ورقة عن
دليل حول العمليات الرقابية التعاونية معيار رقم (5800)

مقدمة

توسع التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في السنوات الأخيرة بشكل ملحوظ، ويعود الفضل الأكبر لذلك للجهود المبذولة من قبل الإنتوساي من خلال مؤتمراتها ولجانها الدائمة ومجموعات العمل لديها والاجتماعات والندوات، إضافة إلى الدعم المقدم من مبادرة الإنتوساي للتنمية التي نشطت مؤخرا ، كما جاء هذا التعاون في حالات كثيرة نتيجة للمبادرات الثنائية والإقليمية التي وضعت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على محك التجربة العملية في تطبيق شعار الإنتوساي الذي ينصّ على أن تبادل الخبرات يعود بالفائدة على الجميع .

الغرض من الدليل

يُعنى هذا الدليل بتزويد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بأداة تساعدها في التحضير للعمليات الرقابية الثنائية والمتعددة الأطراف وتنفيذها ومتابعتها ،وأثناء التخطيط المشترك لمثل هذا النوع من الرقابات يعمل هذا الدليل على تنبيه جميع المشاركين إلى القضايا البارزة التي يجب توضيحها والموافقة عليها كشرط مسبق لإنجاح العملية الرقابية .

أنواع العمليات الرقابية التعاونية :

1 - **مهمة الرقابة المتوازية / المتزامنة :** عندما يُتخذ قرار بتنفيذ رقابات متشابهة، يمكن حينها أن يتم التشارك بمنهجية وسلوكية الرقابة، حيث يتم إجراء الرقابة بنفس الوقت تقريبا من قبل اثنين أو أكثر من الهيئات الرقابية المستقلة ولكن من قبل فريق رقابي منفصل من كل هيئة، ويقوم كل فريق بإعداد تقرير خاص به، ويرفعه إلى الهيئة الإدارية التي يتبع لها، بحيث يغطي تقريره المسائل المنوطة في ولايته فقط .

2 - **مهمة الرقابة المنسقة :** تعتبر عملية الرقابة المالية منسقة إما حين تكون رقابة مشتركة ذات تقارير رقابية منفصلة ترفعها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إلى الأجهزة الإدارية لديها أو رقابة متوازية ذات تقرير رقابي واحد تلحق به تقارير وطنية منفصلة .

3 - **مهمة الرقابة المشتركة :** يتم فيها مشاركة القرارات الأساسية ،وتُجرى العملية الرقابية من قبل فريق رقابي واحد يتألف من عدد من المراقبين الذين ينتمون إلى اثنين أو أكثر من الهيئات الرقابية المستقلة، حيث عادة ما يعدّ الفريق الرقابي تقريرا مشتركا واحدا لتقديمه إلى كل من الأجهزة الإدارية المعنية .

وترى لجنة المعايير المهنية أن أنواع العمليات الرقابية التعاونية يمكن أن تتفرع الى نوعين فقط مهمة رقابة متوازية ومهمة رقابة مشتركة)

اللجان

حسب نوع الرقابة التعاونية المقررة فإنه بإمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المشاركة فيها أن تكون اللجان التالية :

- **لجنة التنسيق :** وهي هيئة تعُنى بالعمل التنسيقي التعاوني في ظل ممارسة رقابية تنسيقية أو متوازية، ويتبادل أعضاء اللجنة وجهات النظر حول العمليات الرقابية ويتفقون على النهج الذي ينبغي اعتماده، ويتبادلون المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات مع صناع القرار في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المشاركة .

وكخيار آخر فإنه من الجائز أن تختار الأجهزة العليا للرقابة المالية , المحاسبة جهازا من بينها ليكون الجهاز المنسق والجهاز المسؤول عن تنفيذ البرنامج الرقابي مثل تحديد المعالم والجدول الزم)

• **اللجنة التوجيهي :** وهي هيئة تقوم برص د وتوجيه نشاطات الفريق الرقابي أثناء تنفيذ عملية رقابية مشتركة، وتقوم باتخاذ جميع القرارات المتعلقة بالرقابة التعاونية التي ليس من صلاحيات حتى رؤساء الفريق الرقابي اتخاذه .

أنواع التقارير :

• **التقرير المشترك رقابة مشترك :** تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المشاركة بصياغة تقرير مشترك يتضمن النتائج والاستنتاجات والتوصيات التي تم التوصل إليها أثناء العملية الرقابية والتي توضع في متناول أيادي الهيئات الإدارية والمؤسسات الوطنية، ويمكن لهذا التقرير أن يتم تحريره بلغة واحدة أو بلغات متعدد .

• **التقرير المشترك رقابة منسق :** تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المشاركة بصياغة تقرير مشترل — يرتكز على التقارير الوطنية، إن أمكن، بحيث يتضمن بعضا من أو جميع النتائج والاستنتاجات والتوصيات التي تم التوصل إليها بشكل مشـ رك من قبل الأجهزة العليا للرقابة ،ويوضع التقرير المشترك في متناول أيادي الهيئات البرلمانية أو الإدارية المعنية، وإن أمكن ووفقا للإطار القانوني يُتاح أيضا أمام جميع الشركاء وأصحاب المصلحة الآخرين ، ويمكن لهذا التقرير أن يتم تحريره بلغة واحدة أو بلغات متعا د .

• **التقرير الرقابي الوطني رقابة منسقة / متزامنة أو متواز) ** تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المشاركة بصياغة تقارير وطنية منفصلة، وتقوم بتضمين النتائج والاستنتاجات والتوصيات التي توصلت إليها أثناء العملية الرقابية الوطنية، بشكل تكميلي إن أ، كن، في نتائج رقابات لأجهزة رقابية عليا أخرى مشاركة، وقد يكون لتلك التقارير هياكل متطابقة أو تكون متشابهة جزئيا فقط، وتوضع في متناول أيادي الهيئات الوطني .

اعتبارات العملية الرقابية

- **الهدف من التعاون الرقابي**

يؤكد إعلان ليما على أن التبادل الدولي للمعلومات والخبرات هو وسيلة فعالة لمساعدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على إنجاز مهامه .

ويشتمل هذا على تبادل الدروس المكتسبة وتدريب المراقبين وتقديم النصح حول الأساليب الرقابية، وبينما أنه من الضروري إيلا ء اهتمام بأطر العمل القانونية والاقتصادية المختلفة لكل دولة، فمن الممكن لكل جهاز أعلى للرقابة المالية والمحاسبة الاستفادة من الخبرة المكتسبة من الآخرين كأساس من أجل استخلاص النتائج حول عمليات التحسين المحتملة في الدولة التابع لها والترتيبات الأفضل لممارسة الأعمال الرقابية في الوظائف الرقابية الخاصة ب .

- **القرار بشأن التعاون في العمليات الرقابية**

لا يُعتبر التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هدرا للوقت وإنما هو حاجة ضرورية لاستمرار فعاليتها باعتبارها تعزز إجراء المقارنة وتطوير أفضل الممارسات في جميع الأجهزة المشاركة، فهو يخدم تطوير وتعزيز المعرفة المهنية العامة لمراقبي القطاع العام، ولطالما جاء ذكر مسألة تبادل الدروس المكتسبة والمعرفة والمنهجية في المجالات التي تهتم بها الأجهزة العليا للرقابة على أنها دوافع مهمة، حيث تأمل الأجهزة الر قابية مراجعة ممارساتها الجارية ومقارنتها مع المـ ارسات والمعايير الدولية الجيد .

- **اختيار الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من أجل العملية الرقابية**

غالبا ما تتأثر عملية اختيار المشاركين المناسبين بموضوع الرقابة بشكل مباشر :

- في حال إجراء عمليات رقابية في مجال البيئة وصناديق التمويل البيئي فإنه يتم اختيار المشاركين من تلك الدول التي تنتمي إلى منطقة جغرافية معينة مثل الدول المجاورة لبحيرة أو بحر، أو غابة أو حدائق وطنية (أو الدول الأطراف في اتفاقية معينة .
- عندما يتعلق الأمر بالرقابة المالية على بعض المنشآت كالجسور والطرق السريعة فإن الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التابعة لتلك الدول التي تتم فيها عملية الإنشاء سوف تشارك في الرقابة المالية .
- بالنسبة للرقابة المالية المتعلقة بالصفقات التجارية الخارجية لبعض البضائع / الخدمات والمتعلقة بالرسوم والضرائب الجمركية ذات الصلة فإنها تُجرى بالتعاون مع الأجهزة الرقابية التابعة لتلك الدول التي يكون لمثل هذه الصفقات أو العائدات أهمية بالغة عنده .

- **اختيار النوع المناسب للرقابة المالية**

إن التعاون الرقابي بين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ليس بالأمر الجديد وإنما هو متأصل ومستمر وفي تزايد دائم كما أنه قد يتخذ أشكالا مختلفة وشديدة التنوع .

وعادة ما يتم التمييز بين :

- الاستشارة : تنحصر بتبادل المعلومات .
- الدعم المتبادل : تعتمد الرقابة على نتائج العمليات الرقابية التي أعدها جهاز رقابي أعلى آخر دون تكرارها؛
- التوافق : عمليات رقابية ذات منهجيات ونهج رقابية مشتركة أو متشابهة .
- الرقابة المشتركة : يتكون الفريق الرقابي من مراقبين أفراد تابعين لعدد من الأجهزة الرقابية، ويجدر بالذكر أنه يوجد في بعض البلدان عوائق قانونية تمنع من إجراء العمليات الرقابية المشتركة وذلك لعدم وجود سلطة قانونية تعُنى بالقيام بالأعمال الرقابية خارج حدود الدول .

- **السرية**

لابد أن يشتمل التعاون مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التابعة لدول أخرى على تبادل المعلومات، يكون الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة هو المسؤول عن ضمان التعامل بسرية خاصة مع الوثائق والمعلومات الواردة والامتثال لأحكام معينة تتعلق بالسرية

- **الاتفاق الرسمي بشأن التعاون الرقابي**

بناء على طريقة أو نوع التعاون الرقابي اللذين يتم اختيارهما فإنه يوجد هناك تنوع كبير في المسائل المفتوحة التي يجب أن يتم الوصول إلى اتفاق رسمي قد يكون مُلزِما ويكمن الغرض من ذلك في منع حدوث أية تأجيلات في إجراء العمل الرقابي .

تسلسل خطوات العمل الرقابي

حالما تُتوّج الخطوات الأولى بتوقيع الاتفاق الرقابي الرسمي تأتي الخطوة التالية المتمثلة في وضع الإجراءات المرسومة موضع التنفيذ ،ويعتبر التواصل الكامل بين جميع المشاركين عنصرا حيويا من أجل نجاح أية رقابة تعاونية .

- **التحضير للرقابة**

الجداول التالية توضح طريقة التحضير للرقابة مقارنة بأنواع الرقابة المتوازية والمشتركة

اولاً الفريق الرقا الفرق الرقابية

الرقابة المتوازية	الرقابة المشتركة
اختيار أعضاء الفرق الوطنية لعملية الرقا . تعيين رؤساء الفريق الوطني المسؤو . تبادل المعلومات حول الفرق الرقابية بين الأجهزة الرقابية العليا المشارك . اجتماع تنسيق مشترك للأشخاص المسؤولين عن الفرق الرقابي . تشكيل لجنة تنسي .	اختيار الأعضاء ذوي الصلة من الأجهزة الرقابية الـ يا المشاركة مستوى رابع أو أعلى . تعيين رئيس الفريق المسؤول مستوى ثالث أو أعلى . إعفاء الأعضاء / المراقبين الذين تم اختيارهم لتنفيذ الرقابة المشتركة من أداء أية مهام أخرى . إجراء تبادل المعلومات الأول بين أعضاء الفريق الرقا . اجتماع تحضيري مشترك للفريق الرقا . تشكيل لجنة توجيهية

ثاني : الهيئات القيادية وصانع القرار

الرقابة المتوازية	الرقابة المشتركة
ستكون رئاسة الفرق الرقابية الوطنية من مسؤولية الأجهزة الرقابية العليا الوطني . اتخاذ القرارات المتعلقة بالرقابة الوطنية سيكون من مسؤولية الأجهزة الرقابية العليا الوطني . سيتم تنسيق العلميات الرقابية من قبل هيئة مشتركة لجنة التنسي . عندما يحتاج الأمر إلى اتخاذ قرارات متعلقة بقضايا فردية بشكل مشترك سيتم اتخاذها عندئذ من قبل صناع القرار في الأجهزة الرقابية العليا الوطنية ذات الصل إن لزم الأم .	سوف يتم تعيين رئيس رؤسا) الفريق الرقابي بشكل مشترك من قبل جميع الأجهزة الرقابية العليا المشارك . سيتم اتخاذ القرارات المتعلقة بالرقا - والتي يشملها نطاق الصلاحيات الممنوح - من قبل رئيس رؤسا) الفريق الرقا . سيتم توجيه العملية الرقابية من قبل هيئة مشتركة اللجنة التوجيهي . إن القرارات المتعلقة بالرقابة والتي تقع خارج نطاق الصلاحيات الممنوحة لرئيس رؤسا) العملية الرقابية سوف يتم اتخاذها من قبل لجنة توجيهية تضمّ ممثلين عن جميع الأجهزة الرقابية العليا المشارك .

الـ : ملامح خطة الرقا بما فيها الجدول الزم)

الرقابة المتوازية	الرقابة المشتركة
ملامح خطة الرقابة الوطنية ذات محتويات قابلة للمقارنة، ربما على أساس نم ذج مشترل . الانحرافات / التعديلات جائزة بما يتوافق مع الإطار القانوني الوطني ذي الصل . تحتاج ملامح خطة الرقابة أن تتم الموافقة عليها من قبل صناع القرار المرخص لهم بذلك والتابعين للجهاز الرقابي الأعلى الوطني المع .	ملامح موحدة لخطة الرقا . مراعاة الأطر القانونية الوطنية التي تدير عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المشارك . موافقة جميع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المشارك .

رابع : الجدول الزمني / خطة العمل

الرقابة المتوازية	الرقابة المشتركة
إطار عمل لجدول زمني ذي أهداف أساسية مشتركة مثل تاريخ بدء وإنهاء العمليات الرقابية الوطنية وإعداد تقارير حول نتائجها، وما إلى ذلك . جدول زمني عام ذو زمن احتياطي ضخ . الإقرار بالجدول الزمني من قبل جميع الأجهزة الرقابية العليا المشاركة . جداول زمنية للعمليات الرقابية الوطنية تكون شاملة للأهداف المذكورة أعلا .	جدول زمني تفصيلي مع الأخذ بالحسبان للمراحل اللاحقة للرقابة المشتركة . تخصيص وقت لمراحل الرقابة المتنوعة وخصوصا للعمل التنسيقي الضروري داخل الأجهزة الرقابية العليا المشاركة . موافقة جميع الأجهزة الرقابية العليا المشاركة. اللجنة التوجيهية .

- تنفيذ العملية الرقابية

عند إجراء العمليات الرقابية المشاركة تتجلى مجموعة من الخصائص المميزة جراء التعاون والتنسيق بين الأجهزة الرقابية العليا المشتركة، وتتبع الرقابة المشتركة أو مجموعة الرقابات الوطنية التسلسل الاعتيادي للخطوات الرقابية وفي حالة الرقابة المشتركة يقوم رئيس (رؤسا) العملية الرقابية أو اللجنة التوجيهية مقام الجهاز الرقابي الفردي في العمل كهيئة توجيهية إدارية وصانعة للقرا .

رصد الامتثال للجدول الزمني وسير تقدم العملية الرقابية

الرقابة المتوازية	الرقابة المشتركة
توجيه الرقابات الوطنية هو مسؤولية كل جهاز رقابي أعلى مشارك . لزوم إبلاغ جميع المشاركين بشأن أي انحرافات كبيرة عن الجدول الزمني في سياق العمليات الرقابية الوطنية . تعديل الجدول الزمني بعد التنسيق بين الأجهزة الرقابية العليا المشاركة لجنة تنسيق، عند الاقتضاء.	توجيه الرقابة المشتركة هي مسؤولية رئيس (رؤسا) العملية الرقابية / اللجنة التوجيهية . يتدخل الجهاز الرقابي الأعلى الوطني فقط عند الضرورة وبناء على طلب من اللجنة التوجيهية . تعديل الجدول الزمني من قبل اللجنة التوجيهية .

تبادل النتائج

الرقابة المتوازية	الرقابة المشتركة
تبادل نتائج الرقابات الوطنية، كذلك النتائج المؤقتة حسب المقتضيات . مواءمة النتائج بين الأجهزة الرقابية العليا المشاركة .	تبادل المعلومات حول نتائج جمع الأدلة الرقابية الوطنية ذات الصلة . الاتفاق حول نتائج الرقابة بعد الانتهاء من جمع الأدلة الرقابية .

3 - إعداد التقارير حول العمليا الرقابية

إن شكل الرقابة التي تم اختيارها لديه تأثير كبير في تحديد الطبيعة والمحتوى والنطاق المشمول والجهات المخاطبة المحتملة الخاصة لتقرير المشترك حول رقابة يتم تنفيذها من قبل جهازين رقابيين أعليين أو أك . ولهذا فقد يتخذ إعداد التقارير شكل وثائق وطنية أو وثيقة تمت صياغتها بصورة مشترك .

تقرير رقابي وطني (تقارير رقابية وطنية)	تقرير مشترك
تقارير وطنية ذات هياكل متشابه . انحرافات محتملة ناجمة عن ملامح / نتائج العمليات الرقابية الوطني . تصدر النتائج والاستنتاجات والتوصيات تحت المسؤولية المستقلة لكل جهاز رقابي أعلى وطني . عند الاقتضاء يمكن إصدار ملخص مشترك للتقارير الوطنية مثلاً باعتباره أحد عناصر التقارير الوطني . توُجه التقارير إلى الهيئات الوطنية كالبرلمان والحكومة وغيره .	تقرير واحد . تصدر النتائج والاستنتاجات والتوصيات تحت المسؤولية المشتركة لجميع الأجهزة الرقابية العليا المشاركة . توُجه التقارير إلى الهيئات الوطنية كالبرلمان والحكومة وغيره). وإن لزم الأمر توُجه أيضا إلى المنظمات الدولية التي لديها مسؤوليات في المجال الخاضع للرقا . .

تقييم ومتابعة التعاون الرقابي

يتعين على الأجهزة العليا للرقابة أن تقوم بنفسها بتقييم ما إذا كانت ا عملية الرقابية قد تكللت بالنجا .

– مراجعة رقابة تم إنجازها

عند إجراء أي تقييم يتم أولا التأكد من تنفيذ الخطوات المتتالية للعملية الرقابية وعلى وجه الخصوص الامتثال لجدول الأعمال، وإنجاز الأهداف الرقابية المعدّة مسبقا، والدرجة التي تعكس من خلالها النتائج الرقابية التوجهات الرقابية، والإجراء المتخّذ من قبل الهيئات الخاضعة للرقابة كاستجابة للتوصيات الرقابية، ويُمُكن إجراء هذا الشكل من التقييم أيضا في حالة ا عمليات الرقابية الوطنية المحض .

- التقييم اللاحق للتعاون الرقابي

لذا يُنُصح بإجراء عمليات التقييم اللاحق على جودة التعاون الرقابي .

- استمرار التعاون الرقابي

تُنصح الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في نهاية التقييم اللاحق أن تفكر فيما إذا كان من شأن التعاون المستمر في المجال ا اضع للرقابة أن يقدم قيمة مضافة، ويستند تقييم هذه ا سألة على نتيجة العملية الرقابي .

انتهى ،،،،

إعداد

عادل بن سالم باربود

إبراهيم بن محـــمد الجعفري