدليل ولكن سيتمّ التعرض إليه أساساً من خلال هذا الفصل الذي يلخص المنهجيات الرئيسية لتحليل أصحاب المصلحة، ويقدم طريقة لتصنيف أصحاب المصلحة ولتجميعهم ضمن فئات مختلفة والنظر في المخاطر والفوائد والتحديات والحلول للتعامل مع مختلف فئات أصحاب المصلحة فيما يتعلق بالجائحة. وسيُختتم هذا الفصل ببعض الأفكار حول كيفية الحفاظ على المرونة في إشراك أصحاب المصلحة. وتوضح الفصول اللاحقة من هذا الدليل كيفية تعامل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مع أصحاب المصلحة في إطار مراجعة خطة العمل السنوية للأجهزة وتقييم المخاطر في مستوى مهمة الرقابة (الفصل 5)؛ وتنفيذ مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية وإعداد التقارير المتعلقة بها (القسم 6)، والإبلاغ عن الملاحظات -° (النتائج والتوصيات) (القسم 7).

اجراء تحليل لأصحاب المصلحة

يقدم دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الخاص بمبادرة تنمية الانتوساي (IDI)، القسم 4.2 منهجية مبسطة لإجراء تحليل لأصحاب المصلحة. وبالرغم من صياغة الدليل المذكور من منظور تحليل أصحاب المصلحة في إطار الإبلاغ عن تطوير الخطة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة إلا أنه يمكن تطبيق نفس هذه المبادئ على موضوعات أخرى على غرار مهمّات رقابة الالتزام المرن للشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19.

وتتعلّق النقطة الأولى من عملية تحليل أصحاب المصلحة، بتحديد الأهداف بوضوح. وفي سياق مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، يمكن أن تتعلّق هذه الأهداف بالنظر في رؤى أصحاب المصلحة لتوفير مدخلات في إطار مراجعة خطة أو خطط العمل السنوية للجهاز وكذلك في إطار تنفيذ مهمة رقابية محددة (بما في ذلك تقييم المخاطر، والتنفيذ وإعداد التقارير، وتعميم النتائج والتوصيات)؛ وتعزيز المتابعة والأثر الناتج عن عمليات الرقابة السابقة،

ويمكن تلخيص الخطوات الرئيسية من عملية تحليل أصحاب المصلحة ومخرجات كل منها على النحو التالي:

الخطوات	المخرجات
1. تحديد أصحاب المصلحة	سجل/قائمة أصحاب المصلحة
2. تحديد خارطة أصحاب المصلحة	خارطة أصحاب المصلحة، مثل شبكة الأثر/الفائدة
3. استشارة أصحاب المصلحة	سجل آراء ومدخلات أصحاب المصلحة
4. التحليل واتخاذ القرار	جدول تحليل موجز وتحديد إجراءات محدّدة

ويتوفر المزيد من الإرشادات حول كل خطوة من هذه الخطوات، بما في ذلك الطرق المختلفة لاستشارة أصحاب المصلحة، في دليل الإدارة الإستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الخاص بمبادرة تنمية الانتوساي (IDI).

وعندما يكون ذلك ممكناً، يجب أن تعتمد الخطوات 1 و2 على تحاليل أصحاب المصلحة التي تم إجراؤها سابقاً والتي لا تتطلب سوى عمل إضافي بسيط فيما يتعلق بموضوعات محدّدة. ومن المحتمل أن تتكرر الخطوات 3 و4 بالنسبة لمختلف المهمّات الرقابية أو بعض الأنشطة الأخرى. وعند تنفيذ الخطوة 3 المتعلقة باستشارة أصحاب المصلحة، يجب على الأجهزة العليا للرقابة تنسيق العمل المتعلق بمهمّات الرقابة المختلفة بحيث تتمّ استشارة أصحاب المصلحة المعنيين بشأن مجموعة من الموضوعات في نفس الوقت، بدلاً من التشاور بشكل منفصل بشأن المهمّات الرقابية المختلفة، إذا أمكن ذلك.

ويقدم دليل تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة لرقابة الأداء لمبادرة تنمية الانتوساي (الملحق 5، الشكل 5.1). رسماً توضيحياً لنتائج تحليل أصحاب المصلحة وذلك بخصوص مهمة رقابية حول القضايا المتعلقة بالعنف المنزلي والعنف ضد المرأة.

تصنيف أصحاب المصلحة في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، المجموعات المشتركة لأصحاب المصلحة

يعتبر تصنيف أصحاب المصلحة بين أصحاب مصلحة خارجيين وداخليين تصنيفاً مهماً غالباً ما يتمّ تجاهله بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة. وفي كثير من الأحيان، يتم تجاهل أصحاب المصلحة الداخليين للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - بالرغم من أنّه أمر ضروري لنجاح الرقابة أو النشاط.

وقد يكون من المفيد التمييز بين الجهات الفاعلة التابعة للدولة والجهات الفاعلة غير التابعة للدولة. أما **الجهات الفاعلة التابعة للدولة** فهي تلك التي يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى التعامل معها بناءً على متطلبات دستورية أو قانونية أو تنظيمية، مثل الهيئات التشريعية والتنفيذية والجهات الخاضعة للرقابة والسلطة القضائية والهيئات المهنية وهيئات وضع المعايير، إلخ. وأما **الجهات الفاعلة الغير تابعة للدولة** فهي تلك التي ترتكز علاقاتها مع الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة على الممارسات الجيدة بدلاً من المتطلبات الإلزامية، ويبرز دور هذه الجهات في مساعدة الجهاز الأعلى للرقابة للوصول إلى المجتمع والجمهور بشكل عام، على سبيل المثال وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين⁶.

وعلى مستوى المهمات الرقابية، من المرجح أيضاً أن يتبع المراقبون التمييز الوارد في المعيار الدولي 100 بين أطراف الرقابة الثلاثة: المراقب، الطرف المسؤول⁷، المستخدمين المستهدفين⁸.

ويقدم الجدول التالي مثالاً لتصنيف أصحاب المصلحة للأجهزة العليا للرقابة حسب مختلف الفئات. ويبقى من الضروري تقسيم مجموعات أصحاب المصلحة بناءً على الغرض من تحليل أصحاب المصلحة. ومع ذلك، يجب تحقيق توازن بين مدى هذه التجزئة والحاجة إلى الحفاظ على المرونة.

العلاقة الأعلى بالجهاز للرقابة المالية والمحاسبة	مجموعات أصحاب المصلحة	التصنيف المقترح
الجهات الداخلية بالجهاز	قيادة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة	المراقبون مقابل الموظفين من غير المراقبين الموظفون الحاصلون على مؤهلات مهنية مقابل غير الحاصلين على هذه المؤهلات
	المديرين بالجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة	نوع الجنس موقع العمل (مثل موظفو المكتب الرئيسي مقابل موظفو المكتب الإقليمي)
	المراقبون	
	فريق الدعم	
الجهات الفاعلة الخارجية - التابعة للدولة	السلطة التشريعية	الحزب الحاكم مقابل المعارضة الوزراء / أصحاب المناصب مقابل أعضاء مجلس النواب أعضاء اللجان الرئيسية (مثل لجنة الميزانية والحسابات العامة)
	السلطة التنفيذية	الوزراء مقابل المسؤولين وحدات الرقابة الداخلية والتفتيش وكالات مكافحة الفساد جهات إنفاذ القوانين
	الجهات الخاضعة للرقابة	السلطات الحكومية المركزية السلطات الحكومية المحلية المنشآت العمومية أو المؤسسات التي تمتلكها الدولة الوكالات العامة المستقلة (مثل الجامعات)
	السلطة القضائية	مختلف مستويات السلطة القضائية (على سبيل المثال، المحاكم المحلية/العليا/الفيدرالية) محاكم الاستئناف/المحاكم العليا
	المواطنون	
	منظمات المجتمع المدني	
الجهات الفاعلة الخارجية - غير التابعة للدولة	وسائل الإعلام	
	شركاء التنمية	
	الهيئات المهنية في مجال المحاسبة والمالية	

⁶ قد يختلف التمييز بالنظر إلى السياق المحدد الذي يعمل فيه الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة

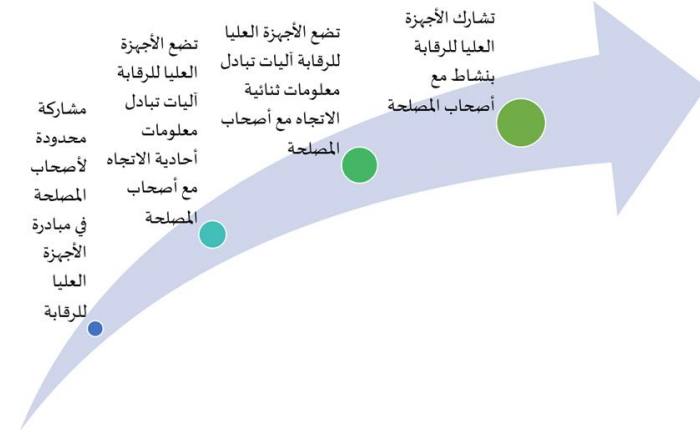
⁷ الأفراد أو المنظمات التي قد تكون مسؤولة عن المعلومات الموضوعية، أو إدارة الموضوع أو معالجة التوصيات، وفقاً للترتيبات الدستورية أو التشريعية أو التنظيمية (المعيار الدولي 100: المبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام)

⁸ الأفراد أو المنظمات أو الفئات التي يقوم المراقب بإعداد تقرير الرقابة لهم. قد يكون المستخدمون المستهدفون جهات تشريعية أو رقابية، أو مكلفين بالحوكمة أو عامة الناس، إلخ. (المعيار الدولي 100، المرجع السابق.)

وضمن هذه الفئات المختلفة وفيما بينها، قد يكون من الضروري مراعاة فئات معينة وهيكل السلطة، مثل الانتماء إلى منطقة أو مجموعة عرقية أو حزب سياسي أو نقابة عمالية.⁹

الاعتبارات الرئيسية للتعامل الفعال مع أصحاب المصلحة في مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

خلال مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، من الضروري إجراء حوار نشط بين الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وأصحاب المصلحة المعنيين لفهم الاستجابة المجتمعية الشاملة لأزمة كوفيد-19 والمخاطر الرئيسية وكيف يمكن للجهاز تحقيق أقصى قيمة مضافة من خلال عمله.¹⁰ وبناء على سياق عمل الجهاز الأعلى للرقابة، يمكن أن يختلف مستوى التعاون بين الجهاز ومختلف الفئات من أصحاب المصلحة ويمكن أن يتراوح من عدم المشاركة أو المشاركة المحدودة



مختلف المستويات لمشاركة أصحاب المصلحة في مبادرات الجهاز الأعلى للرقابة المالية لغاية التعاون النشط.¹¹ وخلال مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، قد يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى التعاون مع كل من الجهات التابعة للدولة و تلك غير التابعة للدولة.¹² وسيحتاج الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى تحديد وفهم أصحاب المصلحة الأساسيين الذين قد يضيفون قيمة إلى الرقابة والنظر في التحديات المحتملة للتعاون الفعال والسريع مع كل مجموعة منهم. ويقدم الجدول أدناه بعض المخاطر والتحديات المحتملة التي يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى مراعاتها عند مشاركته مع كل فئة من فئات أصحاب المصلحة في عملية الرقابة. كما يجب تحديد الفوائد المحتملة من هذه المشاركة.

أصحاب المصلحة	المخاطر / التحديات التي يجب مراعاتها	الفوائد المحتملة من المشاركة
السلطة التشريعية	<ul style="list-style-type: none"> قد لا يدعم الإطار المؤسسي المشاركة بين الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة والسلطة التشريعية قد يؤدي عدم وجود استقلال سياسي للسلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية إلى تفاقم التحديات التي يواجهها بالفعل الجهاز الأعلى للرقابة في علاقة باستقلاليته مواءمة الجدول الزمني لمهام رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية واحتياجات الدورة/العملية التشريعية يمكن أن تؤثر الدورة الانتخابية والأجندة أو الجداول الزمنية السياسية على أولويات السلطة التشريعية، وهناك خطر متمثل في الطعن في حيادية الجهاز، كما أن الضغط السياسي والتدخل في اختيار وتنفيذ المهمات الرقابية يقوّض 	<ul style="list-style-type: none"> من شأن مواءمة موضوعات الرقابة مع طلبات السلطة التشريعية أو الموضوعات الأخرى التي تهتم السلطة التشريعية أن يؤدي إلى زيادة الاهتمام بنتائج الرقابة وزيادة الأثر المحتمل للرقابة يمكن أن يؤدي اهتمام السلطة التشريعية بالموضوع إلى زيادة اهتمام أصحاب المصلحة الآخرين، مما يمكن أن يساهم في إزالة بعض العقبات التي تحول دون تنفيذ الرقابة

⁹ خاصة في الحالات التي تؤثر فيها عضوية الأحزاب السياسية عن كذب على الأدوار والمواقف وقنوات الاتصال في السلطة التنفيذية

¹⁰ [المساءلة في وقت الأزمة](#)، ورقة مشتركة من مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI) وأفروساي والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في

ليبيريا وسيراليون، أبريل 2020

¹¹ مقتبس من [ممارسات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ومشاركة أصحاب المصلحة: تقرير التقييم](#)، منصة الأجهزة الفعالة،

سبتمبر 2014

¹² [إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 2016](#)، المؤشران 24 و 25، الإنتوساي

أصحاب المصلحة	المخاطر / التحديات التي يجب مراعاتها	الفوائد المحتملة من المشاركة
السلطة التنفيذية (على سبيل المثال، هيكل من خارج الجهة الخاضعة للرقابة)	<ul style="list-style-type: none"> استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة ومصادقية نتائج الرقابة 	<ul style="list-style-type: none"> لفت الانتباه إلى المخاطر الحرجة للجهات الحكومية في مرحلة مبكرة، وتعزيز الأنظمة والالتزام أثناء الاستجابة للجائحة
الجهات الخاضعة للرقابة	<ul style="list-style-type: none"> نقص التعاون في مشاركة المعلومات والمعطيات الضرورية وعدم التمكن من الوصول إلى المواقع ذات الصلة بالرقابة موضوعية الجهاز الأعلى للرقابة فيما يتعلق بموضوع الرقابة 	<ul style="list-style-type: none"> إمكانية الوصول إلى معلومات موثوقة وفي الوقت المناسب التعاون الفعال خلال عملية الرقابة تنفيذ اللوائح وتوصيات الرقابة
وسائل الإعلام	<ul style="list-style-type: none"> الإضرار بسمعة الجهاز وتشويه أهدافه وصورته أمام الرأي العام 	<ul style="list-style-type: none"> تعزيز سمعة ومصادقية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة من خلال التغطية الإعلامية الإيجابية تعميم نتائج الرقابة المتعلقة برقابة الشفافية والمساءلة والشمولية على جميع أصحاب المصلحة تعزيز الدور الذي يلعبه الجهاز الأعلى للرقابة في المساهمة في الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام أموال الطوارئ
منظمات المجتمع المدني	<ul style="list-style-type: none"> نقص موثوقية ومصادقية بعض منظمات المجتمع المدني التي لا يعرفها الجهاز جيدًا قد يتم الطعن في حيادية الجهاز إذا تم اعتبار أنه يدعم أجندة سياسية معينة لبعض منظمات المجتمع المدني 	<ul style="list-style-type: none"> اقترح مواضيع رقابة ذات علاقة بالكوفيد-19 بناءً على تجارب المستخدم النهائي المشاركة المحتملة لمستخدمي الخدمات المقدمة في إطار الكوفيد 19 كمصدر لأدلة الرقابة - خاصةً عندما تحول قيود الكوفيد-19 دون تمكّن الجهاز من التعامل مع المستخدمين النهائيين مباشرة تعزيز الوعي العام بنتائج رقابة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وبأهمية استقلالية الجهاز

المشاركة المرنة لأصحاب المصلحة في رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

تتميز الرقابة المرنة على وجه الخصوص بتحسين الحوار والشفافية مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة. ويبقى التواصل المفتوح مهمًا ومرحبًا به، مما يساهم في تحديد المشكلات المتوقعة وحلها قبل أن تصبح عوامل منع. ومن الضروري أن يتم إشراك جميع أصحاب المصلحة المعنيين طوال العملية الرقابية، لذلك من المهم عدم استبعاد أي طرف من الحلقة¹³.

وباعتبار أن دمج المرونة في مجال إشراك أصحاب المصلحة قد يضخم المخاطر المذكورة أعلاه، فكيف يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يحافظ على جودة الرقابة المطلوبة ويحافظ على استقلاليته مع تحقيق الفوائد التي يمكن أن تحققها المشاركة مع أصحاب المصلحة، ذوي وجهات النظر المختلفة، لحل أزمة كوفيد-19؟ وكيف يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يحافظ على مرونة مشاركة أصحاب المصلحة، وكيف يمكن أن تختلف المنهجية عن منهجية الرقابة المعتادة؟

قد يتعامل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة مع مشاركة أصحاب المصلحة المرنة في رقابة الشفافية والشمولية والمساءلة بطرق مختلفة:

- السعي للحصول على الدعم من أصحاب المصلحة المعنيين منذ مرحلة التخطيط للرقابة، بحيث يتم تقليل مخاطر نقص التعاون منذ البداية. قد يكون الهدف هو بناء تحالفات قوية تجعل الرقابة أكثر فعالية، مع مراعاة أهمية الحفاظ على استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة،

¹³ الركض إلى الأمام مع تطبيق الرقابة المرنة، جالفانيز، 2020

- الشروع في عملية الرقابة من خلال التأكيد للسلطات المختلفة على أهمية وجود الضوابط الوقائية والداخلية لمعالجة المخاطر المتزايدة والتغيرات الرئيسية في أنشطتها، لأن الضوابط من هذا النوع لها تأثير رادع على الاحتيايل في إدارة التمويل الطارئ المخصص لكوفيد-19¹⁴.
- البحث عن طرق مبتكرة لإبلاغ أصحاب المصلحة عن النتائج المحتملة لمهمات الرقابة المرنة، وذلك من خلال طرق تواصل مخصصة لهذه العملية،

"نحن بصدد التعاون مع مركز الاندماج الذي تم إنشاؤه حديثاً والذي يتعامل مع التحقيقات في الاحتيايل والفساد فيما يتعلق بكوفيد-19، وذلك من خلال مشاركة النتائج وتحليلات البيانات معه. ويضم المركز وحدة تحقيق خاصة، وإدارة التحقيق في الجرائم ذات الأولوية (الصقور)، ومركز الاستخبارات المالية. كما نتولى أيضاً التنسيق مع لجنة المنافسة والمدافع العام من خلال تبادل المعلومات لإجراء مزيد من التحقيقات."

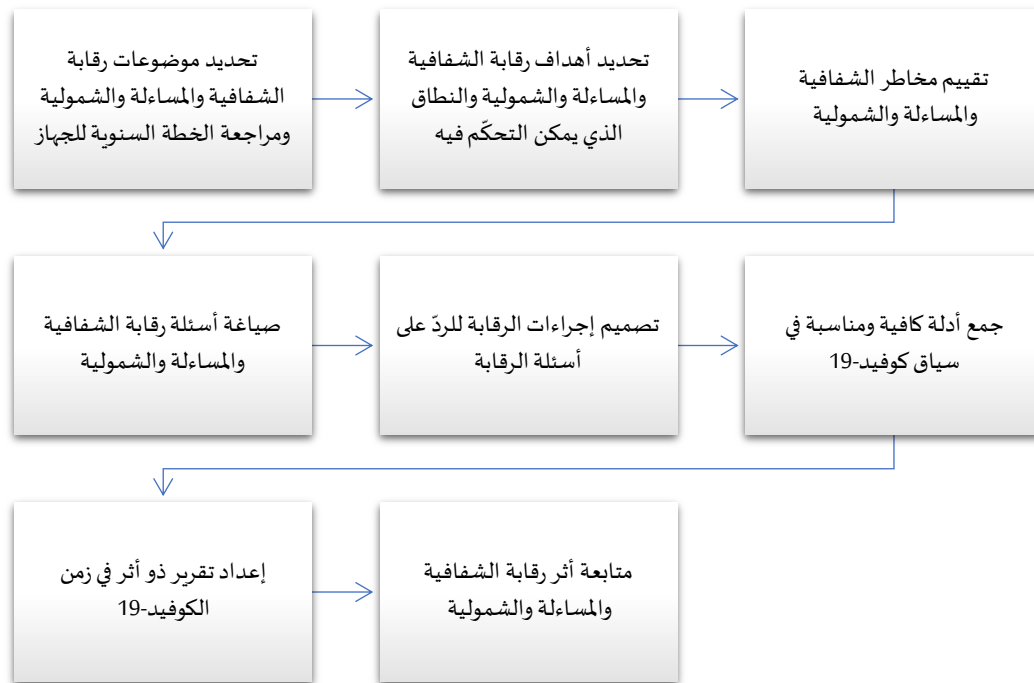
المراقب العام - جنوب أفريقيا، التقرير الخاص الأول عن الإدارة المالية لمبادرات الحكومة بشأن كوفيد-19، الملخص التنفيذي، سبتمبر 2020.

الشمولية في عملية إشراك أصحاب المصلحة خلال مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

أدت أزمة كوفيد-19 إلى تفاقم حالات عدم المساواة وأثرت بشكل غير متناسب على الفئات الضعيفة مثل الفقراء والنساء وكبار السن والمهاجرين والسكان الأصليين وذوي الإعاقة ومن يعانون من التمييز العنصري، وغيرهم. وفي رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، يمكن للجهاز أن يكون شاملاً في إشراك أصحاب المصلحة وذلك من خلال تحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين الذين يمثلون الأقسام الضعيفة وإدراجهم في عملية مشاركة أصحاب المصلحة مع الجهاز الأعلى للرقابة، وذلك بغاية ضمان سماع صوتهم والأخذ بعين الاعتبار لوجهات نظرهم.

14 المراقب العام - جنوب أفريقيا، التقرير الخاص الأول عن الإدارة المالية لمبادرات الحكومة بشأن كوفيد-19، الملخص التنفيذي، سبتمبر 2020

كيفية إجراء مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية



الفصل 6: التخطيط لمهام رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

يشرح هذا الفصل عملية التخطيط لمهام رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. تحتاج الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إلى تحديد موضوعات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية على المستوى التنظيمي للجهاز، وإذا لزم الأمر، تعديل خطة عمل الجهاز السنوية. وبمجرد أن تقرر الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الموضوعات، سيقوم فريق رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية بالتخطيط لمهمة رقابة الشفافية والشمولية والمساءلة أخذًا بعين الاعتبار ظروف الرقابة ومدى تعقيد الموضوع الأساسي، والمعايير المعمول بها. وسيتم من خلال هذا الدليل تقديم وصف لعملية اختيار موضوعات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية المحتملة على مستوى الجهاز وعملية التخطيط لهذه المهام الرقابية الفردية.

تحديد موضوعات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

تحديد موضوعات الرقابة على أساس المخاطر

ستتولى الأجهزة في ضوء الكوفيد-19 مراجعة خططها الرقابية السنوية. وتتعلق هذه المراجعة بكل الإدارات بالجهاز وذلك لمختلف أنواع الرقابة الذي تم التخطيط لتنفيذها. ويتم تحديد المهام الرقابية ذات العلاقة بالكوفيد-19 التي يتعين القيام بها استناداً إلى عملية تحديد المخاطر. وفي هذا الخصوص، يجب مراعاة العوامل المتعلقة بموارد الجهاز وأيضا المهام الإلزامية الواجب على الجهاز تنفيذها.

ويتناول هذا القسم مراجعة محفظة (أو مجموعة) مهام رقابة الالتزام بالخطة السنوية للجهاز. ويتطلب المعيار الدولي 70-64/4000 اختيار¹⁵ مهام رقابة الالتزام بالمجالات ذات الأهمية للمستخدمين المستهدفين، حيث تقدم المعايير إرشادات حول طريقة اختيار هذه المهام والعوامل التي يجب مراعاتها على غرار المصلحة العامة واهتمام السلطة التشريعية وأهمية التمويل العام وخطر عدم الالتزام، ومدى ملائمة نظام الرقابة الداخلية.

ويوفر الفصل الرابع من دليل رقابة الأداء لمبادرة تنمية الانتوساي، إرشادات حول طريقة إعداد خطة أو خطط العمل السنوية. ويتناول هذا الفصل الاعتبارات الإضافية ذات الصلة بتعديل خطة العمل السنوية/ متعددة السنوات للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة للتصدي لجائحة كوفيد-19.

من يجب إشراكه؟

يتم اختيار موضوعات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية وإدراجها في خطة العمل السنوية/ متعددة السنوات للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من قبل المسؤولين عن وضع الخطة الأصلية للجهاز. ويجب أن يكون لدى المعنيين نظرة عامة على بيئة الرقابة للجهاز الأعلى للرقابة، وصلاحيات الجهاز والقيود المحتملة وانتظارات أصحاب المصلحة والمصلحة العامة. وستؤثر خطة الرقابة المعدلة على كل فرد بالجهاز لذلك يجب أن تتمتع هذه الخطة بشرعية داخلية قوية. ويجب أن تعكس هذه الخطة لأصحاب المصلحة الخارجيين استجابة الجهاز الأعلى للرقابة بشكل مناسب لتوقعاتهم وأيضا للمخاطر الناشئة عن الجائحة. ويترتب عن ذلك أن العمل على تعديل خطة العمل يجب أن يكون بقيادة ومشاركة الإدارات العليا لجميع الوحدات المتأثرة. وبالضرورة يجب الحصول على موافقة ومصادقة رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة.

وستكون مشاركة رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أمر مهم عندما يواجه الجهاز قيوداً أو تحديات متعلقة بصلاحيات الجهاز لإجراء أنواع معينة من الأعمال الرقابية أو لرقابة صندوق معين.

وبمجرد تعديل الخطة السنوية/ الخطط السنوية للجهاز الأعلى للرقابة، يمكن أن يشرع الفريق المسؤول عن هذه المهام الرقابية في التخطيط لهذه المهام بناءً على تقييم المخاطر.

كيفية تحديد وتقييم وتصنيف مواضيع الرقابة الممكنة

تتطلب الاستجابة لجائحة كوفيد-19 في الوقت المناسب أن تتصرف الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بسرعة ومرونة. ونوصي بأن يتولى الجهاز الأعلى للرقابة أولاً تحديد مواضيع الرقابة ثم في مرحلة ثانية تعديل خطة العمل السنوية الحالية.

¹⁵ عندما يكون للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة سلطة تقديرية للاختيار

تبدأ الخطوة الأولى بتحديد مجالات أو موضوعات الرقابة الممكنة التي يمكن معالجتها خلال خطة العمل السنوية للجهاز. ويمكن لفريق الجهاز الأخذ بعين الاعتبار للجوانب الهامة الستة التالية لهذه العملية.

السياسات المالية المتعلقة بالإستجابة كوفيد-19: أولاً يجب على الفريق التأكد من تحديد التمويل المحلي والدولي الذي تم تعبئته للتعامل مع الكوفيد 19 فضلاً عن الشروط أو الإلتزامات المتعلقة به، كما يحتاج إلى تحديد ما إذا تم تخصيص هذه الأموال من الميزانية أو من خارج الميزانية. وأخيراً، من المهم أن يتولى الفريق تحديد السياسات الجديدة التي تم إطلاقها في إطار الكوفيد-19 وتوثيق أهميتها المالية وتقييم المخاطر الكامنة.



اهتمامات أصحاب المصلحة: تم من خلال القسم الرابع من هذا الدليل التعرض إلى منهجيات تحديد وإشراك أصحاب المصلحة، بما في ذلك المخاطر والفوائد لهذه المشاركة. ويعتبر فهم اهتمامات أصحاب المصلحة الرئيسيين ذو أهمية بالغة للتمكن من تحديد مهمات الرقابة الممكنة

الجديدة. ومن الضروري أيضًا أن يُنظر إلى الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة على أنه يتواصل مع أصحاب المصلحة ولا يجازف بمصالحهم. وللحفاظ على المرونة، قد يستخدم الجهاز الأعلى للرقابة الآليات الموجودة، التي يمكن من خلالها لأصحاب المصلحة تقديم اقتراحات لموضوعات الرقابة. ونوصي بأن يتشاور الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة مع أصحاب المصلحة على غرار السلطة التشريعية والسلطة القضائية وأهم وزراء الحكومة وشركاء التمويل الدوليين. ويمكن أن يتم ذلك من خلال استطلاع، أو ورشة عمل عبر الإنترنت، أو محادثات فردية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة النظر في إنشاء منتدى مفتوح يكون فرصة للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام لتوضيح مصالحهم واهتماماتهم، وقد يكون هذا المنتدى أيضًا بمثابة آلية مفيدة لتحديد الشركاء المستقبليين الذين يمكن أن يساهموا في تنفيذ المهمات الرقابية المحددة.

وخلال هذه المشاورات، من الضروري أن يقوم الجهاز الأعلى للرقابة بإدارة توقعات أصحاب المصلحة والحفاظ على سمعته من حيث الاستقلالية والحيادية من خلال توضيح أن القرار النهائي بشأن موضوعات الرقابة يبقى من صلاحيات الجهاز. وبينما يسعى إلى فهم اهتمامات أصحاب المصلحة ومصالحهم كمدخلات في عملية الرقابة، يجب أن يوازن بين مصالح العديد من أصحاب المصلحة المختلفين، وتقييم الأهمية النسبية والمخاطر، واختيار مهمات الرقابة التي تحقق الاستخدام الأكثر كفاءة للموارد المحدودة للجهاز.

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)

- ✓ هل تم تحديد المستخدم (المستخدمين) المستهدف والجهة المسؤولة والنظر في الآثار المترتبة على أدوارهم لإجراء الرقابة والتواصل وفقًا لذلك؟
- ✓ أين يكون للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة سلطة تقديرية لاختيار تغطية مهمات رقابة الالتزام، وهل حدد الفريق الموضوع المراد قياسه أو تقييمه وفق المعايير؟

صلاحيات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة: قد تؤثر القيود المتعلقة بصلاحيات الجهاز على طبيعة الرقابة التي سيتم إجراؤها وموضوعات الرقابة وتوقيت إجراء الرقابة وإعداد التقارير المتعلقة بها. ويحتاج الفريق إلى الحصول على فهم شامل لصلاحيات الأجهزة العليا للرقابة ومدى مرونتها. وتتمتع العديد من الأجهزة العليا للرقابة بصلاحيات واسعة تسمح برقابة جميع الأموال العامة والبنود، مما يمكنها من إجراء كل أنواع المهمات الرقابية من رقابة مالية ورقابة أداء ورقابة التزام. ومع ذلك، هناك أجهزة أخرى لها صلاحيات محددة تفرض عليها إجراء عمليات الرقابة المنصوص عليها في التشريع، بالطريقة والتوقيت المحددين، ولا تملك سلطة القيام بخلاف ذلك. كما أن أجهزة أخرى لها تفويض مرن "على الورق" ولكن مطلوب منها إجراء مهمات الرقابة حسب توجيهات البرلمان أو رئيس الدولة.

ويجب على الأجهزة العليا للرقابة الانتباه أيضًا إلى الأموال المدرجة ضمن الأموال الخارجة عن الميزانية والتأكد إذا كان لديها التفويض والإمكانية للوصول إلى السجلات المتعلقة بها لإجراء رقابة على هذه الأموال بشكل مباشر. وإذا لم يكن

الأمر كذلك، يجب على الجهاز محاولة رقابة هذه الأموال من منظور "استخدام أموال عمومية" من قبل الجهات التي تدير أو توفر هذه الأموال (منهجية "تتبع الأموال").

كما يجب على الأجهزة العليا للرقابة تحديد القيود المتعلقة بصلاحيات الجهاز التي يمكن أن تؤثر على طبيعة أو موضوع أو توقيت مهمات الرقابة الجديدة الممكنة أو الحالات التي يتوقع فيها الجهاز أن تتولى الجهة الخاضعة للرقابة الطعن في صلاحيات الجهاز للقيام بالمهمة المحددة.

في هذه الحالات، قد يتطلب الأمر توضيح صلاحيات الجهاز وتوسيعها فعلياً حتى يتمكن الجهاز من أداء دوره في ضمان المساءلة في الاستخدام الفعال للأموال العامة. ونظراً إلى أنه من الصعب أن يكون تعديل التشريع ممكناً على المدى القصير، فقد يكون النهج الأكثر مرونة هو السعي للحصول على موافقة مؤقتة لإجراء مهمة رقابية محددة. واعتماداً على السياق المحلي للبلد قد يتم الاتفاق على ذلك مع وزراء الحكومة الرئيسيين أو رئيس الدولة، أو الأعضاء الرئيسيين في السلطة التنفيذية، أو السلطة التشريعية مثل لجنة الحسابات العامة.

وفي بعض البلدان، يمكن لشركاء التنمية والمؤسسات المالية الدولية المساعدة في تأمين التفويض اللازم للجهاز لإجراء الرقابة. فعلى سبيل المثال، يمكن ربط مطلب الحصول على التفويض اللازم بالتزامات الرقابة الواردة في وثيقة خطاب إعلان النوايا "Letters of Intent" الذي وقّعه البلد للحصول على التمويل الطارئ من صندوق النقد الدولي.

إمكانية التأثير: بالنسبة لكل مهمة رقابية جديدة محتملة، يجب على الجهاز النظر في إمكانية مساهمة الرقابة في التأثير على الجميع ومدى أهمية هذا الأثر. وعلى وجه الخصوص، إذا تم تسليم التقرير الرقابي في الوقت المحدد، هل يمكن أن تؤدي الرقابة بالفعل إلى تحسين طريقة تنفيذ المبادرات المتعلقة بكوفيد-19 أو إلى تحسين استجابة الحكومة لحالات الطوارئ على المدى الطويل؟ ويمكن للجهاز أن يأخذ بعين الاعتبار مدى احتمالية أن تؤدي توصيات الرقابة إلى اتخاذ إجراءات ملموسة تلبي مصالح أصحاب المصلحة فيما يتعلق بموضوع الرقابة.

قواعد الإنفاق في حالات الطوارئ: يجب أن تكون الأجهزة العليا للرقابة على دراية بقواعد الإنفاق في حالات الطوارئ سواء كانت القواعد العادية المطبقة أو القواعد الجديدة التي تم إصدارها أثناء الجائحة. وهذا يتطلب معرفة ببنود الميزانية والنفقات التي تنطبق عليها هذه القواعد وفترة التطبيق وقواعد الشفافية والتواصل. وسيُولى الجهاز الأعلى للرقابة اهتماماً خاصاً لدراسة قواعد الإنفاق وآليات المساءلة المطبقة على التمويل المرتبط بالأموال الخارجة عن الميزانية. ومن خلال هذه الدراسة، وبناءً على المعرفة التي يمتلكها المدققون بالفعل بالجهات الخاضعة للرقابة المعنية، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة تقييم مخاطر الرقابة الشاملة المتعلقة بكل مهمة رقابية جديدة محتملة.

القابلية للرقابة: يجب على الأجهزة العليا للرقابة النظر في بعض العوامل التي تؤثر على إمكانية إجراء كل مهمة رقابية جديدة. وفي سياق الكوفيد-19، تتطلب الجوانب التالية اهتماماً خاصاً:

- الحاجة والجدوى من السفر والمقابلات الشخصية (على عكس المقابلات عن بُعد)، لفحص السجلات والمستندات على الشكل الورقي؛
- إمكانية توفر السجلات الرقمية وإمكانية حصول المراقب عليها؛
- إمكانية جمع الأدلة الرقابية (بشكل مباشر أو غير مباشر) من المستخدمين،

مواضيع الرقابة الجديدة الممكنة: باستخدام جميع المعلومات الواردة أعلاه، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تحديد قائمة أولية تتضمن المهمات الرقابية الجديدة التي يمكن إجراؤها في سياق الجائحة. ويمكن استخدام أداة سلم التصنيف لتقدير أهمية كل مهمة باستعمال معايير محددة مثل حجم الميزانية ومصالح أصحاب المصلحة والمخاطر الكامنة ومخاطر الرقابة (مخاطر عدم الالتزام)، واحتمالية التأثير وقابلية الرقابة، ومن ثم احتساب النتيجة المجمعة. ومن المحتمل أن تتجاوز هذه القائمة الموارد المتاحة لدى الجهاز لإجراء المهمات الرقابية. ومن خلال تكرار هذه العملية، يمكن الحصول على قائمة مختصرة بمهمات الرقابة الجديدة الممكنة مرتبة حسب الأولوية. ويجب أن يعتمد الترتيب النهائي لمهمات الرقابة على الحكم المهني لفريق الجهاز (بما في ذلك رئيس الجهاز إن أمكن) وذلك في ضوء عملية التقييم.

إجراء تغييرات على خطة/خطط العمل السنوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

تحديد الأولويات وتخصيص الموارد: بمجرد أن تتولى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إعداد القائمة المختصرة التي تتضمن ترتيباً لمهمات الرقابة الممكنة الجديدة، يمكنها تحديد المهمات التي سيتم تضمينها في خطة العمل السنوية/متعددة السنوات المعدلة للجهاز. ويجب أن تأخذ هذه العملية في الاعتبار التغييرات في الموارد المتوقعة للجهاز.

وفي هذا الإطار، يمكن استيعاب عمليات الرقابة الجديدة في خطة عمل الجهاز بثلاث طرق وهي التعديل والتوسع والاستبدال.

التعديل: الحل الأسهل هو تضمين بعض المهمات الرقابية الجديدة عن طريق تعديل نطاق عدد من المهمات الرقابية من الخطة الأصلية للجهاز.

التوسع: يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تحاول تأمين موارد إضافية تتناسب مع إجراء مهمات رقابة إضافية مناسبة للمصلحة الوطنية. ويمكن أن تفكر أيضًا في إمكانية قيام الموظفين بأعمال إضافية وتأجيل بعض الأعمال لأوقات متأخرة على المدى القصير وإمكانية تلقي الدعم من الأجهزة العليا النظيرة والمؤسسات والأفراد لتنفيذ أعمال الرقابة الإضافية إذا كانت قادرة على تعبئة الموارد لتمويل ذلك.

الاستبدال: إن إجراء مهمات رقابية جديدة يعني حتمًا تقديم تنازلات. فمن المحتمل أن يضطر الجهاز إلى تأجيل بعض المهمات أو تقليص نطاقها أو إلغاء بعض المهمات الرقابية المدرجة في الخطة الأصلية. ويمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يحدد المهمات الرقابية من الخطة الأصلية التي تبدو أقل أولوية بالنظر إلى التغييرات في توقعات أصحاب المصلحة والمخاطر الناشئة. ويمكن أن تحل المهمات الرقابية الجديدة محل المهمات الرقابية المخطط لها مسبقًا.

وعند تعديل خطة العمل السنوية/ متعددة السنوات، يجب أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة على دراية بالتسويات التي سيقوم بها وإسبابها. وقد تشير الخطة إلى المهمات الرقابية التي سيجريها الجهاز وتوفيت هذه المهمات الرقابية وترتيبها، مع الأخذ في الاعتبار المواعيد النهائية لإبلاغ / أو لنشر التقرير الذي يعتبر الأكثر احتمالًا لإحداث الأثر.

الإعلام بخطة الرقابة السنوية البديلة: بمجرد الموافقة على الخطة المعدلة، من المهم إعلام أصحاب المصلحة الرئيسيين بها ونشرها. وعند الإعلام بهذه الخطة، يجب على الجهاز شرح كيفية استجابة الحكومة لحالات لطوارئ والأموال المخصصة للجائحة، والمخاطر الرئيسية الناتجة التي تم تحديدها وعمليات الرقابة التي تم التخطيط لإجرائها للتصدي للجائحة والتسويات التي قامت بها الأجهزة، لاستيعاب مهمات الرقابة الجديدة.

أخيرًا وللحفاظ على المرونة، من المهم أن يتول الجهاز النظر في خطة العمل المعدلة بصفة مستمرة وان يشير إلى أنه سيظل يقض للمخاطر الناشئة وللتوقعات التي قد تتطلب مزيدًا من التعديل على خطته في المستقبل.

الخطوة التالية: الشروع في تنفيذ المهمات الرقابية الفردية

بعد تولي الأجهزة العليا للرقابة تعديل خطة عملها السنوية أخذًا بعين الاعتبار الموضوعات الجديدة وتخصيص الموارد المطلوبة لإجراء مهمات الرقابة، يتولى فريق الرقابة الشروع في تنفيذ المهمة الرقابية. وتتمثل الخطوة الأولى في القيام بالتخطيط للمهمة الرقابية. وتقدم الأجزاء التالية دليلًا تفصيليًا حول كيفية إجراء مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية باعتبارها رقابة الالتزام ضمن صنف مهمات التقارير المباشرة.

التخطيط لمهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية الفردية

يتطلب التخطيط لرقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، أولاً، صياغة استراتيجية الرقابة ثم استخدام تلك الإستراتيجية لوضع خطة الرقابة. تحدد إستراتيجية الرقابة خصائص رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. وتحدد هدف الرقابة حسب الموضوع (أو موضوع الرقابة) والنطاق والمعايير. كما تحدد الإستراتيجية أيضًا نوع مهمة رقابة الالتزام ومستوى التأكيد الذي سيقدمه المراقب. وأخيرًا، تتضمن الإستراتيجية تركيبة فريق الرقابة وآليات ضبط الجودة والتواصل أثناء مهمة الرقابة.

تحديد هدف الرقابة وتحديد نطاق يمكن التحكم فيه

تمكّن استراتيجية مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية من توفير مدخلات أساسية لخطة الرقابة من خلال تحديد أهداف الرقابة ونطاق وموضوع المهمة الرقابية والمعايير.

أهداف الرقابة هي الأسئلة التي يسعى مراقب الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الإجابة عنها من خلال تنفيذ المهمة الرقابية. ومن المهم طرح هذه الأسئلة بشكل صحيح حيث أنها تحدد اتجاه الرقابة. فبالنسبة لرقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، ستركز هذه الأسئلة على الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19. وعلى سبيل المثال يمكن طرح الأسئلة التالية:

- هل ينص إطار الالتزام المتعلق بمشتريات الطوارئ على الشفافية والمساءلة والشمولية؟
- هل أن القواعد واللوائح المتعلقة بالتصرف في حزم المساعدات الاقتصادية والاجتماعية تحتوي على المتطلبات الكافية فيما يتعلق بالشفافية والمساءلة والشمولية؟
- هل أن إدارة الحكومة لتمويلات الطوارئ كانت وفقاً للقواعد واللوائح المعمول بها؟
- هل نُفذت البرامج المتعلقة بالمساعدات الاقتصادية والاجتماعية وفقاً للقواعد واللوائح المعمول بها؟

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)

- ✓ هل أن هدف الرقابة ملائم؟
- ✓ هل يتوافق مع موضوع الرقابة؟

ويشير **نطاق الرقابة** إلى المجال، والمدى، والفترة المشمولة في مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. وتتضمن عملية تحديد النطاق اقتصار نطاق الرقابة على القضايا المهمة نسبياً والمتعلقة بهدف الرقابة الذي يمكن تدقيقه باستخدام الموارد المتاحة لفريق الرقابة. وفي رقابة الالتزام متعددة الجهات أو متعددة المواضيع (مثل المشتريات في رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية)، تشمل عملية تحديد النطاق تحديد الجهات الخاضعة للرقابة من خلال النظر في الجهات (أو الأطراف) الفاعلة في موضوع الرقابة والتي سيتم إدراجها ضمن هذه الرقابة. ومع الحفاظ على نطاق مرّن يمكن التحكّم فيه، يجب على مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية التأكد من تغطية موضوع الرقابة بشكل كافٍ بما يمكن من إجراء رقابة هادفة تضيف قيمة للمستخدمين المقصودين.

وفي رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، يمكن للمراقب إبقاء النطاق قابل للتحكّم فيه من خلال تحديد نطاق الرقابة من حيث عدد الجهات أو فئة المعاملات أو الفترة التي ستشملها الرقابة. وعلى سبيل المثال، عند تدقيق التمويل الطارئ للقاحات كوفيد-19، قد يقرر مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إجراء رقابة حول أطر الالتزام أي القوانين واللوائح وغيرها من النصوص التي تطبقها وزارة الصحة في مجال شراء اللقاحات. وقد تتطرق عملية الرقابة أيضاً إلى مدى استيفاء توزيع لقاحات كوفيد-19 من يناير إلى إبريل 2021 لمتطلبات الشفافية والمساءلة والشمولية وفقاً للوائح الجاري بها العمل.

معايير الرقابة هي معايير القياس المستمدة من المرجعيات المستخدمة لتقييم موضوع الرقابة. وفي رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، يمكن أن تكون المعايير عامة أو أكثر تحديداً وربما تكون مستمدة من مصادر مختلفة، بما في ذلك القوانين واللوائح والمبادئ السليمة وأفضل الممارسات. ويجب أن يكون الطرف المسؤول (أي الجهة الخاضعة للرقابة) قادراً على التعليق على معايير الرقابة قبل الانطلاق في المهمة الرقابية وذلك للتأكد من أن الرقابة سيكون لها الأثر المطلوب.

وتهتم معايير الرقابة بالجوانب **النظامية** (الالتزام بالمعايير الرسمية مثل القوانين واللوائح والاتفاقيات ذات الصلة) أو **الانضباط** (مراعاة المبادئ العامة التي تحكم الإدارة المالية السليمة وسلوك الموظفين الحكوميين) لموضوع الرقابة. وفي رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، يمكن أن تنشأ هذه المعايير من القواعد واللوائح التي تحكم المشتريات العامة في حالات الطوارئ أو حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية. كما يمكن أيضاً فحص أطر التزام المشتريات العامة في حالات الطوارئ وتلك الخاصة بحزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية باستخدام معايير الانضباط على غرار مبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية.

وهناك مجموعة متنوعة من المصادر لمعايير الرقابة. وقد يشير مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى قائمة المرجعيات المذكورة أدناه للحصول على مصادر **المعايير النظامية**¹⁶. وقد يحتاج المراقب إلى النظر في هذه المرجعيات حسب الاقتضاء لتحديد المعايير الخاصة بموضوع رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية ذات الصلة.

- قرارات الجلسات العامة البرلمانية، والسياسات المرتبطة بها،
- القانون الدولي المصادق عليه من قبل الدولة، مثل القانون الدولي الذي يؤثر على المنظمات الوطنية، لا سيما في قطاع الصحة
- المعاهدات الدولية والفوق وطنية

- القوانين واللوائح والقواعد والتشريعات الأخرى
- قوانين وقرارات الميزانية الدستورية، وقوانين الميزانية السنوية
- التشريعات الخاصة بإدارة الشؤون العامة
- اللوائح التي تحكم الأنظمة الإدارية والوظيفية للبلد أو الدولة
- فقه القضاء الذي وضعته السلطة القضائية
- العقود/الاتفاقيات (على سبيل المثال الاتفاقيات مع البائعين)؛ و
- القواعد والإجراءات والعمليات الداخلية للجهات الخاضعة للرقابة (والتي تنطبق بناءً على ما إذا كانت تشكل أو لا جزءًا من القواعد الرسمية للجهة)

أيضًا واعتمادًا على السياق الوطني، يمكن لمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية استمداد المرجعيات (المصادر) لـ **معايير الانضباط** أيضًا من¹⁷:

- المبادئ العامة للموظفين الحكوميين المسؤولين عن الإنفاق في مجال المشتريات الصحية والخدمات الاجتماعية
- المبادئ والممارسات ذات العلاقة بالحفاظ على المال العام من الضياع أو الإهدار
- مدونات قواعد السلوك/ الحوكمة التي تحدّد المبادئ العامة لتوجيه سلوك الموظفين الحكوميين
- مبادئ الأخلاقيات، بما في ذلك الإفصاح عن متطلبات تعارض المصالح؛ و
- الممارسات الجيدة الوطنية أو الدولية.

إذا لم تكن هناك إجراءات رسمية تحكم مجال الإنفاق العام في ظل ظروف خاصّة محدّدة، على سبيل المثال في حالات الطوارئ مثل الكوفيد-19، يمكن أن تكون معايير الانضباط التي يجب اتباعها هي "ما إذا كان الموظف العمومي قد مارس نفس مستوى الحذر الذي يمارسه شخص ذو حكمة عادية عند التعهّد بمثل هذه النفقات". فمن المرجح أن يحدد الشخص الذي يتمتع بحكمة عادية عن الإجراءات المحدّدة، مثل القيام بطلب عروض فيما يتعلق بالمشتريات وما إلى ذلك، من أجل إنقاذ الأرواح في مثل هذه الحالة الطارئة. لذلك، يجب على مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية استخدام الحكم المهني استنادًا إلى السلوك المتوقع للشخص الذي لديه حيلة العادية للوصول إلى نتائج رقابية حول ما إذا كانت الانحرافات عن الإجراءات (في مجال شراء المواد الطبية واللقاحات) المتوقع اتّباعها مبرّرة في ظل حالة الطوارئ.

وبالنظر إلى موضوع الرقابة المتعلق بمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، سيتولّى المراقب اختيار موضوع الرقابة والتوصّل إلى استنتاج حول هذا الموضوع. وعلى هذا النحو، ستكون رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، مهمّة **رقابة** التزام، ضمن **صنف مهمّات التقارير المباشرة**.

وأثناء تحديد نطاق الرقابة وموضوعها، يجب على مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية الأخذ بعين الاعتبار أيضًا مستوى التأكيد الذي ستوفره الرقابة للمستخدمين. وهناك مستويان من التأكيد في رقابة الالتزام يمكن من خلالهما تبليغ الرأي أو الاستنتاج بشكل مختلف للمستخدمين. أمّا فيما يتعلّق بمهمّات التأكيد المعقول، يستنتج المراقب ما إذا كان موضوع الرقابة يتوافق في جميع النواحي ذات الأهمية بالمعايير المناسبة الذي تمّ تحديدها، كما يتم تقديم التقرير بصيغة التأكيد الإيجابي. وتشير مهمّة التأكيد المحدود، بأنه لم يلفت انتباه المراقب أي شيء يجعله يعتقد بأن موضوع الرقابة لا يتوافق من جميع النواحي ذات الأهمية مع المعايير المطبقة.

ويستخدم المراقب المصطلحات "معقول" أو "محدود" لأنّه، حتى لو كان المراقبون دقيقون للغاية في أعمالهم، يبقى من الممكن عدم تمكّن المراقب من اكتشاف جميع حالات عدم الالتزام في رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. لذلك قد يتوصّل المراقب إلى نتيجة خاطئة، فمن المستحيل تقديم تأكيد مطلق (أو مائة بالمائة) في الرقابة.

وسيحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى أخذ قرار فيما إذا كان سيتولّى تنفيذ رقابة بتأكيد محدود أو معقول من خلال الأخذ بعين الاعتبار احتياجات المستخدم المستهدف، ومدى توفّر المعلومات وإمكانية الوصول إليها أثناء الجائحة، ومدى إجراءات الرقابة المطلوب تنفيذها.

¹⁷ [Guid-4900-1.pdf \(issai.org\)](https://www.issai.org/publications/Guid-4900-1.pdf)

احتياجات المستخدمين المستهدفين: يجب على مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية تقييم احتياجات المستخدمين المستهدفين بالرقابة لتحديد نوع التأكيد الأنسب أثناء الجائحة. وبشكل عام، تتطلب عملية التقييم فهم قرارات المستخدمين ونوع المعلومات التي يستخدمونها في اتخاذ القرارات. وخلال فترة كوفيد-19، غالبًا ما تكون احتياجات المستخدمين ملحة وتتطور مع الأوضاع المتغيرة. إضافة إلى ذلك، في حين بعض الأجهزة العليا للرقابة لديها متطلبات الزامية تحدّد بالفعل مستوى التأكيد الذي يجب تقديمه من خلال الرقابة، إلا أن أجهزة عليا للرقابة أخرى قد تأخذ بعين الاعتبار احتياجات المستخدمين المستهدفين عند تحديد مستوى التأكيد الذي يجب تقديمه.

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)

- ✓ بناء على صلاحيات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وخصائص الموضوع واحتياجات المستخدم (المستخدمين) المستهدف، هل قرر الفريق ما إذا كانت الرقابة ستوفر تأكيدًا معقولًا أم محدودًا؟

مدى توفر المعلومات وإمكانية الوصول إليها: يجب على مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية أن يأخذ بعين الاعتبار أن تقديم تأكيد معقول يتطلب مزيدًا من أعمال الرقابة مقارنة بمهمات التأكيد المحدود. وتتطلب مهمة التأكيد المعقول أن يتمكن المراقب من الوصول إلى أنظمة وعمليات الجهة الخاضعة للرقابة (مثل ضوابط الرقابة الداخلية للجهة). لذا فإن هذا النوع من الرقابة يتطلب معلومات أكثر من رقابة التأكيد محدود، التي تركز على مجال أضيق. وبالتالي، من المحتمل أن تؤدي القيود المفروضة على الوصول إلى بيانات الجهة الخاضعة للرقابة، خاصة أثناء هذه الجائحة، إلى رقابة ذات تأكيد محدود.

مدى إجراءات الرقابة: في إطار مهمة التأكيد المعقول، يحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى إجراء اختبارات الضوابط الرقابية وأيضًا الاختبارات التفصيلية للوصول إلى استنتاج شامل حول موضوع الرقابة. ويمكن للمراقب تحديد عينة من المعاملات تمثل العدد الإجمالي للمعاملات، يتم من خلالها تعميم النتائج التي تم التوصل إليها من خلال العينات على مجموعة العمليات. ويحتاج المراقب إلى تقييم أنظمة وعمليات الجهة للوصول إلى نتيجة شاملة في مهمة التأكيد المعقول.

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)

- ✓ هل حدد الفريق معايير الرقابة ذات الصلة قبل عملية الرقابة لتوفير أساس لاستنتاج / رأي بشأن الموضوع؟

ونظرًا لإلحاح الموقف أثناء الجائحة، قد لا يقوم مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية بتنفيذ جميع هذه الخطوات. وفي مثل هذه الحالة، يمكن للمراقب النظر في تقديم تأكيد محدود. ففي مهمة التأكيد المحدود، يكون الهدف هو الحصول على مستوى تأكيد ذو مغزى للمستخدمين المستهدفين. ويقوم المراقب بجمع الأدلة الكافية والمناسبة لمعالجة هدف المهمة؛ ومع ذلك، تكون الإجراءات محدودة مقارنة بما هو ضروري لمهمة التأكيد المعقول. وقد يحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى تعديل الأهداف والنطاق والمنهجية والتوقيت حسب تقدم أعمال الرقابة.

- وبعد الانتهاء من إعداد استراتيجية الرقابة وتوثيقها، سيقوم الفريق بإعداد خطة الرقابة. وتتضمن **خطة الرقابة** ما يلي:
- تقييم المخاطر والأهمية النسبية، وتقييم ضوابط الرقابة الداخلية
 - إجراءات الرقابة التي تم تصميمها استجابة للمخاطر المحددة.
 - طبيعة وتوقيت ومدى إجراءات الرقابة المخطط لها، والوقت الذي سيقوم فيه المراقب بتنفيذ إجراءات الرقابة.
 - أدلة الرقابة المحتملة التي سيتم جمعها أثناء عملية الرقابة،

وهذه الخطوات موضحة أدناه.

تقييم المخاطر والأهمية النسبية

بعد تحديد أهداف الرقابة ونطاق رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية والاتفاق على المعايير، سيقوم المراقب بتقييم المخاطر المحتملة (لعدم الالتزام في الموضوع) والأهمية النسبية. ويحقق المراقب ذلك من خلال فهم الموضوع والبيئة المحيطة به وأنظمة ضوابط الرقابة الداخلية للجهات الخاضعة للرقابة. وخلال هذه العملية، قد يجمع مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية معلومات جديدة قد تؤثر على نطاق الرقابة. وقد يتغير النطاق أثناء إجراء الرقابة إذا توفّر للمراقب معلومات جوهرية تقضي بضرورة إعادة النظر في النطاق. وأثناء رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، سيحتاج المراقب إلى تحديد المخاطر المتعلقة بالشفافية والمساءلة والشمولية فيما يتعلق بنفقات التمويل الطارئ لكوفيد-19.

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)

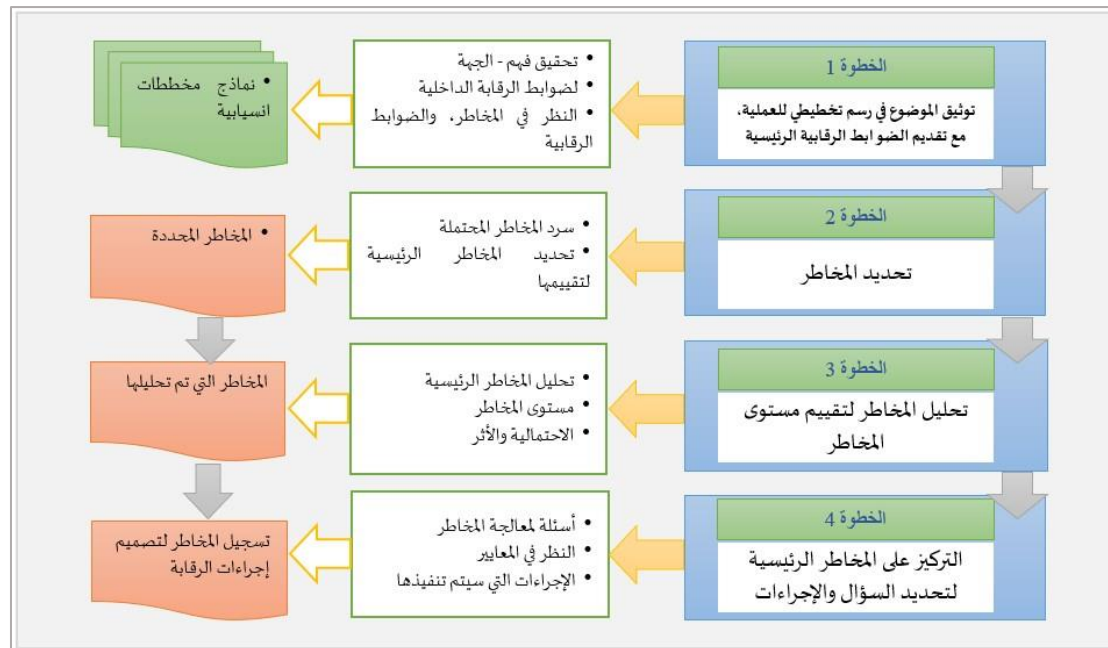
- ✓ هل قام المراقب بتنفيذ إجراءات لتقليل مخاطر إصدار استنتاجات غير صحيحة؟
- ✓ هل نظر المراقب في مخاطر الاحتيايل خلال عملية الرقابة؟

ويتطلب تقييم المخاطر فهم الجهة الخاضعة للرقابة أو موضوع الرقابة وأنظمة ضوابط الرقابة الداخلية الخاصة به وتحديد المخاطر الكامنة ومخاطر الضوابط الرقابية والمخاطر الناجمة عن الاحتيايل. ثم يقوم المراقب بتطبيق مستوى الأهمية النسبية المحدّد على المخاطر المحدّدة وتصميم إجراءات الرقابة للمخاطر المحددة.

وفي مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، مع وضع الكوفيد-19 والمعاناة الإنسانية التي يسببها في كل مكان، يمكن لمراقب الشفافية والشمولية والمساءلة تحديد موضوع الإنفاق على المشتريات في حالات الطوارئ وتقديم حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين كمجالات رقابة محتملة. ويتطلب تقييم المخاطر في هذه المجالات (كموضوع رقابة) تحديد مخاطر عدم الالتزام المتعلقة بعمليات الشراء أو بتوزيع حزم المساعدات الاجتماعية الاقتصادية. كما سيحدد المراقب أيضًا المخاطر المتعلقة بالشفافية والمساءلة والشمولية في مجال المشتريات أو حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية.

وفي مجال توزيع حزم المساعدات الاجتماعية الاقتصادية، توضّح بعض الدراسات¹⁸ أن الفئات المهمشة هي الأكثر عرضة للتأثر بكوفيد-19. وعلى سبيل المثال يمكن أن تكون إمكانية وصول المرأة إلى الرعاية الصحية الإنجابية مقيد خلال هذا الوقت. وبشكل عام، تكون النساء في الخطوط الأمامية أكثر تضررًا بكوفيد-19. وفي هذا الإطار، يمكن لمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية النظر في مخاطر عدم شمولية عملية تقديم حزم المساعدات للفئات المستهدفة، على غرار النساء أو الفئات المهمشة، وذلك في إطار تدقيق قائمة المستفيدين.

تقييم المخاطر لمهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية



¹⁸ من الأفكار إلى التطبيق: المساواة بين الجنسين في أعقاب كوفيد-19، منشورات هيئة الأمم المتحدة للمرأة

ويمكن لمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية تطبيق العملية التالية خطوة بخطوة¹⁹ لتقييم المخاطر وتحديد الأسئلة الرقابية لمعالجة المخاطر المحددة.

فهم الجهات الخاضعة للرقابة والبيئة المحيطة بها:

خلال هذه العملية، يتولى المراقب كسب معرفة بموضوع الرقابة، وجمع المعلومات ذات الصلة بالموضوع في زمن الكوفيد-19، والتركيز على المخاطر الهامة التي ستؤدي إلى طرح أسئلة رقابية ذات صلة. وفي إطار رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية على المشتريات أو حزم المساعدات الاجتماعية الاقتصادية، سيحتاج المراقب إلى تحليل أنشطة الجهات/الإدارات ذات الصلة المشاركة في العمليات المتعلقة بالمشتريات (مثل إدارة الصحة للمشتريات الطبية) أو في مسار توزيع حزم المساعدات الاجتماعية الاقتصادية (مثل وزارة الرعاية الاجتماعية ووزارة المالية وسلطات الحكومة المحلية، وغيرها) وسيقوم بتوجيه الرقابة إلى المجالات الأكثر خطورة وذلك في ضوء أهداف

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI) هل كان لدى الفريق فهم للجهة الخاضعة للرقابة والبيئة المحيطة بها، بما في ذلك ضوابط الرقابة الداخلية للجهة، للتمكن من القيام بالتخطيط للرقابة وتنفيذها بفعالية؟

الرقابة المحددة.

فهم الضوابط الداخلية خلال فترة كوفيد-19

يجب على مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية تقييم الضوابط الداخلية في مجال الرقابة المحدد على غرار المشتريات العمومية أو حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، مع مراعاة سياق الطوارئ الذي تعمل فيه الجهات الخاضعة للرقابة. ومن المحتمل أن يتقهقر نظام الرقابة الداخلي المنتظم المعتاد بسبب ضيق الوقت مما يزيد من مخاطر عدم الالتزام بالمعايير. ويجب أن يأخذ المراقب في الاعتبار أن آليات ضوابط الرقابة الداخلية على غرار الموافقات والتصديقات وعمليات التحقق والمراجعات والفصل بين الواجبات، قد يتم اختراقها أو تجاوزها في ظل حالات الطوارئ.

وإذا سمحت بذلك الظروف في سياق الكوفيد-19، سيكون المراقب قادراً على الحصول على انطباع عام حول الضوابط المطبقة من خلال إجراء فحص موجز للمجالات المحددة للتحقق مما إذا كانت الضوابط موجودة ومطبقة بشكل فعال في الجهات ذات الصلة فيما يتعلق مثلاً بموضوع المشتريات أو حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية. وفي الحالات التي لا تسمح فيها الظروف للمراقب بإجراء مثل هذا التقييم، قد يحتاج المراقب إلى الاعتماد على تقييم سابق لضوابط الرقابة بالجهة (الذي تم القيام به من قبل فرق رقابية أخرى مثلاً)، أو الاعتماد على معلومات المراقب الداخلي، إن وجدت.

تحديد المخاطر

بالإضافة إلى حقيقة أنّ هذه الضوابط الداخلية يمكن أن تكون غير فعالة أو غير موجودة في ظل ظروف الطوارئ، فإنه من المتوقع أن يكون مستوى المخاطر الكامنة أعلى من المعتاد.

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI) هل تضمنت خطة الرقابة تقييماً للمخاطر والضوابط الرقابية الداخلية ذات الصلة بمهمة

وعلى سبيل المثال، في حالة المشتريات المتعلقة بالمواد الطبية، قد يعود ارتفاع مستوى المخاطر إلى خصوصية هذه الشراءات. ونذكر على سبيل المثال أجهزة التنفس الصناعي ومعدات الوقاية الشخصية واللقاحات والخدمات الطبية وغيرها من خدمات الطوارئ. أمّا فيما يتعلق بحزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية المقدمة للأفراد والشركات، فيمكن أن يكون هناك مخاطر مرتفعة متعلقة بالتحويلات النقدية الهامة أثناء الطوارئ. كما يمكن أن هناك مخاطر مرتفعة متعلقة بالمعاملات أو المساعدات المقدمة في الأماكن النائية من البلاد.

وفي ظل هذه الظروف، يحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى التركيز على قضايا الشفافية والمساءلة والشمولية. وخلال مرحلة فهم الجهة الخاضعة للرقابة والمعايير المطبقة والعمليات، يجب على المراقب التركيز على المخاطر المتعلقة بهذه الجوانب الثلاثة في مستوى أطر الالتزام (القوانين واللوائح...) وفي مستوى المعاملات كما يجب أن يحافظ على الشك المهني ويطبق الحكم المهني في تحديد المخاطر. بالإضافة إلى ذلك، قد يحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى دعوة المهنيين ذوي الصلة من داخل الجهاز وأيضاً من أصحاب المصلحة الذين قد يكونون على

¹⁹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINE_RISK_102013/GUIDELINE_RISK_102013_EN.pdf

دراسة بمجالات موضوع الرقابة أو بتقييم المخاطر بشكل عام - إلى جلسة عصف ذهني لتحديد المخاطر الكامنة المحتملة ذات العلاقة بموضوع الرقابة.

ويحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية أيضًا إلى تحديد مخاطر الاحتيال والفساد المحتملة المتعلقة بالنفقات الطارئة في إطار الاستجابة للكوفيد-19.

وقد ينشأ خطر الاحتيال والخطأ بشكل كبير بسبب تصدي الحكومة لجائحة كوفيد-19. وذلك لأن الحكومة تقوم بما يلي:

- إنفاق مبالغ هامة على مشتريات معرّضة للاحتيال والخطأ، مثل توفير حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، ودعم الشركات وأصحاب المشاريع الفردية؛
- إعطاء أولوية للسرعة عند التعامل مع حالات الطوارئ؛
- إدراج سلسلة إمدادات جديدة بسرعة لتقديم سلع وخدمات الطوارئ؛
- تخفيف أو تعديل الضوابط الرقابية المعتادة لتيسير العمل عن بعد ولتمكين المواطنين من الوصول إلى الخدمات عن بعد

وعلى سبيل المثال، ومن خلال تدقيق مشتريات وزارة الصحة، قد يجد المراقب أنّ هناك مخاطر عالية للاحتيال في مجال شراء معدات الوقاية الشخصية. أيضًا، قد يجد المراقب مخاطر عالية مرتبطة بإنفاق الأموال المخصصة للكوفيد-19 للاستجابة لحالات الطوارئ في مجال شراء المعدات الطبية واللقاحات والخدمات الطبية الأخرى.

مثال لتقييم المخاطر في رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية لحزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية

يمكن تعريف حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية على أنها مجموعة من التدابير التي تم اتخاذها من قبل السلطات الحكومية للتخفيف من الأعباء والألام الناشئة عن كارثة أو ظروف مثل جائحة الكوفيد-19. وفي ظل الكوفيد-19 يمكن أن تتمثل حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية فيما يلي:

- حوافز للأفراد والأسر، مثل التحويلات النقدية المباشرة، والإغاثة الغذائية، وتأجيل دفع الضرائب، والدعم في دفع فواتير الخدمات،
- تقديم دعم متعلق بتأجيل دفع الضرائب للشركات، وتقديم مساعدات مالية للمحافظة على مواطني الشغل، ...

وفي رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، يجب على المراقب تقييم المخاطر المتعلقة بالشفافية والمساءلة والشمولية في توفير حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية. وسيحدد المراقب الجهات ذات الصلة والبرامج التي أطلقتها الحكومة ويتولى تقييم الآليات والعمليات في توزيع هذه المساعدات. وسيقوم المراقب أيضًا بتقييم الضوابط المتعلقة بهذه العمليات وتحديد المجالات ذات المخاطر العالية التي سيتم التركيز عليها عند تنفيذ الرقابة. ويمكن لفريق رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية أيضًا التركيز على الدفوعات للمؤسسات في قطاعات أو مناطق معينة، والتحويلات النقدية للأفراد، والمعاملات بالمناطق النائية. وستتحقق المراقب من القواعد واللوائح المتعلقة بصرف حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية وتحديد مجالات الاهتمام.

وفيما يلي بعض الأمثلة عن المخاطر المتعلقة بتوفير حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية:

- سرعة التسليم، وحجم المعاملات، ونقص عناية الجهة المسؤولة،
- قد يؤدي التخطيط والإشراف غير الملائمين إلى زيادة مخاطر الخطأ والاحتيال بشكل كبير
- المخاطر المتعلقة بالتحويلات النقدية التي تتضمن التحويل المباشر للأموال للأفراد والأسر
- من المحتمل أن يتلقى أفراد غير مؤهلون النقود وهناك مخاطر متعلقة باختلاس المسؤولين للأموال
- قد يحصل بعض الأفراد على مبالغ تفوق المبالغ المستحقة، بسبب سوء استخدام أو تجاوز السلطة من قبل السياسيين بغاية التأثير السياسي

وفي تقلل طرق الدفع الإلكترونية (مثل التحويلات المصرفية والتحويل عبر الهاتف المحمول) من بعض هذه المخاطر، إلا أنه يمكن أن يكون هناك مخاطر إضافية متعلقة بضوابط تكنولوجيا المعلومات.

مثال عن تقييم المخاطر في رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية للمشتريات في حالات الطوارئ

يعتبر الاحتيال والفساد بشكل عام من القضايا التي تثير مخاوف المراقب في علاقة بمشتريات كوفيد-19. ويحتاج المراقب، خاصة بالنسبة لشراء وتوزيع لقاح كوفيد-19، إلى التحقق من الشفافية والمساءلة والشمولية في المشتريات العمومية كجزء من استجابة الحكومة للجائحة.

ويوفر دليل الانتوساي لتدقيق المشتريات العامة (الدليل رقم 5280: مسودة عرض) بعض عوامل الخطر الرئيسية للمخاطر المرتبطة بالمشتريات العامة:

- أهمية حجم الأموال العمومية التي تم تخصيصها للمشتريات العامة،
- تنوع الشراءات العمومية وأهمية الكمية التي يتم شراؤها والمتعلقة مثلًا اللقاحات ومعدات الوقاية الشخصية
- المواصفات المعقدة للشراءات وخصائص الجودة للعديد منها، مما يعقد تقدير مدى شرعية هذه المشتريات العامة
- تعقيد الأنظمة والقواعد واللوائح والمعايير والمتطلبات وآليات إدارة عمليات الشراء.
- تعقيد تصميم ضوابط الرقابة
- تضارب المصالح المحتمل لدى الأطراف
- السياق الذي يفضي إلى الاحتيال والفساد

علاوة على ذلك، تستعد البلدان حاليًا لتطعيم جميع سكانها، ويصاحب تسليم لقاحات كوفيد-19 صعوبات تتعلق بحجم العملية وإحاحها، ولكن أيضًا بخصائص الإمدادات في معظم البلدان. وقد يحتاج المراقبون إلى تقييم المخاطر المرتبطة بشراء وتخصيص وتوزيع اللقاحات، فضلًا عن تقييم مدى جاهزية البلد. وقد يأخذ المراقب في الاعتبار الجوانب التالية:

- ما مدى استعداد البلاد للقيام بتلقيح واسع النطاق للسكان
- هل توجد آليات في الدولة تتعلق ببرامج لقاحات أخرى
- في هذه الرقابة، يجب على المراقب أن يكون على دراية بأن وجود أنظمة تطعيم فعالة للأطفال ليس بالضرورة مؤشر جيد حول مدى استعداد الدول لتقديم لقاح كوفيد-19
- هل تركز هذه البلدان على تعزيز الجوانب الإدارية الأساسية لسلسلة توزيع اللقاحات
- هل الدول مهتمة باستغلال الفرص التي يمكن أن تتوفر في ظل توزيع لقاحات كوفيد-19 لتحديد المشكلات وتقوية الأنظمة الصحية الحالية وإيجاد حلول طويلة الأمد للتحديات المستقبلية المماثلة المحتملة
- هل توجد بيانات مركزية حول التلقيح والتحصين. حيث توفر حملات التطعيم بلقاح كوفيد-19 فرصًا للبلدان لرقمته أنظمة المعلومات الخاصة بها لتتبع اللقاحات ومراقبة التطعيمات،

وفي هذا الإطار، أنشأ التحالف العالمي للقاحات (جافي) (www.gavi.org) مصفوفة متطورة لإدارة المخاطر والضوابط المرتبطة بكوفيد-19 في سياق البلدان ذات الدخل المنخفض. وتستند مصفوفة المخاطر هذه إلى دليل منظمة الصحة العالمية: لقاحات كوفيد-19: الإمدادات والخدمات اللوجستية (فبراير 2021)²⁰.

مراعاة الأهمية النسبية عند التخطيط لرقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

خلال مرحلة التخطيط، يساعد تقييم الأهمية النسبية المراقب على تحديد أسئلة الرقابة ذات الأهمية للمستخدم (المستخدمين) المعني وتقييم المخاطر الجوهرية وتحديد طبيعة وتوقيت ومدى إجراءات الرقابة.

وبالنسبة لرقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، فإن تحديد الأهمية النسبية أمر يتعلق بالحكم المهني ويعتمد على تفسير المراقب لاحتياجات المستخدمين. فقد يحكم المستخدم المعني على مسألة ما أنها مهمة إذا كان من المحتمل أن تؤثر المعلومات المتعلقة بها على عملية اتخاذه

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا
للقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)

✓ هل نظر المراقب في الأهمية النسبية
خلال عملية الرقابة؟

للقرارات.

وقد تركز الأهمية النسبية على العوامل الكمية أو النوعية. ويتم تحديد الأهمية النسبية الكمية من خلال تطبيق نسبة مئوية على معيار قياس يتم اختياره كنقطة بداية. وهذا الاختيار يعتمد على الحكم المهني للمراقب، ويستند إلى تقييم ضوابط الرقابة الداخلية، وتقييم المخاطر، ومدى حساسية موضوع الرقابة. حيث يمكن أن تكون قيمة المشتريات أو قيمة حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية جوهرية وفقًا لما يقرره مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية.

ونظرًا لأن التوقعات العامة والمصلحة العامة تكون عالية أثناء الجائحة، فقد يأخذ مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية في الاعتبار أيضًا العوامل النوعية بالإضافة إلى تلك العوامل الكمية. وتشمل العوامل النوعية التي قد تؤثر على تحديد المراقب للأهمية النسبية ما يلي:

- ما إذا كان عدم الالتزام ناتجًا عن فعل متعمد أو غير متعمد

²⁰ <http://who.int> التطعيم بلقاح كوفيد-19: دليل الإمداد واللوجستيات

- عندما يكون الموضوع برنامجًا أو جهة حكومية أو جانب محدّد من البرنامج أو من الجهة مهمًا فيما يتعلق بطبيعته أو رؤيته أو حساسيته
- في حالة عدم التزام الموضوع بالقوانين أو اللوائح، مدى خطورة العواقب وأهمية أثر عدم الالتزام

كيف سيتعامل مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية مع المخاطر المحددة؟

كما يتضح من الرسم البياني أعلاه، يعالج المراقب المخاطر المحددة في الخطوة 4 من عملية تقييم المخاطر. ثم يتم تحويل المخاطر الرئيسية المحددة إلى أسئلة رقابية يستخدمها المراقب لتحديد إجراءات الرقابة. لهذا، يحدّد المراقب المعايير المطبقة ويقيّم الامتثال لهذه المعايير. ويتم تنظيم المخاطر وأسئلة الرقابة بشكل منهجي في جدول تخطيط الرقابة، كما هو موضح أدناه.

صياغة أسئلة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

عند صياغتها بشكل صحيح، تساعد أسئلة الرقابة في تحقيق أهداف الرقابة والحفاظ على العملية الرقابية ضمن إطار عمل محدد. ويجب أن تكون الأسئلة واضحة ومفهومة ومناسبة لموضوع الرقابة. وفي مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، ستعتمد أسئلة الرقابة على موضوع الرقابة ونطاق الرقابة ومبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية. ويمكن أن يتعلق موضوع الرقابة بالمشتريات الطارئة لكوفيد-19، على سبيل المثال شراء معدات الوقاية الشخصية واللقاحات والمشتريات الطبية الأخرى. وإذا اختار الجهاز النظر في حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية كموضوع، يمكن للمراقب أيضًا صياغة أسئلة حول هذه المساعدات. وللنظر في الشمولية، يمكن للمراقب التحقق من تقديم هذه المساعدات النقدية للفئات الضعيفة، على سبيل المثال، النساء والأطفال والفئات الضعيفة الأخرى حسب سياق البلاد المعنية.

ولتحديد نطاق الرقابة، قد يقرّر مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية طرح أسئلة حول أطر الالتزام (أي القوانين واللوائح المعمول بها...). وعلى سبيل المثال، قد يقرّر المراقب فحص أطر الالتزام المتعلقة بالشراءات في حالات الطوارئ، ومقارنتها بالقواعد العامة في البلاد على غرار الدستور، لتحديد الثغرات، ثم اختيار فحص معاملات فردية على وجه التحديد متعلقة مثلًا بالمشتريات أو متعلقة بتوفير حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية. وفي جميع الحالات، نوصي بأن تغطي أسئلة الرقابة، الالتزام العام بالمعايير وكذلك تغطي مدى الالتزام بالجوانب الثلاثة المتعلقة بالشفافية والمساءلة والشمولية.

وعند صياغة هذه الأسئلة، سيحتاج المراقب إلى النظر في تقييم المخاطر (المذكور أعلاه) وفي المرجعيات والمعايير المعمول بها.

ويتمثل مصدر هذه المعايير في المرجعيات (مثل القوانين واللوائح والسياسات والمبادئ التوجيهية). وعلى سبيل المثال، بالنسبة للمشتريات العامة أثناء الجائحة، سوف يستمدّ المراقب المعايير من الأقسام المعنية بالمرجعيات على غرار القوانين والإرشادات/ اللوائح الخاصة بالمشتريات العامة لبلد معين.

وبالنسبة لرقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، يمكن للمراقب النظر في القوانين واللوائح ذات الصلة المتعلقة بالمشتريات أو حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية (التي تمّ تحديدها كموضوع رقابة).

واعتمادًا على موضوع الرقابة ونطاقها، يمكن لمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية طرح أسئلة رقابية ضمن الفئات التالية:

أما بالنسبة للمشتريات العامة الطارئة والتصرف في الهبات والإمدادات:

1. إلى أي مدى تم الأخذ بعين الاعتبار لمبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية ضمن أطر الالتزام المطبقة الخاصة بالمشتريات العامة
2. إلى أي مدى تم إنجاز عمليات الشراءات العامة الطارئة وفقًا للقواعد واللوائح المعمول بها وخاصة وفقًا للمبادئ المنصوص عليها والمتعلقة بالشفافية والمساءلة والشمولية

و بالنسبة لحزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية:

1. إلى أي مدى تم الأخذ بعين الاعتبار لمبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية ضمن أطر الالتزام المتعلقة بحزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية

2. إلى أي مدى تم إنجاز العمليات المتعلقة بحزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية وفقاً للقواعد واللوائح المعمول بها وخاصة وفقاً للمبادئ المنصوص عليها والمتعلقة بالشفافية والمساءلة والشمولية

وفيما يتعلق بموضوع الطرح الوطني للقاحات كوفيد-19،

قد تقرر الأجهزة العليا للرقابة النظر في الطرح الوطني للقاح كوفيد-19. ويمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تتولى تكييف أهداف الرقابة المتعلقة بالمشتريات العامة الطارئة وبالتصرف في الهبات والإمدادات، وذلك إذا قررت القيام برقابة تلك الجوانب فيما يتعلق باللقاحات. وإذا كانت الأجهزة العليا للرقابة تخطط للنظر في الجوانب المتعلقة بتحديد الأولويات وتوزيع اللقاحات في إطار هذا الطرح الوطني للقاحات، فيمكنها النظر في أهداف الرقابة التالية:

1. إلى أي مدى تم الأخذ بعين الاعتبار لمبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية ضمن أطر الالتزام المتعلقة بتحديد الأولويات وتخصيص لقاحات كوفيد-19

2. إلى أي مدى تم إنجاز العمليات المتعلقة بتخصيص اللقاحات وتوزيعها وفقاً لمبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية المعمول بها في أطر الالتزام،

كما يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تطلع على دليل منظمة الصحة العالمية والتحالف العالمي للقاحات لصياغة أسئلة رقابية مناسبة.²¹

دعونا نفهم كيف يمكن للمراقب استغلال إطار أسئلة الرقابة المقترح. فمثلاً عند رقابة التحويلات النقدية للأموال (في إطار برامج المساعدات الاجتماعية والاقتصادية)، سيتولى المراقب أولاً فحص أطر الالتزام المعمول بها (أي القوانين أو اللوائح ذات الصلة التي تحكم نظام تحويل الأموال نقداً). وسيركّز المراقب على الجوانب المتعلقة بالشفافية والمساءلة وشمولية أطر الالتزام للجهة التي تقوم بهذه التحويلات. وسيحاول المراقب النظر في مدى تنصيب أطر الالتزام المذكورة على مبادئ الشفافية والمساءلة للتأكد من أن الجهات تتبع تلك المبادئ عملياً. وبالمثل، سيقوم المراقب بالنظر فيما إذا كانت جوانب الشمولية مغطاة في أطر الالتزام (كالقانون واللوائح وما إلى ذلك). وعلى سبيل المثال، قد يقوم المراقب بتقييم ما إذا كانت أطر الالتزام تحدّد بالفعل الفئات الضعيفة وإن كانت تتضمن إجراءات أو متطلبات محدّدة لتلبية احتياجاتهم.

وبمجرد الانتهاء من فحص مستوى أطر الالتزام، سيتحقق المراقب من مدى تنفيذ هذه الأطر من قبل الجهات المعنية والخاضعة للرقابة، أي مدى الالتزام بالقواعد واللوائح في التحويل النقدي الفعلي إلى المستفيدين. وعلى سبيل المثال، بعد تحديد العينة والأهمية النسبية، سيتحقق المراقب ممّا إذا كان هناك مستفيدون غير مؤهلون قد تلقوا بالفعل إعانات نقدية. وسيتحقق المراقب بعد ذلك مما إذا كان سبب عدم الالتزام هو الاحتيايل أو هل أن المعايير كانت غير الواضحة. وبالمثل، قد يحدّد المراقب أسئلة رقابية للتحقق من تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة في برنامج المساعدات المالية النقدية.

ويمكن الاطلاع على مجموعة الأسئلة الرقابية (أسئلة في مستوى أطر الالتزام وأسئلة في مستوى المعاملات حول مواضيع المشتريات العامة الطارئة والتصرف في الهبات والإمدادات وحزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية والطرح الوطني للقاحات كوفيد-19، على [الرابط](#)). ويمكن لمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية أن يستخدم هذه الأسئلة كمرجع عند تخطيط وإجراء رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. ووفقاً للسياق الوطني، قد يحتاج المراقبون إلى تكييف أسئلة الرقابة هذه لتناسب مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية التي تجريها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

²¹ [التعليم بلقاح كوفيد-19: دليل الإمداد واللوجستيات \(who.int\)](#)

تصميم إجراءات الرقابة للردّ على الأسئلة الرقابية

للإجابة على الأسئلة الرقابية التي تمّ تصميمها تبعاً لتقييم المخاطر، يتولّى المراقب تصميم إجراءات رقابية تأخذ في الاعتبار المخاطر المحددة.

وتفترض إجراءات الرقابة، تحديد المعايير ذات الصلة والمستمدة من المرجعيات التي تحكم الجهات الخاضعة للرقابة ثمّ تقييم الأسئلة الرقابية المتعلقة بموضوع الرقابة (مثل المشتريات أو حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية) في ضوء تلك المعايير.

ويمكن للمراقب استخدام مصفوفة تخطيط الرقابة (الموضحة أدناه) من أجل توثيق الاستجابة للمخاطر التي تمّ تقييمها. كما تحدّد هذه المصفوفة المتطلبات والإجراءات اللازمة لتنفيذ هدف الرقابة وإجراء التقييم مقابل معايير الرقابة لكل خطر محدّد أو لكل سؤال رقابي.

وتتسم هذه المصفوفة بالمرونة، ويمكن للفريق تحديث أو تعديل محتواها مع تقدم أعمال الرقابة. وتمكن هذه المصفوفة من ربط إجراءات الرقابة والأعمال الميدانية بأهداف الرقابة كما أنّها تسهل أعمال الإشراف الرقابي وفحوصات رقابة الجودة.

ع.	السؤال الرقابي / المخاطر المحددة	المعايير	الأدلة الرقابية / المعلومات المستوجبة	مصدر الأدلة / المعلومات	إجراءات الرقابة الواجب أدائها
1.	السؤال الرقابي / المخاطر				
2.	السؤال الرقابي / المخاطر				
3.	...				

مصفوفة تخطيط الرقابة

وسيعتمد المراقبون على إجراءات الرقابة التي تمّ تصميمها أخذاً بعين الاعتبار المخاطر المحددة وعلى قائمة الأدلة الرقابية المحتملة التي سيتم جمعها أثناء عملية الرقابة، وسيقوم المراقبون بإجراء الرقابة (الموضحة في الفصل السابع).

وضع الخطوات النهائية من مرحلة التخطيط

في هذه المرحلة، سينتهي الفريق من إعداد خطة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية. وقبل الانتهاء من الخطة الرقابية تجميع كل المستندات وأوراق العمل ذات الصلة التي ستدعم الخطوات التالية في عملية الرقابة. على غرار، هدف الرقابة والأسئلة المتعلقة بها، ومعايير الرقابة، والنطاق؛ والمنهجية، بما في ذلك التقنيات التي سيتم استخدامها في جمع الأدلة وإجراء تحليل البيانات؛ ومصفوفة تصميم الرقابة؛ وخطة العمل الشاملة التي تتضمن تشكيل الفريق، والموارد، والخبرة المحتملة المطلوبة للرقابة؛ والتكلفة التقديرية للرقابة، والإطار الزمني للمشروع ومعالمه، ونقاط ضبط الجودة الرئيسية للرقابة.

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)
✓ هل قام الفريق بإعداد وتوثيق إستراتيجية الرقابة وخطة الرقابة اللتين تصفان معاً كيفية إجراء الرقابة لإصدار التقارير تكون مناسبة للظروف؟

وباتباع منهجية رقابة مرنة، قد يرى مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية أن العديد من الخطوات النهائية من مرحلة التخطيط قد تحدث في وقت واحد. وفي كثير من الأحيان، سيحتاج المراقب إلى تخطيط الرقابة أخذاً بعين الاعتبار البيئة المتغيرة، مع مراعاة الطبيعة الديناميكية للموضوع. ويوفر دليل رقابة الالتزام لمبادرة تنمية الانتوساي مزيداً من التفاصيل حول عملية التخطيط مع أمثلة عن أوراق العمل.

نصيحة لمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية: ضع في اعتبارك التركيز على الأثر الرقابي في مرحلة التخطيط.

الخطوة التالية:

بعد تولّي فريق الرقابة تحديد وتقييم جميع المخاطر، والقيام بصياغة الأسئلة الرقابية بناءً على تلك المخاطر، يحتاج الفريق إلى النظر في هذه الأسئلة لتنفيذ اختبارات الرقابة باستخدام مصفوفة تخطيط الرقابة. وتتمثل الخطوة التالية في تنفيذ إجراءات الرقابة لجمع أدلة رقابية كافية ومناسبة ثمّ تقييمها.

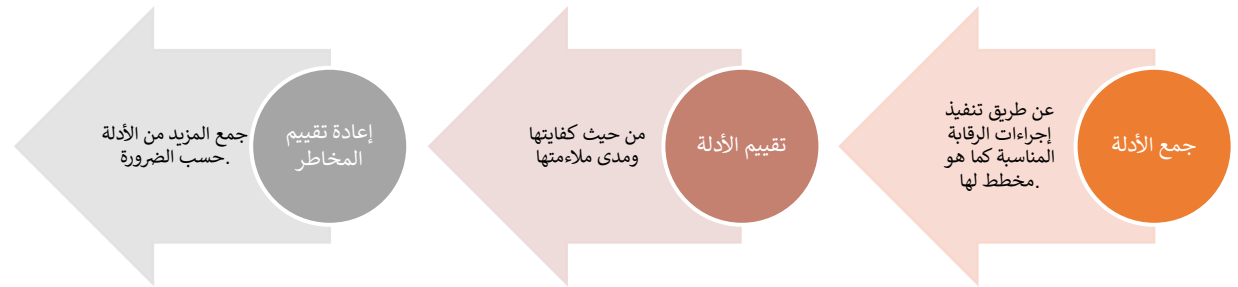
الفصل 7: جمع وتقييم الأدلة في مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

خلال مرحلة العمل الميداني للمهمة الرقابية، يتولى المراقبون تنفيذ إجراءات الرقابة حول الأسئلة الرقابية بغاية جمع أدلة رقابية كافية ومناسبة. وكما هو محدد في مصفوفة تخطيط الرقابة، تتعلق أسئلة الرقابة بالإنفاق الطارئ لأموال الكوفيد-19 في مجال المشتريات العمومية أو حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، أخذا بعين الاعتبار أوجه الشفافية والمساءلة والشمولية في هذا الإنفاق.

وقد يستخدم مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية تقنية **انتقاء العينات حين يكون ذلك ملائماً** لتوفير كمية كافية من العناصر لاستخلاص الاستنتاجات حول المجموعة التي تم انتقاء العينة منها. ويمكن تعريف عملية **انتقاء عينات الرقابة** بأنها تطبيق لإجراءات الرقابة على نسبة أقل من نسبة 100 % من العناصر صلب مجموعة ذات دلالة رقابية. وقد تكون عينة الرقابة كمية أو نوعية اعتماداً على نطاق الرقابة والحاجة إلى المعلومات لتحليل الموضوع من عدة زوايا.

وعند انتقاء العينة الرقابية، يحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى الأخذ بعين الاعتبار الهدف من هذا الإجراء الرقابي وخصائص المجموعة التي تم انتقاء العينة منها. وعند تحديد عناصر العينة المراد اختبارها، يمكن للمراقب إما اختيار جميع العناصر (فحص بنسبة 100%)، أو تحديد عناصر محددة أو استخدام إحدى طرق انتقاء عينات الرقابة على غرار تقنية الحكم التقيمي judgmental random، أو تقنية انتقاء العينات العشوائية البسيطة simple random، أو تقنية انتقاء عينات الوحدات النقدية monetary unit sampling.²²

ويقوم مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية بتصميم وتطبيق إجراءات الرقابة اللازمة للحصول على أدلة رقابية كافية ومناسبة للوصول إلى استنتاج حول ما إذا كان موضوع الرقابة على غرار المشتريات أو حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، يتوافق في جميع النواحي الجوهرية مع المعايير المعمول بها. ويجب على المراقب أن يقرر ما إذا كانت الأدلة الرقابية كافية ومناسبة لتوفير أساس للاستنتاج. ويُعد الحصول على أدلة رقابية كافية ومناسبة عملية منهجية ومتكررة حيث إنها تتضمن:



كفاية وملاءمة أدلة الرقابة

الكفاية هي مقياس لكمية الأدلة الضرورية لدعم ملاحظات واستنتاجات الرقابة. كما أنه لا يوجد عملية حسابية لتحديد كمية الأدلة التي ينبغي جمعها لاحتساب كمية الأدلة الكافية بشكل مطلق. فعند تقييم كفاية الأدلة، يحتاج المراقب إلى تحديد ما إذا كان قد تم الحصول على أدلة كافية لإقناع شخص مطلع بأن النتائج معقولة.

وترتبط كمية الأدلة الرقابية المطلوبة بطبيعة مهمة الرقابة. على سبيل المثال، للتوصل إلى استنتاج في مهمة تأكيد معقول حول حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية، يحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى الحصول على أدلة رقابية أكثر مما هو ضروري في مهمة التأكيد المحدود. ويتطلب نطاق الرقابة الأوسع عادةً أدلة رقابية أكثر مما هو ضروري عندما يكون نطاق الرقابة أضيق لموضوع الرقابة المحدد. كما تعتمد كمية الأدلة أيضًا على مخاطر الرقابة. فكلما زادت المخاطر، زادت الحاجة إلى المزيد من الأدلة.

- فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)
- ✓ هل تم تخطيط وتنفيذ إجراءات الرقابة للحصول على أدلة رقابية كافية ومناسبة؟
 - ✓ هل تم اختيار مجموعة من تقنيات الرقابة؟
 - ✓ هل استخدم الفريق أخذ عينات الرقابة، حيثما كان ذلك مناسباً لاستخلاص استنتاجات حول مجموعة البيانات؟

²² دليل تنفيذ المعيار الدولي لرقابة الالتزام الخاص بمبادرة الإنتوساي للتنمية (IDI)، الصفحات 84-86.

أما الملاءمة، فهي مقياس لجودة الأدلة الرقابية. وهذا المقياس يتضمن ويشمل وثيقة الصلة/الدلالة والصحة والموثوقية. وتشير الدلالة/وثيقة الصلة إلى المدى الذي تكون فيه الأدلة ذات علاقة منطقية وأهمية مع المسألة التي تتم معالجتها. وتساعد الأدلة ذات الصلة مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية في الإجابة على هدف الرقابة.

وتستند الصحة إلى المدى الذي تكون فيه الأدلة أساساً معقولا وذو معنى لقياس ما يتم تقييمه. وبعبارة أخرى تشير الصحة إلى مدى تمثيلية الأدلة لما يستهدف تمثيله. وتشير الموثوقية إلى المدى الذي تكون فيه أدلة الرقابة قد تم جمعها وإنتاجها بطريقة شفافة وقابلة للتكرار، وتساهم الأدلة الموثوقة في تلبية متطلبات المصادقية.

تقنيات جمع الأدلة

قد يحصل مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية على الأدلة الرقابية من خلال تنفيذ مجموعة متنوعة من التقنيات. فيحتاج المراقب إلى أن يقرّر ماهي التقنية التي سيستخدمها (أو مجموعة التقنيات) للحصول على أدلة رقابية ذات موثوقية بشكل مناسب مع ضمان توازن قيمة هذه الأدلة مقابل تكلفة الحصول عليها. وتجدر الإشارة إلى أنّ أساليب جمع الأدلة الأكثر استخداماً في الرقابة هي اختبارات الضوابط الرقابية (الملاحظة أو المعاينة والفحص وطلب معلومات واستفسارات وإعادة الأداء) والاختبارات المعمّقة (الاختبارات التفصيلية والإجراءات التحليلية). وخلال فترات تفشي كوفيد-19، قد لا يتمكن المراقب من تطبيق جميع هذه التقنيات على غرار عمليات الفحص والمعاينة أو الملاحظة أو الاختبارات التفصيلية كما هو موضح أدناه.

وتتولى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي تتمتع بصلاحيات قضائية بتنفيذ إجراءات للحصول على أدلة رقابية كافية ومناسبة بخصوص مسؤولية الموظف الحكومي الذي يعتبر مسؤولاً عن عدم الالتزام/الأعمال غير القانونية. إضافة إلى ذلك، فإنّ من خصوصية هذه الأجهزة، أنّه يتوجب على فرق الرقابة التابعة لها تقديم طلب البيانات كتابياً للجهات الخاضعة للرقابة (عندما يتطلب القانون ذلك).

قيود جمع الأدلة أثناء جائحة كوفيد-19

خلال فترة تفشي كوفيد-19، قد يواجه المراقب تحديات في جمع الأدلة مقارنةً بالظروف العادية. ومن بين هذه التحديات:

- عدم القدرة على تنفيذ مهمة الرقابة حسب الجداول الزمنية المخطط لها،
 - عدم التمكن من الوصول إلى بعض المواقع الجغرافية بسبب عمليات الإغلاق ونقاط انتشار الجائحة وقرارات الاحتواء
 - وجود حالات تفشي كوفيد-19 بين موظفي الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
 - عدم القدرة على الرقابة في الموقع بسبب قيود السفر والتنقل، ومخاطر النقل العام، وعدم وجود أماكن إقامة وعمل مناسبة، بسبب إغلاق مباني الجهات الخاضعة للرقابة، أو بسبب عمل موظفي الجهة الخاضعة للرقابة عن بُعد
 - عدم القدرة على إجراء مقابلات مع إدارة الجهة الخاضعة للرقابة في الموقع أو عدم القدرة على القيام بتقييم الضوابط الداخلية للجهة في الموقع
 - عدم قدرة أو عدم رغبة المسؤولين بالجهة الخاضعة للرقابة في التعاون مع المراقبين،
- وفي مثل هذه الحالة، وللحصول على أدلة رقابية كافية ومناسبة، قد يحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى التفكير في إيجاد خيارات مختلفة.

خيارات أخرى لمراقبي الشفافية والمساءلة والشمولية لجمع الأدلة أثناء جائحة الكوفيد-19

- تقييم أثر التدخلات الحكومية لا سيما المالية/أو على الميزانية وغيرها. وبناءً على ذلك، يجب إجراء إعادة تقييم سريع لمخاطر الرقابة وإعادة صياغة لخطة الرقابة بطريقة مرنة، إذا لزم الأمر.
- تحديد أنظمة تكنولوجيا المعلومات الرئيسية في القطاع العام والتي يتم من خلالها تنفيذ التدخلات الحكومية، وكذلك الأنظمة التي تشمل البيانات المالية (الميزانيات وتحويلات الأموال) وبيانات المستفيدين (على سبيل المثال المتعلقة ببرامج المساعدة الاجتماعية والاقتصادية).
- عندما يتم ضمان سلامة بيانات الجهات الخاضعة للرقابة، يجب على المراقب التفكير في القيام بعمليات رقابة قائمة على تكنولوجيا المعلومات،
- اتباع منهجية رقابية تتضمن مرحلتين - أولاً تنفيذ المهمة الرقابية خارج الموقع ثم داخل الموقع مهمة رقابية خارج الموقع.

- المراجعات المستندية/ عمليات الرقابة المؤقتة (إجراءات الرقابة التحليلية/ القيام بتدقيق أنظمة المعلومات على وجه الخصوص) للحصول على تأكيد بشأن كفاية وفاعلية ضوابط أنظمة تكنولوجيا المعلومات وبيانات الجهة الخاضعة للرقابة،
- استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات لتسهيل عمليات الرقابة عن بُعد
- التواصل عبر الهاتف أو عبر البريد الإلكتروني، والقيام باستبيانات للمستفيدين ولأصحاب المصلحة
- المهمات الرقابية داخل الموقع (عندما يتحسن الوضع المتعلق بانتشار الوباء)
- إجراء الاختبارات التفصيلية وفحص السجلات اليدوية،
- القيام باستبيانات للمستفيدين والفحص المادي للأعمال/ المشاريع (إلى أقصى حد ممكن)
- الحوار مع الجهة/ الجهات المسؤولة وأصحاب المصلحة عبر المنصات الافتراضية

جمع الأدلة الرقابية من خلال المنصات الافتراضية

عندما يكون تنفيذ أساليب الرقابة غير ممكن أو غير مرغوب فيه بطريقة حضورية أو مباشرة، يمكن لمراقبي الشفافية والمساءلة والشمولية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) لجمع الأدلة. وذلك يفترض مسبقاً أن الجهة الخاضعة للرقابة لديها نظام معلومات خاص بها يمكن من تسجيل وتخزين عمليات وبيانات ومعلومات الجهة، وكذلك يفترض أن للمراقب إمكانية الوصول إلى هذه البيانات عن بُعد. ففي هذه الحالة، يمكن للمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية استخدام أنظمة الجهة الخاضعة للرقابة لجمع الأدلة. كما يمكن للمراقب التواصل مع الجهة الخاضعة للرقابة عبر البريد الإلكتروني والهاتف أو من خلال عقد مؤتمرات عن بعد واجتماعات عبر الفيديو وغيرها من الوسائل المماثلة.

كما يحتاج مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية إلى التفكير فيما إذا كان من الممكن استخدام منهجية رقابية عن بُعد بدءاً من مرحلة التخطيط للرقابة. ويمكن لإدارة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أيضاً الموافقة على استعمال الأساليب المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لإجراء الرقابة عن بُعد بغاية جمع الأدلة. ونظراً لأن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال لإجراء المهمة الرقابية سيكون أمراً جديداً لكل من المراقب والجهة الخاضعة للرقابة، فسيكون من المفيد الحفاظ على التواصل المستمر بين المراقب والجهة الخاضعة للرقابة أثناء المهمة الرقابية للتعامل مع أي صعوبات عند ظهورها²³.

ولإدارة التحديات خلال فترات تفشي كوفيد-19، يمكن لفريق الرقابة مناقشة القيود المحتملة للمهمة الرقابية وتوضيح بعض النقاط مع الجهات الخاضعة للرقابة على غرار أن المراقب سيقوم بزيارات ميدانية إذا لزم الأمر في أقرب وقت ممكن. ويحتاج المراقب أيضاً إلى أن يحدد مع الجهة الخاضعة للرقابة القيود المحتملة (مثل إمكانية الوصول المحدودة، وعدم توفر البيانات) التي قد تكون موجودة وبالتالي تحديد كيفية تأثير هذه القيود على الرقابة (على غرار التأخير غير المقصود).

إمكانية الوصول إلى مستندات الجهات الخاضعة للرقابة ونظام المعلومات الخاص بها

قد يتم منح المراقبين حق الوصول إلى نظام المعلومات الخاص بالجهة الخاضعة للرقابة عبر الإنترنت. وفي هذه الحالة، يجب على فريق الرقابة التأكد من التزامه بقوانين وأنظمة حماية البيانات. وإذا لم يكن هذا الخيار ممكناً، يمكن للجهة الخاضعة للرقابة إنشاء منصة رقمية، يتم من خلالها تخزين وتحميل الملفات الخاصة بالجهة، ويمكن للمراقبين الوصول إليها لتحميل وتخزين وتلقي وإرسال الملفات الرقمية.

وبمجرد أن يكون لدى فريق الرقابة الملفات الرقمية، يمكن للفريق تحميلها على منصة مشاركة مثل تطبيق SharePoint، وتطبيق one drive، و google doc، وما إلى ذلك. ويمكن لفريق الرقابة أيضاً استخدام هذه المنصة لتنفيذ أعمال الرقابة، بما في ذلك مراجعة أوراق العمل. كما يمكن أن يتم حفظ جميع المقابلات ومستندات الرقابة الأخرى في هذه المنصات لاستخدامها من قبل فريق الرقابة.

ويجب على الفريق الرقابي أن يراعي الجانب المتعلق بأهمية الحفاظ على سلامة وسرية المعلومات. ويجب وضع وسائل الحماية الملائمة وتطبيقها. فهناك قوانين ولوائح تحكم نقل البيانات واستخدامها في البلدان والجهات المعنية، ويجب على المراقب أخذ هذه الجوانب بعين الاعتبار. كما يمكن لفريق الرقابة أيضاً التفكير في إشراك أعضاء لديهم خبرة في مجال سلامة تكنولوجيا المعلومات، ممن يمكنهم المساعدة في مجال تشفير البيانات والمصادقة الثنائية وغيرها من عمليات السلامة المعلوماتية.

²³ دليل الانتوساي 5280: إرشادات لعمليات الرقابة للمشتريات العامة (مسودة العرض)، الفقرات 122-124.

تنظيم الاجتماعات أو المقابلات عبر الإنترنت

إذا تولى مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية عقد اجتماعات أو إجراء مقابلات عبر الإنترنت، يجب عليه إعلام الأشخاص المعنيين واتخاذ الترتيبات في الوقت المناسب، مع مراعاة مدى توفر هؤلاء المسؤولين الحكوميين أثناء حالات الطوارئ. وأيضاً يمكن للمراقب استخدام الاستبيانات للحصول على أدلة رقابية، إذا كان ذلك ممكناً وعملياً. إضافة إلى ذلك هناك العديد من الأدوات عبر الإنترنت لإجراء المقابلات (على غرار الخدمات المجانية مثل Zoom و Skype و Microsoft teams، وعدد من البرامج الأخرى). وتجدر الإشارة إلى أنه من الضروري الأخذ بعين الاعتبار الجانب المتعلق بمدى إمكانية الوصول إلى البيانات ومراعاة متطلبات السلامة المعلوماتية عند استخدام هذه الأدوات.

عندما تكون الرقابة عن بُعد، غير ممكنة

في بعض الحالات، قد لا يكون من الممكن الوصول إلى بيانات الجهة الخاضعة للرقابة وجمع أدلة رقابية كافية ومناسبة في شكل رقمي. فقد لا يتوفر لدى الجهات الخاضعة للرقابة سوى سجلات مادية أو يدوية لا يستطيع المراقب الوصول إليها إلكترونياً.

- لذا يمكن لمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية النظر في خيار تحويل سجلات الجهات الخاضعة للرقابة إلى ملفات رقمية من خلال عمليات المسح الضوئي أو التصوير أو شحن المستندات إلى مكان آمن أو السفر إلى الجهة الخاضعة للرقابة بعد توفر ترتيبات السلامة اللازمة.
- وسيطلب ذلك تعاوناً وثيقاً بين المراقب والجهة الخاضعة للرقابة. وفي ظل هذه الظروف، يحتاج المراقبون إلى التحلي بالمرونة والابتكار. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يتسم مراقبو الشفافية والمساءلة والشمولية بالمرونة ويفكرون في تحديد عينة المستندات التي سيتم فحصها، بدقة عالية، باختيار العناصر التي تنطوي على مخاطر عالية جداً. وأيضاً، يمكن للفريق فحص المستندات الممسوحة ضوئياً ثم القيام بعد ذلك بزيارة الموقع للتأكد من صحة هذه المستندات.
- بالإضافة إلى القيام بمسح المستندات ضوئياً وإرسالها إلى فريق الرقابة، يمكن لمراقبو الشفافية والمساءلة والشمولية أن يتولوا تسجيل مقاطع فيديو كدليل رقابي أو أن يطلبوا من الجهة الخاضعة للرقابة القيام بذلك وإرسالها إليهم.
- ولتقليل مخاطر العمل الحضورى أثناء الجائحة، يمكن لفريق رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية تخصيص يوم محدد لزيارة الجهة الخاضعة للرقابة لالتقاط مقطع فيديو للعينة المختارة. ويُعد التنسيق الجيد أمراً ضرورياً لتتولى الجهة الخاضعة للرقابة ترتيب جميع البيانات أو المعلومات الرقابية ذات الصلة بصفة مسبقة.
- قد يقوم رئيس الفريق الرقابي بمراجعة الصور ومقاطع الفيديو وتجميعها في ملف واحد ثم مشاركتها مع أعضاء الفريق.
- يحتاج المراقبون إلى تدوين الاستفسارات التي قد تتبادر إلى أذهانهم عند فحص الأدلة وطلب التوضيح خلال الاجتماعات المنعقدة عن بُعد مع الجهات الخاضعة للرقابة.
- كما يجب على فريق الرقابة التواصل بصفة منتظمة مع الجهة الخاضعة للرقابة. ويمكن لفريق الرقابة التنسيق مع الجهة الخاضعة للرقابة للتأكد من أن الجهة ليست مثقلة بطلبات مختلفة من أعضاء فريق الرقابة. كما يمكن للمراقبين مشاركة استفسارات الرقابة في وقت مبكر خلال العملية الرقابية، ويفضل أن يتم مناقشتها خلال الاجتماعات المنتظمة مع الجهة الخاضعة للرقابة.

تقييم الأدلة الرقابية التي تم جمعها

ينبغي أن يقرن المراقب أدلة الإثبات التي تحصل عليها مقابل المعايير الرقابية المحددة لصياغة الملاحظات (النتائج) التي ستؤدي إلى استنتاجات الرقابة. وللحصول على رؤية متوازنة وموضوعية، يجب أن تتضمن عملية التقييم النظر في جميع الأدلة المقدمة عند صياغة ملاحظات الرقابة.

ومن خلال تقييم نطاق / مدى الأعمال الرقابية المنجزة، يحدد المراقب ما إذا كان قادراً على استخلاص استنتاج. فإذا كان نطاق العمل غير كافٍ، فقد يفكر المراقب في تنفيذ مزيد من الإجراءات أو تعديل الرأي أو الاستنتاج. وتستمر عملية جمع الأدلة حتى يتأكد المراقب من وجود أدلة كافية ومناسبة لدعم مستوى التأكيد المتفق عليه الذي يدعم استنتاج المراقب أو رأيه.

صياغة ملاحظات (نتائج) الرقابة

تصف الملاحظات الرقابية (النتائج) مدى عدم الالتزام بناءً على المعلومات التي تم جمعها أثناء العمل الميداني، وتصف ملاحظات الرقابة الفوارق أو الفجوات بين الوضع الحالي والمعايير الرقابية. ويمكن تسجيل الملاحظات الرقابية والمعلومات التي تم الحصول عليها أثناء الرقابة والاستنتاجات في مصفوفة الملاحظات. وتعد هذه المصفوفة أداة مفيدة لتسهيل تقييم الملاحظات فيما يتعلق بمدى استنادها إلى أدلة كافية ومناسبة، وذلك بغية إعداد تقرير رقابي متناسق. ويوضح الجدول أدناه عناصر مصفوفة

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI) هل تولى الفريق المقارنة بين أدلة الرقابة التي تم الحصول عليها مع معايير الرقابة المذكورة لتكوين نتائج الرقابة (الملاحظات)؟

ملاحظات الرقابة.

سؤال الرقابة	المعايير	الوضع القائم/ الأدلة الرقابية	الأسباب والآثار

نصيحة لمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية: ضع في اعتبارك التركيز على الأثر الرقابي في مرحلة التنفيذ.

الخطوة التالية:

استنادًا إلى ملاحظات الرقابة والأهمية النسبية، سيحدّد المراقب ما إذا كان موضوع الرقابة، من جميع النواحي الجوهرية، متوافقًا مع المعايير المعمول بها. وسيتولّى المراقب صياغة التوصيات والإبلاغ عن هذه الجوانب في تقرير الرقابة، كما سيتم توضيحه لاحقًا.

الفصل 8: إعداد تقرير رقابة ذو أثر في ظل انتشار كوفيد-19

لإعداد تقرير رقابة ذو أثر إيجابي خلال جائحة كوفيد-19، يجب على المراقب صياغة استنتاجات فعّالة وقائمة على الأدلة وتوصيات استشرافية وذات أثر وإصدار تقارير عالية الجودة في الوقت المناسب وفي تناول الجميع.

صياغة استنتاجات فعّالة في رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

الهدف الرئيسي من الاستنتاجات الواردة في تقرير الرقابة هو تقديم إجابات واضحة لأسئلة الرقابة. لذا، يجب أن تجيب الاستنتاجات على أسئلة الرقابة ولا ينبغي أن تقتصر على ملخص لملاحظات الرقابة فقط²⁴. وبناءً على الأهمية النسبية، يجب على المراقب أن يستنتج ما إذا كان موضوع الرقابة ملتزماً بالمعايير المعمول بها. ويتضمن مفهوم الأهمية النسبية الطبيعة والسياق والقيمة. لذا يجب على المراقب مراعاة هذه الأوجه. وهذا يعني أن حالات عدم الالتزام التي تعتبر جوهرية بطبيعتها أو سياقها من قبل المستخدمين المستهدفين يمكن أن تؤدي أيضًا إلى استنتاج بعدم الالتزام²⁵. ووفقًا للمعايير، قد يأخذ المراقب في اعتباره -

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)
✓ هل توصل الفريق، بناءً على نتائج الرقابة والأهمية النسبية، إلى استنتاج ما إذا كان الموضوع، من جميع النواحي الجوهرية، متوافقًا مع المعايير المعمول بها؟

- الضوء المسلط على موضوع الرقابة وحساسية هذا الموضوع (على سبيل المثال، هل هو موضوع يتعلق بالمصلحة العامة، وهل يؤثر على المواطنين في وضعية هشة، وما إلى ذلك)
- واحتياجات وتوقعات السلطة التشريعية أو الجمهور أو المستخدمين الآخرين لتقرير الرقابة²⁶

وعند صياغة استنتاجات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، سيكون من المناسب التركيز على أثر عدم الالتزام، والفجوات التي لوحظت مقارنة بالاستجابات المتوقعة لكوفيد-19، وعدم قدرة الجهات الخاضعة للرقابة على الاستجابة لاحتياجات الأشخاص/ أصحاب المصلحة، وفشل الجهات الخاضعة للرقابة لخلق الأثر المطلوب على حياة الناس. ويجب أن تكون الاستنتاجات واضحة بما فيه الكفاية لإزالة مخاطر سوء التفسير.²⁷ ويجب على المراقب التأكد مما يلي:

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)
✓ هل قام المراقب بالإبلاغ عن استنتاج في تقرير رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية يمكن التعبير عنه إما برأي أو استنتاج أو إجابة على أسئلة أو توصيات رقابية محددة؟

- يجب أن يكون كل استنتاج رقابي واضح وموجز - فلا داعي لتكرار جميع الملاحظات في قسم الاستنتاجات،
- تقييم هذه الاستنتاجات كمياً كلما أمكن ذلك، وبطريقة تعبير متوازنة
- يجب أن تعكس الاستنتاجات تماماً ملاحظات الرقابة، كما يجب أن تبرز ارتباطاً واضحاً بالتوصيات الواردة في التقرير.

نصائح لصياغة استنتاجات رقابة فعّالة

- يجب تقديم استنتاجات رقابية تبرز صلة ارتباط واضحة مع هدف الرقابة، كما يجب على المدققين إبراز أهمية الرقابة
- التأكد من أن هذه الاستنتاجات متوازنة، مع إبراز الأهمية النسبية (الإيجابية والسلبية) لنتائج الرقابة والتقدم الذي أحرزته الجهة الخاضعة للرقابة (إن وجد) في معالجة الإشكاليات المطروحة
- التأكد من أن الاستنتاجات تتدفق منطقياً من الملاحظات
- يجب على المدقق عدم الاكتفاء بتلخيص الملاحظات أو إعادة سردها فحسب، بل يجب شرح أهمية هذه الملاحظات وأهمية الحاجة إلى التوصيات.

²⁴ دليل محكمة الحسابات الأوروبية لرقابة أداء

²⁵ المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 185-4000

²⁶ المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 187-4000

²⁷ المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 203-4000

تقديم توصيات ذات أثر هام

سيقدم مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية توصيات أثناء الإبلاغ عن حالات عدم الالتزام الهامة وعن الحالات التي يوجد فيها إمكانية هامة للتحسين. فالتوصيات هي مقترحات لمعالجة المشاكل الرئيسية أو الأسباب الجذرية المحددة المتعلقة بعدم الالتزام، ويجب أن تتأق هذه التوصيات من الأسباب الجذرية المحددة.

ومن بين الممارسات الجيدة في مجال صياغة التوصيات، توضيح المنطق وراء صياغة هذه التوصية واحتمالية تنفيذها. ممّا من شأنه تعزيز احتمالية تنفيذ التوصية. وقد يكون من المفيد أيضًا للمستخدم (المستخدمين) أن يتولى المراقب تسليط الضوء على الإجراءات التصحيحية الجارية. ولصياغة توصيات ذات أثر كبير وواقعية وفي الوقت المناسب، يحتاج المراقب إلى:

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI)

- ✓ هل قام الفريق بالإبلاغ عن مستوى التأكد المقدم بطريقة شفافة في التقرير؟
- ✓ هل قام الفريق بالإبلاغ عن الاستنتاج في تقرير الرقابة؟

- التفكير في التوصيات المحتملة في وقت مبكر من عملية الرقابة (على سبيل المثال، عند فهم نظام الرقابة الداخلية خلال مرحلة تخطيط

الرقابة)،

- التركيز على الأسباب الجذرية لحالات عدم الالتزام؛ إنّ النظر في أسباب حالات عدم الالتزام يمكن أن ييسر صياغة توصيات واضحة وفعالة ومناسبة من حيث التكلفة في تقارير الرقابة،
- مناقشة التوصيات مع الجهات الخاضعة للرقابة لتحديد التغييرات اللازمة والطرق العملية لتنفيذ التوصيات

ويمكن تقديم التوصيات بشكل منفصل عن التقرير. وفي هذه الحالة، قد يتم إصدارها ضمن خطاب الإدارة²⁸. ولتقديم تقرير رقابة ذا قيمة، يمكن للمراقب تصنيف توصيات الرقابة وفقًا لمواعيد التطبيق الممكنة (إجراءات أو توصيات يمكن تنفيذها على الفور؛ أو على المدى القصير أو على المدى الطويل)؛ فالتوصيات التي يمكن تطبيقها على الفور هي التوصيات التي لا تتطلب تخصيص موارد إضافية أو إصلاحات جديدة.

نصائح عملية لصياغة التوصيات²⁹

- التشاور مع أصحاب المصلحة والجهات الخاضعة للرقابة
- تحديد الأولويات والموارد اللازمة لتنفيذ الإجراءات
- مراعاة السياق الوطني
- تجنب صياغة توصيات عامة يصعب تطبيقها
- تصنيف التوصيات ضمن فئات
- التركيز على أثر الرقابة

هيكّل تقرير رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

باعتبار أنّ مهمة رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية هي مهمة رقابة التزام من صنف مهمّات التقارير المباشر، فإن تقرير رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية سيتضمّن العناصر التالية³⁰ (ليس بالضرورة بهذا الترتيب):

- العنوان
- تحديد المعايير المعتمدة في إنجاز العمل الرقابي
- الملخص التنفيذي (حسب الاقتضاء)
- وصف الموضوع ونطاق الرقابة (مدى وحدود عملية الرقابة)
- المعايير الرقابية
- شرح وتبرير للطرق/ الأساليب المستخدمة
- النتائج
- الاستنتاجات بالاعتماد على إجابات على أسئلة أو آراء محدّدة

²⁸ المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 217-4000

²⁹ نموذج رقابة أهداف التنمية المستدامة لمبادرة التنمية الدولية (ISAM)

³⁰ المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة 210/4000 ISSAI

- إجابات الجهة الخاضعة للرقابة (حسب الاقتضاء)
- التوصيات (حسب الاقتضاء)

خصائص التقرير عالي الجودة

لكي يفي التقرير الذي تم إنتاجه لمعايير الجودة المطلوبة وضمن أنه ذا صلة بجميع المستخدمين، يجب احترام المبادئ الخمسة لإعداد التقارير.

الموضوعية: يتطلب مبدأ الموضوعية أن يُعمل المراقب الحكم المهني والشك المهني بهدف ضمان أن التقرير فعلاً صحيح وأن طريقة تقديم النتائج والاستنتاجات اتسمت بالدلالة والانصاف والتوازن.

الاكتمال: يتطلب مبدأ الاكتمال أخذ المراقب بعين الاعتبار جميع

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI) ✓ هل أعد الفريق تقرير رقابة على أساس مبادئ الاكتمال والموضوعية والتوقيت المناسب والدقة والتناقض؟

ملاحظات الرقابة ذات الدلالة قبل إصدار التقرير.

التوقيت المناسب: يتطلب مبدأ التوقيت المناسب إعداد التقرير في الوقت المناسب ليكون وثيق الصلة بالمستخدمين المستهدفين.

الدقة والتشاور: تتطلبان من المراقب التحقق من مدى صحة الوقائع مع الجهة الخاضعة للرقابة والتأكد من أن النتائج تعطي صورة صحيحة ومنطقية.

مبدأ حق الرد: يتطلب مبدأ حق الرد إدراج إجابات الجهة المسؤولة عندما يكون ذلك مناسباً وتقديم الإجابات والتقييمات الخاصة لهذه الإجابات.

الاعتبارات المتعلقة بإصدار تقرير رقابة في الوقت المناسب خلال فترات تفشي كوفيد-19

الأخذ بعين الاعتبار المرونة في إعداد التقارير

يهدف تنفيذ مهمة رقابية عالية الجودة في الوقت المناسب حول موضوع مثل النفقات المخصصة للكوفيد-19، إلى تعزيز الشفافية والمساءلة والشمولية لعملية الإنفاق. وأثناء تفشي الجائحة، يجب أن يكون مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية مرناً وأن يطبق نهجاً مرناً لتحسين المشاركة والمحافظة على الشفافية في التعامل مع أصحاب المصلحة المعنيين.

التركيز على أهداف الرقابة

يتم تحديد أهداف الرقابة والنتائج المرجوة في مرحلة التخطيط، كما يمكن أن يتم تعديل هذه الأهداف خلال تنفيذ مهمة الرقابة. ويجب أن ترتبط الاستنتاجات الواردة في تقارير مهمات التأكيد المعقول من مهمات التقارير المباشرة، على غرار مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، ارتباطاً وثيقاً بموضوع الرقابة والأدلة الرقابية التي تم جمعها خلال تنفيذ هذه المهمة.

الحفاظ على التركيز على المستخدمين المستهدفين من الرقابة

تتضمن رقابة القطاع العام ثلاثة أطراف على الأقل: المراقب، والطرف المسؤول، والمستخدمون المعنيون. فالأطراف المسؤولة هي الأفراد أو المنظمات المسؤولة عن المعلومات المتصلة بالموضوع أو إدارة الموضوع أو معالجة التوصيات وفقاً للترتيبات الدستورية أو التشريعية أو التنظيمية. والمستخدمين المستهدفين هم الأفراد أو المنظمات أو الفئات التي يعد لهم المراقب تقرير الرقابة. قد يكون المستخدمون المستهدفون جهات تشريعية أو رقابية، أو مكلفين بالحوكمة أو عامة الناس، إلخ.³¹

بعض الاعتبارات الرئيسية في إعداد التقارير عن رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

- من هم قراء التقرير؟
- كيف يمكن أن يكون التقرير في متناول جميع فئات أصحاب المصلحة، وخاصة الفئات الضعيفة والمهمشة؟
- هل وسائل التواصل مناسبة، على سبيل المثال، الراديو والوسائل المطبوعة والإلكترونية، إلخ.
- ماهو أثر المسائل التي أثّرت في المهمة الرقابية؟
 - المساءلة
 - الشفافية
 - الشمولية

تنظيم اجتماع ختم تنفيذ المهمة الرقابية عن بُعد

عادة ما يعقد فريق الرقابة والمسؤولين من الجهة الخاضعة للرقابة اجتماعات روتينية لمناقشة نتائج الرقابة. وسيركز اجتماع ختم المهمة الرقابية على الشكل العام للتقرير وعلى تفاصيل الرسالة الرئيسية للتقرير. وبينما تكون اجتماعات ختم المهمة روتينية في الأوقات العادية، ففي زمن الكوفيد-19، قد يحتاج الفريق إلى إجراء هذه الاجتماعات عن بُعد. ويجوز لفريق رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية:

- إبلاغ الجهة الخاضعة للرقابة مسبقاً ومراعاة توفر المسؤولين بالجهة الخاضعة للرقابة أثناء حالات الطوارئ.
- مشاركة ملاحظات الاجتماع مع ممثلي الجهة الخاضعة للرقابة ودعوتهم للتعليق على الملاحظات للتأكد من الفهم المشترك لكلا الطرفين،
- إبلاغ الجهة الخاضعة للرقابة بالخطوات التالية.

ويجب على فريق رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية التأكد من مناقشة جميع الملاحظات بدقة مع الجهة الخاضعة للرقابة. وينبغي تجنب أي شكل من أشكال المفاجأة للجهة الخاضعة للرقابة خلال اكتشاف التقرير. أيضاً من المهم التأكد من طرح استفسارات المراقب على الجهة الخاضعة للرقابة في وقت مبكر عند تنفيذ عملية الرقابة. كما يجب توثيق هذا التواصل.

ومن المهم أن يتم توثيق الدروس المستفادة خلال العملية الرقابية، ومناقشتها كفريق واستخدامها كمواد مرجعية للمراقبين بالجهاز.

نصيحة لمراقب الشفافية والمساءلة والشمولية: ضع في اعتبارك التركيز على أثر الرقابة في مرحلة إعداد التقارير.

الفصل 9: المتابعة وتيسير أثر مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

خلال الفصل 3 من هذا الدليل، تمّ التركيز على أهمية دمج اعتبارات أثر الرقابة خلال جميع مراحل عملية الرقابة. وأيضاً بعد إصدار تقرير رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة اتخاذ الإجراءات التالية لضمان متابعة التقارير وتيسير أثر الرقابة.

- الاستفادة من التحالفات التي تمّ انشاؤها مع أصحاب المصلحة أثناء إجراء الرقابة والاستمرار في التواصل مع أصحاب المصلحة الرئيسيين لمتابعة وتيسير أثر الرقابة.
- تصميم وتنفيذ خطة عمل لمتابعة الإجراءات بشأن استنتاجات وتوصيات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية على أساس منتظم.
- إلى جانب التوصيات المتعلقة بتعزيز الشفافية والمساءلة، التركيز على متابعة التوصيات المتعلقة بأحكام الشمولية في مجال الإنفاق في حالات الطوارئ.

ونعني بمتابعة الرقابة، تأكد المراقبين بالأجهزة العليا للرقابة من تنفيذ الإجراءات التصحيحية التي تتخذها الأطراف المسؤولة بناءً على نتائج الرقابة. وتهدف متابعة الرقابة إلى تعزيز أثر الرقابة وإلى تحسين أعمال الرقابة في المستقبل.

فحص المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ISSAI) ✓ هل قرر المراقب متابعة الآراء/الاستنتاجات/التوصيات الخاصة بحالات عدم الالتزام في تقرير الرقابة عندما يكون ذلك مناسباً؟

ويمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تستخدم عدّة طرق للمتابعة، وذلك اعتماداً على صلاحيات الجهاز وممارسات الرقابة وقدرات الجهاز. ومن بين هذه الطرق القيام باجتماعات مع إدارات الجهات الخاضعة للرقابة، أو تولّي القيام بطلبات للحصول على معلومات مكتوبة حول التقدم على فترات منتظمة، أو القيام بمكالمات هاتفية أو زيارات ميدانية محدودة، أو جمع البيانات من خلال فرق رقابية أخرى أو من خلال تنفيذ مهمّات رقابية للمتابعة.

وفي حال تولّي الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة تقسيم مهمّات الشفافية والمساءلة والشمولية ضمن سلسلة زمنية طبقاً لنطاق رقابة محكم التحديد في كلّ مرة، يمكن للجهاز متابعة تنفيذ توصياته خلال تنفيذه للمهمّة الرقابية الموالية خلال هذه السلسلة. وهذا مهمّ خاصة عندما تتعلّق التوصيات بإجراءات تصحيحية فورية في مجال المشتريات العامة الطارئة أو حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية.

المزيد حول رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية

نأمل أن يكون هذا الدليل العملي مفيداً لكم في رقابة الشفافية والمساءلة وشمولية استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19. ولقد قمنا بتضمين قائمة بالقراءات الإضافية في الفصل التالي. وستدعم مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI) الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في إجراء مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية من خلال منصة الدعم التعليمي والرقابي المتكاملة. وسنحاول تحديث الروابط وإضافة مصادر أخرى على صفحة ويب مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI) فيما يتعلق بمهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية.

لمزيد من القراءة:

1. [المساءلة في وقت الأزمة](#)، ورقة مشتركة من مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI) وأفروساي والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في ليبيريا وسيراليون، أبريل 2020
2. [ظهر المركب، لنكتف: تسخير الرقابة العامة الخارجية لأغراض تعزيز المساءلة](#)، مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI) وشراكة الموازنة الدولية، 12 نوفمبر 2020
3. [أثر كوفيد-19 على الإدارة الاستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة](#)، مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI)، مايو 2020
4. [التقرير الخاص الأول عن الإدارة المالية لمبادرات الحكومة بشأن كوفيد-19](#)، المراقب العام بجنوب أفريقيا، سبتمبر 2020
5. [الركض إلى الأمام مع تطبيق الرقابة المرنّة](#)، جالفانز، 2020
6. [ممارسات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ومشاركة أصحاب المصلحة: تقرير التقييم](#)، منصة الأجهزة الفعالة، سبتمبر 2014
7. [الفساد في وقت انتشار كوفيد-19: تهديد مزدوج للبلدان منخفضة الدخل](#)، مركز 4U لمكافحة الفساد، تم الوصول إليه في 16 أبريل 2020
8. ["افعل كل ما يتطلبه ولكن احتفظ بالإيصالات"](#) - تحديثات إدارة المالية العامة، مدونة صندوق النقد الدولي للإدارة المالية العامة، 22 أبريل 2020، تم الوصول إليها في 23 نوفمبر 2020
9. [وضع أنظمة إدارة المالية العامة الحكومية على أهبة الاستعداد لمواجهة فيروس كورونا \(كوفيد-19\)](#)، مدونة البنك الدولي، 16 أبريل 2020
10. [كيف يشجع الصندوق الشفافية والمساءلة في استخدام المساعدات المالية لمواجهة جائحة كوفيد-19](#)، صندوق النقد الدولي، 30 يونيو 2020، تم الوصول إليها في 18 نوفمبر 2020
11. [استبيان الموازنة المفتوحة: وحدة الاستجابة لكوفيد](#)، شراكة الموازنة الدولية، مسودة، أكتوبر 2020
12. [دليل تنفيذ المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بشأن رقابة الأداء](#)، الإصدار 0، مبادرة تنمية الإنتوساي ، يوليو 2020
13. [إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 2016](#)، المؤشران 24 و 25 ، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة
14. [دليل رقابة الالتزام](#)، مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI)، الإصدار 1، يونيو 2020
15. [دليل الإدارة الاستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة](#)، الإصدار 0 ، مبادرة تنمية الإنتوساي ، مارس 2020
16. [دليل رقابة الالتزام](#)، الأفروساي، الطبعة الأولى، نوفمبر 2017
17. [المبادئ الـ 12 للإنتوساي - قيمة وفوائد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - إحداهن فارق في حياة المواطنين، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة](#)
18. [المعيار 100 - المبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام](#)، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
19. [المعيار 400 - المبادئ الأساسية لرقابة الالتزام](#)، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
20. [المعيار 4000 - رقابة الالتزام](#)، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

روابط تقارير الرقابة:

جامايكا

<https://auditorgeneral.gov.jm/wp-content/uploads/2020/05/Audit-of-COVID-19-resource-allocation.pdf>

سيراليون

<https://www.audit-service.gov.sl/wp-content/uploads/2018/12/assl-report-on-ebola-funds-management-may-oct-2014.pdf>

<https://www.audit-service.gov.sl/wp-content/uploads/2018/12/assl-auditor-general-report-ebola-phase-2.pdf>

جنوب إفريقيا

<https://www.agsa.co.za/Portals/0/Reports/Special%20Reports/Covid-19%20Special%20report/Special%20report%20interactive%20final.pdf>