تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة
INTOSAI-Donor Cooperation

مراجعة تنسيق دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
Review of Coordination of Support to Supreme Audit Institutions

التقرير الختامي

سبتمبر (أيلول) 2017

كلمة شكر

قام بإعداد المراجعة جيريمي كانت (Jeremy Cant) لفائدة "تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة". والسيّد كانت، الخبير المتمرّس في مجال الإدارة المالية العامّة، عمل طويلا على نحو مباشر مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. من ناحية أخرى، اشتغل السيّد كانت طيلة 24 عاما لدى المكتب الوطني للمدقّق والمراجع العام للمملكة المتحدة، وقام في السنوات الأخيرة بالعمل في نطاق مشروعات تنمية قدرات عديد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. وتكفّلت "أمانة تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة" بإدارة إنجاز مشروع التقرير، في حين تكفّل موظّفو الأمانة بتيسير التواصل مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والقيام بالزيارات الميدانية اللازمة.

وتقدّر "أمانة تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة" الدّعم الذي تلقّته من قبَل المانحين والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وأمانات أقاليم الإنتوساي ومقدّمي الدعم الخواصّ، وهي جهات خصّصت قدرا هامّا من وقتها للمقابلات والإجابة عن استبياناتنا. ونخصّ بالذكر تحديدا مكتب المدقق والمراجع العام لأوغندا ومكتب المدقّق والمراجع العام لجورجيا اللذين ساعدانا على إجراء دراستيْ الحالة.

فهرس المحتويات

خلفيّة	4
تنسيق الدعم	4
غرض المراجعة	4
الأهداف	5
المنهجية	5
بِنية التقرير	5
مبادئ الممارسات المُثلى	5
دراسات الحالة القُطرية	16
تحدّيات تنسيق الدعم	18
مذكّرة الإحاطة رقم 1 : ممارسة مُثلى للجهات المانحة	22
مذكّرة الإحاطة رقم 2 : ممارسة مُثلى للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة	24
الملحق رقم 1 : منهجية المراجعة	25

خلفية

1. تحسين تنسيق الدعم لفائدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأجهزة العليا للرقابة)، باعتباره سبيلا لترقية الفعالية العامة للدعم، هو أحد الدّوافع لإنشاء "تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة" (التعاون). ففي مذكّرة التفاهم الموقّعة سنة 2009 بين الإنتوساي ومجتمع المانحين، تعهّدت الجهات المانحة بتقديم الدعم على نحو منسّق لاجتناب الازدواجية.

2. وأكّدت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD/ OCDE)، في تقريرها بشأن "الممارسات المثلى في مجال دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة" الصّادر سنة 2011، مفهوم 'القيمة مقابل المال' لتبرير الحاجة إلى تنسيق الدعم :

> يوجد قدر هامّ جدّا من العمل المطلوب لتنمية القدرات في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وبغرض أشمل لتعزيز المساءلة والشفافية في البلدان النامية، فمن خلال تجميع الأفكار والسعي إلى تنسيق الجهود، تتزايد فرصة استخدام هذه الأموال على نحو رشيد.

3. لئن تمّت دراسة تنسيق الدعم في عديد المراجعات (على غرار "التقرير العالمي التقييمي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 2014" و"تقييم تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة 2015")، فإنّه لا توجد مراجعة تُعنى تحديدا بمسألة التنسيق. وقد انتهى "التقرير العالمي التقييمي 2014" إلى تأكيد الحاجة إلى المزيد من البحث بشأن هذه المسألة :

> ترى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي تتلقّى الدعم أنّ التنسيق مع الجهات المانحة هو أحد أهمّ عوامل النجاح لتنمية قدرات فعّالة. وبالتالي فقد تكون ثمّة حاجة إلى استكشاف إلى أيّ مدى يساعد التنسيق مع الجهات المانحة على الرفع من فعالية تنمية القدرات في المستوى القُطري أو تعطيلها، والسعي إلى فهم لماذا تبدو هذه الوظيفة (أي وظيفة التنسيق) غائبة في بعض البلدان التي تتلقّى الدعم من عدّة جهات مانحة.

تنسيق الدعم

4. بشكل عام، يُنظر إلى تنسيق الدعم بأنّه يعني أنّ الدعم يتمّ تقديمه على نحو يجتنب الازدواجية والتراكب، ويكفل ألاّ يحصل المتلقّي على مشورة متضاربة أو مُربكة، ويحقّق الاستفادة المُثلى من التماهي والفعالية بين أشكال الدعم المختلفة. وقد يعني أيضا تقليص تكلفة المعاملات المقترنة بتقديم الدعم والحصول عليه. وقد يتأثّر التنسيق بتوقيت دورات التمويل للجهة المانحة التي قد تكون مقيّدة بإستراتيجيات البلد المحدّدة زمنيا أو اتفاقيات التمويل الخارجي.

5. كما يمكن فهم تنسيق التعاون من منظور أوسع فيشمل ما يلي :

- الحوارَ بشأن السياسات مع الجهات المعنية بإصلاح الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، ومدى اندراج إصلاح الجهاز في الإصلاح الأوسع للإدارة المالية العامّة والحوكمة،
- جهودَ المناصرة للنهوض بالجهاز الأعلى للرقابة وتعزيزه، بما في ذلك الاستخدام الإرادي لتقارير الجهاز الرقابية،
- تحديدَ أولويات الإصلاح (بالاعتماد على تقدير الاحتياجات، وتحليل الثغرات، وغيرها)،
- اختيارَ مبادرات تنمية القدرات وتخطيطها،
- تنفيذَ مبادرات تنمية القدرات والإبلاغ عنها وتقييمها.

6. تشمل هذه المراجعة كافّة أشكال الدعم، من المساعدة المالية والفنية المقدّمة من قبَل الهيئات المانحة، والدعم القُطري المقدّم من قبَل الأجهزة العليا النظيرة، ومشاركة الجهاز الأعلى للرقابة في المبادرات الإقليمية والدولية.

غرض المراجعة

7. الغرض من هذه المراجعة هو إحداث الأثر على سلوك الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والجهات المانحة باتّجاه تعزيز تنسيق الدعم المقدّم للأجهزة، والمساهمة في تحقيق تطابق أفضل للدعم مع الإصلاحات التي تقوم بها البلدان، بما يُفضي في النهاية إلى أجهزة عليا ذات أداء أفضل في البلدان النامية.

الأهداف

8. تهدف المراجعة إلى تحقيق الأهداف التالية :

- جمع الأدلّة (بالاعتماد على عيّنة من البلدان، والجهات المانحة، ومزوّدي الإنتوساي بالدعم المقدّم من قبَل النظراء) بشأن آليات التنسيق الفعالة لدعم الأجهزة العليا للرقابة في المستوى القُطري،
- تَبيُّن الممارسات المُثلى والمعوّقات في ما يتصل بتنسيق الدعم لفائدة الأجهزة العليا للرقابة، بما في ذلك عوامل السلوكات الأساسية،
- تعميم الممارسات المُثلى بالتنسيق مع الجمهور المستهدَف الرئيس بما ييسّر التحوّل الإيجابي في السلوكات،
- التوصية بالتدابير التي يمكن أن تتّخذها اللجنة المديرة لتعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة (جماعيا أو من قبَل الأعضاء الفرادى) لتعزيز ترتيبات التنسيق القُطري، بما يوفّر إسهاما في مداولات الاجتماع الحادي عشر للهيئة المديرة.

المنهجية

9. النهج المعتمَد في المراجعة يرتكز على العمق، بدلا من التوسّع، وذلك للحصول على غزارة البيانات ودلالتها. وتمّ جمع الأدلّة بواسطة مزيج من المراجعة المكتبية للوثائق المتوفّرة، ومقابلات منظّمة مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، واستبيانات مركّزة على مجموعة مختارة من الأجهزة العليا للرقابة في البلدان النامية، وجهات مانحة ومقدّمي الدعم (من أجهزة عليا للرقابة وشركات القطاع الخاصّ). وتمّ استكمال هذا النهج القائم على العمل المكتبي بزيارات ميدانية لجهازين. والأمثلة المعروضة في التقرير متأتّية من كلّ من الأجهزة العليا للرقابة التي تلقّت دعما من خلال أنشطة التعاون، على غرار "النداء العالمي للمقترحات"[1] ، والأجهزة التي تلقّت دعما خارج التعاون. كما استند التقرير إلى تحليل أجوبة الأجهزة العليا للرقابة على "المسح العالمي 2017". ويعرض الملحق رقم 1 عناصر المنهجية والأنشطة التي تمّ إنجازها.

بِنية التقرير

10. يحدّد التقرير، في ضوء الأدلّة المجمّعة خلال المراجعة، جملة من "مبادئ الممارسات المثلى" لتنسيق الدعم. وتمّ تعزيز هذه المبادئ بأمثلة ودراستيْ حالة. ويحدّد التقرير أيضا عددا من "التحدّيات" التي اعترضت التعاون ويقدّم توصيات للتغلّب عليها. ويستعرض التقرير كلاّ من مبادئ الممارسات المُثلى والتدابير الموصَى بها للتغلّب على التحديات بُغية تيسير التحوّل الإيجابي في السلوكات والتأثير عليه. ويورد التقرير، في الأخير، مذكّرتيْ إحاطة، واحدة تهمّ الهيئات المانحة والأخرى تهمّ الأجهزة العليا للرقابة المستفيدة في ما يتعلّق بالممارسات المثلى في تنسيق الدعم.

مبادئ الممارسات المُثلى

11. بناء على الأدلّة المجمّعة والمُراجَعة وتحليل أجوبة المسح، توصّلنا إلى تحديد 13 مبدأ من مبادئ الممارسات المثلى في مجال تنسيق الدعم لفائدة الأجهزة العليا للرقابة. وقد تحتاج بعض هذه المبادئ إلى التكييف لكي تعكس السياق القُطري.

ينبغي إشراك الجهاز الأعلى للرقابة / الجهة المانحة في حوار الحكومة بشأن السياسات

12. توجد، في معظم البلدان التي تتلقّى المعونة الإنمائية، آلية تيسّر على الحكومات المستفيدة والجهات المانحة الاتصال ومناقشة مسائل السياسات، على غرار التزام البلد بالإصلاح وطرق التمويل المحتملة. ويعمل هذا المنتدى على مستوى رفيع، حيث يشارك فيه عادة كبار الوزراء في الحكومة. وفي درجة ثانية، نجد في الغالب مجموعات عمل قطاعية أو لجان تنسيق، وتغطّي إحدى هاتين الجهتين عادة الإدارة المالية العامّة (PFM)) والمساءلة التي تشمل الرقابة الخارجية والرقابة البرلمانية.

13. ولضمان قدر كاف من التركيز على الرقابة الخارجية والمساءلة، يجب أن يكون الجهاز الأعلى ممثّلا في هذا المنتدى العام لتنسيق الإدارة المالية العامّة. وهذا لا يعني بالضرورة الإخلال باستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، بل إنّ من شأنه أن يكون بمثابة الفرصة لتأكيد قيمة وفوائد جهاز مستقلّ وقادر، والنهوض بها. ولبعض الأجهزة التي شملها المسح ترتيبات في المستوى القُطري تكفُل إشراك الجهاز الأعلى للرقابة في مثل هذه المنتديات. فالترتيبات في بيرو (Peru) لتنسيق الحوار في مجال السياسات (والتي نعرضها أدناه) تشمل الجهاز الأعلى للرقابة وهي مصمّمة لاجتناب ازدواجية الدعم.

> توفّر "مجموعة اللامركزية والتحديث الحكومي"، التي تمّ إنشاؤها في سبتمبر (أيلول) 2002، منتدى للتبادل والتنسيق يجري فيه تحليل عمليات اللامركزية والتحديث والشمولية في البلاد. وتعمل المجموعة بصفتها محاورا باسم الحكومة مع وكالات التعاون الدولية.

[1] يسعى "النداء العالمي للمقترحات" (GCP) إلى مطابقة مقترحات الأجهزة العليا للرقابة في مجال تنمية القدرات مع تمويل الجهات المانحة أو الإنتوساي، ويمكّن الأجهزة العليا في البلدان النامية من تقوية قدراتها وأدائها من خلال ضمان أن تكون المقترحات منبثقة عن الأجهزة العليا للرقابة ومتماهية مع خططها الاستراتيجية الذاتية.

وتوفّر "لجنة تنسيق متابعة الإدارة المالية العامّة"، التي تمّ إنشاؤها في سبتمبر (أيلول) 2009، منتدى للحوار المنتظم بين وزارة الاقتصاد والمالية والمنظمات المساهمة في الإدارة المالية العامّة، بما في ذلك "قسم المراجعة العامّة". وتهدف اللجنة إلى متابعة تنفيذ مبادرات تحسين الإدارة المالية العامّة، ومواءمة التعاون الدولي في هذا المجال وتنسيقه. ويعمل المنتدى على اجتناب ازدواجية الجهود ويسعى إلى ضمان أن تحصل كافة مبادرات الإصلاح التي توليها الوزارة الأولوية على المساعدة المالية.

وتتضمّن "لجنة الإدارة المالية العامّة" التي يرأسها وكيل وزارة الاقتصاد والمالية هيئات ثنائية ومتعددة الأطراف للتعاون الدولي تشارك على نحو نشيط في إصلاح الإدارة المالية العامّة، في كلّ من المستويَيْن الوطني (الحكومة المركزية) ودون الوطني (الحكومة الإقليمية والبلدية).

14. وفي كينيا، يوجد تراتب لمنتديات الحوار ويتمّ إشراك مكتب المدقق والمراجع العام في الترتيبات :

- تعقد "مجموعة تيسير الإدارة المالية العامّة"، التي يرأسها وكيل وزارة المالية، اجتماعاتها مرّة أو مرّتين في السنة،
- ويشارك في رئاسة "مجموعة عمل قطاع الإدارة المالية العامّة" أمانة الإدارة المالية العامّة لدى وزارة المالية وممثّل عن الجهات المانحة،
- وتعقد "مجموعة عمل الجهات المانحة للإدارة المالية العامّة"، والتي يرأسهما كلّ من دنمرك وصندوق النقد الدولي، اجتماعاتها أربع مرّات في السنة.

15. وتبيّن أجوبة "المسح العالمي 2017" أنّ 55 بالمائة من البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان ذات الدخل المتوسط تتوافر على مجموعة عمل قائمة لتنسيق الجهات المانحة، في حين أنّ ربع هذه البلدان لا تتوافر على مثل هذه المجموعة. ونعرض في الجدول التالي أجوبة من 60 بلدا.

مجموعة عمل قائمة لتنسيق الجهات المانحة	55 بالمائة
لا توجد مجموعة عمل لتنسيق الجهات المانحة	27 بالمائة
لا ينطبق (لا توجد جهات مانحة أو لا توجد سوى جهة مانحة واحدة)	18 بالمائة

يبيّن تحليل البيانات المجمّعة من المسح أنّ نسبة الأجهزة العليا للرقابة في البلدان النامية التي لها مجموعة عمل لتنسيق الجهات المانحة قد ارتفع من 35 بالمائة سنة 2014 إلى 47 بالمائة سنة 2017.

16. ربّما يتعيّن على الجهات المانحة ان تدعوَ على نحو أكثر قوّة إلى أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة في البلد ممثَّلا في ترتيبات تنسيق السياسات الحكومية. واعتبرت عديد الجهات المانحة التي تمّت استشارتها خلال المراجعة أنّ تنسيق الدّعم سيتحسّن إذا تمّ إشراك الجهاز الأعلى إشراكا كاملا في حوار سياسات الإدارة المالية العامّة :

'من شأن تنسيق الدعم أن يتحسّن من خلال إنشاء "لجنة لتنسيق الإدارة المالية العامّة" تتضمّن ولايتها التحسين الاستراتيجي للإدارة المالية العامّة عبر كافة الأنظمة الفرعية، بما في ذلك الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة.'

'يجب أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة مشاركا على نحو نشيط في أيّ إصلاح للإدارة المالية العامّة الذي تتولّى الحكومة تنفيذه، اعتبارا إلى أنّ ذلك يساعد على التأثير على التغيير.'

'من شأن تنسيق الدعم أن يتحسّن من خلال تنفيذ اجتماعات إلزامية مع مجتمع المانحين والمجتمع المدني والجهات المعنية الرئيسة الأخرى (كهيئات الإنتوساي، مثلا). وتهدف هذه الاجتماعات إلى مناصرة وضمان استقلالية حقيقية (قانونية ومالية وعملياتية) وتقاسم المعلومات بُغية تحقيق فعالية تقديم الدعم والتماهي مع الممارسات المُثلى ومتطلبات الإنتوساي (المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ISSAIs).'

ينبغي إحداث منتدى خاصّ للتنسيق / للمناقشة (حوار بشأن السياسات) يركّز على الرقابة (أو المساءلة)

17. قطاع الإدارة المالية العامّة واسع جدّا، كما يدلّ على ذلك عدد مؤشرات الأداء المندرجة في إطار تقييم "الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA)"، أين نجد مؤشرين اثنين فقط، من بين 28 مؤشرا، يتعلقان بالأساس بالرقابة الخارجية والرقابة البرلمانية. وإذا علمنا أنّ وزارة المالية هي التي تشرف عادة على الحوار، فإنّ ثمّة خطرا في أن لا تلقى الرقابة الخارجية والمساءلة قدرا كافيا من الأولوية. وليس أدلّ على ذلك من دراسات الحالة الواردة في "تقييم تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة" لسنة 2015.

18. ونتبيّن من الأدلّة الإضافية المجمّعة خلال هذه المراجعة أنّه حيثما اندرج إصلاح الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في إصلاح أشمل للإدارة المالية العامّة أضحى القسم المتعلّق بالجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة قسما من الدرجة الثانية، أو تمّ تفضيل الأنشطة المتعلقة بوزارة المالية.

19. وبالتالي فإنّ من المهمّ أن تعمل الجهات المانحة مع الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة على إنشاء 'مجموعة عمل للرقابة (أو المساءلة)' تكون مجموعة قائمة بذاتها. وأفادت عديد الأجهزة العليا للرقابة التي شملها المسح أنّ هذه هي إحدى سبل تحسين تنسيق الدعم. وقد سبق لدولة غانا أن اعتمدت مثل هذا النّهج[2].

في سنة 2010 في غانا، وفي أعقاب دعم مقدّم من قبل "مجموعة العمل بشأن فعالية العون" التي تحتضنها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD-DAC)، تمّ إنشاء "مجموعة عمل للرقابة" متفرّعة عن "مجموعة عمل قطاع الإدارة المالية العامّة"، وذلك بُغية أن تقوم بدور هيئة تنسيقية لإنجاز أهداف متّفق بشأنها في مجال الرقابة. وتوفّر المجموعة القطاعية الفرعية المعنيّة بالرقابة منتدى حوار يجمع "إدارة الرقابة الغانية" وممثلين عن شركاء التنمية العاملين في قطاع الرقابة. وفي حين ترأس "إدارة الرقابة الغانية" المبادرات الخاصّة التي من شأنها أن تُفضيَ إلى تقاسم أكبر للتقييمات والمنهجيات، فقد تمّ اختيار كلّ من مجموعة العمل ومنظمة (USAid) نائبا أوّل للرئيس. ويتمثّل هدف مجموعة العمل في تحديد معالم استخدامِ مسؤولِ متزايدٍ وتعويلِ أكبر على "إدارة الرقابة الغانية" من قبَل شركاء التنمية، علاوة على نهج أكثر تماهيا مع رقابة البرامج المموّلة في إطار المعونة الإنمائية في غانا.[3]

20. وقد تدعو الحاجة إلى أن يكون مثل هذا التدبير غير رسميّ وأن يشرف عليه الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، كما هو الشأن في جمهورية الدومينيك[4].

لمحكمة المحاسبات في جمهورية الدومينيك (The Camara de Cuentes de la Republica Dominica (CCRD)) دور ريادي في تنسيق السياسات، والإصلاح في مجال الإدارة المالية العامّة المندرج في نطاق عملها. وبادرت المحكمة، سنة 2014، بإقامة اجتماع دوري بين الهيئات بشأن موضوعيْ المراقبة والمساءلة. وتشمل المشاركة مكتب المراقب العام والإدارات المختلفة لوزارة المالية، على غرار الميزنة والمحاسبة، علاوة على الجهات المانحة التي تقدّم دعما للإصلاحات المتصلة بالإدارة المالية العامّة والحوكمة. وهكذا غدت هيئة المراقبة والمساءلة ألية تنسيق ذات دور حاسم تسعى من خلاله ليس لاستحثاث التبادل المنتظم للمعلومات في ما بين الهيئات الحكومية فحسب، بل والنهوض بتنسيق أمثل في ما بين الجهات المانحة أيضا. وقد حدا ذلك بالجهات المانحة إلى دعم المبادرة على نحو نشيط، لا سيما تمويل وظيفة منسّقها المعيّن. وتتمّ موافاة المجلس النيابي بالمعلومات التي يتمخّض عنها الاجتماع.

21. وعبّرت عديد الوكالات المانحة التي تمّت استشارتها خلال هذه المراجعة على مساندتها مثل هذا الصنف من المنتديات الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة :

'قد تكون ثمّة حاجة إلى منتدى دوري خاصّ بالدعم من شأنه أن يساعد الجهات المانحة على التفاعل مع النتائج الرقابية والشفافية ذات الصلة.'

'توجد حاجة إلى إنشاء مجموعة عمل مواضيعية في ما بين الجهات المانحة والجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، بإشراف المدقق والمراجع العام، بُغية تنسيق المساعدة الإنمائية وتبادل المعارف والنهوض بإصلاحات مبتكَرة تتصل بالجهاز، فضلا عن ضمان حوار متواصل بشأن المسائل الأشمل ذات العلاقة بالتعاون مع البرلمان وغيره من الجهات المعنية بالمساءلة.'

الجهات المانحة مدعوّة إلى فهم السياق القُطري على النحو المناسب

22. تحتاج الجهات المانحة إلى تخصيص الوقت اللازم لفهم المسائل الثقافية والاقتصاد السياسي المحلّي والممارسات والتقاليد المحلية. فكلّ جهاز أعلى يعمل في سياق اجتماعي وسياسي فريد. ولدى تقديم دعمها إلى الجهاز المعيّن، فإنّ إحدى المهمّات الرئيسة للجهة المانحة هي فهم ذاك السياق والعمل مع الجهاز والجهات المانحة الأخرى لمساعدة الجهاز على القيام بدور رقابي فعّال. وعمليّة الفهم هذه تقوم على الإصغاء والمشاهدة والتدوين، وقد تزداد صعوبة عندما يكون الجهاز

---

[2] الممارسات المثلى في مجال دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، 2011.
[3] أفاد أحد المستجوَبين على المسح الذي أجريناه أن مجموعة العمل قد انحلّت وانّ الحاجة قائمة لإنعاشها للمساعدة في مجال التعاون.
[4] تقييم تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة، دراسة الحالة القُطرية لجمهورية الدومينيك، 2015.

نفسه لا يدرك الفجوة بين وضعه الحالي والوضع الذي يروم بلوغه (عندما يكون مفتقرا إلى رؤية أوسع تجعله يرى ما هو ممكن). والجهات المانحة تحتاج إلى أن تستثمر في فهم الجهاز والهيئات ذات الصلة، بما في ذلك لجان الرقابة البرلمانية ووزارات المالية ومنظمات المجتمع المدني. ولدى قيامها بمجهود الفهم هذا، فإنّ الجهات المانحة مدعوّة إلى النظر في المسائل التالية :[5]

- ما مدى درجة استقلالية الجهاز ؟
- ما حجمُ الحيّز السياسي للإصلاح ؟
- ما هي محفّزات التغيير التي ستمكّن الجهاز من تحسين فعاليته ؟
- أين يوجد دعم تحسين الشفافية والمساءلة ؟
- ما هي القوى التي تقف أمام مثل هذه التحسينات ؟
- إلى أيّ مدى يمكن أن يكون الجهاز محفّزا للتغيير ؟

الجهات المانحة والأجهزة العليا مدعوّة إلى أن تلتقي مع الجهات المعنيّة الرئيسة على نحو منتظم

23. يمكن للجهات المانحة والأجهزة العليا للرقابة، من خلال التواصل المنتظم مع الجهات المعنيّة الرئيسة، أن تفهم كيف يُنظر إلى الجهاز الأعلى للرقابة وأن تستكشف سبلا للعمل سويّا لزيادة استقلالية الجهاز وكفاءته المهنية. من ناحية أخرى، يمكن للجهات المانحة أن تؤدّي دورا في تيسير اللقاءات بين الجهاز والجهات المعنية الرئيسة، كما يتجلّى من خلال الأمثلة أدناه. وقد تشمل اللقاءات الجهات التالية :

- **الحكومة**، لحثّها على متابعة توصيات الجهاز وتقديم الدعم إذا اقتضى الأمر،
- **البرلمان**، بما يجعله يفهم ماذا يفعل بتقارير الجهاز الأعلى للرقابة واستكشاف سبل تعزيز لجان الرقابة،
- **المجتمع المدني**، بما يجعله يفهم دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ويعرف كيف يستخدم أعمالها الرقابية، ممّا يجعله يناصر قيام أجهزة قوية وفعالة،
- **مجتمع الأعمال**، بما يجعله يفهم الدور الهام الذي يمكن أن تؤدّيه الأجهزة العليا للرقابة في مجال التنمية الاقتصادية،
- **مهنة المحاسبة**، لتشجيع جهود الترقية المهنية لقاعدة مؤهلات الأجهزة،
- **هيئات مكافحة الفساد**، للحث على التعاون الوثيق بين الهيئات المتدخّلة في تحسين الإدارة المالية العامّة والحدّ من فرص الغش والفساد.

24. وأورد عدّة مستجوَبين عن المسح الذي قمنا به أمثلة تبيّن كيف أنّ التشاور مع الجهات المعنية ساعد على التنسيق :

في غانا، أقام برنامج وكالة التعاون الفني الألماني (GiZ)، المسمّى "الحوكمة المالية الجيّدة"، لقاءات اعتكاف (retreats) بين الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة والبرلمان لتدارس تقارير المدقق والمراجع العام. ويلتقي مكتب الرقابة الغاني، في إطار خطّة عمله لسنة 2017، الجهاتِ المعنية في كافة جهات البلاد.

في مولدوفا، تمّ تنظيم "مؤتمر دولي حول التنمية الاستراتيجية لمحكمة المحاسبات : التحديات والآفاق" دُعي إليه ممثلون عن أجهزة وبرلمانات وحكومات ومجتمع مدني من بلدان أخرى. ومكّن المؤتمر من تبادل المعلومات بشأن الإصلاحات الجاري تنفيذها من قبل الأجهزة العليا للرقابة واستجماع الرؤى.

وفي أوغندا، تلقّى مكتب المدقق والمراجع العام دعما لإعداد استراتيجية لإدارة مجتمع الجهات المعنيّة. وبُغية تنفيذ الاستراتيجية، بدعم من الجهات المانحة، تمّ التخطيط لإشراك ثمانية قطاعات رئيسة، منها البرلمان وموظفو الحسابات لدى الهيئات الخاضعة للرقابة ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني.

[5] الممارسات المثلى في مجال دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، 2011.

الجهات المانحة مدعوّة إلى دعم الجهاز في الحوار مع الحكومة بشأن السياسات

25. للجهات المانحة التي تقدّم الدعم للجهاز الأعلى للرقابة دور هامّ في إبراز مساهمة الجهاز في تحسين معايير الإدارة المالية والمحاسبة ومناصرة استقلالية الجهاز التامّة. ولرؤساء المكاتب القُطرية ورؤساء البعثات مواقع محورية لمناصرة إدخال التحسينات على عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من خلال لقاءاتهم الرسمية وغير الرسمية مع الشخصيات السامية ومع البرلمان. وبإمكانهم سويّا القيام بالأدوار التالية :

- إثارة مسالة أهمية الأجهزة العليا للرقابة مع سامي المسؤولين الحكوميين والشخصيات البرلمانية و -- حيثما كان الأمر مبرَّرا -- حثّهم على الامتثال إلى قرار الأمم المتحدة بشأن استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة،
- إبراز المساهمة التي يمكن لجهاز قويّ أن يقدّمها في تعزيز ثقة مجتمع الأعمال بالحكومة، وذلك عند التواصل مع كبار شخصيات الأعمال، وحثّ مجتمع الأعمال على مناصرة التحسينات،
- المبادرة بتنظيم ودعم منتديات رفيعة المستوى للمسؤولين الحكوميين والبرلمانيين وسامي موظفي الجهاز الأعلى للرقابة والمجتمع المدني ووسائل الإعلام، وذلك بُغية النهوض بالمساءلة والشفافية والانفتاح ومناقشة المسائل المتصلة بها، علاوة على المساعدة في وضع خطط عمل،
- البرهنة على دعم الجهاز الأعلى للرقابة من خلال التقاء رئيس الجهاز وسامي موظفي الجهاز لمناقشة نتائج رقابتهم السنوية والسبل التي يمكن لمجتمع المانحين انتهاجها لدعم جهودهم،
- التقاء لجنة الرقابة المالية البرلمانية (أو لجنة الحسابات العامة) ورئيس البرلمان وغيره من البرلمانيين لتعزيز الرسائل بشأن أهمية جهاز قوي ومستقل والتدارس في ما يمكن لمجتمع المانحين القيام به لدعم عمل لجنة الحسابات العامة،
- التعبير عن الانشغال في حال إخلال جسيم بالاستقلالية، على غرار عزل رئيس الجهاز دون اتباع الإجراءات القانونية الواجبة،
- استخدام وسائل التواصل الاجتماعي للتدوين والتغريد بشأن التقارير التي تنتقد غياب الانفتاح ووجود الفساد وعدم إجراء الرقابة في الإبّان.

26. وقد ساهم مثل هذا الحوار في مساعدة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة على إرساء الاستقلالية وصونها :

> نتيجة للدعم المتواصل لمكتب الرقابة الحكومى (SAO) فى جورجيا، استطاع مسؤولون سامون من مكتب الرقابة الوطنى السويدي إقناع البرلمان الجورجى بتعديل مسودّة نصّ تشريعى كان سيخلّ باستقلالية مكتب الرقابة الحكومى (SAO). وبما أنّ عهدة المدقق والمراجع العام كانت تشارف على الانتهاء فى جويلية (يوليو) 2017، فقد عبّر مسؤولون سامون فى الجهازين السويدي والألماني عن استعدادهم لتقديم المشورة والدعم للمدقق والمراجع العام الجديد.

الجهات المانحة مدعوّة إلى إعداد استراتيجية مشتركة لدعم الجهاز

27. من منظور مثالي، يجب أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة قادرا على إجراء مراجعته الداخلية الذاتية وإعداد خطته الاستراتيجية الذاتية والتقدّم إلى الجهات المانحة بتحليل وجيه ومحدّد التكاليف لاحتياجاته في مجال الدعم الخارجي، غير أنّ الواقع غالبا ما يكون مختلفا. فقد ورثت عديد الأجهزة واستبْقت أنظمة رقابة و/أو تفتيش ترتكز على الامتثال إلى حدّ مفرط، ومختلفة على نحو كبير عن أنظمة الرقابة الحديثة القائمة على المخاطر والتي تعتمدها الآن الأجهزة الرائدة. علاوة على ذلك، فإنّ مثل هذه الأجهزة تعمل في الغالب في بيئات يكون فيها دور هيئات الرقابة الخارجية في وضع غير مريح في سياق بيئة قُطرية أو اقتصاد سياسي يُنظر فيها إلى النقد كما لو كان خيانة سياسية أو أخلاقية، ويُنظر فيها إلى الكشف عن إهدار المال أو الفساد كما لو كان احتجاجا على شخصيات أو نُخب نافذة.

28. وفي مثل هذه الحال، فإنّ الجهات المانحة مدعوّة إلى أن تحصل على معلومات عن الجهاز الأعلى للرقابة وتتأكّد من صحّتها، وتُقيم عليها تحليلها لبيئة عمل الجهاز، وتستخدم ذلك لوضع استراتيجيتها الذاتية بشأن ما يمكن ان تقوم به لتقديم المساعدة، آخذة في ذلك بالاعتبار الطلبات الواردة عن الجهاز الأعلى للرقابة لكن دون خشية من أن تعترض عليها. والجهات المانحة مدعوّة إلى أن تسأل الأسئلة الجوهرية التالية :

- ما هي قدرة الجهاز الحالية – هل الجهاز في حاجة إلى المساعدة ؟
- هل يجب أن توجَّه المساعدة إلى الجهاز أو إلى هيئات أخرى رئيسة (أو الجهتين بالتوازي) ؟

- كيف تتمّ إدارة الجهاز ومراقبته ؟
- هل أنّ للجهاز تغطية معقولة للهيئات الخاضعة لرقابته ؟
- هل أقام الجهاز شراكات فعالة مع الجهات المعنية الخارجية الرئيسة ؟
- إن تمّ تقديم المساعدة، هل يوجد احتمال معقول للنجاح ؟
- ما هو شريك التنمية الأفضل لتقديم المساعدة ؟
- هل بإمكان شركاء التنمية أن يعملوا سويّا لضمان أن يكون الدعم متناسقا ومنسّقا ؟
- هل أنّ مجال العمل مزدحم أكثر من اللزوم وأنّ من شأن التدخّل أن لا يُفضيَ سوى إلى زيادة تكلفة العملية بالنسبة إلى الجهاز الأعلى للرقابة وتخفيض نسق تنمية الجهاز ؟

29. وبُغية تيسير فهم مشترك لمجمل الدعم المقدّم إلى الجهاز، فإنّ على الجهاز أن يقوم بإجراء مسح. وينبغي أن يُبرز هذا المسح، في شكل مصفوفة (matrix)، كلّ ناحية من نواحي الدعم المقدّم (مبيّنا الجهة المانحة والأنشطة المعيّنة) وأيّ هدف من أهداف تنمية الجهاز تساهم فيه تلك الناحية. والجهازان اللذان تمّت زيارتهما في إطار هذه المراجعة يمتلكان مسحا للدعم مستفيضا ومحدّثا. فالمصفوفة التي يقيمها مكتب المدقق والمراجع العام لأوغندا، مثلا، تورد الأنشطة المدعومة من قبَل 8 جهات مانحة ومشروعات منفردة مرفقة بخمسة أهداف استراتيجية منبثقة عن خطة الجهاز المؤسسية للسنتين 2012/2011 والسنتين 2016/2015. ويبيّن الجدول التالي مجموعة شركاء التنمية والأنشطة التي تدعم هدفا استراتيجيا محدّدا.

تحسين جودة العمل الرقابي وأثره بُغية النهوض بالمساءلة والأمانة والشفافية في الإدارة المالية العامّة	
تحسين جودة التحقيقات القضائية ورقابة تكنولوجيا المعلومات	Irish Aid (وكالة العون الأيرلندية)
إعداد خطوط توجيهية رقابية في مجال رقابة نوع الجنس ورقابة أعمال التشييد (طرق وجسور) وتقديم شهادة الخبراء	GiZ (التعاون الفني الألماني)
تعزيز وظيفة مكتب المدقق والمراجع العام المتعلّقة بـ"القيمة مقابل المال" من حيث الاستراتيجية والمنهجية وإنتاج تقارير رقابية ذات جودة عالية، وذلك من خلال مرافقة الإدارة (في مجالات الاستراتيجية والأدلة الاسترشادية والإجراءات الداخلية) وتدريب / مرافقة الفرق الرقابية وتبادل الخبرات والمقارنة المرجعية (benchmarking) وصياغة العقود. بالإضافة إلى دعم "قسم تأكيد الجودة" في مراجعة سياسة تأكيد الجودة، وإعداد دليل استرشادي للرقابة التنظيمية، وإعداد دليل مراقبة الجودة.	Swedish National Audit Office (مكتب الرقابة الوطني السويدي)
تعزيز رقابة "اتفاقيات تقاسم الإنتاج"، وتحديدا رقابة التكاليف القابلة للاسترداد، ورقابة "القيمة مقابل المال" والرقابة البيئية في قطاع النفط.	Office of the Auditor General of Norway مكتب المدقق والمراجع العام للنرويج
دعم مكتب المدقق والمراجع العام في مجال التدقيق القضائي، وإعداد خطوط توجيهية لصياغة التقارير، وتدريب الموظفين على استخدام هذه التوجيهات. ومن المزمع أن يشمل الدعمُ الإشهادَ وتدريبَ الموظفين على استخدام أداة التدقيق القضائي.	مشروع 'SUGAR' [6] (المموّل من قبَل وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة (DFID) والاتحاد الأوروبي)

30. من شأن مسح الدعم المقدّم على هذا النحو أن يمكّن كافة الجهات من تبيّن مُجمَل نواحي الدعم التي قد تعتريها مخاطر تراكب الجهود أو ازدواجيتها. وقد تمّ إبلاغنا خلال المراجعة أنّ وكالة العون الأيرلندية (Irish Aid) لم تعد تقدّم الدعم في مجال التدقيق القضائي وأنّ مشروع SUGAR أبدى اهتماما باستكمال جهود الوكالة.

[6] 'تعزيز نظام أوغندا لمكافحة الفساد والنهوض بالمساءلة.'

31. ويوافي مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا وزارة المالية بالمعلومات المتصلة بمسح المشروعات التي يمتلكها المكتب، والوزارة تحتفظ بمصفوفة تشمل دعم كافة نواحي الإدارة المالية العامّة وتغطي النواحي المختلفة لدورة رقابة المال العام. وتتضمّن المصفوفة التوقعات المالية والميزنة لوزارة المالية، وإدارة الموارد الضريبية، والرقابة الداخلية، وهيئة المناقصات العامة، واللجنة البرلمانية للموازنة والمالية.

وجوب أن تكون إدارة الجهاز الأعلى للرقابة ملتزمة بالإصلاح ومنفتحة بشأن خططها

32. يجب أن تحظى مبادرات الإصلاح بدعم تامّ من قبَل قيادة الجهاز الأعلى للرقابة التي ينبغي أن تأخذ موقع الريادة في إدارة الدعم وتنسيقه. وثمّة حاجة إلى وجود التزام من الجهتين، ذلك أنّ العلاقة المتينة تُهيّء لشراكة مستدامة.

33. ترغب الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أحيانا في الحصول على إسهامات (مُدخلات)من بلدان مختلفة فتعْلمَ عن النهُج المختلفة التي تعتمدها هذه البلدان وترى أيّا منها يتطابق على النحو الأمثل مع وضعها. ولئن كان هذا أمرا معقولا جدّا عند تصميم الدعم، فإنّه ينبغي أن يتمّ ذلك على نحو صريح وباعتباره هدفا محدّدا، عوضا عن الانخراط في مشروعات تنمية متوازية يدعمها عدد من الجهات المانحة المختلفة. ونعني بهذا أنّه كلّما وُجد عديد مشروعات الدعم المتوازية، وجب على الجهاز الأعلى للرقابة أن يكون واضحا بشأن من يفعل ماذا وأهداف كلّ مشروع.

لدى استعراضه نواحي التنسيق التي تمّت على نحو جيّد، أشار ممثّل بنك التنمية للبلدان الأمريكية عن ترينيداد وتوباغو إلى العناصر التالية :

- رغبة صادقة لدى قيادة الجهاز الأعلى للرقابة في التحسين والامتثال للمعايير الدولية للأجهزة (ISSAIs)،
- تقاسم مفتوح للمعلومات بين الجهاز الأعلى للرقابة والجهة المانحة،
- روح قويّة من الثقة والرؤية المشتركة بين إدارة الجهة المانحة وإدارة الجهاز.

وترى كلّ من الجهات المانحة ووزارة المالية ومكتب الرقابة التنزاني أنّ تنسيق الدعم تمّ على نحو جيّد للأسباب التالية :

- قيادة إصلاحية للجهاز الأعلى للرقابة،
- الدّور الرئيس الذي أدّاه شريك تنمية واحد عمل مع الجهاز لمدّة طويلة،
- لقاءات منتظمة رسمية وغير رسمية (مرّة في الشهر على الأقلّ)،
- الأهمية التي أولتها الجهات المانحة إلى تحقيق تماه واسع للغايات.[7]

ينبغي أن تكون هناك جهة اتصال وحيدة داخل الجهاز الأعلى للرقابة

34. ينبغي أن تكون هناك جهة اتصال وحيدة (دائرة / وحدة) داخل الجهاز لتنسيق وإدارة كافة أشكال الدعم. ويجب أن تكون هذه الدائرة أو الوحدة "جهة الاتصال الأولى" مع الجهات المانحة وأن تكون هي الرائدة في ما يتعلق بضمان أن يكون الدعم متطابقا على نحو مناسب مع الأهداف الاستراتيجية لتنمية الجهاز.

في سنة 2012، أنشأ مكتب المدقق والمراجع العام لأوغندا "وحدة تنسيق" بُغية إدارة الدعم الخارجي وتنسيقه. ولهذه الوحدة اطلاع على كافة مشروعات التنمية المدعومة من قبَل شركاء التنمية والهادفة إلى تحقيق أهداف مكتب المدقق والمراجع العام. وأفضت جهة اتصال المانحين الوحيدة هذه إلى اتصال أكبر وأكثر فعالية بين المكتب وشركائه للتنمية.

35. ثمّة حاجة إلى أن تتولّى أقسام مختلفة من الجهاز الأعلى للرقابة إدارة المشروعات (أو عناصر مختلفة داخل المشروع ذاته)، وذلك وفقا للمجال الذي يتّجه إليه الدعم. وينبغي أن يكون لكلّ مشروع (أو عنصر من المشروع) مدير مشروع معيّن يقوم بالاتصال على نحو منتظم مع جهة الاتصال المركزية.

يجب أن يتّجه دعم تنمية القدرات إلى الاحتياجات المحدّدة في خطّة الجهاز الاستراتيجية للتنمية

36. لا يمكن تنسيق الدعم ما لم يكن هناك فهم واضح لدى كافة الجهات بشأن احتياجات التنمية وأولويات الجهاز الأعلى للرقابة. وتحديد وإعداد برامج الدعم، سواء تعلقت بتعزيز المنظمة أو تنمية القدرات الفنية، يجب أن تدفعهما أهداف

[7] الممارسات المثلى في مجال دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، 2011.

التنمية والأنشطة ذات الصلة، وهي أهداف وأنشطة يجب أن تندرج في خطّة تنمية استراتيجية محدّدة الآجال. وهذا سيفضي إلى تعريف منسّق للمجالات المحتاجة إلى الدعم والأنشطة المناسبة على النحو الأمثل لتحقيق التحسين المنشود.

37. يجب أن تقوم الخطة الاستراتيجية للتنمية على 'تحليل ضاف للاحتياجات' يقارن الأداء الراهن مع الممارسات الدولية المتعارَفة (كما بيّنتها الإنتوساي). ومن الأمثلة على ذلك أنّ التقييم المستند إلى "إطار قياس أداء الأجهزة" (SAI-Performance Measurement Framework (SAI PMF)،[8] الذي قامت بتيسيره وكالة التعاون الفنّي الألماني (GiZ)، مكّن من نظرة شاملة لأداء مكتب المدقق والمراجع العام لأوغندا بالنسبة إلى كافّة الأبعاد. وفي امتداد لعملية التقييم هذه، أفاد ممثل وكالة (GiZ) بما يلي :

'يمكن المزج بين نتيجة التقييم التشخيصي، على غرار "إطار قياس أداء الأجهزة" SAI-PMF ومسح الجهات المانحة للدعم الراهن بُغية تبيُّن مجالات دعم مستقبلي تكون متكاملة (أي خالية من التراكب)، ولها قدرة كامنة على تحقيق نتائج عالية، ويمكن 'إنجازها وفق الجدول الزمني المحدّد' .'

38. وأكّد معظم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي تمّت استشارتها خلال هذه المراجعة أنّ الحاجة إلى الدعم تقوم على تقييم احتياجات التنمية :

استند الدعم الفني المقدّم من قبَل وكالة التعاون الفني الألماني (GiZ) لمكتب المدقق والمراجع العام الأوغندي، للفترة من أفريل (نيسان) 2014 إلى مارس (آذار) 2017، إلى تطلعات المكتب الواردة في خطة المنظمة 2011 – 2016. ويتطابق الدعم الحالي للفترة من أفريل (نيسان) 2017 إلى مارس (آذار) 2019 مع الأهداف الواردة في استراتيجية المنظمة 2016 – 2021.

كلّف المدقق والمراجع العام لجزر سليمان "مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لدول الباسيفيك / باساي) بالقيام بتقييم احتياجات مكتب المدقق والمراجع العام. وتمّ تقاسم هذا التقرير مع الجهة المانحة الرئيسة التي استخدمت التقرير للاستئناس به في المرحلة القادمة من الدعم (المندرجة في ترتيب توأمة مع مكتب الرقابة بنيو ساوث وايلز (New South Wales).

في ترينيداد وتوباغو، موّل بنك البلدان الأمريكية تقييما لقسم المدقق والمراجع العام باعتماد "إطار قياس أداء الأجهزة" SAI-PMF. وأفضى التقييم، الذي ساعد فيه الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة بجمايكا، إلى خطة استراتيجية جديدة (2016 – 2020). إثر ذلك، طلب قسم المدقق والمراجع العام دعما في مجال المساعدة الفنية لتنفيذ نواحي رئيسية في الخطة الجديدة. وأدّى ذلك إلى تطابق تامّ بين احتياجات الجهاز الأعلى للرقابة والتدخّل الذي سيتلقّى الدعم من الجهة المانحة.

39. وقد توجد، مع ذلك، حالات تحتاج فيها الأجهزة العليا للرقابة، خاصة في الدول التي تشهد نزاعات أو الدول التي تعيش في أوضاع هشة، إلى مساعدة من الجهات المانحة لتنفيذ هذه الخطوة الأولى. ومن الأمثلة على ذلك المشروع الذي قامت بدعمه محكمة المحاسبات البرتغالية في تيمور الشرقية.[9]

40. ومن المهمّ أن يكون الدعم الذي يحتاجه الجهاز الأعلى للرقابة، كما تُبيّنه التقييمات المؤسسية والخطط الاستراتيجية للتنمية، منعكسا على النحو المناسب في الشروط المرجعية (ToR) للمشروع. فكلّ مشروع دعم ينبغي أن يتمّ 'امتلاكه' من قبَل الجهاز وينبغي أن يتركّز على وظائف الجهاز الرئيسة. وعلى الجهات المانحة أن تقاوم إغراءات 'إضافة' مكوّنات من تلك التي قد تكون وثيقة الارتباط بالمساءلة، غير انّها ليست من مسؤوليات الجهاز الأوّلية.

41. بالإمكان تحسين جودة الدعم المقدّم من قبَل الجهات المانحة المختلفة إذا خضع تصميم المشروع إلى نوع من المراجعة من قبَل النظراء.[10] ويمكن أو يتولّى ذلك خبراء مستقلون، برعاية من "مبادرة الإنتوساي للتنمية" (IDI). وهذا يكفل

---

[8] تمّ إقرار "إطار قياس أداء الأجهزة" خلال مؤتمر الإنتوساي (إنكوساي) لسنة 2016. ويوفّر الإطار تقييما شاملا لأداء وظائف الجهاز الرقابية وغير الرقابية في صلة بقاعدته القانونية وبيئته الخارجية، مع تحديد الأسباب العميقة لأداء الجهاز وأشكال الترابط بين هذه النواحي المختلفة.

[9] 'أمثلة عن الممارسات المثلى في مجال تنمية قدرات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة'، أوروساي، ماي (أيّار) 2014.

[10] الممارسات المثلى في مجال دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، 2011.

أن يكون الدعم متطابقا مع معايير الإنتوساي. وخلال الاستشارات التي أجريَت في إطار هذه المراجعة، تمّت الإشارة إلى أنّه ينبغي أن يُنظر إلى ذلك في صلة مع حسن توقيت حصول الأجهزة العليا للرقابة على تمويل الجهات المانحة. ويرى المستجوَبون أنّ التأخير في تحصيل التمويل في الوقت المناسب يمثّل تحديا في عديد الحالات وأنّ إضافة طبقة أخرى من دعم النظراء من شأنها أن تزيد في طول المسار.

42. ولدى إجابتها عن "المسح العالمي 2017"، أشار عدد هام من الأجهزة العليا للرقابة أنّ التصميم الجيّد للمشروع، الذي يعكس أولويات الجهاز وقدراته بوضوح، هو أحد عوامل النجاح الرئيسة للدعم الداخلي للجهات المانحة. وجاء في ردود المستجوَبين أنّ مطابقة الدعم مع احتياجات الجهاز الأعلى للرقابة هي العامل المنفرد الأكبر المساهم في نجاح دعم تنمية القدرات المتأتّي من شركاء التعاون الدوليين.

يجب إضفاء الصبغة الرسمية على تقديم الدعم ويجب تقاسم الوثائق الرئيسة

43. يجب أن يُنظّمَ تقديمَ الدعم اتفاقيةٌ رسميةٌ تبيّن بوضوح الأنشطة التي سيتمّ تنفيذها. وقد تتّخذ الاتفاقية شكل مذكّرة تفاهم (تُستخدم عادة للدعم الثنائي مع جهاز آخر) أو شكل من أشكال وثيقة مشروع (على غرار "وثيقة تقييم المشروع" للبنك الدولي). ويجب أن تورد الوثيقة، على أقلّ تقدير، أهداف التنمية والأنشطة المزمع تنفيذها وأهداف الأداء وترتيبات رصد التقدّم في الإنجاز والإبلاغ عنه. ولضمان التنسيق في مجال تصميم المشروعات، يجب تقاسم الوثيقة مع كافة الجهات المانحة العاملة في محال الإدارة المالية العامّة.

يورد العقد المبرم بين "Global Affairs Canada "، وهي وكالة التنفيذ الكندية، وحكومة كوبا مسؤوليات كلا الطرفين في العقد، بما فيها تلك المتعلقة بنواحي التنسيق، ومسؤوليات اللجنة المديرة للمشروع. ويبيّن رسم بياني تخطيطي هيكلة حوكمة المشروع مبرزا سلّم الإبلاغ والاتصال.

44. وأفادت مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالإنجليزية خلال هذه المراجعة أنّ الممارسات المثلى في مجال تنسيق الدعم تقتضي إضفاء الصبغة الرسمية على تقديم الدعم :

توقّع مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالإنجليزية مذكّرة تفاهم مع أحد الأعضاء لتنسيق تدخّلات دعم معيّنة. ويتمّ الاتفاق بشأن مذكّرة التفاهم منذ البداية. وهي تبيّن الطبيعة الدقيقة للدعم المزمع تقديمه. وفي العادة، لا تتجاوز فترة مدكّرة التفاهم 12 شهرا.

ينبغي أن يجتنب الدعمُ المقدّم من جهات مانحة مختلفة التراكبَ وأن يكون متكاملا

45. عندما يكون هناك أكثر من شريك تنمية يقدّم الدعم للجهاز الأعلى للرقابة، يجب أن تكون الأولويةُ اجتنابَ التراكب بين مختلف أشكال الدعم، وذلك سواء خلال التخطيط أو خلال التنفيذ. ويجب، كلّما أمكن، أن تتكامل المشروعات. وبيّنت مراجعة الممارسات في جمهورية الدومينيك[11] أنّ الجهاز حقّق فصلا واضحا بين الأنشطة وتآزرا بين ثلاثة مشروعات منفصلة.

كانت هناك ثلاث وكالات تقدّم الدعم في نفس الوقت لمحكمة المحاسبات في جمهورية الدومينيك. وكان للمشروعات فترات مختلفة وآجال انطلاق وانتهاء مختلفة. من ناحية أخرى، كانت المشروعات تركّز على نواحي مختلفة. وبشكل عام، كان مشروع الاتحاد الأوروبي / صندوق الأمم المتحدة الإنمائي يركّز على النواحي التنظيمية الرئيسة، وكان مشروع وكالة العون الأمريكية (USAid) يدعم إعداد أدلّة منهجية استرشادية ، وكانت مساعدة البنك الدولي متّجهة أساسا إلى التدريب في مجال الرقابة. فقد كان هناك فصل واضح بين المجالات المتلقية للدعم والأنشطة المختلفة.

ونجح الجهاز في طلب تآزر بين المشروعات وتحقيقه :

- كان لمشروع الاتحاد الأوروبي / صندوق الأمم المتحدة الإنمائي دور أوّلي في إنشاء حضور على شبكة الويب تَوسّع لاحقا ليصبح بوابة معلومات ضافية في إطار دعم البنك الدولي،
- في ما يتّصل بمشاركة المواطنين، قامت وكالة التعاون الفني الألماني (GiZ) بتيسير دعم النظراء المقدّم من قبَل الجهاز الأعلى للرقابة في كولمبيا الذي ساهم مشروع الاتحاد الأوروبي / صندوق الأمم المتحدة الإنمائي في دعمه ماليا بالتكفّل بتكاليف السفر والإقامة.

[11] تقييم تعاون الإنتوساي والجهات المانحة، دراسة حالة قُطرية من جمهورية الدومينيك، 2015.

46. ولدى إسهامها في تصميم المشروعات المشتركة وتنفيذها، فقد يكون على الجهات المانحة قبول أن لا تُنسَبَ النتائج التي يتمّ تحقيقها مباشرة إلى إسهامها الذاتي. فعلى سبيل المثال، تمّ تصميم مشروعين في زامبيا لغرض التكامل بينهما، غير أنّ تقييما لاحقا لأحد المشروعين توصّل إلى أنّه لم يحظ بالحضور الملموس الكافي.[12]

في زامبيا، تمّ تصميم مشروعين لدعم مكتب المدقق والمراجع العام بناء على أن توفّر جهة مانحة تمويلا للمكتب بُغية تمكينه من تنفيذ أنشطة معيّنة، في حين تُوفّر جهة مانحة أخرى خبرة فنية وتساعد المكتب بتقديم دعم للعمل التطبيقي. فعلى سبيل المثال، وفي مجال إجراء رقابة الأداء، قدّمت الجهة المانحة الأولى تمويلا للفريق الرقابي لزيارة الأقاليم وأيضا لتوظيف خبراء المواضيع، في حين وفّرت الجهة المانحة الثانية خبراء للمشاركة في مهمة رقابية مشتركة وتقديم تدريب أوّلي وتوجيه موظفين رقابيين والإشراف عليهم. وحظى المشروعان بتنسيق وثيق خلال مرحلة التخطيط، وتقاسَما وثيقة مشروع واحدة والإطار الزمني ذاته بُغية تيسير تواصل مبسّط وترتيبات رصد وإبلاغ أيسر.

غير أنّ تقييما للمشروع الثاني سنة 2013 أثار انشغالا بأنّ المساعدة تمّ النظر إليها كما لو كانت 'إضافة / تكملة' للمشروع الأوّل وأنّها تحتاج إلى مزيد الإبراز. فتمّ لذلك اتخاذ قرار بأن يجريَ، في الفترة اللاحقة من الدعم، إفرادُ المساعدة بوثيقة مشروع تفصيلية، مرفقة بإجراءات رصد وإبلاغ خاصة بها.

47. ومن بين النقاط التي أثيرت خلال الاستشارات التي أجريت لغرض هذه المراجعة نقطة تشير إلى أنّ بعض السيناريوهات قد تكون فوضويّة. ومن الأمثلة على ذلك وجود عدّة جهات مقدّمة للدعم الفني لنفس الجهاز الأعلى للرقابة في نفس المجال حيث تكون جهات أخرى تقدّم دعما فنّيّا بمقابل فتكون لها بالتالي غاية مالية / ربحية تسعى إلى تحقيقها. وفي مثل هذه السيناريوهات، فإنّ من المهمّ جدّا أن يكون مقدّم الدعم نزيها مع نفسه بشأن القيمة التي يضيف للجهاز الذي يدعم وما إذا كان هناك احتمال أن يُلحق ضررا أكثر من أن يحقّق فائدة. ولعلّ القرار الأكثر حكمة هو أن تقوم الجهة المانحة بسحب دعمها.

ربّما ارتأت الجهات المانحة تقديم التمويل إلى الجهاز مباشرة للحفاظ على استقلاليته

48. يتوقّف الحلّ الأمثل على السياق القُطري. من ذلك أنّ عديد الجهات المانحة تقدّم الدعم للجهاز الأعلى للرقابة كجزء من سلّة تمويل مقدّمة لتمويل الوزارة. وحيثما كانت الحكومة ووزارة المالية داعمتين لإصلاحات الجهاز على نحو تامّ وتحقيق شفافية ومساءلة حقيقيتين، فإنّ ذلك سيكون على الأرجح دون مشاكل وربّما كان الحلَّ الأمثلَ.

49. أمّا في السيناريوهات التي يكون فيها للجهاز الأعلى للرقابة استقلالية محدودة وليس للحكومة مصلحة في جهاز قوي ومستقل، فقد يكون ثمّة مخاطر في إيصال التمويل عبر وزارة المالية. وفي هذه الحالات، يجدر بالجهات المانحة أن تنظر في ترتيبات تقديم التمويل إلى الجهاز مباشرة. وهذا يتطابق مع بيان مكسيكو (الإنتوساي – 2007) الذي يورد إشارة محدّدة إلى الاستقلالية.[13] وفي كلّ من تقريريْ "جرد الجهاز العالمي للرقابة المالية والمحاسبة 2010" و"جرد الجهاز العالمي للرقابة المالية والمحاسبة 2014"، تَبيّن أنّ استقلالية الجهاز، لا سيما الاستقلالية المالية، ما زالت تمثّل تحدّيا في عديد البلدان.

50. من ناحية أخرى، فإنّ من المهمّ أن ترسل الجهات المانحة رسالة متّسقة باتجاه الحكومات في ما يتصل بالاستقلالية، ذلك أنّه ربّما يوجد إشكال في أن تدعوَ الجهات المانحة إلى أن يكون الجهاز مستقلاّ ماليّا وتقومَ في ذات الوقت بتوجيه التمويل إلى الجهاز عبر الحكومة. وإذا كانت هناك معوّقات قانونية أو غيرها من شأنها أن تجعل التمويل المباشر غير عمليّ على المدى القصير، فبالإمكان آنذاك أن يتمّ وضع ترتيبات تشمل، على سبيل المثال، وضع إرشاد واضح بشأن التمويل الذي ينبغي أن يتلقّاه الجهاز الأعلى للرقابة وترتيبات الحوكمة.[14] عندها، ستحتاج الجهات المانحة إلى رصد تمويل الجهاز من قبَل الحكومة لضمان أن لا تنوب معونة التنمية عن التمويل الدّوري.

51. ومن الناحية النظرية، فإنّ تجميع التمويلات من عدّة جهات مانحة في ما يسمّى "صندوق سلّة" أو "صندوق ائتماني متعدّد الجهات المانحة" يُعدّ السبيل الأفضل لتنسيق الدعم. وبهذه الطريقة، يمكن استخدام تمويل متأتّ من عدة جهات مانحة لدعم مجموعة مشتركة من الأهداف أو الأنشطة. وهو نموذج مُغرٍ للوكالات المانحة التي لها موازنات صغرى نسبيا والتي قد تكون تسعى إلى تقليص تكلفة معاملاتها. لكن إذا ما أُريدَ لهذا الترتيب أن يعمل على نحو فعّال، فإنّ على كلّ جهة أن

[12] تقييم تعاون الإنتوساي والجهات المانحة، دراسة حالة قُطرية من زامبيا، 2015.
[13] الممارسات المثلى في مجال دعم الأجهزة، 2011، الفقرة 3.31.
[14] كما في الهامش رقم 12.

توافق على ترتيبات معيارية لبدء المشروع، وتقاسم نتائج تحليل المخاطر الائتمانية، وتحويل الأموال، ورصد التقدّم في الإنجاز والإبلاغ بشأنه. وهو أمر لا يحدث إلاّ نادرا في الواقع العملي، هذا إن حصل أصلا. وترتيبات التجميع قد تصبح معقّدة حيثما وُجدت قيودٌ على الجهات المانحة، جرّاء قوانين وتنظيمات وسياسات تنمية محلية بشأن كيفية استخدام تمويلاتها الخاصة.

الوكالات المانحة ومنظمات الإنتوساي الإقليمية في موقع مناسب لتيسير الدعم والتقاسم بين النظراء

52. تشارك كافة الأجهزة العليا للرقابة التي تمت استشارتها في هذه المراجعة تقريبا في لقاءات وتظاهرات الإنتوساي الإقليمية والدولية وتتلقّى معظمها شكلا من أشكال دعم النظراء من جهاز إقليمي. وفي بعض الحالات، تمّ تنظيم دعم النظراء هذا من قبَل جهة مانحة باعتباره جزءا من مشروع أوسع.

يسّرت وكالة التعاون الفني الألماني (GiZ) الدعم المقدّم من الجهاز الأعلى للرقابة الشيلي إلى الجهاز الأعلى للرقابة الكولومبي (وهو ما يشار إليه بمصطلح التعاون 'الثلاثي')، وذلك بُغية إدراج نظام الإدارة الرقابية. وتكفّل الجهاز الشيلي بتقديم الدعم الفني وكانت هناك زيارات متبادلة بين الجهازين، إلى جانب مؤتمرات مرئية واستشارة متواصلة.

ويسّر الاتحاد الأوروبي، كجزء من مشروع لدعم مكتب الرقابة في كوسوفو، مهمات رقابة أداء متوازية مع أجهزة أخرى من إقليم البلقان.

ويسّر مكتب الرقابة الوطني السويدي، كجزء من برنامج دعم ثنائي مع مكتب الرقابة الوطني الجورجي، تبادلا للتجارب مع جهازي كلّ من لاتفيا وليتوانيا في مجال تأكيد الجودة.

53. وفي مناسبات أخرى، شارك في الدعم بين النظراء منظمات الإنتوساي الإقليمية و"مبادرة الإنتوساي للتنمية" (IDI).

تقدّم مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالإنجليزية جملة من أشكال الدعم لفائدة أجهزتها الأعضاء في مجال تنمية القدرات. ويشمل ذلك دورات تدريبية إقليمية يشارك فيها متدرّبون من عدة أجهزة عليا للرقابة ومدرّبون دوليون ومن الأجهزة الإقليمية. من ناحية أخرى، يتمّ تقديم الدعم أيضا في مستوى البلد ويتّخذ في الغالب شكل مساعدة في مجال التقييم (على غرار التقييمات الذاتية لتكنولوجيا المعلومات، والمراجعات المستقلة لتأكيد الجودة التي يتمّ إجراؤها ثلاث مرّات في السنة). وقد أعدّت المنظمة أيضا جملة من أدلّة الاستمارات النموذجية التي يمكن تكييفها من قبَل كلّ جهاز عضو، وذلك بُغية ضمان اتّساق النّهُج عبر الإقليم.

يعقد كلّ من وزارة الشؤون الخارجية والتجارة الأسترالية (وهي الجهة المانحة الرئيسة العاملة في إقليم الباسيفيك) و"مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لدول الباسيفيك / باساي) لقاءات منتظمة في المستوى القُطري لضمان تنسيق الدعم. وتشارك مجموعة باساي أيضا في لقاءات مع الجهاز المعني والمنظمة المقدّمة للدعم.

وعملت مجموعة باساي مع "مبادرة الإنتوساي للتنمية" (IDI) وجهاز جزر كوك (Cook Islands) لإجراء تقييم "إطار قياس أداء الأجهزة" SAI-PMF لمكتب المدقق والمراجع العام لجزر سليمان (Solomon Islands) سنة 2016.

54. ويُعَدّ عدد هامّ من الأجهزة العليا للرقابة التي تمّت استشارتها في إطار هذه المراجعة من بين الأجهزة الأكثر تقدما في إقليمها وسبق أن قدّمت هي نفسها دعما من قبَل النظراء :

وكان مكتب المدقق والمراجع العام في ناميبيا أوّل أمين عامّ لمجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالإنجليزية وهو لا يزال يواصل تقديم الدعم للأجهزة الأعضاء الأخرى في الإقليم.

ومن جهته، قدّم مكتب المدقق والمراجع العامّ لتنزانيا دعما من قبَل النظراء في مجال رقابة الأداء لفائدة اللجنة العامة للرقابة في ليبيريا.

دراسات الحالة القُطرية

55. قمنا، في إطار هذه المراجعة، بزيارة جهازيْن لإجراء محادثات معمّقة بشأن كيفية تنسيق الدعم. واخترنا جهازين من إقليمين مختلفين تلقّيا دعما من عدد مختلف من الجهات المانحة طيلة فترة هامة من الزمن. وتُبرز دراستا الحالة اللتين نستعرضهما في ما يلي كيف أنّ الامتثال إلى مبادئ الممارسات المُثلى التي بيّنّا في هذا التقرير قد أدّى إلى تقديم فعال للدعم :

مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا (SAO)

نواحي تنسيق الدعم الممتثلة إلى مبادئ الممارسات المُثلى

كان الاتحاد الأوروبي، في إطار سياسة الجوار للاتحاد، المحفّزَ الأوّلي لترتيبات تحديث المساءلة في جورجيا. وقام المدقق والمراجع العام الجديد (الذي تمّ تعيينه سنة 2010) والإدارة العليا للجهاز الأعلى للرقابة بتبنّي التغييرات الهادفة إلى جعل المكتب ("دائرة المراقبة"، سابقا) منسجما مع معايير الإنتوساي.

وعمل المكتب على نحو وثيق مع شريكيْ تنمية، هما وكالة التعاون الفني الألماني (GiZ) ومكتب الرقابة الوطني السويدي (SNAO)، وأفضى ذلك إلى شراكة متينة ومستدامة. وسبق للشريكين أن ساندا المكتب (SAO) عندما بدا أنّ استقلالية المكتب معرّضة للتهديد.

كان تقديم الدعم في البداية 'قائما على العرض'، أي أنّ كلاّ من وكالة التعاون الفني الألماني (GiZ) ومكتب الرقابة الوطني السويدي (SNAO) قد تقرّبا إلى المكتب (SAO) وعرضا عليه مساعدتهما، بيْد أنّ العملية غدت الآن 'قائمة على الطلب'. وتستند خطّة المكتب الاستراتيجية الآن إلى تقييم مفصّل للاحتياجات (قائم على 'تحليل الثغرات'، و'تحليل مواطن القوّة ومكامن الضعف والفرص والمخاطر' (SWOT)، وتقييم في ضوء مؤشرات "إطار قياس أداء الأجهزة" (SAI-PMF)). وأفضى ذلك إلى قائمة من أنشطة التنمية يحتاج فيها الجهاز الأعلى للرقابة إلى الدعم المالي الخارجي.

ويتمّ تنسيق الدّعم برمّته من قبَل "الإدارة الحكومية لتحليل الموازنة والتخطيط الاستراتيجي" التي تحتفظ بمصفوفة (matrix) مفصّلة لمسح المشروع. وتتمّ إدارة مشروعات (أو مبادرات) الدعم المنفردة من قبل رئيس الإدارة المعنية. ويتولّى مدقق ومراجع عام مساعد إدارة العلاقة مع مكتب الرقابة الوطني السويدي (SNAO) والدعم الموجّه إلى رقابة الأداء (الذي يقدّمه كلّ من مكتب الرقابة الوطني السويدي (SNAO) و"وكالة التعاون الفني الألماني" (GiZ)).

ودأب كلّ من (SNAO) و(GiZ) على دعم وظائف مختلفة داخل مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا (SAO)، حيث ركّزت وكالة التعاون الفني الألماني (GiZ) على النواحي القانونية والإدارية للاستقلالية ودعم البرلمان، في حين ركّز مكتب الرقابة الوطني السويدي (SNAO) على الممارسات الرقابية. وقام الشريكان سويّا بدعم تطوير رقابة الأداء. وتمّ تنسيق الدعم على نحو يجتنب ازدواجية الجهود. فوكالة التعاون الفني الألماني ومكتب الرقابة الوطني السويدي يدعمان فرقا رقابية مختلفة ونُهُج رقابة مختلفة منها تلك 'القائمة على النتائج' وتلك 'القائمة على المشكلات'.

وتمّت إقامة الدعم المقدّم من قبَل الجهات المانحة الأخرى (البنك الدولي والاتحاد الأوروبي ووكالة العون الخارجي الأمريكية (USAid)) في مراعاة للدعم الرئيس المقدّم من قبل (GiZ) و(SNAO). وقد حدّد مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا (SAO) متطلبات تنميته واستفاد من الفرص كما سنحت. فاستطاع بذلك أن يستخدم فائض التمويل من البنك الدولي لشراء تجهيزات تكنولوجيا المعلومات والتراخيص. كما موّل البنك الدولي رحلات دراسية، منها المشاركة في برنامج زمالة مكتب المدقق والمراجع العام الأمريكي ودورة تدريب داخلي لدى محكمة مراجعي الحسابات الأوروبية (European Court of Auditors).

ودأب مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا (SAO) على طلب الدعم لدى أجهزة عليا للرقابة راسخة في مجال عملها. فعندما لم يُفض 'نداء المقترحات' الأوّل لتنفيذ مشروع توأمة داخل الاتحاد الأوروبي إلى أيّ متنافسين جدّيين، تمّ إطلاق المشروع من جديد وقام الفريق المُقِيم لوكالة التعاون الفني الألماني بتيسير عرض من قبَل الجهاز الألماني الذي جلب الجهاز البولوني شريكا له. ودعّمت استمارة مشروع التوأمة (التي تورد الأنشطة التفصيلية) وظائفَ تكميلية، وإن كانت مختلفة، وأكّدت على نحو صريح الحاجة إلى اجتناب التراكب والازدواجية). من ذلك أنّ رقابة الأداء، التي كانت تتلقّى الدعم من قبَل مكتب الرقابة الوطني السويدي (SNAO) ، تمّ استثناؤها تحديدا.

وتمّت إدارة بعض التراكب المحدود بين دعم وكالة التعاون الفني الألماني ومشروع التوأمة من خلال تجميع الموارد. وساعد في التنسيق بين برنامجيْ الدعم أنّ كلاّ من فريق الوكالة (GiZ) ومستشار التوأمة المقيم للاتحاد الأوروبي (RTA) كانا ملحقيْن

بالجهاز (SAO). وأنتج مستشار التوأمة المقيم نشرية فصلية تفسّر ما تقوم به المشروعات الأخرى. من ناحية أخرى، فقد كان الترتيب محلّ إشراف وثيق من قبل مدير المشروع التابع للاتحاد الأوروبي.

عند انتهاء مشروع التوأمة التابع للاتحاد الأوروبي، حصل مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا (SAO) على مساعدة فنية من قبَل الاتحاد الأوروبي، وذلك بفضل تحرّكه السريع لإعداد مذكرة مفاهيمية ومقترح طلب تمويل إضافي من الاتحاد الأوروبي. وقام المكتب بتوظيف منسق مشروعات سابق لدى وكالة التعاون الفني الألماني (GiZ) لمساعدته على إعداد مقترح، كما تفاوض مع الاتحاد الأوروبي بشأن تغطية المشروع المقترح. وبطلب من الاتحاد الأوروبي، وافق المكتب على إدماج عنصر يهدف إلى تعزيز مؤسسات مكافحة الفساد.

ومن بين النواحي الحاسمة التي مكّنت مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا (SAO) من الحصول على الدعم هو أنّ الجهاز الأعلى للرقابة كان يعرف بالتحديد ماذا يريد وأيّا من الجهات المانحة قد تكون مهتمّة. فبعد أن حدّد الحاجة إلى استراتيجية اتصال عامّ، تقرّب الجهاز إلى البنك الدولي بما أنّ أحد أهداف التنمية للبنك في جورجيا هي مشاركة المواطنين.

لم يشارك مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا (SAO) على نحو نشيط في حوار السياسات المتعلقة بالإدارة المالية العامّة في المستوى القطري. غير أنّ وزارة المالية أنشأت "مجلس الإدارة المالية العامّة". ويضمّ المجلس إدارات من وزارة المالية وغيرها من الهيئات المعنية بالإدارة المالية العامّة، على غرار مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا (SAO)، وهيئة الصفقات العامة، وإدارة الضرائب، واللجنة البرلمانية للموازنة والمالية. ويحضر أشغال المجلس الجهات المانحة أيضا. وتقدّم كلّ جهة معنية تقارير فصلية بشأن التقدّم في إنجاز استراتيجيتها وخطط عملها السنوية.

يعقد "مجلس الإدارة المالية العامّة" اجتماعاته مرّة في السنة بإشراف وزارة المالية. وخلال الاجتماع تعْرِض الجهات المانحة خططها القُطرية والجهات المعنية التي تعمل معها. ويمنح هذا المنتدى مكتب الرقابة الحكومي في جورجيا فرصة لاستعراض منجزاته وبيان احتياجاته الراهنة في مجال التنمية. ويُعَدّ المجلس آلية فعالة لتبادل التجارب وتنسيق الدعم.

مكتب المدقق والمراجع العام في أوغندا (OAG)

نواحي تنسيق الدعم الممتثلة إلى مبادئ الممارسات المُثلى

يجري حوار السياسات بين الحكومة والجهات المانحة والتنسيق بشأن الإدارة المالية العامّة في نطاق "البرنامج الثالث للإدارة المالية والمساءلة" (FINMAP III) الذي يمثّل برنامج الحكومة 2014 – 2018 لإصلاح الإدارة المالية العامّة. وتُعَدّ "لجنة إدارة الإنفاق العام" (PEMCOM) منتدى التنسيق الرئيس بمشاركة الحكومة والجهات المانحة والمجتمع المدني. ويحضر اجتماعات اللجنة عدد من الجهات المانحة (خارج إطار FINMAP) التي تعمل في إطار اتفاقيات ثنائية مع مكتب المدقق والمراجع العام (الجهاز الأعلى للرقابة). ويُدرج الجهاز الأعلى للرقابة في هذه الترتيبات، غير أنّه لا يحضر كافة اجتماعات (PEMCOM)، بل يُدعى الجهاز إلى الحضور إذا تضمّن جدول الأعمال مناقشة مسائل ذات صلة بالجهاز.

وتلتقي الجهات المانحة في إطار "المجموعة المحلية لشركاء التنمية". وتضمّ المجموعة، التي تلتقي مرّة في الشهر وتوجّه أنشطة الجهات المانحة في كافة القطاعات، رؤساء البعثات الديبلوماسية الأجنبية ووكالات العون. من ناحية أخرى، تلتقي المجوعة على نحو فصلي (أي مرّة كلّ ثلاثة أشهر) مع الأمين العام الدائم لوزارة المالية وأمين الخزانة.

ودأبت الجهات المانحة في الماضي على تنسيق جهودها في مجال المناصرة بُغية النهوض بالجهاز (OAG) وتعزيزه. ففي سنة 2008، على سبيل المثال، ساهم 'الصّوت القويّ' للجهات المانحة إلى حدّ كبير في مصادقة البرلمان على "قانون الرقابة الوطني" الذي منح الجهاز الأعلى للرقابة استقلالية معزّزة. وهكذا، فإنّ العمل المنسّق للجهات المانحة والقيادة القوية داخل الجهاز ساعدا على إحلال الجهاز في موقع منظمة رئيسة ضمن منظومة البلد للإدارة المالية العامّة.

وفي سنة 2012، أنشأ مكتب المدقق والمراجع العام (الجهاز الأعلى للرقابة) "وحدة تنسيق" لإدارة الدعم الخارجي وتنسيقه. وللوحدة نظرة شاملة لكافة مشروعات التنمية التي تدعم الجهاز، وهي نظرة يتمّ تقاسمها مع شركاء التنمية أيضا. ومكّنت جهةُ الاتصال الوحيدةُ للجهات المانحة هذه من اتصال متزايد وأكثر فعالية بين الجهاز الأعلى للرقابة وشركائه للتنمية. ويسّرت على الجهاز القيام بدور نشيط تجاه شركائه للتنمية للحدّ من مخاطر تراكب الدعم وازدواجيته. ويشارك رئيس الوحدة، الذي له نظرة شاملة عن المسارات الاستراتيجية للجهاز، في هذه المسارات، وهو ما يسّر اتصالا فعالا ومكّن من تناسق مشروعات التنمية مع الأهداف الاستراتيجية. وفي المستوى العملياتي، فإنّه يُنظر إلى الجهاز الأعلى للرقابة باعتباره منفتحا وشفافا ومستعدّا لتقاسم المعلومات، بما يُهيّئ للجهات المانحة نظرة شاملة لما يجري من يقوم بماذا.

ويتأتّى تحديد المجالات ذات الأولوية في مجال الدعم من عمليات التخطيط الاستراتيجي للجهاز الأعلى للرقابة. فخطّة المنظمة 2016 – 2021 هي المحفّز الرئيس لأنشطة تنمية القدرات. وتمّ إعداد الخطة وفقا للتقييمات التشخيصية المتعارَفة دوليا.، على غرار "إطار قياس أداء الأجهزة" (SAI PMF) و"إطار تطوير القدرات المؤسسية" (ICBF) لمجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالإنجليزية. وساهم ذلك في مساعدة الجهاز (OAG) على تحديد عدّة مجالات جديدة في حاجة إلى التعزيز. من ناحية أخرى، سعى الجهاز الأعلى للرقابة إلى تحصيل إسهامات (مُدخلات) من قبَل الجهات المعنية المختلفة (من برلمان وهيئات خاضعة للرقابة ووسائل الإعلام والمجتمع المدني). وهكذا تأكّد الجهاز من أنّ الدعم متناسق مع احتياجاته الأكبر.

تحدّيات تنسيق الدعم

56. قمنا، بناء على الأدلّة المجمّعة خلال هذه المراجعة، بتحديد عدّة تحدّيات عاشتها الجهات المانحة والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مجال إدارة الدعم وتنسيقه. ونقوم، في ما يلي، بتفسير هذه التحديات ونقدّم توصيات تهدف إلى تغيير السلوكات بُغية تجاوزها.

عدم اتفاق الجهات المانحة بشأن سبل مناصرة التغيير المؤسسي (على غرار استقلالية الجهاز)

57. بيّنت دراسات الحالة[15] أنّ الجهات المانحة غالبا ما تكون غير قادرة على الاتفاق بشأن موقف مشترك حول أفضل السبل لمناصرة تعزيز الوضع المؤسسي للجهاز الأعلى للرقابة لدى الحكومات. وقد أوردت دراسة الحالة المتعلقة بنيبال ما يلي :

[15] تقييم تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة، 2015.

يَتْبَعُ موظفو مكتب المدقق والمراجع العام لنيبال قطاع الخدمة المدنية وتخضع موازنة المكتب إلى قرار وزارة المالية. وبالتالي، فلم تكن هناك لا استقلالية إدارية و لا مالية. غير أنّ الآراء مختلفة لدى الجهات المانحة المتدخّلة بشأن مدى التشديد على مسائل الاستقلالية هذه في إطار الحوار حول السياسات، وذلك لأنّ الوضع في نيبال مماثل جدّا للأوضاع القائمة في بلدان آسيا الأخرى. وترى بعض الجهات المانحة أنّ القيود على الاستقلالية لا تعطّل في الواقع النشاط العملي للجهاز وتنمية المنظمة في هذه المرحلة.

58. وأوردت دراسة الحالة المتعلقة ببوركينا فاسو ما يلي :

تمثّل استقلالية محكمة المحاسبات في بوركينا فاسو قضية بالغة الأهمية بالنسبة إلى الجهات المانحة المقدّمة للدعم وهي مطروحة على أجندة الحوار بشأن السياسات. غير أنّ للجهات المانحة آراء مختلفة بشأن المنتديات التي ينبغي فيها إثارة هذه المسألة وإلى أيّ مدى يجب على الجهات المانحة التشديد عليها.

59. إذا أخذنا بالاعتبار السياقات القُطرية المختلفة التي تعمل فيها الجهات المانحة، فقد يكون ربّما من غير المرغوب السعي إلى جعل دعم الجهاز الأعلى للرقابة، أو الدعم الموجّه إلى إصلاح أشمل للإدارة المالية العامّة، مشروطا باستقلالية أكبر للجهاز. ومع ذلك، فثمّة 'روافع' متنوّعة بإمكان الجهات المانحة استخدامها :

- يمكن إدراج خطوات 'مرحلية' تراكمية باتجاه استقلالية أكبر للجهاز الأعلى للرقابة ضمن إطار الأداء لتوفير دعم الموازنة،
- يمكن للجهات المانحة أن تقدّم دعما فنيا لمبادرات معيّنة ذات صلة بالاستقلالية (منها، على سبيل المثال، صياغة قانون جديد للرقابة)،
- يمكن للجهات المانحة أن تستخدم نتائج التقييمات المستقلة، على غرار تقييم "إطار قياس أداء الأجهزة" (SAI-PMF) أو تقييم "الإنفاق العام والمساءلة المالية" (PEFA)، بُغية إبراز الحاجة إلى التغيير،
- يمكن للمسؤولين السامين في البلدان المانحة إثارة مسألة استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة خلال لقاءات غير رسمية مع الحكومة والبرلمان والمجتمع المدني.

***التوصية** : الجهات المانحة مدعوّة إلى إرساء موقف مشترك بشأن الأولويات لتحقيق استقلالية أكبر ومتابعة ذلك مع الحكومة في إطار الحوار بشأن السياسات وبإدراج مبادرات الاستقلالية في صلب عملية الدعم (منها، على سبيل المثال، صياغة قانون جديد للرقابة).*

ضمان تكامل الدعم وتوافقه

60. بيّنت دراسات الحالة التي تمّ استعراضها في تقييم التعاون سنة 2015 صورة متباينة بشأن التكامل :

- ففي بوركينا فاسو، بدا أنّ هناك شيئا من التراكب بين المشروعات وأنّه لا توجد نظرة عامة كاملة عن كافة أنشطة تنمية القدرات المموّلة من قبَل الجهات المانحة المختلفة.
- وفي نيبال، افتقرت معظم الجهات المانحة إلى رؤية دقيقة للمشروعات الأخرى، من ذلك على سبيل المثال أنّ جهات مانحة مساهمة في صندوق ائتماني متعدّد المانحين لم تكن على دراية جيّدة بدعم ثنائي مقدّم من قبَل جهاز آخر.

61. يجب أن يعكس تنفيذ المشروعات من قبَل الجهات المانحة قدرة الجهاز الأعلى للرقابة على استيعاب الدعم المقدّم وأن يحترم مسؤوليات الجهاز الجارية للرقابة على الحسابات الحكومية. فتقديم الدعم يجب أن يراعيَ دورة الرقابة. وهذا يعني أنّ توقيت الدعم ينبغي أن يستجيب إلى احتياجات الجهاز الأعلى للرقابة، عوضا عن رغبات الخبراء الذين يُستجلبون لتقديمه. من ذلك، على سبيل المثال، أن لا فائدة في تنظيم دروس تدريب وتقديمها إذا كان موظفو الجهاز الأعلى للرقابة في فترة عمل تحول دون مشاركتهم.

في جمهورية الدومينيك، وقُبيل إعداد استراتيجية تنمية قدرات معيّنة، أحدث حجم التدريب المقدّم من قبَل مشروعين منفصلين ضغطا على موظفي الرقابة من حيث قدرتهم على إجراء أعمالهم الرقابية المعتادة. وطلب الجهاز الأعلى للرقابة

تخطيطا أفضل لأنشطة التدريب. من ناحية أخرى، رأى عدد من الجهات المعنية أنّ التدريب المقدّم من قبَل إحدى الجهات المانحة ربّما أمكن تزامنه عل نحو أفضل مع التوجيهات المنهجية المندرجة في مشروع آخر.[16]

62. يجب على الخبراء الفنيين الذين يتمّ إيفادهم لتقديم الدعم أن يُراعوا النهج الذي يعتمده الجهاز الأعلى للرقابة، خاصّة إذا لم يكن مماثلا لما هو معتمَد في بلدهم الأصلي. وفي هذا الصّدد، أوردت مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالإنجليزية بعض الحالات التي لم يعتمد فيها الخبراء منهجية المجموعة. وإذا علمنا أنّه يوجد أكثر من أحد عشر ألف (11000) مراجع حسابات في الإقليم، تبيّنّا مدى أهمية نهج إقليمي منسّق لضمان اتساق جهود تنمية القدرات.

***التوصية** : حيثما كان الجهاز الأعلى للرقابة يتلقّى الدعم، وجب على كلّ جهة مانحة جديدة العمل مع الجهاز والجهة المانحة الموجودة لضمان ما يلي :*

- *أن يكون الدعم الإضافي لازما وأن لا يحمّل الجهاز عبئا أكثر من اللزوم،*
- *أن يتركّز الدعم الإضافي على نواح مختلفة وأن يتمّ 'إفرادُه' عن الدعم الجاري تقديمُه،*
- *أن يتمّ وضع ترتيبات لاتصال منتظم بين الجهات المانحة المختلفة.*

***التوصية** : على الجهات المانحة أن تتأكّد أنّ توقيت الدعم لتنمية القدرات لا يتداخل مع تنفيذ الأنشطة الرقابية وأنّ النُّهُج الفنية التي يوصى بها الخبراء الزائرون تتطابق مع النّهج المعتمَدة من قبَل الجهاز الأعلى للرقابة الذي يتلقّى الدعم.*

ضمان أن تطابق دوراتُ تمويل الجهات المانحة متطلباتِ الجهاز الأعلى للرقابة

63. كشفت هذه المراجعة عن عديد الحالات التي شهدت اضطرابا في الدعم المقدّم إلى الجهاز الأعلى للرقابة جرّاء القواعد المتصلة بتمويل الجهات المانحة وافتقار هذه القواعد إلى المرونة (انظر الأمثلة أدناه). من ناحية أخرى، قد يتعطل تنسيق الدعم عندما لا يكون الجهاز عارفا بالدورات التمويلية للوكالات المانحة المختلفة.

قد تُفضي فجوة في التمويل بين نهاية إحدى مراحل مشروع وبداية مرحلة موالية، جرّاء تأخير في إجراءات المصادقة والمشتريات لجهة مانحة معيّنة، إلى تراجع زخم الدعم وإدراج خبراء مختلفين.

وفي بعض الأحيان، يصبح التمويل متوفّرا خلال فترة زمنية محدّدة، وقد يعود ذلك إلى إلغاء أنشطة في موضع آخر، فينجم عن ذلك 'تسريع للإنفاق'. ويطرح استخدام التمويل في الحيّز الزمني المُتاح صعوبات خاصّة إذا كان الأمر يقتضي الحصول على المصادقات وتنظيم عملية المشتريات.

وفي إحدى الحالات، أخفق موظفو البلد المانح في الالتزام بأجل تقديم العروض المحدّد من قبَلهم هم أنفسهم، ممّا نتج عنه خسارة للمشروع قُدّرت بحوالي ثمانمائة ألف (800000) أورو. وانجرّ عن ذلك أنّ مخرجات المشروع لم يتسنّ تحقيقها على النحو الأكمل، علاوة على إلحاق الضرر بالعلاقة بين مقدّم الخدمة والجهاز الأعلى للرقابة.

***التوصية** : حيثما تعهّدت جهات مانحة بدعم جهاز أعلى للرقابة، وجب عليها أن تكفل اتصالا للتمويل ونقلة سلسة من مرحلة دعم إلى الأخرى.*

تناسق ترتيبات مراجعة الجهات المانحة والإبلاغ بشأنها

64. يجب الإقرار بأنّ لكلّ جهة مانحة نظامها الذاتي للمساءلة وأنّ على الجهات المانحة أن تكون لها ترتيبات بينيّة (أي بين البلدان) للرصد والإبلاغ. ومع ذلك، فثمّة حاجة إلى مزيد بذل الجهد لمجانسة هذه الترتيبات بُغية الحدّ من الأعباء غير اللازمة والتكاليف الإضافية للمعاملات الملقاة على عاتق الجهاز الأعلى للرقابة المعنيّ.

وجاء في تعقيب مكتب المدقق والمراجع العام لأوغندا، خلال زيارتنا، أنّ المكتب وجد نفسه يتعامل مع عديد أطر الإبلاغ المختلفة، وأنّ ذلك يستغرق وقتا طويلا.

[16] تقييم تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة، دراسة حالة قُطرية لجمهورية الدومينيك، 2015.

65. شدّدت مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالإنجليزية على فوائد إطار مشترك للإبلاغ :

'إنّ من شأن إطار إبلاغ مشترك، يورد على نحو مفصّل توقعات الإبلاغ ومتطلباته، أن يمثّل دون شكّ أداة ذات فائدة.'

66. ونجد صدى لهذا الموقف لدى عديد المستجوَبين في إطار المسوح التي أجرينا :

بالإمكان تحسين الإبلاغ من خلال اعتماد نسق وتوقيت مشتركيْن، بالتنسيق مع البعثات الخارجية، والتعويل على المهمات الرقابية المشتركة.

67. ينبغي تخصيص الوقت اللازم لتوضيح الطريقة التي يودّ الشركاء أن يعملوا بها سويّا والتي يقتضيها عملهم الجماعي، وكيف يمكنهم وضع أنظمة مشتركة تخفف العبء البيروقراطي عن الأجهزة العليا للرقابة، وكيفية اتخاذ القرار وإدارة النزاعات. من ناحية أخرى، يجب الاتفاق بشأن أطرِ رصدٍ وتعريفٍ واضح لشروط النجاح، إلى جانب استراتيجيات متفق بشأنها لمعالجة العجز عن تحقيق الأهداف.

68. وحيثما اعتمدت جهتان مانحتان أو أكثر أهدافا لنتيجة برامجها لدعم الإدارة المالية العامّة تُحيل إلى مخرجات يُنجزها الجهاز الأعلى للرقابة، فإنّه يجب أن تكون مؤشرات الأداء متّسقة مع كمّ الأهداف.

***التوصية** : على الجهات المانحة أن تبحث عن فرص لتناسق ترتيبات الإبلاغ، وذلك باعتماد إطار وجدول زمني مشتركيْن للإبلاغ، إلى جانب التكليف بمهمات رقابية وتقييمات مخاطر مشتركة.*

ضمان أن يكون لموظفي الجهة المانحة القُطريين معرفة وخبرة كافيتين عن الأجهزة العليا للرقابة

69. غالبا ما لا يكون لموظفي الجهة المانحة القُطريين المكلفين بقطاع الإدارة المالية العامّة والمساءلة معرفةٌ ضافية بالموضوع أو تجربةٌ فيه. وتُولي الجهات المانحة المختلفة الأولوية إلى معرفةٍ بالقطاعات المختلفة ومجموعات المهارات. من ذلك، على سبيل المثال، أنّ المكتب القُطري لجهة مانحة معيّنة قد يكون بمقدوره الاستفادة من خدمات مُقيم متخصّص في الإدارة المالية العامّة، في حين أنّ المسؤولية عن الإدارة المالية العامّة للمكتب القُطري لجهة مانحة أخرى قد تُوكل إلى متخصّص في مجال ذي علاقة (على غرار الاقتصاد).

70. ويمكن أن يؤثّر نقص الخبرة في تنسيق الدعم بأشكال مختلفة، منها :

- أن تتضمّن الشروط المرجعية لتقديم الدعم للأجهزة العليا للرقابة المالية، في عديد الأحيان، أهدافا وأنشطة لا تندرج في العادة في دائرة عمل الجهاز (كمكافحة الفساد، مثلا)،
- أن يكون موظفو الجهة المانحة ربّما غير عارفين على نحو كاف بمعايير الإنتوساي المتصلة باستقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية،
- أن تكون مؤشرات رصد الأداء والأهداف ربّما غير متّسقة وتنحو إلى التركيز على كمّ التقارير المقدّمة بدلا من جودة العمل المنجَز.

71. فضلا عن امتلاك معرفة وخبرة متخصّصتيْن، فإنّ تنفيذ مبادئ الممارسات المُثلى الواردة في التقرير قد يقتضي من الجهات المانحة تعزيز قدراتها الإدارية في البلد المعنيّ.

***التوصية** : على الجهات المانحة المقدّمة للدعم في قطاع الإدارة المالية العامّة ضمان أن يكون لموظفي مكتبها القُطري معرفة كافية بدور الهيئات الرئيسة، وتحديدا الجهاز الأعلى للرقابة وهيئة الرقابة البرلمانية.*

مذكّرتا إحاطة للجهات المانحة والأجهزة العليا للرقابة

72. تستند مذكّرتا الإحاطة اللتين نستعرضهما في الصفحات التالية إلى مبادئ الممارسات المُثلى التي حدّدنا في هذا التقرير. والغرض هو تقديم بيان موجز للممارسات المُثلى للجهات المانحة التي تقدّم الدعم والأجهزة العليا للرقابة التي تتلقّى الدّعم.

مذكّرة الإحاطة رقم 1 : ممارسات مُثلى للجهات المانحة

المساعدة على ضمان إشراك جهاز البلد في الحوار بشأن السياسات في المستوى القُطري
لمعظم البلدان التي تتلقّى المعونة الإنمائية مجموعة عمل أو لجنة تُعنى بقطاع الإدارة المالية العامّة (PFM) تضمّ موظفين سامين من وزارة المالية في البلد وغيرها من الهيئات المعنيّة (على غرار إدارة الضرائب وإدارة الصفقات العامة) وممثّلين عن مجتمع المانحين. وتوفّر هذه المجموعة أو اللجنة فضاء للحوار بشأن السياسات يُعنى بإصلاح الإدارة المالية. وجهاز البلد للرقابة المالية والمحاسبة مسؤول عن النهوض بالمساءلة وعن رقابة حسابات الحكومة. ويُعَدّ الجهاز الأعلى للرقابة منظمة هامة في معمارية الإدارة المالية العامّة في البلد. وعلى الجهات المانحة مناصرة إشراك الجهاز الأعلى للرقابة في الحوار القُطري والقطاعي بشأن إصلاح الإدارة المالية العامّة.

العمل مع جهاز البلد للرقابة العامة بُغية إنشاء مجموعة عمل تُعنى بالرقابة (أو المساءلة)
تتميّز بِنية الإدارة المالية العامّة بالاتساع الكبير لنطاقها، فهو يمتدّ من التنبّؤات الضريبية والتخطيط والميزنة إلى الإبلاغ المالي والمساءلة. وقد لا يحظى الجهاز الأعلى للرقابة بما يكفي من الاهتمام ضمن مجموعة عمل تُعنى بقطاع الإدارة المالية العامّة يتولّى رئاستها والحضورَ الغالبَ فيها مسؤولون من وزارة المالية في البلد. وعلى الجهات المانحة أن تعمل مع الجهاز الأعلى للرقابة وأبرز أعضاء البرلمان بُغية إنشاء مجموعة عمل للرقابة (أو المساءلة) للتركيز على الهيكلة المؤسسية للجهاز الأعلى للرقابة ومعاييره الفنية وترقية صورة لجنة الرقابة البرلمانية والرّفع من مستواها.

تخصيص ما يكفي من الوقت لفهم السياق القُطري والاقتصاد السياسي للبلد
يعمل كلّ جهاز أعلى للرقابة في سياق اجتماعي وسياسي فريد. ويجب أن تفهم الجهات المانحة هذا السياق، بما يميّزه من مسائل ثقافية واقتصاد سياسي وممارسات / تقاليد محلية. وعلى الجهات المانحة، عند نظرها إلى استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة، أن تقدّر الحيّز السياسي للإصلاح ومحفّزات التغيير والقوى الداعمة والمقاومة لشفافيةٍ ومساءلةٍ معزّزتيْن.

لقاءات منتظمة مع الجهات المعنية الرئيسة
على الجهات المانحة القيام بتواصل منتظم مع الجهات المعنية الرئيسة بُغية فهم النظرة إلى الجهاز الأعلى للرقابة واستكشاف سبل العمل المشترك للارتقاء باستقلالية الجهاز ومهنيّته. ويمكن إقامة اللقاءات مع الحكومة والبرلمان والمجتمع المدني وعالم الأعمال ومهنة المحاسبة وهيئات مكافحة الفساد.

مساعدة الجهاز الأعلى للرقابة في الحوار بشأن السياسات مع الحكومة
للجهات المانحة التي تقدّم الدعم للجهاز الأعلى للرقابة دور في إبراز مساهمة الجهاز في معايير معزّزة للإدارة المالية والمساءلة وفي مناصرة استقلاليةٍ كاملةٍ للجهاز. وتحتلّ هذه الجهات موقعا فريدا للتواصل مع الشخصيات السامية الحكومية والبرلمانية وقادة مجتمع الأعمال والمجتمع المدني ووسائل الإعلام للارتقاء بصورة الجهاز الأعلى للرقابة. ويمكن أن يستند الحوار إلى نتائج التقييمات المستقلة، على غرار تقييم "الإنفاق العام والمساءلة المالية" (PEFA) و"إطار قياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة" (SAI-PMF).

إعداد استراتيجية مشتركة لدعم الجهاز الأعلى للرقابة
على الجهات المانحة أن تستند إلى فهمها للسياق القُطري وموقع الجهاز الأعلى للرقابة لصياغة استراتيجيتها الذاتية بشأن ما يمكن لها فعله لتقديم المساعدة. ومن المسائل الجوهرية في هذا الصدد قدرات الجهاز الحالية : هل يحتاج الجهاز إلى

المساعدة وما هو حجم المساعدة التي بمقدور الجهاز استيعابُها، وهل تحتاج منظمات أخرى إلى الدعم أيضا، وما هي الجهة المانحة التي هي في الوضع الأمثل لتقديم الدعم ؟

ضمان أن يتمّ توجيه دعم تنمية القدرات إلى الاحتياجات المحدّدة في الخطة الاستراتيجية لتنمية الجهاز الأعلى للرقابة (أو وثيقة مماثلة)

ثمّة حاجة إلى فهم واضح لدى كافة الجهات لاحتياجات الجهاز التنموية وأولياته. وينبغي أن ينبثق تحديد برامج الدعم وتصميمها، سواء تعلّقت بتعزيز المنظمة أو تنمية قدراتها الفنية، عن الأهداف التنموية والأنشطة المتصلة بها الواردة في خطة تنمية استراتيجية محدّدة الآجال.

الحرص على إضفاء الصبغة الرسمية على ترتيبات تقديم الدعم وتقاسم الوثائق الرئيسة

ينبغي أن يندرج تقديم الدعم في اتفاقية رسمية تحدّد بوضوح المخرجات التي سيتمّ إنجازها والأنشطة التي سيتمّ تنفيذها لتحقيق ذلك. وقد تتّخذ مثل هذه الاتفاقية شكل مذكّرة تفاهم (تُستخدم غالبا لتقديم دعم ثنائي) أو قد تتّخذ شكلا آخر من قبيل وثيقة مشروع. ولضمان التنسيق في تصميم المشروعات، ينبغي تقاسم المذكّرة أو الوثيقة مع كافة الجهات المانحة العاملة في مجال الإدارة المالية العامّة.

ضمان أن يكون الدعم المقدّم إلى الجهاز الأعلى للرقابة متكاملا وأن لا يكون هناك تراكب

حيثما يقدّم الدعمَ للجهاز الأعلى للرقابة أكثرُ من جهة واحدة، ينبغي إيلاء الأولوية لاجتناب التراكب بين أشكال الدعم المختلفة، سواء كان ذلك خلال مرحلة التخطيط أو التنفيذ. وهذا يعني أن تتكامل مشروعات الدعم. وعلى الجهات المانحة أن تجتنب اتّباع أجندتها الخاصة.

وضع ترتيبات وآجال مشتركة (أو متكاملة) للمراجعة والإبلاغ

على الجهات المانحة أن تعيَ أنّ الامتثال إلى متطلبات حسابات المشروع والإبلاغ بشأنها ومهمّات التقييم يمكن أن تترتّب عنها تكاليف معاملات هامة بالنسبة إلى الجهاز. ووفقا للتعهّدات المتصلة بفعالية المعونة، يتعيّن على الجهات المانحة أن تبحث عن فرص تناسق ترتيبات إبلاغ باعتماد إطار وجدول زمني مشتركيْن وتكليف بمهمات رقابية وتقييمات للمخاطر مشتركة.

تحويل التمويل إلى الجهاز الأعلى للرقابة مباشرة لتعزيز مبدأ الاستقلالية

ينبغي على الجهات المانحة، حيثما أمكن، أن توفّر الدعم إلى الجهاز الأعلى للرقابة مباشرة. وإذا كان نقص الاستقلالية يحول دون ذلك ولزم تحويل التمويل إلى وزارة المالية، ينبغي على الجهات المانحة أن تجعل الدعم مشروطا بتحويله إلى الجهاز مباشرة، مع رصد تمويل الجهاز من قبل الحكومة لضمان أن لا تنوب المعونة الإنمائية عن التمويل المنتظم.

مذكّرة الإحاطة رقم 2 : ممارسات مُثلى للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

إنشاء مجموعة عمل تُعنى بالرقابة (أو المساءلة)
في الغالب، لا يحظى الجهاز الأعلى للرقابة بما يكفي من الاهتمام ضمن مجموعة عمل تُعنى بقطاع الإدارة المالية العامّة يتولّى رئاستها والحضورَ الغالبَ فيها مسؤولون من وزارة المالية في البلد. وعلى الجهاز الأعلى للرقابة أن يعمل مع الجهات المانحة وأبرز أعضاء البرلمان بُغية إنشاء مجموعة عمل للرقابة (أو المساءلة) للتركيز على الهيكلة المؤسسية للجهاز الأعلى للرقابة ومعاييره الفنية وترقية صورة لجنة الرقابة البرلمانية والرّفع من مستواها.

تطوير علاقة قويّة ووطيدة مع شريك التنمية الاستراتيجي أو شركاء التنمية الاستراتيجيين
ينبغي أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة في ريادة عملية تحديد صنف الدعم الذي يحتاجه وأيّ من الجهات المانحة تُعَدّ في الموقع الأنسب لتقديمه. وفي هذا المجال، فإنّ التزاما قويّا من قبَل المدقق والمراجع العام (أو رئيس الجهاز) والإدارة العليا للجهاز أمر أساسي. من ناحية أخرى، فإنّ اتّصالَ الدعم مسألة لا غنى عنها. وتوجد مزايا هامّة في تطوير علاقة مستدامة بمرور الزمن مع جهة مانحة رائدة.

ضمان أن تكون هناك جهة اتصال وحيدة للإشراف على تقديم الدعم
ينبغي أن تكون هناك جهة اتصال وحيدة (دائرة / وحدة) داخل الجهاز الأعلى للرقابة لتنسيق وإدارة كافة أشكال الدعم. ويجب أن تكون هذه الدائرة أو الوحدة "جهة الاتصال الأولى" لشركاء التنمية وأن تكون هي الرائدة في ما يتعلق بضمان أن يكون الدعم متطابقا على نحو مناسب مع الأهداف الاستراتيجية لتنمية الجهاز.

الحفاظ على خطة تنمية استراتيجية محدّثة تستند إليها أنشطة الدعم
يجب أن يقوم الجهاز الأعلى للرقابة بإجراء 'تحليل ضاف للاحتياجات' يقارن الأداء الراهن مع الممارسات الدولية المتعارَفة باعتماد أداة تقييم (على غرار "إطار قياس أداء الأجهزة" (SAI-Performance Measurement Framework (SAI PMF)). ومن شأن نتائج هذا التقييم أن تفضيَ إلى تعريف منسّق للمجالات المحتاجة إلى الدعم والأنشطة المناسبة أكثر من غيرها لتحقيق التحسين المنشود.

الحفاظ على مسح ضاف لمشروعات الدعم
يمكن أن يتيسّر تنسيق الدعم إلى حدّ كبير إذا تهيّأ للجهات المانحة فهمُ مجموعِ الدعم المقدّم (ماضيا وحاضرا) للجهاز الأعلى للرقابة. وبالإمكان تحقيق ذلك إذا احتفظ الجهاز بمسح ضاف ومُحدّث للمشروعات يُبرز الجهات المانحة المقدّمة للدعم والأهداف والأنشطة وكيف أنّ الدعم مترابط مع أهداف الجهاز التنموية.

ضمان إضفاء الصبغة الرسمية على ترتيبات تقديم الدعم وتقاسم الوثائق الرئيسة
ينبغي أن تُنظَّمَ تقديمَ الدعم اتفاقيةٌ رسميةٌ تحدّد بوضوح المخرجات التي سيتمّ إنجازها والأنشطة التي سيتمّ تنفيذها لتحقيق ذلك. وقد تتّخذ مثل هذه الاتفاقية شكل مذكّرة تفاهم (تُستخدم غالبا لتقديم دعم ثنائي) أو قد تتّخذ شكلا آخر من قبيل وثيقة مشروع.

الملحق رقم 1 : منهجية المراجعة

النشاط	الوصف التفصيلي
مراجعة وثائق لتبيُّن الممارسات المُثلى في مجال تنسيق الدعم وتحدياته	راجعنا الوثائق التالية : • 'Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions', OECD (2011) 'الممارسات المُثلى في مجال دعم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة'، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2011) • Global SAI Stocktaking Report, IDI, (2014) تقرير التقييم العالمي للجهاز الأعلى للرقابة، مبادرة الإنتوساي للتنمية (2014) • Synthesis of Evaluations of SAI Capacity Development Programs, INTOSAI-Donor Cooperation (2014) ملخّص تقييمات برامج الأجهزة العليا للرقابة في مجال تنمية القدرات، تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة (2014) • Good Practice Examples in the Capacity Building of Supreme Audit Institutions, EUROSAI (2014) أمثلة عن الممارسات المُثلى في تنمية قدرات الأجهزة العليا للرقابة، أوروساي (2014) • Evaluation of the INTOSAI-Donor Cooperation (2015) تقييم تعاون الإنتوساي مع الجهات المانحة (2015) • 'Making SAIs Count: Suggestions for DFID Country Offices', UK National Audit Office (2015). 'جعلُ الأجهزة العليا للرقابة تُحتسب : مقترحات مقدّمة إلى المكاتب القُطرية لوزارة التنمية الدولية'، المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة (2015)
مقابلات منظّمة مع 10 أجهزة عليا للرقابة في البلدان النامية	تمّ إجراء هذه المقابلات على هامش حدَثين مُبرمجيْن، هما الدورة التدريبية التي أقامتها في بريتوريا مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالإنجليزية حول "إطار قياس أداء الأجهزة" (SAI-PMF)، و"ملتقى الأمم المتحدة / الإنتوساي" في فيينا. وتمّ اختيار الأجهزة العليا للرقابة من بين الحضور وإخطارها بذلك مسبقا. وكانت الأجهزة المنتقاة إمّا تتلقّى الدعم راهنا أو هي تلقّت الدعم خلال السنتين الماضيتين (وفق ما تؤكّده قاعدة بيانات "مبادرة الإنتوساي للتنمية" (IDI) في مجال تنمية القدرات).
استبيان موجّه لأجهزة عليا للرقابة في البلدان النامية	تمّ اختيار البلدان عقب إجراء المقابلات المنظّمة. وكما هو الشأن بالنسبة إلى المقابلات، كانت الأجهزة المنتقاة إمّا تتلقّى الدعم راهنا أو هي تلقّت الدعم خلال السنتين الماضيتين. وتمّ اختيار الأجهزة من كافة أقاليم الإنتوساي السبعة.
زيارات ميدانية لجهازين من بلدين من البلدان النامية	تمّ اختيار الجهازين بُغية إبراز الممارسات المُثلى التي تنتهجها الأجهزة العليا للرقابة التي تتلقّى دعما متعدّدا عبر الزمن من قبَل جهات مانحة مختلفة.
استبيان لمقدّمي الدعم الثنائي – أجهزة أخرى	أجرينا تشاورا مع ثلاثة أجهزة عليا للرقابة من البلدان المتقدّمة (هي فرنسا والنرويج وهولندا) لها مسيرة راسخة في تقديم الدعم في مجال تنمية القدرات، إضافة إلى مدير التنمية الدولية السابق لدى المكتب الوطني للرقابة بالمملكة المتحدة.
استبيان لجهات مانحة تقدّم الدعم لأجهزة عليا للرقابة	تواصلنا مع تسع جهات مانحة على نحو منفرد في المستوى القُطري (قامت بتيسيره جهات اتصال لدى "تعاون الإنتوساي" مع المقرّات الرسمية للجهات المانحة) وتمّ التركيز على الجهات المانحة التي تقوم بدعم نشيط للأجهزة العليا للرقابة في البلدان المشمولة بهذه المراجعة.
استبيان لمقدّمي خدمات من القطاع الخاص	أجرينا تشاورا مع عدّة شركات خدمات من القطاع الخاص قدّمت مساعدة فنية لمشروعات أجهزة عليا للرقابة في مجال تنمية القدرات.

استبيان لهيئات إقليمية للإنتوساي	أجرينا تشاورا مع مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالإنجليزية (AFROSAI-E) ومجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية – أفروساي الناطقة بالفرنسية (CREFIAF) ومجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بدول الباسيفيك (PASAI) باعتبارها هيئات إقليمية أو دون إقليمية للإنتوساي منخرطة في تقديم الدعم في مجال تنمية القدرات.
مراجعة معلومات مجمّعة في إطار "المسح العالمي 2017"	قمنا بفحص تحليل المعلومات المقدّمة من قبل أجهزة عليا للرقابة في إجابتها عن أسئلة تتعلق بفعالية التنسيق والدعم في مجال تنمية القدرات.