

معايير دولية

المعايير الدولية حول الرقابة المالية في القطاع الأمني



DCAF

مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

معايير دولية

المعايير الدولية حول الرقابة المالية في القطاع الأمني



DCAF

مركز لتطوير
القطاع الأمني
وسيادة القانون

نبذة عن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

يدعم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) الحكم الرشيد وإصلاح القطاع الأمني، ويجري المركز أبحاثاً حول الممارسات الجيدة، ويشجع على وضع المعايير الملائمة على الصعيدين القومي والدولي، ويقدم توصيات تتعلق بالسياسات، كما يقدم أيضاً النصح والمشورة وبرامج المساعدة داخل البلاد، ولمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) شركاء منهم الحكومات والمجالس البرلمانية والمجتمع المدني والمنظمات الدولية وأجهزة الأمن مثل: الشرطة والسلطة القضائية وهيئات المخابرات وأجهزة أمن الحدود والقوات المسلحة.

الناشر

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

Chemin Eugène-Rigot 2E
P.O. Box 1360
1202 Geneva
Switzerland

هاتف: ٠٠ ٩٤ ٧٣٠ ٢٢) ٤١+

فاكس: ٠٥ ٩٤ ٧٣٠ ٢٢) ٤١+

www.dcaf.ch

جميع الحقوق محفوظة لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، ٢٠١٥

حقوق النشر للنصوص الأصلية التي أعيد نشرها تبقى مع الناشرين الأصليين:

صندوق النقد الدولي، ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية، دليل تدريبي حول الشفافية المالية (٢٠٠٧)

أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٢) © OECD

معيار الإنتوساي رقم ١: إعلان ليمّا حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية (١٩٧٧) © INTOSAI

معيار الإنتوساي رقم ١٠: إعلان مكسيكو بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (١٩٧٧) © INTOSAI

معيار الإنتوساي رقم ٢٠: مبادئ الشفافية والمساءلة (٢٠١٠) © INTOSAI

معيار الإنتوساي رقم ٣٠: أخلاقيات المهنة والمعايير الرقابية (١٩٩٨) © INTOSAI

رقم الإيداع الدولي: ٣-٣٣٧-٩٢٢٢٢-٩٢-٩٧٨

هيئة التحرير

انتصار أبوخلف
لينا أندرسون
ريغيولا كوفمان
أرنولد ثيوتهولد
نيكولا ماسون
خرمان ريبس سواريز
جين رايس
زولتان فنسل

مساعد الترجمة

ياسين نور الدين السيد
محمود السيد سليم

تحرير اللغة الإنجليزية

جين رايس
انتصار أبوخلف
فيليكس توسا

طباعة نصوص

أحمد عطا

التصميم والإخراج الفني

وائل دويك

صورة الغلاف: © Getty Images International

شكر وتقدير:

يود مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ان يتقدم بالشكر لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق النقد الدولي ومنظمة الإنتوساي لمنح الحقوق لترجمة وإعادة إنتاج مواد هذه النشرة.

ملاحظة:

تم إصدار هذه النشرة بمساعدة من الاتحاد الأوروبي (EU)، يتحمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وحده المسؤولية عن محتوى هذه النشرة، ولا يمكن أن يفسر هذا المحتوى على أنه يعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي في أي حال من الأحوال.



المحتويات

٤	مقدمة إلى رزمة الأدوات
٤	من تستهدف هذه الرزمة؟
٤	علامَ تحتوي هذه الرزمة؟
٤	ما الغاية من هذه الرزمة؟
٥	لماذا يُعدّ امتلاك إطار قانوني قوي للقطاع الأمني مهماً؟
٦	مقدمة
٦	ما هي الرقابة المالية في القطاع الأمني؟
٦	لماذا تُعتبر المعايير الدولية الناظمة للرقابة المالية في القطاع الأمني مهمة؟
٧	ما الهدف من هذه الرزمة؟
٧	علامَ تشتمل هذه الرزمة؟
٧	من تستهدف هذه الرزمة؟
٨	تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني
٨	معايير دولية
٨	صندوق النقد الدولي ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة (٢٠٠٧)
١٣	أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٢)
١٨	معياري الإنتوساي رقم ١ إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية (١٩٧٧)
٢٣	معياري الإنتوساي رقم ١٠ إعلان مكسيكو بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (٢٠٠٧)
٢٦	معياري الإنتوساي رقم ٢٠ مبادئ الشفافية والمساءلة (٢٠١٠)
٣٠	معياري الإنتوساي رقم ٣٠ أخلاقيات المهنة والمعايير الرقابية (١٩٩٨)

مقدمة إلى رزمة الأدوات

علام تحتوي هذه الرزمة؟

تحتوي هذه الرزمة المعدة بلغتين على مجموعة من الكتيبات باللغتين الإنجليزية والعربية التي تقدم مبادئ ومعايير وكتبا إرشادية وأمثلة عملية لنماذج قوانين خاصة بتشريعات القطاع الأمني من مناطق متعددة.

وقد تم نشر بعض هذه الاجزاء في حين مازال البعض الاخر قيد الانجاز:

- تشريعات الشرطة
- تشريعات الإستخبارات
- تشريعات العدالة العسكرية
- اتفاقيات مركز القوات.
- الرقابة المالية

وسيتم إضافة سلسلة جديدة عند الحاجة، كما سيتم زيادة السلسلة الحالية من خلال إضافة كتيبات جديدة حسب احتياجات المنطقة العربية.

وللإطلاع على أحدث الإصدارات في هذا الشأن يرجى زيارة هذا الموقع الإلكتروني:

www.dcaf.ch/Publications

ما الغرض من هذه الرزمة؟

تهدف هذه الرزمة إلى تقديم المساعدة إلى المشرعين بالمنطقة العربية استجابة لتطلعات المواطنين، حيث يطالب المواطنون العرب بتوفير خدمة مهنية من جانب قوات الشرطة والأمن، التي ينبغي عليها أن يتسم عملها بالفاعلية والكفاءة والاستجابة لاحتياجات المواطنين، كما يريد المواطنون أن تمتلك أجهزة الشرطة والأمن وأفرادهم للقانون وللمعايير حقوق الإنسان، وتكون مسؤولة عن أوائها وسلوكها، ولذلك تعمل رزمة الأدوات هذه على ترسيخ المعايير الدولية في تشريعات القطاع الأمني كالرقابة الديمقراطية والحكم الرشيد والشفافية.

وعلاوة على ما تقدم تستعرض هذه الرزمة، بنسختها العربية و الإنجليزية، القواعد الدولية جنبا الى جنب مع أمثلة على تشريعات من خارج المنطقة العربية باللغتين العربية والإنجليزية، وهو ما يتيح الفرصة للمقارنة بين التجارب والممارسات المختلفة.

تعد مهمة سن قوانين القطاع الأمني مهمة صعبة ومعقدة، ولذلك يميل الكثير من المشرعين إلى محاكاة قوانين الدول الأخرى، لأن ذلك يسرع من عملية وضع مسودة القانون، وخاصة عندما تكون نصوص هذه القوانين متوفرة بلغة المشرع، وينتج عن ذلك في أغلب الأحيان تشريعات يعثرها الضعف.

وحتى بعد إدخال تعديلات عليها فإن تلك القوانين المنقولة تصبح غير ملائمة حتى قبل تطبيقها، وربما لا تتماشى مع المعايير الدولية، أو لا تلبي متطلبات السياق السياسي والاجتماعي المحلي بشكل كامل، وفي بعض الأحيان لا تتوافق مع التشريعات القومية القائمة.

وفي بعض الحالات لا يتوافر نموذج قانون في المنطقة يناسب نوع التشريع المطلوب، وهذا هو الحال في المنطقة العربية، حيث بدأت قضايا القطاع الأمني تطرح للنقاش العام حديثاً، ولذلك فإنه من الصعب العثور على نماذج جيدة من القوانين التي تنظم عمل أجهزة الشرطة بصورة ديموقراطية أو رقابة البرلمان على أجهزة المخابرات.

ولذلك لم يكن مفاجئاً أن يشعر بعض المشرعين العرب بالإحباط والحيرة جراء القيام بمهمة صياغة قانون للقطاع الأمني، وقد وجدوا صعوبة في الإطلاع على المبادئ والمعايير الدولية نظراً لندرة أو انعدام المصادر المتاحة باللغة العربية، ولم يعرف الكثير منهم أين يبحث للوصول إلى نماذج قوانين، وتسربت روح اليأس إلى العديد منهم حتى كادوا ينفضوا أيديهم من تلك المهمة، إلا أن بعضهم لجأ في نهاية المطاف إلى مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة (DCAF) لطلب المساعدة.

وقد جاءت فكرة إعداد دليل إرشادي للمشرعين في المنطقة العربية عندما بدأ العاملون بهذا المجال في البحث عن مختارات من المعايير والقواعد ونماذج قوانين باللغة العربية التي قد تساعدهم في صياغة تشريعات جديدة، ولذلك فقد قرر خبراء من المنطقة العربية ومن مركز جنيف للرقابة الديموقراطية على القوات المسلحة (DCAF) العمل معاً لتطوير بعض الوسائل العملية.

لمن أعدت هذه الرزمة؟

تعد هذه الرزمة موجهة في المقام الأول لمن يعتزم سن قوانين تتعلق بالقطاع الأمني أو تعديل القوانين السارية بالفعل، ومن بين هؤلاء البرلمانين والموظفين المدنيين والخبراء القانونيين والمنظمات غير الحكومية، هي على هذه الشاكلة مفيد للمسؤولين الأمنيين، وهي بمثابة وسيلة مرجعية للباحثين والطلاب المهتمين بالتشريعات الخاصة بالقطاع الأمني.

وقد شكلت ندرة التشريعات الخاصة بالقطاع الأمني المكتوبة باللغة العربية مشكلة كبيرة للمشرعين العرب، ويهدف البرنامج إلى معالجة هذه المشكلة، ومن أهدافه أيضا تقليل الوقت الذي يستغرقه المشرعون في البحث عن المعلومات، وبذلك يتاح لهم التركيز في مهمتهم الأساسية، وإتاحة المزيد من المعلومات باللغة العربية ربما يستطيع العديد من المواطنين ومنظمات المجتمع المدني توضيح رؤيتهم عن نوع أجهزة الشرطة والأمن اللاتي يريدونها بشكل أكثر سهولة، ويسهموا في تطوير إطار قانوني حديث ومحكم للقطاع الأمني.

ما أهمية وجود إطار قانوني محكم للقطاع الأمني؟

يعد وضع إطار قانوني مناسب شرطا مسبقا لتحقيق حكم فعال وكفء ومسؤول في القطاع الأمني، وذلك يرجع إلى أنه:

- يحدد هذا الإطار الأدوار والمهام للأجهزة الأمنية المختلفة؛
- ويحدد الامتيازات الممنوحة لأجهزة الأمن وأفرادها والقيود المفروضة على صلاحياتهم؛
- ويحدد دور وصلاحيات المؤسسات التي تدير الأجهزة الأمنية وتفرض الرقابة عليها؛
- ويضع أساسا للمساءلة، حيث أنه يفرق تفريفا واضحا بين السلوك القانوني وغير القانوني؛
- ويعزز ثقة الشعب ويعزز شرعية الحكومة وقواتها الأمنية.

ونظرا لكل هذه الأسباب يبدأ غالبا إصلاح القطاع الأمني بالمراجعة والفحص الدقيق لتشريعات القطاع الأمني القومي، وتعد القضية الأهم هي تحديد ومعالجة التناقضات والافتقار إلى الوضوح فيما يتعلق بأدوار وصلاحيات المؤسسات المختلفة.

مقدمة

ما هي الرقابة المالية في القطاع الأمني؟

الرقابة المالية في القطاع الأمني مصطلح يُستخدم لبيان مجموعة متنوعة من أدوات الرقابة وآلياتها التي تيسر التأكد من أن الأموال العامة التي ترصدها الدولة لضمان أمن المواطنين يجري إنفاقها على نحو يتسم بالشفافية ويخضع للمساءلة والمحاسبة. ومنذ صدور إعلان «ليما» بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية العامة والمحاسبة (انظر أدناه)، باتت المنظمات المتعددة الأطراف الرئيسية تعمل على إعداد المعايير والمبادئ التي توجه عمل الجهات المسؤولة عن ضمان إنفاذ أعمال الرقابة المالية في المؤسسات العامة، بما فيها مؤسسات القطاع الأمني. وفي هذا السياق، يستعرض هذا الكتاب مجموعة من أهم هذه المعايير والمبادئ الدولية.

ومن شأن الرقابة المالية الفعالة والناجعة في القطاع الأمني أن تعزز من مستوى الشفافية والمساءلة فيه وترتقي به. كما تنطوي الرقابة المالية على الممارسات التالية:

- تتولى مؤسسات الرقابة الرسمية وغير الرسمية، وبصورة منهجية ومنتظمة، متابعة الطريقة التي تستخدمها القوات المسلحة وقوات الشرطة والقوات الأمنية في استخدام الأموال العامة.
- تتكفل السلطات التشريعية والقضائية والرقابية بالكشف عن المخالفات التي ترتكبها مؤسسات الأمن والدفاع لقوانين المساءلة المالية وأنظمتها وسياساتها، كما تضطلع بالتحقيق في هذه المخالفات ومعالجتها.
- تُقام الإجراءات الإدارية أو الجنائية وتصدر الأحكام بحق أفراد القوات الأمنية والموظفين العاملين في مؤسسات الدفاع ممن يثبت تورطهم في ارتكاب جرائم الفساد.
- تنظم منظمات المجتمع المدني ومراكز الأبحاث الحوارات العامة الشاملة حول الاحتياجات الأمنية الماضية والمستقبلية في الدولة المعنية، كما تجمع البيانات التي تيسر تقدير التكاليف التي يستتبعها التعامل مع هذه الاحتياجات.

لماذا تُعتبر المعايير الدولية النازمة للرقابة المالية في القطاع الأمني مهمة؟

تشكّل المعايير الدولية التي تنظم الرقابة المالية في القطاع الأمني مبادئ متفق عليها على المستوى الدولي، وهي معتمدة في إجراء المعاملات المالية والإنفاق على العمليات التي تنفذها المؤسسات العامة على نحو يتميز بشفافيته وبخضوعه للمساءلة. وتحتل هذه المعايير الدولية أهمية لا يستهان بها لأنها تمثل نموذجاً يساعد الدول التي تشهد مرحلة انتقالية إلى النظام الديمقراطي على تعزيز الرقابة المالية في قطاعاتها الأمنية وعلى ترسيخ المساءلة عن إجراءات إعداد موازنات الأجهزة العاملة في هذه القطاعات. وبهذه الطريقة، فمن شأن تطبيق هذه المعايير الدولية أن ييسر التعامل مع بعض التحديات الرئيسية التي تفرضها الرقابة المالية الرديئة في القطاع الأمني، من قبيل الغموض الذي يكتنف موازنات الأمن والدفاع، وعجز المواطنين والمجتمع المدني عن الوصول إلى المعلومات، وتراجع مستوى الصلاحيات التي تمارسها مؤسسات الرقابة المالية القائمة وضعف قدراتها وإمكاناتها.

وفي هذا المقام، تحتل المعايير الدولية أهمية لأنها:

- توفر للحكومة وأعضاء البرلمان مجموعة من المبادئ التوجيهية التي يحتكمون إليها في إعداد القوانين والأنظمة والإجراءات الوطنية وإصلاحها، إلى جانب تحديد مؤسسات الرقابة الرسمية التي تضمن فرض الرقابة المالية التي تمتاز بفعاليتها ونجاعتها.
- تمكن المؤسسات التي تشارك في مراجعة أداء مؤسسات قطاعي الأمن والدفاع من التحقق من امتثالها للمعايير المقررة بهدف تقييم ما إذا كانت هذه المؤسسات تتمثل للمعايير والمبادئ المرعية على مستوى العالم في مجال الرقابة المالية السليمة في القطاع الأمني.
- تستعرض إطاراً مرجعياً «للممارسات الفضلى» التي ينبغي أن يسترشد بها مزودو الخدمات في ميدان الأمن والدفاع، بحيث يتمكنون من الرجوع إليه والوقوف عليه في عملهم اليومي.

ما الهدف من هذه المجموعة؟

تكمّن الغاية من هذه المجموعة، التي تستعرض المعايير الدولية، في تمكين القارئ من المنطقة العربية وغيرها من الاطلاع على

• تسمى المعايير الدولية الأربعة التالية **المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة**، والتي أعدتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإننتوساي):

○ يستعرض إعلان «ليما» بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية العامة والمحاسبة، الذي اعتمد في العام ١٩٧٧، المعايير والقواعد المرعية في الرقابة المستقلة على الحكومات وأجهزتها. ويضع هذا الإعلان قائمة شاملة بالمسائل والأهداف والقواعد التي تنظم الرقابة على أعمال المؤسسات العامة.

○ يسعى إعلان المكسيك بشأن استقلال الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، الصادر في العام ٢٠٠٧، إلى التأكيد على استقلال هذه الأجهزة عن السلطة التنفيذية. وتستعرض هذه الوثيقة ثمانية مبادئ عامة ينبغي مراعاتها لضمان استقلال الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

○ تشتمل مبادئ الشفافية والمساءلة، التي اعتمدت في العام ٢٠١٠، على تسعة مبادئ تكفل الالتزام بالشفافية والمساءلة في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بغية مساعدتها على تشكيل قدوة يُحتذى بها في تعديل إجراءات حكمها وممارساتها.

○ تضع مدونة المبادئ الأخلاقية للمدققين في القطاع العام، الصادرة في العام ١٩٩٨، قائمة بالقيم والمبادئ التي يجب أن توجه عمل المدققين في القطاع العام. وتنطوي هذه القيم والمبادئ على الاستقلال، والحيادية السياسية، والموضوعية، والنزاهة والكفاءة المهنية.

من تستهدف هذه المجموعة؟

تستهدف هذه المجموعة بصورة رئيسية الجهات المعنية بإنفاذ الرقابة المالية على المؤسسات العامة، بما فيها أجهزة القطاع الأمني. وتشتمل الفئات التي يمكن أن تستفيد من هذه المعايير الدولية على:

- البرلمان والموظفين العاملين فيها، ممن يشاركون في أعمال الرقابة المالية ومراقبة الموازنات.
- الموظفين العاملين في الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، الذين يحتكمون إلى درابنتهم وخبرتهم في إنفاذ أعمال الرقابة المالية.

المبادئ والمعايير والممارسات الفضلى التوجيهية المرعية على المستوى الدولي في ميدان الرقابة المالية على المؤسسات العامة، بما فيها مؤسسات القطاع الأمني. وتتيح هذه المجموعة للقراء:

• الاطلاع على المعايير الدولية الرئيسية المطبقة في إعداد الموازنات وإجراءات التدقيق المالي باللغتين العربية والإنجليزية.

• مقارنة الممارسات والأنظمة الحالية المرعية في بلدانهم مع المبادئ المقبولة دولياً في مجال إعداد الموازنات وأعمال التدقيق المالي.

• استخدام المعايير الدولية باعتبارها أساساً لإعداد المقترحات ورفعها إلى الزعماء السياسيين وأعضاء البرلمان من أجل إصلاح نظام الرقابة المالية الذي تطبقه الدولة في قطاعها الأمني.

• متابعة وتقييم أداء مؤسسات المساءلة المالية في ضوء الممارسات الفضلى المرعية على المستوى الدولي.

علام تشتمل هذه المجموعة؟

تشتمل هذه المجموعة على ستة معايير دولية في ميدان الرقابة المالية، وهي معايير تعتمدها المؤسسات الدولية الرئيسية في تعزيز شفافية الإجراءات المالية في المؤسسات العامة وضمان إنفاذ المساءلة عنها. وهذه المعايير الدولية هي:

• **ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة**، الصادر عن صندوق النقد الدولي في العام ٢٠٠٧: يحدد هذا الميثاق المبادئ التوجيهية النازمة للإجراءات التي تعتمدها الدول في إعداد الموازنات، ويوضح الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها مؤسسات المساءلة المالية، فضلاً عن الشروط التي يجب على المؤسسات المسؤولة عن إعداد موازنات الأموال العامة مراعاتها في الالتزام بالانفتاح والشفافية والنزاهة.

• **الممارسات الفضلى المتعلقة بشفافية الموازنة**، الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في العام ٢٠٠٢: تشكل هذه الممارسات الفضلى أداة مرجعية للجهات المعنية بتعزيز شفافية الموازنات في بلدانها. وتبين هذه الورقة الطريقة الواجب مراعاتها في تقديم وثائق الموازنات، والمعلومات التي ينبغي أن تتضمنها، بالإضافة إلى تحديد الطريقة التي يجب تطبيقها في إنفاذ المساءلة عن إجراءات إعداد الموازنة وضمانها والجهة المسؤولة عن فرض هذه المساءلة.

الذي أجريه بالتعاون مع ممثلي المؤسسات المشاركة في هذا المشروع، الحاجة إلى الوقوف على المعايير والأنظمة الدولية والممارسات الفضلى المرعية في إنفاذ إجراءات الرقابة المالية في القطاع الأمني وتيسير الوصول إليها. وفي الواقع، تتماشى هذه الرؤية مع الملاحظة التي دأب المركز على إطلاقها خلال عمله في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مدى العقد الأخير، والتي ترى بأن الجهات المعنية في المنطقة العربية تواجه صعوبة في بعض الأحيان في الوصول إلى المبادئ والمعايير الدولية بسبب ندرة المصادر المتوفرة باللغة العربية في هذا المجال.

وقد عمل مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، في إطار استجابته لهذه الحاجة، على جمع المعايير الدولية الرئيسية التي يحتاج إليها الموظفون الذين يشاركون في أعمال الرقابة المالية في القطاع الأمني. ويضع المركز هذه المعايير باللغتين العربية والإنجليزية بين يدي القارئ في ثنايا هذه المجموعة.

وما ينفك مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مستعداً وحاضراً لمساندة الجهود الوطنية التي تبذلها فلسطين في سبيل بناء مؤسسات الرقابة المالية أو إصلاحها وإعداد الآليات الكفيلة بإنفاذها على نحو يتوافق مع القيم الديمقراطية والمعايير الدولية المرعية في هذا الشأن.

- أعضاء المؤسسات الأمنية والدفاعية من المستوى الإستراتيجي، ولا سيما أولئك الذين يتولون المسؤولية عن إعداد الموازنات وتنفيذها.
- ممثلي الوزارات والسلطات التنفيذية الذين يشرفون على إجراءات إعداد موازنات الأمن والدفاع ووضعها موضع التنفيذ.
- مسؤولي الرقابة والمدققين الداخليين الذين يعملون في المؤسسات الأمنية والدفاعية المركزية، والذين ينطوي دورهم على تعزيز إجراءات الرقابة الداخلية، وإجراء التدقيق الداخلي وإطلاق التحقيقات الداخلية في القضايا المتصلة بإساءة استعمال الأموال أو الاحتيال المالي أو سوء الإدارة في المؤسسات العامة، بما فيها الأجهزة الأمنية والقوات المسلحة.
- مؤسسات الرقابة غير الرسمية (منظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، ومراكز الأبحاث والمؤسسات المعنية بالتأثير في السياسات)، والتي تعمل على مراقبة النفقات التي تتم بموجب الموازنات الأمنية، وإجراء الدراسات والأبحاث الدورية حول مدى امتثال بلدانها للمعايير الدولية ورفع مستوى الوعي بين المواطنين حول الإجراءات المتبعة في إعداد موازنات قطاعي الأمن والدفاع.

تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني

ما يزال مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة يعمل، منذ العام ٢٠١٠، على تعزيز إجراءات الرقابة المالية وتوطيدها والنهوض بها في القطاع الأمني الفلسطيني. وفي شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، أطلق المركز مشروعاً حول 'مساعدة مؤسسات الرقابة المالية الفلسطينية في تعزيز الرقابة المالية في القطاع الأمني' بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين وبتمويل من الاتحاد الأوروبي. ويكمن الهدف من هذا المشروع في الارتقاء بإجراءات الرقابة المالية في القطاع الأمني الفلسطيني من خلال بناء قدرات أجهزته وتحسين كفاءتها في المجالات الرئيسية التي تشملها الرقابة المالية والمحاسبة. وتشتمل المؤسسات التي يستهدفها المشروع على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والأجهزة المتخصصة في أعمال الرقابة، بما فيها ديوان الرئاسة، ومجلس الوزراء، ووزارة المالية، والإدارة المالية المركزية (العسكرية)، وهيئة مكافحة الفساد، والمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية نفسه، بالإضافة إلى القوات الأمنية الفلسطينية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة.

وقد حدد مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة وديوان الرقابة المالية والإدارية، بناءً على تحديد الاحتياجات

معايير دولية

صندوق النقد الدولي

ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة (٢٠٠٧)^١

لتنظيم عمليات التحصيل والارتباط والإنفاق بالنسبة للأموال العامة.

٢-٢-١ ينبغي تيسير الاطلاع على القوانين والقواعد التنظيمية المتعلقة بتحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، وكذلك المعايير التي تسترشد بها الإدارة في ممارسة الصلاحيات الاستثنائية الإدارية عند تطبيقها، والتأكد من وضوحها وسهولة فهمها. ويجب النظر في الطعون المتعلقة بالالتزامات الضريبية وغير الضريبية في الوقت المناسب.

٣-٢-١ ينبغي إتاحة وقت كاف للتشاور بشأن التغييرات المقترحة في القوانين والقواعد التنظيمية، وبشأن التغييرات الأوسع نطاقاً في مجال السياسات، إن أمكن.

٤-٢-١ ينبغي أن تكون الترتيبات التعاقدية بين الحكومة وكيانات القطاع العام أو القطاع الخاص، بما في ذلك شركات الموارد والجهات المسؤولة عن إدارة حقوق الامتياز العامة، متسمة بالوضوح وسهولة الاطلاع عليها.

٥-٢-١ لا بد من وجود أساس قانوني واضح تستند إليه إدارة الخصوم والأصول الحكومية، بما في ذلك منح حقوق الانتفاع بالأصول العامة أو استغلالها.

ثانياً- علانية عمليات الموازنة

١-٢ ينبغي أن تتقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة.

١-٢-١ ينبغي وضع جدول زمني لإعداد الموازنة والتقيد به. كما ينبغي إتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية لكي تنظر في مشروع الموازنة.

٢-١-٢ ينبغي أن تكون الموازنة السنوية واقعية، وينبغي إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل للسياسات الاقتصادية الكلية وسياسة المالية العامة. وينبغي توخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بالمالية العامة.

تورد المدونة مجموعة من المبادئ والممارسات التي تساعد الحكومات على استعراض صورة واضحة لهيكلاتها وشؤونها المالية. وقد نُشرت المدونة للمرة الأولى في العام ١٩٩٨، وكانت المرة الأخيرة التي خضعت فيها للمراجعة في العام ٢٠١١. وقدم صندوق النقد الدولي، خلال العام ٢٠١٣، مسودة جديدة من المدونة لغايات إجراء المشاورات العامة بشأنها^٢.

أولاً- وضوح الأدوار والمسؤوليات

١-١ يجب التمييز بين القطاع الحكومي وباقي القطاع العام، وبينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد، وينبغي أن تكون أدوار السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور.

١-١-١ ينبغي توضيح الهيكل التنظيمي للحكومة ووظائفها.

٢-١-١ ينبغي أن تكون اختصاصات السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في الحكومة في مجال المالية العامة محددة بوضوح.

٣-١-١ ينبغي توخي الوضوح في تحديد مسؤوليات مختلف مستويات الحكومة، والعلاقات فيما بينها.

٤-١-١ ينبغي الارتكاز على ترتيبات واضحة فيما يخص العلاقات بين الحكومة والمؤسسات العامة.

٥-١-١ ينبغي توخي العلانية في إدارة علاقات الحكومة مع القطاع الخاص وفقاً لقواعد وإجراءات واضحة.

٢-١ ينبغي وضع إطار قانوني وتنظيمي وإداري واضح ومعلن لإدارة المالية العامة.

١-٢-١ لا بد من وجود قوانين ولوائح وإجراءات إدارية شاملة للموازنة والضرائب وقضايا المالية العامة الأخرى

^١ المصدر: الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي:

<https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>

[وقد اطلعنا على الموقع آخر مرة في ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤].

^٢ كما يمكن الاطلاع على دليل شفافية المالية العامة على موقع صندوق النقد الدولي:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/POL061713A.htm>

[وقد اطلعنا على هذا الدليل آخر مرة في ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤].

شبه المالية التي تمارسها الحكومة المركزية ودلالاتها بالنسبة للمالية العامة، بالإضافة إلى تقييم لأهم المخاطر في مجال المالية العامة.

٤-١-٢ ينبغي تصنيف الإيرادات المحصلة من جميع مصادر الإيرادات الرئيسية، بما في ذلك الأنشطة المتعلقة بالموارد والمساعدات الخارجية، بصفة مستقلة في وثائق الموازنة السنوية.

٥-١-٢ على الحكومة المركزية أن تنشر معلومات عن مستوى وتكوين الدين العام والأصول المالية الحكومية، وأهم الالتزامات بخلاف الدين (ومن هنا حقوق المعاشات التقاعدية، وانكشاف الضمانات، والالتزامات التعاقدية الأخرى)، وأصول الموارد الطبيعية.

٦-١-٢ ينبغي أن تتضمن وثائق الموازنة الإبلاغ بالمركز المالي للحكومات دون المركزية وماليات المؤسسات العامة.

٧-١-٢ يتعين على الحكومة نشر تقرير دوري عن المالية العامة في الأجل الطويل.

٢-٣ ينبغي توفير معلومات عن المالية العامة بشكل يتيسر معه تحليل السياسات ويعزز المساءلة.

١-٢-٢ ينبغي التوسع في توزيع مرشد موجز للموازنة يتسم بالوضوح والبساطة في موعد تقديم الموازنة السنوية.

٢-٢-٢ ينبغي إبلاغ بيانات المالية العامة على أساس إجمالي، مع التمييز بين الإيرادات والنفقات والتمويل، وتصنيف النفقات على أساس الفئات الاقتصادية والوظيفية والإدارية.

٣-٢-٢ ينبغي اعتبار الرصيد الكلي والدين الإجمالي للحكومة العامة، أو ما يعادلها على أساس الاستحقاق، مؤشرين قياسييين موجزين لمركز الحكومة المالي، واستكمالهما حيثما أمكن بمؤشرات مالية أخرى مثل الرصيد الأساسي، ورصيد القطاع العام، وصافي الدين.

٤-٢-٢ يجب إبلاغ السلطة التشريعية سنويا بالنتائج المحرزة على مستوى أهداف برامج الموازنة الرئيسية.

٣-٣ يجب التعهد بنشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب.

١-٣-٢ ينبغي أن يكون نشر معلومات المالية العامة في الوقت المناسب التزاما قانونيا على الحكومة.

٢-٣-٢ يجب التصريح مسبقا بالجدول الزمنية لنشر معلومات المالية العامة والتقيد بها.

٣-١-٢ ينبغي تقديم وصف لأهم الإجراءات على جانبي النفقات والإيرادات ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف سياسة الموازنة. وينبغي كذلك تقديم تقديرات لآثارها الحالية والمقبلة على الموازنة وانعكاساتها الاقتصادية على النطاق الأوسع.

٤-١-٢ ينبغي أن تتضمن وثائق الموازنة تقييما لاستمرارية المالية العامة. وينبغي أن تكون الافتراضات الأساسية للتطورات والسياسات الاقتصادية واقعية ومحددة بوضوح، كما ينبغي تقديم تحليل الحساسية.

٥-١-٢ لا بد من وجود آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة داخل الموازنة وخارج الموازنة ضمن الإطار الشامل لسياسة المالية العامة.

٢-٢ ينبغي توفير إجراءات واضحة لتنفيذ الموازنة ومتابعتها والإبلاغ بنتائجها.

١-٢-٢ ينبغي أن يوفر النظام المحاسبي أساسا موثوقا لمتابعة الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول.

٢-٢-٢ ينبغي موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الموازنة، كما يجب نشر تقارير أخرى أكثر تواترا كل ثلاثة أشهر على الأقل.

٣-٢-٢ ينبغي موافاة السلطة التشريعية بمقترحات عن الإيرادات والنفقات التكميلية أثناء السنة المالية على نحو يتسق مع عرض الموازنة الأصلية.

٤-٢-٢ ينبغي موافاة السلطة التشريعية بالحسابات الختامية المدققة وتقارير هيئة التدقيق، بما في ذلك مطابقتها مع الموازنة المعتمة، ونشرها في غضون سنة.

ثالثا- إتاحة المعلومات للاطلاع العام

١-٣ ينبغي تزويد الجمهور بمعلومات شاملة عن أنشطة المالية العامة السابقة والحالية والمقبلة، وعن أهم المخاطر فيما يتصل بالمالية العامة.

١-١-٢ ينبغي أن تشمل وثائق الموازنة والحسابات الختامية وغيرها من تقارير المالية العامة المنشورة جميع أنشطة الحكومة المركزية داخل الموازنة وخارجها.

٢-١-٢ ينبغي توفير معلومات مماثلة للمعلومات الواردة في الموازنة السنوية عن حصيلة الموازنة في آخر سنتين على الأقل، بالإضافة إلى التنبؤات وتحليل الحساسية بالنسبة لمجملات الموازنة الرئيسية في السنتين التاليتين للموازنة المعنية على الأقل.

٣-١-٢ ينبغي أن تتضمن وثائق الموازنة بيانات تصف طبيعة النفقات الضريبية والالتزامات الاحتمالية والأنشطة

رابعاً- ضمانات الموضوعية

١-٤ يجب أن تستوفي بيانات المالية العامة معايير جودة البيانات المتعارف عليها.

١-١-٤ ينبغي أن تكون تنبؤات الموازنة وتحديثاتها بمثابة انعكاس للاتجاهات العامة الأخيرة في الإيرادات والنفقات، والتطورات الاقتصادية الكلية الأساسية، والالتزامات المحددة على صعيد السياسات.

٢-١-٤ ينبغي أن تشير الموازنة السنوية والحسابات الختامية إلى الأساس المحاسبي المستخدم في إعداد بيانات المالية العامة وعرضها. وينبغي اتباع المعايير المحاسبية المتعارف عليها.

٣-١-٤ يجب أن تكون البيانات الواردة في تقارير المالية العامة متسقة داخليا ومطابقة للبيانات ذات الصلة المستمدة من مصادر أخرى. وينبغي تفسير أهم التعديلات في بيانات المالية العامة التاريخية وأي تغيير يطرأ على تصنيف البيانات.

٢-٤ ينبغي إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الداخلية الفعالة وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية.

١-٢-٤ ينبغي أن تكون المعايير الأخلاقية لسلوك الموظفين العموميين واضحة ومعلنة بما فيه الكفاية.

٢-٢-٤ ينبغي توثيق إجراءات وشروط التوظيف في القطاع العام وإتاحتها للأطراف المعنية.

٣-٢-٤ ينبغي تيسير الاطلاع على لوائح التوريد المستوفية المعايير الدولية ومراعاتها في الواقع العملي.

٤-٢-٤ ينبغي توخي العلانية في عمليات شراء وبيع الأصول العامة، مع تحديد المعاملات الكبيرة بصفة مستقلة.

٥-٢-٤ ينبغي إخضاع أنشطة الحكومة العامة ومالياتها للتدقيق الداخلي، مع إفساح المجال لمراجعة إجراءات التدقيق.

٦-٢-٤ يجب توفير الحماية القانونية لإدارة الإيرادات الوطنية ضد أي توجيهات سياسية، وأن تضمن هذه الإدارة حقوق الممولين وطرح تقارير دورية عن أنشطتها للاطلاع العام.

٣-٤ ينبغي إخضاع معلومات المالية العامة للفحص الخارجي.

١-٣-٤ ينبغي إخضاع المالية العامة والسياسات للتمحيص بمعرفة هيئة وطنية لتدقيق الحسابات أو هيئة مماثلة مستقلة عن السلطة التنفيذية.

٢-٣-٤ يتعين على الهيئة الوطنية لتدقيق الحسابات أو الهيئة المماثلة موافاة السلطة التشريعية بجميع تقاريرها، بما في ذلك التقرير السنوي، ونشرها. ولا بد من وجود آليات لرصد إجراءات المتابعة.

٣-٣-٤ ينبغي دعوة خبراء مستقلين لتقييم تنبؤات المالية العامة، والتنبؤات الاقتصادية الكلية التي تستند إليها، وافترضاها الأساسية.

٤-٣-٤ ينبغي توفير الاستقلال المؤسسي للجهاز الإحصائي الوطني للتحقق من جودة بيانات المالية العامة.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)

أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة (٢٠٠٢)

تم إعداد أفضل الممارسات لتكون أداة مرجعية تستخدمها الدول الأعضاء وغير الأعضاء سعياً لزيادة درجة شفافية الموازنة في بلادهم المعنية. كما تم إعداد أفضل الممارسات حول تقارير محددة لأسباب تتعلق بالعرض فقط. وقد تبين أن البلدان المختلفة تختلف بها أنظمة إعداد التقارير وربما تختلف فيها أيضاً مناطق التركيز الخاصة بالشفافية. وتقوم أفضل الممارسات على خبرات مختلفة للدول الأعضاء في مناطق متعددة. وينبغي التشديد على أنه ليس المقصود من أفضل الممارسات وضع «معياري» رسمي لشفافية الموازنة.

١- تقارير الموازنة

١-١ الموازنة

- إن الموازنة هي الوثيقة السياسية^٤ الأكثر أهمية في الحكومة. وينبغي أن تكون الموازنة شاملة، وتشتمل على جميع إيرادات الحكومة ونفقاتها، حتى يُمكن تقييم المقايضات الضرورية بين خيارات السياسة المختلفة.
- يتم تقديم مسودة الموازنة الخاصة بالحكومة إلى البرلمان مسبقاً بحيث يتسع الوقت ليراجعها البرلمان مراجعة جيدة. ومهما يكن الأمر، ينبغي أن يتم ذلك في موعد قبل بداية السنة المالية بوقت لا يقل عن ثلاثة أشهر. وينبغي أن يتم إقرار الموازنة من قبل البرلمان قبل حلول السنة المالية.
- ينبغي أن تحتوي الموازنة، أو الوثائق ذات الصلة، على شرح مفصل لكل برامج الإيرادات والنفقات.
- يتم عرض البيانات غير المالية الخاصة بالأداء، بما فيها أهداف الأداء، في برامج النفقات إن أمكن تنفيذ ذلك.
- تتضمن الموازنة رسم منظوري متوسط الأجل يوضح كيفية تطور الإيرادات والنفقات، على الأقل، خلال العامين التاليين للسنة المالية المقبلة. وعلى نحو مماثل، ينبغي أن يتطابق المقترح الحالي للموازنة مع التقديرات المذكورة في التقارير المالية السابقة للفترة ذاتها؛ ويتم توضيح جميع الانحرافات الكبيرة.

^٤ عُرِفَت "الحكومة" في أفضل الممارسات بالتوازي مع نظام الحسابات القومية، وهذا التعريف يشمل الأنشطة الحكومية غير التجارية. ويُستثنى من هذا التعريف الأنشطة الخاصة بالمشروعات المملوكة للدولة. ورغم أن تعريف نظام الحسابات القومية يركز على الحكومة العامة، ويُدمج جميع مستويات الحكومة، إلا أنه من الأفضل تطبيق أفضل الممارسات مع الحكومة الوطنية.

وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تُعرف شفافية الموازنة على أنها الإفصاح التام عن جميع المعلومات المالية ذات الصلة في الوقت المقرر وبصورة منهجية ومنظمة. وقد أعدت المنظمة «الممارسات الفضلى المتعلقة بشفافية الموازنة» باعتبارها أداة مرجعية تستهدف الحكومات، بحيث تسترشد بها في رفع مستوى شفافية الموازنات التي تعدّها في بلدانها.

ملاحظات للمحررين

إن الاعتراف بالعلاقة بين الحكم الرشيد والنتائج الاقتصادية والاجتماعية الجيدة بات في تزايد ملحوظ. وإن الشفافية - علانية السياسة والنوايا، والصياغة والتنفيذ - من أهم عناصر بلوغ الحكم الرشيد.

وتُعد الموازنة الوثيقة الوحيدة الأكثر أهمية لسياسة الحكومات، حيث تتطابق أهداف السياسة، وتنفذ هذه الأهداف خلال مدة محددة. وتُعرف شفافية الموازنة بالإفصاح التام عن جميع المعلومات المالية ذات الصلة في الوقت المناسب وبالطريقة المناسبة.

تحتل الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الصدارة في ممارسات شفافية الموازنة.

وقد طالب الفريق العامل ب كبار المسؤولين المعنيين بالموازنة- خلال الاجتماع السنوي لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام ١٩٩٩، الأمين العام بإعداد مجموعة تضم أفضل الممارسات في هذا المجال وتكون قائمة على خبرات الدول الأعضاء.

تأتي أفضل الممارسات في ثلاثة أجزاء. يسرد الجزء الأول التقارير الرئيسية للموازنة التي ينبغي على الحكومات إعدادها والمحتوى العام لهذه التقارير. أما الجزء الثاني فيبين طبيعة الإفصاح الذي لا بد أن تتسم به التقارير. وذلك يشمل كلاً من المعلومات المالية وغير المالية الخاصة بالأداء. وأما الجزء الثالث فيلقي الضوء على ممارسات يجب مراعاتها من أجل ضمان جودة ونزاهة التقارير.

^٢ تم أخذ هذا النص من الموقع الإلكتروني لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي متوفر على هذا الرابط

<http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

[وقد اطلعنا على الموقع آخر مرة في ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤]

٣-١ التقارير الشهرية

- تُبَيِّن التقارير الشهرية مستوى التقدم في تنفيذ الموازنة. ويتعين نشرها خلال أربعة أسابيع من نهاية كل شهر.
- ينبغي أن يرد فيها مبالغ الإيرادات والنفقات في كل شهر ومن بداية العام حتى تاريخه. ويتم عقد مقارنة بينها وبين المبالغ التقديرية للإيرادات والنفقات الشهرية للفترة ذاتها. ويتم توضيح أية تعديلات تُجرى على التقديرات الأصلية خلال العام على نحو منفصل.
- يتم إرفاق شرح موجز مع البيانات الرقمية. وفي حال وقوع انحراف شديد بين المبالغ الحقيقية والمبالغ التقديرية، ينبغي توضيح ذلك.
- تقوم وحدة إدارية رئيسية (مثل وزارة، أو هيئة) بتصنيف النفقات. كما يتم عرض المعلومات التكميلية التي تُصنّف النفقات وفق فئات اقتصادية ووظيفية.
- كما ينبغي أن تحتوي التقارير، أو الوثائق ذات الصلة، على معلومات عن النشاط الاقتصادي للحكومة (انظر أفضل الممارسات ٢-٣ أدناه).

٤-١ التقرير نصف السنوي

- يعرض التقرير نصف السنوي تحديث شامل حول تنفيذ الموازنة، بما فيه التقديرات المحدثة لنتائج الموازنة للسنة المالية الحالية وللسنتين الماليتين التاليتين على الأقل. ويتعين نشر التقرير خلال ستة أسابيع من نهاية منتصف العام.
- يتم مراجعة الافتراضات الاقتصادية التي تُشكل الموازنة ويتم الإفصاح عن تأثير أية تغييرات تحدث على الموازنة (انظر أفضل الممارسات ٢-١ أدناه).
- يحتوي التقرير نصف السنوي على نقاش شامل عن الأصول والخصوم المالية للحكومة، والأصول غير المالية، والتزامات معاش التعاقد، والخصوم المحتملة وفقاً لأفضل الممارسات ٢-٣ إلى ٢-٦ (انظر أدناه).
- ويتم الإفصاح عن تأثير أية قرارات حكومية، أو أية ملاسبات، ربما يكون لها تأثير ملحوظ على الموازنة.

٥-١ تقرير نهاية السنة

- إن تقرير نهاية السنة هو الوثيقة الأكثر أهمية لمساءلة الحكومة. وتقوم المؤسسة العليا للتدقيق بمراجعة تقرير نهاية السنة، وفقاً لأفضل الممارسات ٣-٣ (انظر أدناه)، ويتم نشره خلال ستة أشهر من نهاية السنة المالية.
- يُوضح تقرير نهاية السنة مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرها البرلمان في الموازنة. ويتم

- يتم توفير معلومات مقارنة عن الإيرادات والنفقات الحقيقية خلال السنة الماضية ووضع تقديرات حديثة للسنة الحالية لكل برنامج. وينبغي إظهار معلومات مقارنة مماثلة لأية بيانات غير مالية تخص الأداء.
- إذا تم إقرار الإيرادات والنفقات بموجب تشريع دائم، يتم مع ذلك أيضاً توضيح مبالغ هذه الإيرادات والنفقات في الموازنة لأغراض معرفية مثل غيرها من الإيرادات والنفقات.
- يتم عرض النفقات في فترات إجمالية. ويتعين حساب الإيرادات المخصصة ورسوم المستخدم بشكل واضح ومنفصل. كما ينبغي إتمام ذلك بغض النظر عن ما إذا تم تخصيص حوافز معينة وتوفير أنظمة مراقبة لاحتجاز جميع أو بعض الإيصالات من قبل الهيئة المحصلة.
- تقوم وحدة إدارية (مثل وزارة، أو هيئة) بتصنيف النفقات. كما يتم عرض المعلومات التكميلية التي تُصنّف النفقات وفق فئات اقتصادية ووظيفية.
- يتم وضع الافتراضات الاقتصادية التي تُشكل التقرير وفقاً لأفضل الممارسات ٢-١ (انظر أدناه).

- ينبغي أن تضم الموازنة نقاش عن النفقات الضريبية وفقاً لأفضل الممارسات ٢-٢ (انظر أدناه).
- تحتوي الموازنة على نقاش شامل عن الأصول والخصوم المالية، والأصول غير المالية، والتزامات معاش التعاقد، والخصوم المحتملة وفقاً لأفضل الممارسات ٢-٣ إلى ٢-٦ (انظر أدناه).

٢-١ التقارير التي تسبق الموازنة

- تعمل تقارير الموازنة على تعزيز النقاش حول إجمالي الموازنة وعن كيفية تأثيرها على الاقتصاد. كما تفيد أيضاً في حد ذاتها في إيجاد توقعات ملائمة للموازنة نفسها. وينبغي نشرها في موعد يسبق تقديم الموازنة المقترحة بشهر على الأقل.
- ينص التقرير بوضوح على الأهداف طويلة الأجل الخاصة بالسياسة المالية والاقتصادية للحكومة، وعلى نوايا الحكومة الخاصة بالسياسة المالية والاقتصادية فيما يتعلق بالموازنة القادمة، والسنتين الماليتين المقبلتين على الأقل. ويعرض التقرير إجمالي مستوى الإيرادات والنفقات والعجز أو الفائض والدين.
- يتم وضع الافتراضات الاقتصادية التي تُشكل التقرير وفقاً لأفضل الممارسات ٢-١ (انظر أدناه).

- ينبغي توضيح افتراضات الرئيسية التي تُشكل الإسقاطات الواردة في التقرير ويتم تقديم مجموعة من السيناريوهات المعقولة.

٢- الإفصاحات الخاصة

١-٢ الافتراضات الاقتصادية

- تُعد الانحرافات عن التقديرات الخاصة بالافتراضات الاقتصادية الرئيسية التي تُشكل الموازنة هي الخطر المالي الشديد على الحكومة.

- يتم الإفصاح عن جميع الافتراضات الاقتصادية بشكل واضح. وينبغي أن تتضمن نمو الناتج الإجمالي المحلي، وتكوينه، ومعدل التوظيف والبطالة، والحسابات الحالية، ومعدلات التضخم والفوائد (سياسة مالية).

- ويتم إعداد تحليل الحساسية عن مدى تأثر الموازنة جراء التغييرات التي أُجريت على الافتراضات الاقتصادية الرئيسية.

٢-٢ النفقات الضريبية

- يُقصد بالنفقات الضريبية المبالغ المقدرة للإيرادات الضريبية نتيجة المعاملة التفضيلية لبعض الأنشطة الخاصة.

- ينبغي الإفصاح عن المبلغ المقدر للنفقات الضريبية الرئيسية كمعلومات تكميلية تُذكر في الموازنة. ويتم إضافة مناقشة حول النفقات الضريبية لمناطق وظيفية محددة إلى المناقشة الخاصة بالنفقات العامة لهذه المناطق لتشكيل خيارات الموازنة.

٣-٢ الخصوم المالية والأصول المالية

- يتم الإفصاح عن الخصوم المالية والأصول المالية في الموازنة، والتقرير نصف السنوي، وتقرير نهاية السنة. وينبغي الإفصاح عن نشاط الافتراض الشهري في التقارير الشهرية، أو الوثائق ذات الصلة.

- ينبغي تصنيف الافتراضات بفترة الورقة المالية للدين، وبالهئية الاستحقاقية للدين، سواء كان مفروضاً على الدين نسبة ثابتة أو متفاوتة من الفوائد، أو إن كان قابلاً للسداد.

- وينبغي تصنيف الأصول المالية بفئات رئيسية، يكون فيها النقدية، والأوراق المالية المتداولة، والاستثمارات في المشروعات، والقروض المقدمة إلى الكيانات الأخرى. ويتم تقييد الاستثمارات في المشروعات بشكل منفرد. كما ينبغي تدوين القروض المقدمة إلى الكيانات الأخرى باستخدام فئة رئيسية تعكس طبيعتها؛ ويتم الإفصاح

- توضيح أية تعديلات تُجرى على الموازنة الأصلية على حدة. وينبغي أن تكون هيئة العرض الخاصة بتقرير نهاية السنة عاكسة لهيئة عرض الموازنة.

- يضم تقرير نهاية السنة، أو الوثائق ذات الصلة، المعلومات غير المالية الخاصة بالأداء، ويكون فيها مقارنة بين أهداف الأداء والنتائج الحقيقية المحررة إن أمكن.

- يتم توفير معلومات مقارنة عن مستوى الإيرادات والنفقات خلال السنة الماضية. كما ينبغي إظهار معلومات مقارنة مماثلة لأية بيانات غير مالية تخص الأداء.

- يتم عرض النفقات في فترات إجمالية. ويتعين حساب الإيرادات المخصصة ورسوم المستخدم بشكل واضح ومنفصل.

- تقوم وحدة إدارية (وزارة، أو هيئة على سبيل المثال) بتصنيف النفقات. كما يتم عرض المعلومات التكميلية التي تُصنف النفقات وفق فئات اقتصادية ووظيفية.

- يحتوي تقرير نهاية السنة على نقاش شامل عن الأصول والخصوم المالية للحكومة، والأصول غير المالية، والتزامات معاش التعاقد، والخصوم المحتملة وفقاً لأفضل الممارسات ٢-٣ إلى ٢-٦ (انظر أدناه).

٦-١ التقرير السابق للانتخابات

- يُفيد التقرير السابق للانتخابات في توضيح الحالة العامة لماليات الحكومة قبل الانتخابات مباشرة. وذلك يرفع درجة وعي الناخبين، ويحفز النقاش العام.

- ربما تعتمد إمكانية إعداد هذا التقرير على نصوص دستورية وممارسات انتخابية. ومن الأفضل أن يتم نشره في موعد يسبق الانتخابات بأسبوعين.

- ينبغي أن تكون المعلومات المذكورة في هذا التقرير هي ذات المعلومات المذكورة في التقرير نصف السنوي.

- هذه التقارير بحاجة إلى توليتها اهتمام خاص لضمان نزاهتها، وفقاً لأفضل الممارسات ٢-٣ (انظر أدناه).

٧-١ التقرير طويل الأجل

- يقوم التقرير طويل الأجل بتقييم استمرارية سياسات الحكومة الحالية. ويُنشر هذا التقرير كل خمس سنوات على الأقل، أو إذا طرأت تغييرات جذرية على البرامج الرئيسية للإيرادات والنفقات.

- ينبغي أن يُقيم هذا التقرير انعكاسات الموازنة المترتبة على التغيير الديموغرافي، مثل شيخوخة السكان وغيرها من التطورات المحتمل حدوثها في الأجل الطويل (١٠-٤٠ عاماً).

تعكس طبيعتها؛ كما يتم الإفصاح عن المعلومات الهامة الخاصة بالتخلف عن إيفائها لكل من هذه الفئات، إن أمكن. وفي الحالات التي لا يمكن تحديد الخصوم المحتملة، يتم تدوينها ووصفها.

٣- النزاهة والرقابة والمسائلة

١-٣ السياسات المحاسبية

- يتم إرفاق موجز للسياسات المحاسبية ذات الصلة مع جميع التقارير. وينبغي أن يوضح هذا الموجز الأسس المحاسبية المطبقة (مثل النقدي، الاستحقاق) في إعداد التقارير والإفصاح عن أية انحرافات تتم عن الممارسات المحاسبية المتعارف عليها والمقبولة عمومًا.
- ينبغي استخدام السياسات المحاسبية نفسها مع جميع التقارير المالية.
- إذا اقتضت الضرورة إجراء تغيير على السياسات المحاسبية، يتم ذكر طبيعة هذا التغيير وذكر أسبابه بوضوح تام. ينبغي تعديل المعلومات عن فترات إعداد التقارير السابقة، بقدر المستطاع، للتمكن من عقد مقارنة بين فترات إعداد التقارير.

٢-٣ الأنظمة والمسؤولية

- ينبغي وضع نظام ديناميكي للرقابة المالية الداخلية، بما فيها التدقيق الداخلي، لضمان نزاهة المعلومات المذكورة في التقارير.
- يحتوي كل تقرير على بيان بالمسؤولية من قبل وزير المالية والمسؤول المالي الكبير الذي يتحمل مسؤولية إصدار التقرير. ويشهد الوزير بأن التقرير يتضمن جميع القرارات الحكومية وتأثيرها المالي. كما يشهد المسؤول الكبير أن وزارة المالية قد استخدمت الاحترافية في إصدار التقرير.

٣-٣ التدقيق

- تقوم المؤسسة العليا للتدقيق بمراجعة تقرير نهاية السنة وفقًا لممارسات التدقيق المتعارف عليها والمقبولة عمومًا.
- يقوم البرلمان بفحص تقارير التدقيق التي أعدها المؤسسة العليا للتدقيق.

٤-٣ الفحص البرلماني والعام

- ينبغي أن تُتاح الفرصة والموارد للبرلمان ليجري فحصًا فعالًا على أي تقرير مالي إذا دعت الضرورة.
- ينبغي إتاحة جميع التقارير المالية المشار إليها في أفضل الممارسات هذه للجميع. ويشمل ذلك إتاحتها على شبكة الإنترنت دون رسوم.

عن المعلومات الهامة المتعلقة بالتخلف عن إيفائها إن كان ممكنًا. وينبغي تقدير الأصول المالية بالقيمة السوقية.

- يتم الإفصاح عن أدوات إدارة الديون، كالعقود والمبادلات الآجلة، على سبيل المثال.
- يتم في الموازنة إعداد تحليل الحساسية لتوضيح كيفية تأثير التغييرات التي أُجريت على معدلات الفائدة وأسعار الصرف الأجنبي على تكاليف التمويل.

٤-٢ الأصول غير المالية

- ينبغي الإفصاح عن الأصول غير المالية، بما فيها الملكية العقارية والمعدات.
- سوف يتم تحديد الأصول غير المالية بموجب المحاسبة الكاملة على أساس الاستحقاق ووضع الموازنة. وسوف يتطلب ذلك تقدير هذه الأصول واختيار جداول زمنية للاستهلاك بشكل مناسب. ينبغي الإفصاح التام عن التقدير والاستهلاك.
- إن لم يتم تبني أساس استحقاق كامل، فإنه ينبغي الإبلاغ على سجل للأصول ويتم إدراج معلومات موجزة عن هذا السجل في الموازنة، وفي التقرير نصف السنوي وتقدير نهاية السنة.

٥-٢ التزامات معاش التقاعد

- يتم الإفصاح عن التزامات معاش التقاعد في الموازنة، والتقارير نصف السنوي، وتقدير نهاية السنة. ويُقصد بالتزامات معاش التقاعد الفرق بين الفوائد المستحقة الناشئة عن الخدمة السابقة وإسهامات الحكومة تجاه فوائدهم.
- ينبغي الإفصاح عن الافتراضات الإكتوارية الرئيسية التي تشكل حساب التزامات معاش التقاعد. وينبغي تقدير أية أصول تخص خطط معاش التقاعد بالقيمة السوقية.

٦-٢ الخصوم المحتملة

- يُقصد بالخصوم المحتملة الخصوم التي يكون تأثيرها على الموازنة مُعتمدًا على أحداث مستقبلية ربما تحدث وربما لا تحدث. ومن الأمثلة المألوفة لها؛ ضمانات القروض الحكومية، وبرامج التأمين الحكومي، والمطالبات القضائية المرفوعة ضد الحكومة.
- يتم الإفصاح عن الخصوم المحتملة الرئيسية في الموازنة، والتقارير نصف السنوي والبيانات المالية السنوية.
- ينبغي الإفصاح عن المبلغ الإجمالي للخصوم المحتملة، إن كان ممكنًا ويتم تصنيفها طبقًا لفئة رئيسية

معايير دولية - المعايير الدولية حول الرقابة المالية في القطاع الأمني

- على وزارة المالية العمل على رفع مستوى الفهم فيما يخص عملية الموازنة من خلال التعاون مع مواطنين ومنظمات غير حكومية.

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي)

معياري الانتوساي رقم ١: إعلان ليمّا حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية (١٩٧٧)°

- وحيث أن الأهداف المميزة للرقابة أي الاستعمال الملائم والفعال للأموال العمومية، وتطوير التصرف المالي السليم، والتنفيذ الملائم للأنشطة الإدارية، وإيصال المعلومات إلى السلطات العمومية وعامة الناس بواسطة نشر تقارير موضوعية، هي أمور ضرورية لاستقرار ونموّ الدول بما يتطابق مع أهداف الأمم المتحدة،
- وحيث أن الجلسات العامة خلال مؤتمرات الانتوساي السابقة تبنت قرارات صادقت على توزيعها كافة البلدان الأعضاء،

فان المؤتمر التاسع للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) المنعقد في ليمّا يقرر:

نشر وتوزيع الوثيقة التي عنوانها "إعلان ليمّا حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية".

أولاً: العموميات

القسم ١: هدف الرقابة

إن مفهوم الرقابة وتركيزها ملازمان لإدارة الأموال العمومية باعتبار أن هذه الإدارة تمثل تصرفاً ائتمانياً حيث أن رقابة الأموال العمومية ليست هدفاً في حد ذاتها، ولكنها عنصر ضروري في نظام يهدف إلى الكشف في الوقت المناسب عن كل مخالفة للمعايير المعمول بها، وعن كل مساس بمبادئ مشروعية الإدارة المالية وكفاءتها وفعاليتها واقتصادها في وقت مبكر حتى يمكن - في كل حالة من الحالات - اتخاذ الإجراءات التصحيحية، أو جعل الأطراف المسؤولة تقبل مسؤوليتها، أو الحصول على تعويضات، أو اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع اقتراف أعمال من هذا القبيل أو على الأقل جعل هذا الاقتراف أكثر صعوبة مستقبلاً.

القسم ٢: الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة

١- تمثل الرقابة المسبقة رقابة مالية تجري قبل حدوث الواقعة للأنشطة الإدارية أو المالية، أما الرقابة اللاحقة فهي رقابة مالية يتم إجراؤها بعد ذلك.

تمثل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) هيئة دولية تضم في عضويتها كبار المراقبين الماليين الحكوميين، والمراقبين العاملين أو مكاتب المدققين العاملين. ويشارك في عضوية الانتوساي، في هذه الآونة، ما مجموعه ١٩٢ عضواً كاملاً، بالإضافة إلى خمس أعضاء مشاركون. وتكمن رسالة المنظمة في توفير إطار مرجعي لأجهزة الرقابة المالية العامة والمحاسبة في الدول المعنية بغية تعزيز عمليات تدقيق الإنفاق العام والارتقاء بها.

وتنشر منظمة الانتوساي "المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة"، التي تسعى لأن تكون بمثابة المعيار الدولي للجودة والمصداقية والمهنية، بحيث تحتكم إليها جميع أجهزة الرقابة المالية العامة والمحاسبة، بما يسهم في ترسيخ تأثير هذه الأجهزة وتعزيز إمكاناتها.

وتتولى منظمة الانتوساي إعداد "المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة" ومراجعتها وسحبها بالتعاون مع الهيئات الأخرى المختصة بإعداد مثل هذه المعايير وبما يتماشى مع القواعد القانونية التي تراعيها المنظمة في إعداد المعايير المهنية.

الديباجة

حيث أن الاستعمال المنظم والفعال للأموال العمومية يمثل أحد الشروط المسبقة الضرورية للإدارة السليمة للأموال العمومية ونجاعة القرارات التي تتخذها السلطات المسؤولة،

- وحيث أن امتلاك كل دولة لجهاز أعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة يضمن استقلاليته نص قانوني أمر لا غنى عنه لتحقيق هذا الهدف،
- وحيث أن هذه الأجهزة أصبحت ضرورية أكثر من ذي قبل لأن الدولة وسعت أنشطتها لتشمل القطاعين الاجتماعي والاقتصادي متجاوزة بذلك الإطار المالي التقليدي،

° المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي)، القواعد المعتمدة في إعداد المعايير المهنية:

http://www.issai.org/media/13527/du_e_process_english.pdf

[وقد اطلعنا على الموقع آخر مرة في ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤]

والاقتصاد في التصرف المالي - أهداف لها نفس الأهمية أساسا، ولكن يبقى على كل جهاز أعلى للرقابة أن يقوم بتحديد أولوياته بالاعتماد على كل حالة بمفردها.

ثانيا: الاستقلالية

القسم ٥: استقلالية الأجهزة العليا للرقابة

- ١- لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تقوم بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة، وفي مأمّن من التأثير الخارجي.
- ٢- رغم أن أجهزة الدولة لا يمكن أن تكون مستقلة عنها استقلالا كاملا، باعتبارها جزءا من الدولة ككل، فإن الأجهزة العليا للرقابة ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية الوظيفية والتنظيمية الضرورية لإنجاز مهامها.
- ٣- يجب أن ينص الدستور على إنشاء الأجهزة العليا للرقابة، وعلى الدرجة الضرورية من استقلاليتها، على أن يتم تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك في النصوص القانونية، وينبغي بالخصوص أن توجد محكمة عليا تضمن الحماية القانونية المناسبة ضد كل تدخل من شأنه أن يعوق استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وسلطاته الرقابية.

القسم ٦: استقلالية الأعضاء والمسؤولين في الأجهزة العليا للرقابة

- ١- إن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة مرتبطة ارتباطا وثيقا باستقلالية أعضائها. ويعرف الأعضاء بأنهم الأشخاص الذين توكل اليهم مهمة اتخاذ القرارات بإسم الجهاز، ويعتبرون مسؤولين عن هذه القرارات امام جهة ثالثة، بمعنى أنهم أعضاء هيئة مشتركة لها حق القرار أو رئيس هيئة عليا للرقابة إذا كانت رئاسة هذه الهيئة موكولة لشخص واحد.
- ٢- يجب أن تكون استقلالية الأعضاء مضمونة أيضا بنص الدستور. وينبغي بوجه خاص أن ينص الدستور كذلك على إجراءات العزل من الوظيفة، ويجب ألا يكون في هذه الاجراءت مساس باستقلالية الأعضاء، وأن تتوافق طريقة تعيين أو عزل الأعضاء مع نصوص الهيكل الدستوري للبلد المعني.
- ٣- يجب ألا يتأثر موظفو وأعوان الأجهزة العليا للرقابة في حياتهم المهنية بالضغوط التي يمكن أن تمارسها الهيئات الخاضعة للرقابة وان لا يكونوا تابعين لتلك الهيئات.

القسم ٧: الاستقلال المالي للأجهزة العليا للرقابة

- ١- يجب أن تمنح الأجهزة العليا للرقابة الامكانيات المالية التي تكفل لها القيام بمهمتها.

٢- إن الرقابة المسبقة ذات فعالية ضرورية للإدارة السليمة للأموال العمومية التي أوتمنت الدولة عليها، ويمكن ان يتولى هذه الرقابة جهاز أعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة أو أجهزة رقابية أخرى.

٣- إن الرقابة المسبقة التي يقوم بها جهاز أعلى للرقابة تتوفر فيها ميزة القدرة على الوقاية من الضرر قبل حدوثه، ولكنها في المقابل تخلق حجما ضخما من العمل، وتتسبب في الخلط بين المسؤوليات كما يحددها القانون العام. أما الرقابة اللاحقة التي يقوم بها جهاز أعلى للرقابة، فإنها تبرز مسؤولية الأطراف المسؤولة وقد تؤدي إلى تعويضات لجبر الضرر الحاصل ومنع تكرار المخالفات المرتكبة.

٤- يحدد قيام الجهاز الأعلى للرقابة بالرقابة المسبقة بحسب الوضع التشريعي، والظروف والمقتضيات الخاصة بكل بلد. أما الرقابة اللاحقة فإنها تعتبر مهمة ضرورية بالنسبة إلى كل جهاز أعلى للرقابة، سواء تولى القيام برقابة مسبقة أيضا أم لا.

القسم ٣: الرقابة الداخلية والخارجية

- ١- يتم ارساء مصلحة للرقابة الداخلية ضمن كل جهاز أو هيئة حكومية، بينما لا تمثل مصالح الرقابة الخارجية جزءا من الهيكل التنظيمي للهيئات المزمع رقابتها، وبالتالي فإن الأجهزة العليا للرقابة هي مرافق للرقابة الخارجية.
- ٢- تعود خدمات الرقابة الداخلية بالنظر حتما الى رئيس الدائرة التي أنشئت في صلبها، غير أن هذه الخدمات لا بد أن تتمتع باوفر قسط ممكن من الاستقلالية الوظيفية والتنظيمية، ضمن الإطار الدستوري لكل واحدة منها.
- ٣- توكل إلى الجهاز الأعلى للرقابة بوصفه المدقق الخارجي مهمة فحص فعالية الرقابة الداخلية. فاذا ما تبين أن الرقابة الداخلية هي ذات فعالية فيجب العمل على تحقيق أنسب تقسيم أو توزيع للمهام وإرساء أنسب تعاون بين الجهاز الأعلى للرقابة وجهاز الرقابة الداخلية، وذلك دون المس بحق الجهاز الأعلى للرقابة في إجراء رقابة عامة.

القسم ٤: رقابة الشرعية ورقابة النظامية ورقابة الاداء

- ١- تتمثل المهمة العادية للأجهزة العليا للرقابة في التدقيق في شرعية ونظامية كل من التصرف المالي والمحاسبة.
- ٢- بالإضافة الى هذا الصنف من المراقبة، وهو صنف لا تخفى أهميته، يوجد صنف آخر من الرقابة لا يقل أهمية هو رقابة الأداء ويهدف الى فحص أداء الإدارة العامة وفعاليتها واقتصادها وكفاءتها. ولا تغطي رقابة الأداء عمليات مالية معينة فقط فحسب، بل تغطي كذلك كافة أصناف الأنشطة الحكومية بما فيها النظامين التنظيمي والإداري.
- ٣- ان أهداف الرقابة التي تجريها الأجهزة العليا للرقابة - من الرقابة الشرعية والرقابة النظامية ورقابة الكفاءة والفعالية

القسم ١١: تنفيذ ملاحظات الرقابة التي تبديها الأجهزة العليا للرقابة

١- تقوم الأجهزة الخاضعة للرقابة بالتعليق على الملاحظات التي يبديها الجهاز الأعلى للرقابة وذلك في غضون فترة زمنية غالبا ما يحددها القانون أو يضبطها الجهاز الأعلى للرقابة، مشيرة إلى الاجراءات التي اتخذتها للاستجابة لتلك الملاحظات.

٢- باعتبار أن النتائج الرقابية للجهاز الأعلى للرقابة لا تقدم على أنها أحكام نافذة وسارية قانونا، فإن للجهاز حق الاتصال بالسلطة المسؤولة عن اتخاذ الاجراءات اللازمة وحملها على قبول المسؤولية في ذلك.

القسم ١٢: الآراء الخبيرة وحقوق الاستشارة

١- عند الاقتضاء، تضع الأجهزة العليا للرقابة معلوماتها الدقيقة المتخصصة على نمة البرلمان والإدارة في شكل آراء خبيرة، بما في ذلك موافقها من مشاريع القوانين وغيرها من اللوائح المالية. وتكون السلطات الإدارية مسؤولة وحدها عن قبول أو رفض مثل هذه الآراء الخبيرة، وعلاوة على ذلك فإن هذه المهمة الإضافية يجب ألا تسبق ما ستكون عليه الملاحظات التي سيبديها الجهاز الأعلى للرقابة، وألا تمس بفعالية عملياته الرقابية.

٢- لا تتم المصادقة على القوانين المتعلقة بالاجراءات المحاسبية المناسبة والموحدة قدر الإمكان إلا بعد موافقة الجهاز الأعلى للرقابة.

خامسا: أساليب الرقابة، أعوان وموظفو الأجهزة الرقابية، التبادل الدولي للتجارب

القسم ١٣: الأساليب والإجراءات الرقابية

١- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالأعمال الرقابية طبقا للبرامج التي تحددها بنفسها. ومع ذلك فإن حق بعض الهيئات العمومية بالمطالبة بإجراء عملية رقابية مميزة يظل حقا قائما.

٢- بما أن العملية الرقابية نادرا ما تكون شاملة لجميع العناصر التي ينبغي فحصها فإن الأجهزة الرقابية عادة ما تستخدم أسلوب العينة، لكن ينبغي أن تختار العينات وفق نموذج معلوم وأن يرتفع عدد عناصرها إلى حد يمكن من الحكم على جودة ونظامية الإدارة المالية.

٣- تأخذ الطرق الرقابية دائما بعين الاعتبار تطور العلوم والتقنيات ذات الصلة بالإدارة المالية.

٤- من المناسب أن تعد الأجهزة العليا للرقابة أدلة رقابية لتساعد بها مدققيها.

٢- تكون الأجهزة العليا للرقابة - إن اقتضى الأمر - قادرة على أن تطلب الموارد المالية التي تحتاجها مباشرة من الجهاز العمومي المسؤول عن الميزانية الوطنية.

٣- تكون الأجهزة العليا للرقابة قادرة على استخدام الأموال المسندة إليها ضمن فصل مميز من فصول الميزانية حسب ما تراه صالحا.

ثالثا: العلاقات مع البرلمان والحكومة والإدارة

القسم ٨: العلاقات مع البرلمان

إن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المنصوص عليها من الدستور والقانون تضمن كذلك درجة عالية من المبادرة والاستقلالية الذاتية حتى لما تكون هذه الأجهزة مفوضة من طرف البرلمان وتقوم بتنفيذ العمليات الرقابية بتوجيهات منه، فالعلاقات بين الجهاز الأعلى للرقابة والبرلمان ينبغي أن تكون منصوصا عليها في الدستور وفق ظروف ومتطلبات كل بلد.

القسم ٩: العلاقات مع الحكومة والإدارة

يتولى الجهاز الأعلى للرقابة مراقبة أنشطة الحكومة وسلطاتها الإدارية وغيرها من الأجهزة التابعة لها. ولكن هذا لا يعني أن الحكومة تخضع للجهاز الأعلى للرقابة، بل يجب التأكيد على أن الحكومة تتحمل وحدها كامل المسؤولية فيما تقوم به من أعمال وفيما يحدث من نسيان، ولا يمكن لها أن تحل نفسها من ذلك بالإحالة إلى النتائج الرقابية - إلا إذا كانت هذه النتائج قد صدرت باعتبارها أحكاما نافذة وسارية قانونيا - اعتمادا على الآراء الخبيرة للأجهزة العليا للرقابة.

رابعا: سلطات الأجهزة العليا للرقابة

القسم ١٠: سلطات الاستقصاء والتحري

١- للأجهزة العليا للرقابة حق الاطلاع على جميع السجلات والوثائق المتعلقة بالإدارة المالية، والحق في أن تطلب من الجهاز الخاضع للرقابة - شفويا أو كتابيا - كل المعلومات التي تعتبرها ضرورية.

٢- يقرر الجهاز الأعلى للرقابة - بالنسبة إلى كل عملية رقابية - إن كان من الأصلح مباشرة العملية الرقابية في مقر الوحدة الخاضعة للرقابة أو في مقر الجهاز الأعلى للرقابة نفسه.

٣- يضبط القانون أو الجهاز الأعلى للرقابة - بالنسبة إلى الحالات الفردية - آجال تقديم المعلومات أو الوثائق وغيرها من السجلات بما في ذلك البيانات المالية إلى الجهاز الأعلى للرقابة.

القسم ١٤: موظفو وأعوان الرقابة

- ١- يجب أن يتمتع أعضاء وأعوان الرقابة في الأجهزة العليا للرقابة بالمهارة والنزاهة اللازمتين لأداء المهام الموكولة اليهم على الوجه الأفضل.
- ٢- عند انتداب موظفين للأجهزة العليا للرقابة يتم الاعتراف بصورة مناسبة بالمتشحين ذوي الدراية والمهارات والتجربة المهنية التي تفوق المعدل العادي.
- ٣- يجب توجيه عناية خاصة للتطوير المهني النظري والعلمي لكافة موظفي وأعوان الرقابة في الأجهزة، وذلك بواسطة برامج داخلية وجامعية ودولية. ويجب دعم مثل هذا التطوير بكل الوسائل المالية والتنظيمية الممكنة، ويجب أن يتجاوز التطور المهني الإطار التقليدي للمعارف في مجال الحقوق والاقتصاد والمحاسبة، وأن يتضمن معرفة تقنيات جديدة في الإدارة بما في ذلك معالجة البيانات آليا.

٤- سعيا الى توفير موظفين رقابيين من درجة عالية، يجب ان تكون الأجور مناسبة للمتطلبات الخاصة بهذا الصنف من العمل.

٥- إذا لم تتوفر المهارات الخاصة لدى أعوان الرقابة يمكن للجهاز الأعلى للرقابة أن يستعين بخدمات خبراء خارجيين إذا اقتضى الأمر.

القسم ١٥: التبادل الدولي للتجارب

- ١- يمثل التبادل الدولي للأراء والتجارب في إطار المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة وسيلة فعالة في مساعدة هذه الأجهزة على أداء مهامها.
- ٢- تم تحقيق هذا التبادل ودعمه إلى حد الآن بواسطة المؤتمرات والندوات التدريبية التي تنظم بالاشتراك مع الأمم المتحدة وغيرها من الأجهزة ومن قبل مجموعات العمل الإقليمية وبواسطة نشر مجلة متخصصة.
- ٣- يستحسن توسيع هذه الجهود والأنشطة، حيث أنه من المهم جداً وضع قائمة مصطلحات موحدة للرقابة المالية والمحاسبة على أساس القانون المقارن.

سادساً: التقارير

القسم ١٦: التقارير المعدة للبرلمان وللعموم

- ١- يخول للجهاز الأعلى للرقابة ويطلب منه تقديم نتائج عملياته الرقابية سنويا وبصورة مستقلة للبرلمان أو لأي هيئة عمومية مسؤولة، كما يطلب منه نشر تلك النتائج، وهو ما يمكن من توزيع واسع النطاق من فحص نقدي دقيق لمحتوياتها، ويدعم فرص تنفيذ نتائج الجهاز الأعلى للرقابة.

٢- يحق للجهاز الأعلى للرقابة أيضاً أن يقدم خلال السنة تقريراً حول النتائج ذات أهمية قصوى.

٣- يغطي التقرير السنوي عادة كافة أنشطة الجهاز الأعلى للرقابة، ولا يقوم الجهاز الأعلى بموازنة دقيقة بين المصالح والفائدة التي تحصل من الكشف عنها إلا عندما يتعلق الأمر بمصالح جديرة بالحماية أو التي يحميها القانون.

القسم ١٧: طريقة إعداد التقارير

- ١- تقدم التقارير بصفة موضوعية وواضحة الوقائع وما يتعلق بها من تقييم، ويقتصر فيها على المهم، وتكون لغة التحرير دقيقة وسهلة الفهم.
- ٢- يولي الجهاز الأعلى للرقابة العناية اللازمة لوجهات نظر الهيئات الخاضعة للرقابة بشأن نتائجها.

سابعاً: الصلاحيات الرقابية للأجهزة العليا للرقابة

القسم ١٨: المصدر الدستوري لصلاحيات الرقابة، رقابة إدارة الأموال العمومية

- ١- تكون الصلاحيات الرقابية الأساسية للأجهزة العليا للرقابة منصوصاً عليها في الدستور، أما التفاصيل الاجرائية فيمكن أن ترد في نصوص القوانين.
- ٢- تختلف الشروط الحقيقية للصلاحيات الرقابية التي يتمتع بها الجهاز الأعلى للرقابة بحسب اختلاف ظروف ومتطلبات كل بلد.
- ٣- تخضع كافة العمليات المالية العمومية لرقابة الأجهزة العليا للرقابة وذلك بصرف النظر عما إذا كانت تلك العمليات مذكورة في الميزانية القومية أم لا وبصرف النظر عن الشكل الذي ترد فيه، لا تعفى هذه العناصر من رقابة الجهاز الأعلى للرقابة نتيجة لحذف عناصر من الإدارة المالية من الميزانية القومية.
- ٤- ينبغي أن تدعم الأجهزة العليا للرقابة من خلال عملياتها الرقابية تصنيفاً واضحاً للميزانية ونظم المحاسبة تكون بسيطة وواضحة قدر الإمكان.

القسم ١٩: رقابة السلطات العمومية وسائر الأجهزة بالخارج

تكون السلطات العمومية وسائر المؤسسات المرتكزة بالخارج خاضعة وجوباً لرقابة الجهاز الأعلى للرقابة، ويجب عند رقابة هذه المؤسسات إيلاء العناية اللازمة للحدود التي يفرضها القانون الدولي والتغليب على هذه الحدود حيثما وجدت المبررات لذلك في نطاق التطوير الدينامي للقانون الدولي.

القسم ٢٠: رقابة الضرائب

- ٢- من المناسب أن تجرى هذه العمليات الرقابية كعمليات رقابة لاحقة، ويجب أن تأخذ في الاعتبار القضايا المتصلة بالاقتصاد والكفاءة والفعالية.
- ٣- على التقارير المتعلقة بهذه المؤسسات والمواجهة للبرلمان وللعموم أن تتقيد بالتضييق اللازمة لحماية سرية الأعمال والصناعة.

القسم ٢٤: رقابة الأجهزة المدعومة

- ١- تكون الأجهزة العليا للرقابة مؤهلة لرقابة استخدام الإعانات المتأتية من الأموال العامة.
- ٢- يمكن عند الحاجة توسيع العملية الرقابية لتشمل مجموع الإدارة المالية للهيئة المدعومة، وذلك إذا كانت الإعانة موضوع الرقابة مرتفعة في حد ذاتها أو بالنظر إلى نسبتها من المقاييس أو من رأس مال الهيئة المدعومة.
- ٣- ينبغي أن يؤدي استخدام الدعم والإعانات بصورة منافية للغرض إلى إرجاع المبالغ المنوطة.

القسم ٢٥: رقابة الهيئات الدولية والهيئات الفوق وطنية

- ١- تكون الهيئات الدولية والهيئات الفوق وطنية التي تغطي نفقاتها بفضل مساهمات من الدول الأعضاء خاضعة لرقابة خارجية ومستقلة، مثلها مثل أي دولة فردية.
- ٢- رغم أن هذه العمليات الرقابية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار مستوى الموارد المستعملة ومهام هذه الهيئات فإن عليها أن تتبع مبادئ شبيهة بتلك التي تحكم العمليات الرقابية التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة في البلدان الأعضاء.
- ٣- تأميننا لاستقلالية هذه العمليات الرقابية يتم تعيين أعضاء جهاز الرقابة الخارجية أساسا من بين أعضاء الأجهزة العليا للرقابة.

- ١- تكون الأجهزة العليا للرقابة قادرة على مراقبة جباية الضرائب على أوسع نطاق ممكن، وعلى الاطلاع على الملفات الضريبية الشخصية بموجب ذلك.
- ٢- إن الرقابة على الضرائب هي بالدرجة الأولى رقابة للشرعية ورقابة للنظامية، ولكن يجب على الأجهزة العليا للرقابة عند تطبيق القوانين الضريبية أن تفحص أيضا تنظيم وفعالية جباية الضرائب، وتحقيق تقديرات المداخل وأن تقترح على الهيئة التشريعية إدخال تحسينات إذا كان ذلك مناسبا.

القسم ٢١: الصفقات العمومية والأشغال العامة

- ١- إن المقادير المالية الضخمة التي تخصصها السلطات العمومية للصفقات والأشغال العامة تبرر الرقابة الدقيقة للأموال المستخدمة.
- ٢- تعتبر المناقصة العمومية أفضل إجراء للحصول على أحسن عرض كلفة وجودة، في غياب المناقصة العمومية فإن على الجهاز الأعلى للرقابة أن يحدد أسباب ذلك.
- ٣- عند القيام برقابة الأشغال العامة يتولى الجهاز الأعلى للرقابة دعم تطوير المعايير المناسبة لتنظيم إدارة هذه الأشغال.
- ٤- لا تنحصر عمليات رقابة الأشغال العامة في نظامية الدفعات، بل تفحص أيضا فعالية إدارة البناء وجودة أشغال البناء.

القسم ٢٢: مراقبة مرافق المعالجة الإلكترونية للبيانات

- إن أهمية الأموال المصروفة على مرافق ومنشآت المعالجة الإلكترونية للبيانات تتطلب أيضا رقابة ملائمة. ويجب أن تعتمد هذه الرقابة على الأنظمة وأن تغطي جوانب مثل التخطيط للحاجات، واستخدام المعدات الإلكترونية بصورة اقتصادية، واستخدام موظفين يتمتعون بالخبرة المناسبة ويفضل أن يكونوا من العاملين في الوحدة الخاضعة للرقابة، كما تغطي الرقابة أيضا بالوقاية من التجاوزات والاستفادة من المعلومات المنتجة.

القسم ٢٣: المنشآت التجارية المتمتعة بمساهمة الدولة

- ١- إن توسع الأنشطة الاقتصادية للدولة يؤدي غالبا إلى بعث منشآت تخضع للقانون الخاص، ويجب أن تخضع هذه المنشآت أيضا لعملية رقابة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة إذا كانت مساهمة الدولة فيها مهمة - وخاصة إذا كانت تلك المساهمة تمثل أغلبية الأسهم - أو إذا كانت الدولة تمارس تأثيرا مرجحا.

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي)

معيار الانتوساي رقم ١٠: إعلان مكسيكو بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (٢٠٠٧)^٦

الديباجة

لقد انعقد المؤتمر الدولي التاسع عشر للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (انتوساي) في مدينة مكسيكو بالمكسيك

وحيث أن الاستعمال المنظم وكفاءة للأموال والموارد العامة يعتبر من الشروط الأساسية المسبقة لإدارة الأموال العامة بطريقة سليمة لما له من أثر فعال في اتخاذ الجهات المسؤولة لقراراتها،

وحيث أن إعلان ليما للتوجيهات الخاصة بالمبادئ الرقابية (المشار إليه فيما يلي بـ "إعلان ليما") ينص على أنه لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تؤدي مهامها إلا إذا كانت مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة وكانت تتمتع بالحماية من التأثير والنفوذ الخارجي،

ولتحقيق هذا الهدف ومن أجل إقامة ديمقراطية سليمة فإنه من اللازم أن يتوفر في كل بلد جهاز أعلى للرقابة المالية والمحاسبة تكون استقلاليته مضمونة بالقانون،

وحيث أن إعلان ليما يقر بأنه لا يمكن لمؤسسات الدولة أن تكون مستقلة استقلالاً تاماً، فإنه مع ذلك يشدد على أن تتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالاستقلال الوظيفي والتنظيمي اللازم للقيام بالمهام المكلفة بها،

وأنه من خلال تطبيق المبادئ المتعلقة بالاستقلالية، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تحقق الاستقلالية عن طريق عدة وسائل بكفاءة عالية واستخدام ضمانات ووسائل احترازية مختلفة،

كما أن احكام التطبيق المدرجة هنا تسعى إلى توضيح هذه المبادئ التي تعتبر نموذجاً مثالياً لأي جهاز أعلى مستقل للرقابة المالية العامة والمحاسبة، مع الإقرار بأنه لا يوجد حالياً جهاز أعلى للرقابة المالية العامة والمحاسبة تتوفر فيه كل هذه الأحكام التطبيقية، لذا تم إدراج ممارسات جيدة لتحقيق هذه الاستقلالية في المبادئ والتوجيهات المرفقة بهذه الوثيقة،

^٦ تم اقتباس هذا النص من الموقع الإلكتروني للانتوساي متوفر على هذا الرابط

http://www.issai.org/media/12922/issai_10_e.pdf

[وقد اطلعنا على الموقع آخر مرة في ١٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٤]

وبذلك تقرر ما يلي:

تبنى ونشر وتوزيع هذه الوثيقة التي تحمل عنوان: "إعلان مكسيكو بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة".

العموميات

بصفة عامة تعترف وتقر الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بوجود ثمانية مبادئ رئيسية انبثقت عن إعلان ليما وعن القرارات التي تم اتخاذها في المؤتمر السابع عشر للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة المنعقد في مدينة سيول (كوريا) كشرط ومتطلبات أساسية للرقابة المالية السليمة في القطاع العام.

المبدأ الأول

وجود إطار دستوري/ نظامي/ قانوني مناسب وفعال وأحكام تطبيقية واقعية خاصة بهذا الإطار.

من المطلوب وضع تشريعات تحدد بالتفصيل مدى استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

المبدأ الثاني

استقلالية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة و "الأعضاء" (في المؤسسات التي يتمتع أعضائها بصلاحيات جماعية متساوية)، بما في ذلك ضمان الحفاظ على المنصب والحصانة القانونية أثناء الأداء العادي لمهامهم.

تحدد التشريعات المطبقة شروط تعيين رؤساء الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة و "الأعضاء" في المؤسسات التي يتمتع فيها أعضائها بصلاحيات جماعية متساوية، كما تحدد إعادة تعيينهم وعملهم وتقاعدهم وإقالتهم:

- يتم تعيينهم أو إعادة تعيينهم أو إقالتهم وفق إجراء يضمن استقلاليته عن السلطة التنفيذية، (أنظر المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

لا ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بأي شكل من الأشكال أن تتدخل أو تعطي الانطباع بأنها تتدخل في إدارة الجهات الخاضعة لرقابتها،

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تضمن عدم قيام موظفيها بتكوين علاقات وثيقة مع الجهات الخاضعة للرقابة، وذلك لضمان وإظهار حيادهم وموضوعيتهم في تنفيذ العمليات الرقابية،

ورغم أن للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة حرية التصرف التامة في أداء المهام المنوطة بها، يجب عليها أيضاً أن تتعاون مع الجهات الحكومية والعامة التي تسعى إلى إدخال تحسينات على استخدام وإدارة الأموال العامة،

ويتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تستخدم معايير العمل والرقابة المناسبة وأن تلتزم بقواعد السلوك المذكورة في الوثائق الرسمية لمنظمة الإنتوساي والاتحاد الدولي للمحاسبين والهيئات الأخرى المعترف بها والتي تضع المعايير،

يجب على الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تقدم تقريراً سنوياً خاصاً بالأنشطة التي تقوم بها إلى السلطة التشريعية ومؤسسات أخرى في الدولة بمقتضى الدستور أو القوانين الأساسية أو التشريعات، ويجب عليها أن تنشر هذا التقرير على الجمهور.

المبدأ الرابع

الوصول غير المقيد للمعلومات

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تتمتع بالسلطات الكافية للحصول، بشكل غير مقيد ومباشر وحر، وفي الوقت المناسب، على كافة الوثائق والمعلومات اللازمة لأداء مهامها القانونية على نحو صحيح.

المبدأ الخامس

حق وواجب إعداد تقارير بشأن أعمالها

لا ينبغي تقييد حرية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في إعداد تقارير بشأن نتائج أعمالها الرقابية، فينبغي أن يفرض عليها القانون أن ترفع تقريراً بشأن نتائج رقاباتها المالية على الأقل مرة في كل سنة.

المبدأ السادس

حرية تقرير محتوى تقارير الرقابة المالية ونوقيتها ونشرها وتوزيعها

تتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بحرية تقرير محتوى ومضمون تقاريرها الرقابية،

/ المعيار رقم ١١ / التوجيهات والممارسات الجيدة المتعلقة باستقلالية الأجهزة الرقابية العليا)،

- يكون تعيينهم لمدة طويلة كافية ومحددة حتى يتمكنوا من أداء المهام المنوطة بهم دون الخوف من العقاب،
- تكون لديهم حصانة ضد الملاحقة القضائية بخصوص أي عمل سابق أو حاضر نتج عن الأداء العادي والطبيعي لمهامهم كما يقتضي الحال.

المبدأ الثالث

صلاحية واسعة كافية وحرية التصرف التامة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في أداء مهامها:

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تتمتع بالسلطة الكافية لتحقيق أهدافها التالية:

- استعمال الأموال والموارد والموجودات العامة من قبل جهة مستلمة أو منتفعة بغض النظر عن طبيعتها القانونية،
- تحصيل الإيرادات المستحقة للحكومة أو لجهات الحكومية،
- قانونية ونظامية الحسابات الحكومية أو حسابات الجهات الحكومية،
- الوقوف على جودة الإدارة المالية وإعداد التقارير،
- العمليات الحكومية أو عمليات الجهات الحكومية من منظور عناصر الاقتصادية والكفاءة والفاعلية.

وما عدا في الحالات التي يطلب منها القانون فعل ذلك، لا تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة برقابة سياسة الجهات الحكومية بل تقتصر فقط على رقابة تنفيذ السياسات،

مع احترام الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة للقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية والتي تطبق عليها، فإنها متحررة من أي توجيه أو تدخل من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية:

- عند اختيار مواضيع الرقابة،
- عند التخطيط لعملياتها الرقابية وبرمجتها وإنجازها وإعداد تقاريرها ومتابعتها،
- عند تنظيم وإدارة جهازها الرقابي،
- عند فرض قرارات العقوبة عندما يكون تطبيق العقوبات جزءاً من صلاحية الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.

المبدأ الثامن

الاستقلال الذاتي المالي والإداري وتوفر الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة

ينبغي للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والحاسبة أن تتمتع بالموارد البشرية والمادية والنقدية اللازمة والمعقولة، ولا ينبغي للسلطة التنفيذية التحكم في طريقة الوصول إلى هذه الموارد أو توجيهها، تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والحاسبة بإدارة ميزانيتها وتتمتع بحرية تخصيصها حسبما تراه مناسباً،

تكون السلطة التشريعية أو إحدى لجانها مسؤولة عن ضمان توفير الموارد اللازمة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والحاسبة لكي تتمكن من القيام بالمهام المنوطة بها،

يحق للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والحاسبة أن تلجأ مباشرة إلى السلطة التشريعية إذا كانت الموارد المتاحة لها غير كافية ولا تسمح لها بالقيام بالمهام المنوطة بها.

كما تتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بحرية إبداء الملاحظات ورفع التوصيات في تقاريرها الرقابية، مع الأخذ في عين الاعتبار، كلما كان مناسباً، وجهة نظر الجهات المشمولة بالرقابة،

تحدد الهيئة التشريعية حداً أدنى للشروط المتعلقة بإعداد تقارير الرقابة المالية من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وكلما كان ذلك مناسباً، تحدد أيضاً مواضيع معينة يجب أن تخضع إلى رأي أو شهادة رقابة رسمية،

وتتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بحرية تحديد الوقت المناسب لتقاريرها ما لم يفرض القانون شروطاً معينة خاصة بإعداد تقارير الرقابة المالية،

يجوز للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أن تطلب طلبات معينة من السلطة التشريعية ككل أو من إحدى لجانها أو من الحكومة وذلك لإجراء تحقيقات أو رقابة مالية،

تتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بحرية نشر تقاريرها وتوزيعها بعد تقديمها وطرحها بصفة رسمية على السلطات المختصة كما ينص على ذلك القانون.

المبدأ السابع

وجود آليات متابعة فعالة للتوصيات التي ترفعها الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة

تقدم الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تقاريرها إلى السلطة التشريعية أو إحدى لجانها أو إلى مجلس إدارة الجهة المشمولة بالرقابة، كلما كان مناسباً، للعرض ومتابعة توصيات محددة لاتخاذ الإجراءات التصحيحية،

لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة أنظمة داخلية للمتابعة خاصة بها للتأكد من أن الجهات المشمولة بالرقابة قد عالجت ملاحظات وتوصيات الأجهزة الرقابية بطريقة صحيحة، وذلك بالإضافة إلى الملاحظات والتوصيات التي رفعتها السلطة التشريعية أو إحدى لجانها أو رفعها مجلس إدارة الجهة الخاضعة للرقابة، كلما كان مناسباً،

ترفع الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة تقارير متابعتها إلى السلطة التشريعية أو إلى إحدى لجانها أو إلى مجلس إدارة الجهة الخاضعة للرقابة، كلما كان مناسباً، للنظر فيها واتخاذ إجراءات بشأنها، حتى في الحالات التي يكون فيها للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة سلطة قانونية خاصة بها للمتابعة وفرض العقوبات.

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي)

معياري الانتوساي رقم ٢٠: مبادئ الشفافية والمساءلة (٢٠١٠)٧

مقدمة

يقوم عليهما ” إعلان ليمّا “. وهكذا فإن الإستقلالية والمساءلة والشفافية بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة هي متطلبات مسبقة أساسية لديمقراطية مبنية على سيادة القانون كما تمكن الأجهزة العليا للرقابة من الريادة عن طريق إعطاء المثل وتعزيز مصداقيتها.

كما تعد المساءلة والشفافية عنصرين مهمين في الحكومة الجيدة، إذ إن الشفافية هي قوة مؤثرة تستطيع أن تحارب الفساد وأن تحسن الحكومة وأن تعزز المساءلة.

ولا يمكن فصل المساءلة والشفافية بسهولة إذ تشمل كلاهما نفس الإجراءات في معظم الحالات كإعلام الجمهور بالتقارير على سبيل المثال، فكل منهم يتفرد بمجموعة جوانب مما يصعب أمر فصلهما في تعريف أو إجراء واحد.

ويرتبط مفهوم المساءلة بالإطار القانوني والهيكل التنظيمي؛ والإستراتيجية والإجراءات التي من شأنها أن تضمن أن الأجهزة العليا للرقابة:

- تفي بواجباتها القانونية المختلفة المتعلقة بتوزيع مواردها وتقييم أدائها.
- تفصح عن قانونية وكفاءة استخدام المال العام
- بالإضافة إلى خطواتها وإجراءاتها وتصرفاتها وإستخدامها لمواردها.
- رئيس الجهاز وأعضاء المؤسسات الجماعية وموظفوا الجهاز مسؤولون عن أعمالهم.

ويتعلق مفهوم الشفافية بقيام الأجهزة العليا للرقابة بالإفصاح العام بطريقة آنية وموثوقة وواضحة ومفيدة عن أوضاعها وتفويضاتها القانونية وأنشطتها وإدارتها المالية وعملياتها وإستراتيجيتها وأدائها. كما يلزم مفهوم الشفافية ضرورة الإفصاح العام عن نتائج عمليات الرقابة واستنتاجاتها بالإضافة إلى تمكن العموم من الحصول على المعلومات حول الأجهزة العليا للرقابة.

الغاية والأهداف

الغاية من هذه الوثيقة هي الإرتقاء بمبادئ الشفافية والمساءلة في الأجهزة العليا للرقابة من أجل مساعدتها في الريادة بإعطاء المثل في حوكمتها ومماراتها. وتعتبر الأجهزة العليا للرقابة جزء من نظام قانوني ودستوري شامل في دولها المختلفة وتعد مسؤولة تجاه عدة أطرف بما فيها الأجهزة التشريعية والعموم. كما أن الأجهزة العليا للرقابة مسؤولة عن تخطيط وتنفيذ مجال عملها واستعمال منهجيات ومعايير مناسبة من أجل التحقق من أنها تعزز المساءلة والشفافية في الأنشطة العامة وتحقق تفويضاتها القانونية وتقوم بمسؤولياتها بشكل كامل وموضوعي.

ومن أهم التحديات التي تواجه الأجهزة العليا للرقابة هو كيفية تعزيز فهم أفضل لأدوارها المختلفة ومهامها في المجتمع ضمن العموم والحكومة. وتماشياً مع تفويضاتها وأطرها القانونية التي تحكمها، فإن معلومات الأجهزة العليا للرقابة يجب أن تكون متاحة ومفيدة؛ كما أن المناهج الخاصة بعملها وأنشطتها ومنتجاتها يجب أن تكون شفافة؛ كما يجب على هذه الأجهزة التواصل بإنفتاح مع وسائل الإعلام وباقي الأطراف المهتمة؛ وأن تكون حاضرة في الساحة العامة.

تشكل هذه الوثيقة جزءاً لا يتجزأ من باقي المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة وتهدف المبادئ المدرجة فيها إلى أن يتم استعمالها بالموازاة مع هذه المعايير.

وتجدر الإشارة إلى أن الأجهزة العليا للرقابة تعمل في إطار تفويضات قانونية وأنماط متباينة، وبالتالي فإن هذه المبادئ يمكن أن لا يتم تطبيقها بنفس الدرجة لدى كل الأجهزة، بل الهدف من هذه المبادئ هو أن تقودها تجاه هدف مشترك هو الشفافية والمساءلة.

مبادئ المساءلة والشفافية

مفاهيم المساءلة والشفافية:

تعد سيادة القانون والديمقراطية قاعدتين أساسيتين من أجل رقابة حكومية مستقلة ومسؤولة وتشكلان الدعامين التي

^٧ تم اقتباس هذا النص من الموقع الإلكتروني للانتوساي متوفر على هذا الرابط

المبادئ

المبدأ الأول:

تقوم الأجهزة العليا للرقابة بأداء مهماتها ضمن إطار قانوني يتيح المساءلة والشفافية.

- يجب أن تتوفر لدى الأجهزة العليا للرقابة قوانين وتنظيمات موجهة تكون بموجبها مسؤولة ومساءلة.
- تغطي هذه القوانين والتنظيمات عادة: ١- سلطة الرقابة وتشريعها ومسؤولياتها، ٢- الظروف المحيطة بتعيين وإقالة رئيس الجهاز وأعضاء المؤسسات الجماعية، ٣- متطلبات عمل الأجهزة وإدارتها المالية، ٤- النشر المنتظم لتقارير الرقابة، ٥- الإشراف على أنشطة الأجهزة، ٦- التوازن بين حصول العموم على المعلومات وسرية أدلة الإثبات الرقابية وباقي المعلومات عن الجهاز.

المبدأ الثاني:

تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالإفصاح عن تفويضها القانوني ومسؤولياتها وإستراتيجيتها للعموم.

تفصح الأجهزة العليا للرقابة للعموم عن تفويضها القانوني.

تفصح تقارير الأجهزة العليا للرقابة عن رسالتها وتنظيمها وإستراتيجيتها وعلاقتها بمختلف الأطراف ذوي العلاقة بما فيهم الأجهزة التشريعية والسلطات التنفيذية.

- تكشف للعموم عن شروط تعيين وإعادة تعيين وعزل رئيس الجهاز وأعضاء المؤسسات الجماعية.

- يفضل أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالكشف لفائدة العموم، عن المعلومات الأساسية حول تفويضها القانوني ومسؤولياتها ورسالتها وإستراتيجيتها وأنشطتها بإستخدام إحدى اللغات الرسمية للإنتوساي بالإضافة إلى لغتها الوطنية.

المبدأ الثالث:

تتبنى الأجهزة العليا للرقابة معايير وعمليات ومنهجيات للرقابة تتسم بالموضوعية والشفافية.

- تتبنى الأجهزة العليا للرقابة معايير ومنهجيات للرقابة تتوافق مع مبادئ الإنتوساي الأساسية للرقابة و المفصلة في المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة.

- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بنشر ماهية تلك المعايير والمنهجيات وكيفية الإلتزام بها.

- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بنشر نطاق أنشطتها الرقابية التي تقوم بها في إطار تفويضها القانوني وبناءً على عمليات تقييمها للمخاطر وتخطيطها.

- تتواصل الأجهزة العليا للرقابة مع المؤسسات الخاضعة لرقابتها حول المعايير التي ستعتمد عليها في إبداء آرائها.

- تُبقى الأجهزة العليا للرقابة المؤسسات الخاضعة لرقابتها على علم بأهداف ومنهجية ونتائج مهماتها الرقابية.

- تخضع نتائج رقابة الأجهزة العليا للرقابة لإجراءات إبداء الملاحظات والرد من قبل الجهات الخاضعة للرقابة.

- تُوفر الأجهزة العليا للرقابة آليات فعالة لمتابعة توصياتها من أجل التأكد من أن الجهات الخاضعة للرقابة تتعامل بطريقة صحيحة مع ملاحظاتها وتوصياتها بالإضافة إلى تلك الصادرة عن السلطة التشريعية (المعيار رقم ١٠ حول الإستقلالية - المبدأ السابع).

- تسمح إجراءات المتابعة لدى الأجهزة العليا للرقابة بأن تقوم المؤسسات الخاضعة للرقابة بالإدلاء بمعلومات حول الإجراءات التصحيحية المتخذة أو حول مبررات عدم إتخاذ تلك الإجراءات (إعلان ليما).

- يتعين على الأجهزة العليا للرقابة إرساء نظام مناسب لضمان الجودة حول أنشطتها الرقابية وحول تقاريرها. كما يتعين عليها إخضاع هذا النظام لمراجعة موضوعية بصفة دورية.

المبدأ الرابع:

تطبق الأجهزة العليا للرقابة معايير عليا للنزاهة والأخلاقيات على موظفيها من مختلف الدرجات.

- توفر الأجهزة العليا للرقابة قواعد أو قوانين وسياسات وممارسات أخلاقية منسجمة مع المعيار ISSAI رقم ٣٠ الخاص بقواعد الأخلاقيات المدرج ضمن المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة.

- تمنع الأجهزة العليا للرقابة على المستوى الداخلي تضارب المصالح والفساد وتضمن الشفافية والمشروعية بالنسبة لعملياتها.

- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بتشجيع السلوك الأخلاقي في المؤسسة.

- تنشر للعموم الشروط الأخلاقية وواجبات المراقبين (القضاة في نموذج المحكمة، الموظفين المدنيين والآخرين).

المبدأ الخامس:

وإبداء الرأي حول إدارتها المالية وإعدادها للتقارير المالية.

- يمكن للأجهزة العليا للرقابة استخدام مؤشرات للأداء من أجل تقييم القيمة المضافة لعملها الرقابي لفائدة البرلمان والمواطنين وباقي الأطراف ذوي العلاقة.
- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بقياس مدى ظهورها لدى العموم ونتائجها وتأثيرها عن طريق التغذية المرتدة من مصادر خارجية (على سبيل المثال إستبيانات العملاء، قياس الأثر، عدد مرات الإشارة لها في وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية).

المبدأ السابع:

تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإعداد تقارير لفائدة العموم حول نتائج رقابتها وحول إستنتاجاتها حول الأنشطة الحكومية بصورة عامة.

- تقيس أجهزة الرقابة تأثيرها على الكفاءة والفعالية الناتجة عن توصيات مهماتها الرقابية على القطاع العام والقيمة المحصلة من العمل الرقابي وتقوم بإعداد تقارير بذلك.
- تعد الأجهزة العليا للرقابة (المكونة كحاكم) تقارير حول العقوبات والغرامات المطبقة على المحاسبين أو المدراء.
- تنشر الأجهزة العليا للرقابة إستنتاجاتها وتوصياتها الناتجة عن عمليات الرقابة.
- وأيضاً تنشر الأجهزة العليا للرقابة على العموم تقاريرها المتضمنة مواضيع مثل تنفيذ الميزانية العامة للحكومة والوضع المالي والعمليات المالية، وإذا سمح إطارها القانوني بذلك، رقابتها الداخلية وإمكانياتها المهنية.
- تحافظ الأجهزة العليا للرقابة على علاقة قوية مع اللجان البرلمانية المختصة من أجل مساعدتها على فهم أفضل لتقارير الرقابة وإستنتاجاتها ومن أجل مساعدتها على إتخاذ الإجراءات المناسبة.

المبدأ الثامن:

تتواصل الأجهزة العليا للرقابة بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطتها وحول نتائج عمليات الرقابة التي تقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية وعبر وسائل أخرى.

- تتواصل الأجهزة العليا للرقابة بإنفتاح مع وسائل الإعلام أو أي أطراف معنية أخرى حول عملياتها ونتائج رقابتها وتظل ظاهرة لدى الساحة العامة.

تتأكد الأجهزة العليا للرقابة من أن مبادئ المساءلة والشفافية لا تشوبها شبهة عندما تقوم بالإستعانة بمصادر خارجية من أجل إنجاز أنشطتها.

- يتعين على الأجهزة العليا للرقابة أن تتأكد أن تعاقدها مع أطراف خارجية من أجل إنجاز بعض الأنشطة لا يعرض مبادئ المساءلة والشفافية لأية شبهة.
- إن الخبرات التي تم الإستعانة بها من جهات خارجية والعمليات الرقابية التي تم تفويض إنجازها لجهات خارجية تظل ضمن مسؤولية الأجهزة العليا للرقابة وتخضع للسياسات الأخلاقية (خاصة في مجال تضارب المصالح) والسياسات التي تضمن النزاهة.

المبدأ السادس:

تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإدارة عملياتها بإقتصاد وفعالية وطبقاً للقوانين والتنظيمات كما تقوم بنشر تقارير للعموم حول هذا الجانب.

- تطبق الأجهزة العليا للرقابة ممارسات إدارية سليمة بما فيها أنظمة الضبط الداخلي الملائمة لإدارتها وعملياتها المالية ورقابتها الداخلية. ويمكن أن تشمل هذه الممارسات على الرقابة الداخلية وإجراءات أخرى منصوص عليها في INTOSAI GOV9100.
- تنشر القوائم المالية الخاصة بالأجهزة العليا للرقابة للعموم وتخضع لرقابة خارجية مستقلة أو لمراجعة برلمانية.
- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بتقييم ونشر تقارير حول عملياتها وإنجازاتها في مختلف المجالات مثل الرقابة المالية ورقابة الإلتزام والأنشطة القضائية (بالنسبة للأجهزة ذات الطابع القضائي) ورقابة الأداء وتقييم البرامج والإستنتاجات حول أنشطة الحكومة.
- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالحفاظ على المهارات والقدرات التي تحتاجها وتطويرها من أجل القيام بعملها لإنجاز رسالتها والوفاء بمسؤولياتها.
- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بنشر مصادر مواردها المالية (ميزانية عامة - وزارة المالية -) وكيفية استخدام هذه الموارد.
- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بقياس وإعداد تقارير حول كفاءة وفعالية إستخدام مواردها المالية.
- يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تستعين بلجان تدقيق مشكلة من أغلبية أعضاء مستقلين من أجل مراجعة

- تشجيع الأجهزة العليا للرقابة الإهتمام العام والأكاديمي بأهم إستنتاجاتها.
- توفر ملخصات عن تقارير الرقابة والأحكام القضائية بإحدى اللغات الرسمية للإنتوساي إضافة إلى لغاتها الوطنية.
- تبادر الأجهزة العليا للرقابة بتنفيذ وإنجاز مهمات الرقابة وتقوم بنشر التقارير المعنية في أوقات مناسبة. كما من شأن الشفافية والمساءلة أن تعزز أكثر إذا كانت أعمال الرقابة والمعلومات المعنية المدلى بها غير قديمة.
- توفير تقارير الأجهزة العليا للرقابة بصيغة مفهومة ومتاحة للعموم عبر وسائل مختلفة (كالملخصات والرسوم البيانية والعروض المصورة والبيانات الصحافية).

المبدأ التاسع:

تستخدم الأجهزة العليا للرقابة الإستشارة الخارجية المستقلة ومراجعة النظراء من أجل تحسين جودة ومصداقية عملها.

- تلتزم الأجهزة العليا للرقابة بالمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة وتسعى إلى التعلم المستمر بالإستعانة بالأدلة والخبرة من أطراف خارجية.
- تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالإستعانة بتقييم خارجي مستقل لعملياتها ولتطبيقاتها للمعايير. ولتحقيق هذا الغرض يمكن الإستعانة بمراجعة النظير.
- يمكن للأجهزة العليا للرقابة اللجوء إلى خبراء خارجيين لإبداء مشورة مستقلة بما في ذلك حول الأمور الفنية المتعلقة بالرقابة.
- يمكن للأجهزة العليا للرقابة إستخدام مواجعة النظراء للحصول على تقييم خارجي مستقل لعملياتها ولتطبيقاتها للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة.
- تنشر الأجهزة العليا للرقابة تقارير حول نتائج مراجعة النظراء.
- تشارك الأجهزة العليا للرقابة في عمليات الرقابة المشتركة والمتزامنة.

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإنتوساي)

معيار الإنتوساي رقم ٣٠: أخلاقيات المهنة والمعايير الرقابية (١٩٩٨)^٨

الفصل الأول: المقدمة

المفهوم، خلفية وهدف «أخلاقيات المهنة»

تكون أساسا «لأخلاقيات المهنة» الوطنية. وكل جهاز أعلى للرقابة مسؤول عن التأكد من أن كل المدققين العاملين به ملمون بالقيم والمبادئ التي تتضمنها «أخلاقيات المهنة» الوطنية وأنهم يعملون بها.

١- رأت منظمة الإنتوساي أنه من المهم وضع أخلاقيات دولية لمهنة المدققين في القطاع العام.

٥- ويتعين أن يكون سلوك المدقق دائما وفي كل الظروف بعيدا عن كل المآخذ، ذلك أن أي قصور في سلوك المدقق المهني، أو أي سلوك غير لائق في حياته الشخصية، من شأنه أن يلقي بظلاله على نزاهة المدقق وعلى الجهاز الذي يمثله وكذلك على جودة وصدق العمل الرقابي الذي يقوم به. وقد يثير ذلك السلوك شكوكا حول موثوقية وأهلية الجهاز ذاته، كما أن تبني أخلاقيات مهنة مدقق القطاع العام والعمل بها من شأنه أن يدعم الثقة في المدقق وفي عمله.

٢- «أخلاقيات المهنة» هي بيان شامل للقيم والمبادئ التي ينبغي أن توجه العمل اليومي الذي يقوم به المدقق، حيث أن استقلالية مدقق القطاع العام وسلطته ومسؤولياته تضع متطلبات أخلاقية جسيمة على عاتق الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة وعلى عاتق الموظفين الذين يشغلهم أو يستخدمهم لإنجاز العمل الرقابي. ويتعين أن تأخذ أخلاقيات مهنة مدقق القطاع العام في الاعتبار المتطلبات الأخلاقية للموظفين المدنيين عامة ومتطلبات المدققين خاصة بما في ذلك التزاماتهم إزاء واجباتهم المهنية.

٦- من الأهمية بمكان أن يُنظر إلى الجهاز الأعلى على أنه مصدر للثقة والأمانة والمصداقية، وهي صفات يدعمها الجهاز من خلال تربيته وتطبيقه للمتطلبات الأخلاقية للمفاهيم التي تجسّمها المفردات الرئيسية المستخدمة، وهي النزاهة والاستقلالية والموضوعية والسرية والكفاءة.

٣- واعتمادا على إعلان ليما الخاص بالمبادئ الأساسية للرقابة المالية^٩ فإن «أخلاقيات المهنة» ينبغي أن تعتبر إضافة ضرورية تدعم المعايير الرقابية التي أصدرتها لجنة المعايير الرقابية للإنتوساي في يونيو ١٩٩٢

الثقة والأمانة والمصداقية

٧- من حق السلطة التشريعية و/أو السلطة التنفيذية وعامة الناس والجهات الخاضعة للرقابة أن يتوقعوا أن يكون سلوك الجهاز وأسلوبه بعيدين عن كل الشكوك والمآخذ، وأنهما جديران بالاحترام والثقة.

٤- إن «أخلاقيات المهنة» موجهة للمدققين في كل جهاز أعلى للرقابة، بما في ذلك رئيس الجهاز والموظفين التنفيذيين وكل الأفراد الذين يعملون لفائدة الجهاز أو نيابة عنه والمعنيين بالعمل الرقابي، لكن ينبغي أن لا تُفسر «أخلاقيات المهنة» على أن لها أي تأثير على الهيكل التنظيمي للجهاز الأعلى للرقابة.

٨- ينبغي أن يسلك المدقق سلوكا يدعم التعاون والعلاقات الطيبة بين المدققين وداخل المهنة، ذلك لأن دعم المهنة من قبل أصحابها وتعاونهم مع بعضهم بعضا يعتبران عنصرين أساسيين للطابع المهني، حيث أن ثقة وأمانة الجمهور اللتين يحظى بهما المدقق هما إلى حد بعيد نتيجة الإنجازات المتراكمة لكل المدققين، السابقين منهم والحاليين، لذلك فإنه من صالح المدقق ومن صالح المواطنين أيضا أن يتعامل المدقق مع زملائه المدققين بصورة منصفة ومعتدلة.

ونظرا للفروق القائمة بين البلدان من حيث الثقافة واللغة ومن حيث النظم القانونية والاجتماعية، فإن كل جهاز مسؤول عن تطوير «أخلاقيات المهنة» الخاصة به والتي تتلاءم مع بيئته الخاصة. ويفضل أن توضح «أخلاقيات المهنة» هذه المفاهيم الأخلاقية، ذلك لأن الهدف من «أخلاقيات الإنتوساي مهنة مدقق القطاع العام» هو أن

^٨ تم اقتباس هذا النص من الموقع الإلكتروني للإنتوساي متوفر على هذا الرابط

http://www.issai.org/media/12926/issai_30_e.pdf

٩- ينبغي أن تؤكد السلطة التشريعية و/أو السلطة التنفيذية وعموم الناس والجهات الخاضعة للرقابة على أن كل

^٩ من المؤتمر التاسع عشر للإنتوساي المنعقد بليما، ويمكن الحصول عليه من الأمانة العامة للإنتوساي في النمسا.

١٧- في كل الأمور المتعلقة بالعمل الرقابي ينبغي أن لا تتضرر استقلالية المدقق من جراء مصالح شخصية أو خارجية، حيث يمكن أن تتضرر الاستقلالية مثلا بالضغط الخارجي أو بالتأثير على المدقق أو بالأفكار المسبقة التي يحملها المدقق عن الأشخاص أو عن الجهات الخاضعة للرقابة أو عن المشاريع أو البرامج، أو باشتغاله في الآونة الأخيرة لدى الجهة الخاضعة للرقابة أو بالمعاملات الشخصية أو المالية التي قد تتسبب في تضارب في الولاءات أو في المصالح. لذلك فإن المدقق ملزم بالامتناع عن المشاركة في كل الأمور التي له فيها مصالح ثابتة.

١٨- هناك حاجة إلى الموضوعية والنزاهة في كل الأعمال التي يقوم بها المدقق وخصوصا في تقاريره التي ينبغي أن تكون دقيقة وموضوعية، لذلك ينبغي أن تعتمد الآراء والتقارير فقط على الإثباتات التي يتم الحصول عليها وتجميعها طبقا للمعايير الرقابية الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة.

١٩- ينبغي أن يستخدم المدقق المعلومات التي تقدمها الجهة الخاضعة للرقابة والأطراف الأخرى ذات العلاقة، وينبغي أن تأخذ هذه المعلومات في الاعتبار الآراء التي يعبر عنها المدقق بصورة مجردة. وعلى المدقق أيضا أن يجمع المعلومات المتعلقة بآراء الجهة الخاضعة للرقابة وآراء الأطراف الأخرى، لكن ينبغي أن لا تتأثر استنتاجاته بهذه الآراء.

الحياد السياسي

٢٠- من المهم أن يحافظ الجهاز الأعلى للرقابة على الحياد السياسي الحقيقي والمتوقع معا، لذلك فإنه من الأهمية بمكان أن يحافظ المدقق على استقلاليته عن التأثير السياسي حتى يتسنى له أن يؤدي مسؤولياته الرقابية بتجرد، وهو أمر ملائم بالنسبة إلى المدقق نظرا إلى أن الأجهزة العليا للرقابة تعمل بصورة وثيقة مع السلطات التشريعية ومع الجهة التنفيذية وأغیرها من الجهات الحكومية التي يخول لها القانون النظر في تقارير الجهاز الأعلى للرقابة.

٢١- من المهم أن يضع المدقق نصب عينيه، حيثما قام أو نوى القيام بأنشطة سياسية، التأثير الذي قد يكون لهذه الأنشطة على قدرته على تنفيذ واجباته المهنية بتجرد، فإذا سُمح للمدقق بالمشاركة في الأنشطة السياسية فإن عليه أن يدرك أن هذه الأنشطة قد تؤدي إلى تضارب مع مهنته.

تضارب المصالح

٢٢- عندما يُسمح للمدقق بتقديم استشارة أو خدمات غير رقابية لجهة خاضعة للرقابة فإن عليه أن يتوخى الحذر حتى لا تؤدي هذه الخدمات إلى تضارب في المصالح، وينبغي بالخصوص أن يتأكد من أن هذه الاستشارة أو

الأعمال التي يقوم بها الجهاز منصفة وغير منحازة. لذلك فإنه من المهم أن تكون هناك «أخلاقيات للمهنة» أو وثيقة شبيهة بها تحكم توفير الخدمات.

١٠- يحتاج كل جزء من أجزاء المجتمع إلى المصادقية، لذلك فإنه من الأساسي أن تعتبر الأطراف الخارجية المطلعة على تقارير الجهاز وأرائه أن هذه التقارير دقيقة وموثوق بها تماما.

١١- يجب أن تتحمل كل الأعمال التي ينجزها الجهاز الأعلى للرقابة الفحوص التي تجريها السلطة التشريعية و/أو السلطة التنفيذية وأحكام الجمهور حول الملاءمة والفحص في ضوء «أخلاقيات المهنة» الوطنية.

الفصل الثاني

النزاهة

١٢- تعدّ النزاهة القيمة الجوهرية بالنسبة إلى أخلاقيات المهنة، ومن واجب المدقق أن يتمسك بمعايير سلوكية عالية (مثل النزاهة والصراحة) أثناء عمله وفي علاقاته مع موظفي الجهات الخاضعة للرقابة، وينبغي أن يكون سلوك المدقق فوق كل الشبهات وفوق كل لوم حتى يحافظ على ثقة الجمهور.

١٣- ويمكن قياس النزاهة بما هو صحيح وعادل. وتقتضي النزاهة من المدقق أن يحترم شكل الرقابة وروحها وكذلك المعايير الأخلاقية، كما تقتضي النزاهة أيضا أن يحترم المدقق مبادئ الموضوعية والاستقلالية وأن تبقى أخلاقية سلوكه المهني فوق كل المآخذ وأن يتخذ القرارات واضعا المصلحة العامة في الاعتبار، وأن يتوخى النزاهة المطلقة في أدائه لعمله وفي استعماله لموارد الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة.

الفصل الثالث

الاستقلالية والموضوعية والتجرد

١٤- تعدّ الاستقلالية إزاء الجهة الخاضعة للرقابة وغيرها من مجموعات المصالح الخارجية أمرا لا غنى عنه بالنسبة إلى المدقق، وذلك يعني أن على المدقق أن يتوخى سلوكا يزيد من استقلاليته، أو لا ينقص منها على الأقل.

١٥- على المدقق أن يسعى ليس فقط ليكون مستقلا عن الجهات الخاضعة للرقابة وغيرها من مجموعات المصالح، ولكن عليه أيضا أن يكون موضوعيا في معالجة القضايا والمواضيع محل المراجعة.

١٦- من الضروري أن يكون المدقق مستقلا ومتجردا ليس بالفعل فحسب، ولكن في الظاهر أيضا.

والمؤسسية التي تخضع لها عمليات الجهة الخاضعة للرقابة.

التطوير المهني

٣١- على المدقق أن يمارس العناية المهنية اللازمة عند تنفيذ العمليات الرقابية والإشراف عليها وعند إعداد التقارير المتعلقة بها.

٣٢- على المدقق أن يستخدم الطرق والممارسات بأعلى جودة ممكنة في تنفيذ عملياته الرقابية، وأن يلتزم عند تنفيذ العمليات الرقابية وتقديم التقارير بالمبادئ الأساسية وبالمعايير الرقابية المتفق عليها عموماً.

٣٣- المدقق مسؤول دائماً عن تحديث وتحسين المهارات اللازمة للقيام بواجباته المهنية.

معاني المصطلحات

المصطلحات المستعملة في "أخلاقيات المهنة" هذه لها نفس المعنى أو التعريف الذي للمصطلحات المستعملة في المعايير الرقابية للإنتوساي (INTOSAI).

هذه الخدمات لا تشمل مسؤوليات أو سلطات إدارية، حيث يجب أن تبقى هذه المسؤوليات وهذه السلطات في حوزة إدارة الجهة الخاضعة للرقابة.

٢٣- ينبغي أن يحمي المدقق استقلاليته وأن يتجنب كل تضارب في المصالح وذلك بأن يرفض الهدايا أو الهبات التي يمكن أن تؤثر أو تعتبر ذات تأثير على استقلاليته ونزاهته.

٢٤- يجب أن يتجنب المدقق كل العلاقات مع مديري وموظفي الجهة الخاضعة للرقابة وغيرها من الأطراف والتي قد تؤثر على قدرته على السلوك المستقل أو الظهور بالسلوك المستقل أو تسيء إلى هذه القدرة أو تهددها.

٢٥- على المدقق أن لا يستعمل منصبه الرسمي لأغراض شخصية وأن يتجنب العلاقات التي تتضمن مخاطر الفساد أو التي قد تثير شكوكاً حول موضوعيته واستقلاليته.

٢٦- على المدقق أن لا يستعمل المعلومات التي يتلقاها أثناء أدائه لمهامه كوسيلة لضمان منفعة شخصية لنفسه أو لغيره، ويتعين كذلك أن لا يقوم بإفشاء معلومات يمكن أن تعطي امتيازاً غير عادل أو غير معقول لمنظمات أخرى، وأن لا يستعمل مثل هذه المعلومات كوسيلة للإساءة إلى الغير.

الفصل الرابع

السرية المهنية

٢٧- ينبغي أن لا يُفشي المدقق المعلومات التي يحصل عليها أثناء العملية الرقابية لطرف ثالث سواء كان ذلك كتابياً أو شفويًا، إلا إذا كان الهدف من هذا الإفشاء الاستجابة إلى المسؤوليات القانونية للجهاز الأعلى للرقابة أو غيرها من المسؤوليات المتعارف عليها بصفتها جزءاً من الإجراءات العادية التي يقوم بها الجهاز الأعلى للرقابة أو تطبيقاً للقوانين ذات العلاقة.

الفصل الخامس

الكفاءة

٢٨- على المدقق أن يكون سلوكه مهنيًا دائماً وأن يطبق معايير مهنية عالية في أدائه لعمله بما يساهم في تنفيذ مسؤولياته بكفاءة وتجرد.

٢٩- على المدقق أن لا يقوم بعمل هو ليس مؤهلاً للقيام به.

٣٠- على المدقق أن يكون ملماً بالمعايير الرقابية المناسبة وبالسياسات والإجراءات والممارسات وكذلك بالأساليب والقواعد المحاسبية والإدارة المالية. كذلك ينبغي أن يفهم المدقق بصورة جيدة المبادئ والمعايير الدستورية والقانونية