

وثيقة المناقشة حول الموضوع الثاني لمؤتمر الإنتوساي الثالث والعشرين

"دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تحقيق الأولويات والأهداف الوطنية"

يوليو/تموز ٢٠١٩

١. المقدمة

١-١ في حين أن الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الناجحة في مختلف أنحاء العالم استطاعت أن تتحول إلى وتظل مؤسسات مرنة وفعالة ومهمة ومستقلة ذات قيمة عالية للمجتمع، فما من وصفة موحدة يمكن اعتمادها. وإن هذه الوثيقة مكرسة لمناقشة الطريقة التي يستطيع بها كل جهاز أعلى للرقابة المالية والمحاسبة على المستوى الوطني أن يتفاعل مع التطورات الخاصة بالتدقيق في القطاع العام للمحافظة على أهميته وتلبية احتياجات أصحاب المصلحة وإضفاء قيمة على عملية تحقيق الأولويات والأهداف الوطنية. وعليه تناقش هذه الوثيقة بعض القرارات الرئيسية التي يجب اتخاذها والدروس التي يمكن استخلاصها من تجربة الأجهزة في هذا المجال.

٢-١ تضطلع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بدور معروف جداً في تعزيز فعالية الإدارة العامة ومساءلتها وشفافيتها، وهو أمر أساسي لتحقيق أهداف وأولويات التنمية الوطنية وأهداف التنمية المتفق عليها دولياً^١.

٣-١ أوجدت التغييرات الأساسية في التدقيق في القطاع العام وفي تنفيذ السياسة العامة حول العالم بيئة جديدة وتوقعات جديدة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. وتتضمن التغييرات الأخيرة في بيئة عمل الأجهزة ما يلي: (أ) اعتماد خطة التنمية المستدامة ٢٠٣٠ (خطة ٢٠٣٠) وأهداف التنمية المستدامة من جانب جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة؛ (ب) ثورة البيانات؛ (ج) اعتماد الإنتوساي إطار التوجيهات والإصدارات المهنية للإنتوساي ونطاق الإنتوساي لمعايير التدقيق الموثوقة؛ و(د) التوقعات والموجبات الناشئة عن المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية رقم ١٢: قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة – إحداث الفارق في حياة المواطنين. وتدعو الظروف الحديثة إلى نوعية أفضل لعمل التدقيق ونُهج تدقيق جديدة، وتتطلب من الأجهزة أن تتعمق في إعادة التفكير في دورها في إجراءات المساءلة الحكومية.

٤-١ بهدف تأمين القيمة والمنافع، يجب أن تكون الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة قادرة على تطبيق نُهج جديدة والاستفادة من الفرص لمواجهة التحديات الناشئة. ويتعين على الأجهزة الاستجابة لعالم متغير من الحوكمة الوطنية وبذلك وضع أولويات جديدة لمواجهة التحديات الناشئة.

٥-١ تماشياً مع مهمة الإنتوساي التي تقضي بتحقيق تقدم مستمر للتدقيق في القطاع العام وتطوير قدرات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، تركز وثيقة المناقشة حول الموضوع الثاني هذه على النقاشات السابقة للإنتوساي فيما يتعلق بدور الأجهزة^٢ وتهدف إلى شرح ضرورة تطور أولويات الأجهزة بصورة استراتيجية. وترتبط وثيقة المناقشة حول الموضوع الثاني في المقام الأول بالأولوية الثانية الشاملة لعدة مجالات للخطة الاستراتيجية للإنتوساي لفترة ٢٠١٧-٢٠٢٢ من خلال المساهمة في متابعة أهداف التنمية المستدامة ومراجعتها في سياق جهود التنمية المستدامة التي يبذلها كل بلد وفي إطار مهام كل جهاز من الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

٦-١ أعدت هذه الوثيقة فريق الخبراء المعني بالموضوع الثاني لمؤتمر الإنتوساي الثالث والعشرين والذي يضم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في النمسا، وأرمينيا، وأذربيجان، وروسيا البيضاء، والبرازيل، وكوبا، والمجر/هنغاريا، واندونيسيا، والهند، وإيطاليا، وكازاخستان، والمكسيك، وبولندا، والبرتغال، والمملكة العربية السعودية، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، وجنوب إفريقيا، وأسبانيا، وتركيا، والإمارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة الأميركية، ومبادرة الإنتوساي للتنمية والوكالة الألمانية للتعاون الدولي، برئاسة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في روسيا الاتحادية.

٧-١ وضع فريق الخبراء نهجاً مؤقتاً لمناقشة النُهج الاستراتيجية للتدقيق، والذي تم استخدامه كنقطة أولية لإجراء مسح لأعضاء الإنتوساي. وأجري المسح بين ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٨ ويناير/كانون الثاني ٢٠١٩، بناءً على

^١ أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها أ/٦٩/٢٢٨ المعتمد في ١٩ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٤ بالدور المهم للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تعزيز الفعالية والمساءلة والكفاءة والشفافية للإدارة العامة، مما يؤدي إلى تحقيق أهداف وأولويات التنمية الوطنية وأهداف التنمية المتفق عليها دولياً.

^٢ تتضمن الموضوعات "دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تخطيط الإصلاحات الإدارية والحكومية وتنفيذها" و"دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في التدقيق في الإصلاحات الإدارية والحكومية" من مؤتمر الإنتوساي السابع عشر؛ و"أنظمة تقييم الأداء على أساس المؤشرات الرئيسية" من مؤتمر الإنتوساي التاسع عشر؛ و"الرقابة المالية الوطنية والحوكمة الوطنية" من مؤتمر الإنتوساي الحادي والعشرين؛ و"كيف تستطيع الإنتوساي المساهمة في خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، بما في ذلك الحوكمة الرشيدة وتعزيز مكافحة الفساد؟" من مؤتمر الإنتوساي الثاني والعشرين.

استبيان أرسل مع الوثيقة الرئيسية. وشمل المجيبون الذين قدموا الاستبيانات المكتملة ٦٢ جهازاً من الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وديوان مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي والوكالة الألمانية للتعاون الدولي. وتعتمد وثيقة المناقشة حول الموضوع الثاني على نتائج المسح.

٢. التغييرات الحالية والمتوقعة في أدوار الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

- ٢-١ أبرزت التحديات التي تواجهها الحكومات الوطنية في تحقيق أهدافها وتنفيذ خطة ٢٠٣٠ إعادة تركيز المساءلة بما يتماشى مع إدارة القطاع العام القائمة على الأداء والموجهة نحو تحقيق النتائج، والضرورية للحكومة الرشيدة. وفي مجتمع الإنترنت، تم منذ فترة طويلة الاعتراف بتحول تركيز المساءلة من "المساءلة على أساس العملية" إلى "المساءلة على أساس الأداء".
- ٢-٢ يطالب المواطنون وأصحاب المصلحة الآخرون في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بالمساءلة من حيث النتائج والآثار نتيجة للاستياء المتزايد حيال الخطوات الحكومية. ومن أجل تحقيق الأهداف وأهداف التنمية المستدامة في نطاقها الشامل والمترايط، يتعين على الحكومات الوطنية الابتكار والتطور باستمرار لدفع السياسات الشاملة والمتراطة.
- ٣-٢ يمتاز التعقيد المتزايد لحكومة القطاع العام بعدم اليقين الذي يحيط بالتدابير والنتائج الناجمة عن تدخلات الحكومة، ومشكلات القياس، والتفاعلات على مستويات متعددة، وتعدّد الجهات الفاعلة والعلاقات المتطورة مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني.
- ٤-٢ رغم أنه يجب ألا تتأثر الوظائف الأساسية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وأدوارها واستقلاليتها بالتوجهات العابرة، قد يكون من الضروري أن تتطور بعض الجوانب المتعلقة بدور الأجهزة وفقاً للتحويلات المستمرة للحكومات. على سبيل المثال، بالنسبة إلى بعض الأجهزة، قد يكمن التحدي المعاصر على السواء في وضع نهج تدقيق مناسب وتكوين فهم واضح لآليات العمل الخاصة بالحكومة والمساءلة، مع الحفاظ عليها كمنظمات تنتم بالمصادقية والموضوعية والنزاهة والاستقلالية.
- ٥-٢ قد تجد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تحدي تطوير طرق تدقيق في القطاع العام متلائمة مع التعقيد المتزايد لحكومة القطاع العام تجد فيها ضرورة للنجاح في تحقيق الأهداف الوطنية وخطة ٢٠٣٠ على السواء. ونعني بذلك التحديات المتعلقة بالموضوعات والأهداف والمسائل والمعايير والطرق الخاصة بجمع البيانات وتحليلها المحددة في التدقيق الفردي.
- لا يمكن بعد أن نتبين بشكل كامل وفي جميع الحالات تأثير الانخراط في التدقيق في أهداف التنمية المستدامة على دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. ويمكن في الوقت الراهن للأوساط المعنية بالتدقيق في القطاع العام طرح أسئلة تتعلق بكيفية تأثير التدقيق في أهداف التنمية المستدامة في دور الأجهزة والتحديات التي ستواجهها في المستقبل فيما يتعلق بالتدقيق في أهداف التنمية المستدامة.
- ٦-٢ تستطيع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تؤدي الأدوار المختلفة ضمن نطاق مهامها والتي قد تتجاوز محاور تركيزها التقليدية. فقد كان التركيز تقليدياً على أدوار الاستشارات والبحث والتطوير، ولكن الأدوار الممكنة لا تنحصر فيما سبق. فبحسب نتائج الاستبيان المرسل مع الوثيقة الرئيسية، تؤدي ما نسبته ٤١ في المئة من الأجهزة المجيبة (٤٤ = ع) دور المستشار بتطوير توصيات تركز على نتائج تدقيقاتها، ولكن ٥٢ في المئة أشارت إلى أنها تقدم أيضاً توصيات تركز على أنشطة لا تُعنى بالتدقيق. كما أظهرت الإجابات أن الأجهزة تؤدي غالباً دور الباحث بهدف تطوير طرق جديدة (٣٩ في المئة) وتحديد المخاطر والاتجاهات الرئيسية (٢٧ في المئة).
- ٧-٢ ثبت أن مشاركة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الأنشطة الاستشارية هي من أكثر المسائل جدلية في إطار مناقشة الأدوار المختلفة للأجهزة. فمن ناحية، يمكن تعزيز أعمال التدقيق من خلال الأنشطة الاستشارية للأجهزة بهدف الكشف عن إمكانات تحسين الحوكمة نتيجة المراجعة المنهجية لنتائج التدقيق وغيرها من نتائج العمل الشامل للأجهزة. ومن ناحية أخرى، يتعين على الأجهزة ضمان استقلاليتها ودعم ثقافة تدقيق قوية مختلفة تماماً عن ثقافة الأنشطة الاستشارية.
- ٨-٢ راكمت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مجموعة متنوعة من الخبرات في شأن الأنشطة التي تتم خارج نطاق وظيفة التدقيق التقليدية نظراً إلى مهامها المختلفة، وتخصيص الموارد، والقدرات، فضلاً عن اختلاف

أنظمة المساءلة والأداء في بلدانها. ويتم تشجيع الأجهزة على تبادل خبراتها والمساهمة في تحقيق الأهداف الوطنية من خلال إسداء النصائح المستندة إلى أعمال التدقيق الخاصة بها.

أسئلة للمناقشة:

١. ما هي المسائل المعاصرة الرئيسية التي قد تؤدي إلى تغييرات في دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في المستقبل؟
٢. ما هي التحديات والاعتبارات الاستراتيجية الرئيسية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لناحية التدقيق القائم على الأداء والموجه نحو تحقيق النتائج؟ كيف يمكن معالجة هذه التحديات؟
٣. ما هي التحديات المحددة المتعلقة بالتدقيق في أهداف التنمية المستدامة؟ كيف يمكن معالجة هذه التحديات؟

٣. التحول الاستراتيجي: الاعتبارات الخاصة بالنهج والتوجه الاستراتيجيين للتدقيق في القطاع العام

- ١-٣ بينما يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المحافظة على تركيزها التقليدي، ثمة دور ناشئ يتمثل في أن تكون شريكاً استراتيجياً للحكومة مع وجهة نظر فريدة حيال دورة الميزانية والمعرفة المتراكمة التي يمكنها المساهمة في وجهات نظر الحكومة وأنشطتها الاستراتيجية الطويلة الأجل اللازمة لتحقيق الأهداف الوطنية. وإقراراً بالجهد الجبار لمجتمع الإنتوساي للمضي قدماً في اتجاه لغة مشتركة للتدقيق، تقترح الوثيقة مناقشة مفاهيم متعددة للنهج الاستراتيجي للتدقيق بمزيد من التفاصيل بحثاً عن أرضية ولغة مشتركتين. وفي المراحل الأولى لتحديد المفهوم، تُقترح نُهج تجريبية لتحديد أولويات جديدة وعرض الطرق المستقبلية الممكنة للنقاش.
- ٢-٣ بالمعنى الواسع، نركز النقاش على فحص شامل وصارم لكيفية نجاح حوكمة القطاع العام والهيئات العامة في العمل والاستفادة من الموارد للسعي إلى تحقيق أهدافها مع الوقت.
- ٣-٣ تعتبر غالبية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المشاركة في المسح أنه يجب اعتماد نهج استراتيجي للتدقيق يركز على مختلف عناصر دورة السياسة – من وضع جدول الأعمال، إلى التخطيط الاستراتيجي، وتنفيذ البرنامج والسياسة، والتقييم، والمساءلة والتعلم³. ويشمل هذا ما يلي في حال سمحت مهام الأجهزة والسياق الذي تعمل فيه بذلك:

١-٣-٣ معالجة المسائل الشاملة للحوكمة والمجالات الاستراتيجية

أ. تقييم نضوج الأنظمة التي تدعم الحوكمة الاستراتيجية (تحديد الأهداف، ومواءمة الاستراتيجيات مع الأهداف الوطنية، ووضع الضوابط وما إلى ذلك) وتقييم التداخلات أو الثغرات في الخطط الاستراتيجية في مجالات المصلحة العامة.

تقييم ما إذا كان للجهات الحكومية استراتيجيات سليمة وقائمة على الأدلة لتحقيق الأهداف الوطنية، وما إذا كانت معلومات الأداء والأدلة، وكذلك أنظمة الرقابة الملائمة تُستخدم بالفعل في الحوكمة الاستراتيجية؛ وما إذا كان يتم جمع البيانات المناسبة؛ وما إذا كان الرصد والتقييم وإعداد التقارير مناسباً؛ وما إذا كان تخصيص الموارد العامة فعالاً؛ إلخ.

يمكن أن تساهم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في دعم ثقافة وقيم تدفعها البيانات وقائمة على الأدلة في الحكومة من خلال إيلاء الاهتمام الواجب للتمثيل الموضوعي لمشكلات قياس الأداء، وشفافية أنظمة معلومات الأداء، وأوجه قصور المهارات العامة، إلخ.

³ تمت صياغة سؤال المسح على الشكل التالي: "نستخدم مصطلح 'التدقيق الاستراتيجي' ليس كنوع منفصل من التدقيق مقارنة بالتدقيق في الامتثال أو التدقيق المالي أو التدقيق في الأداء، وإنما كتعبير شامل للأنشطة والموضوعات ذات التوجه الاستراتيجي وذات الصلة التي يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة النظر فيها (يتضمن البند ٢-٤ من الوثيقة الرئيسية حول الموضوع الثاني نهجاً تجريبياً لتعريف التدقيق الاستراتيجي). كيف يمكن تحديد مصطلح 'التدقيق الاستراتيجي'؟"

قد تؤدي الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة دوراً مهماً في تقييم مصداقية تقارير الحكومة حول تحقيق الأهداف الوطنية من خلال التدقيق وتقديم توصيات في شأن جودة إطار إعداد التقارير، والثغرات في بيانات السجلات الإحصائية والحيوية، وحوكمة عملية إعداد التقارير وتنسيقها، واتساق المعلومات موضوع التقارير وعمقها.

ب. الاطلاع بشكل عام على ما تحاول الحكومة تحقيقه، وتحديد المخاطر الكبيرة والنظامية التي تعترض تحقيق النتائج والتوصيات، حيثما أمكن، حول كيفية تخفيف هذه المخاطر. في إمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التركيز على (أ) تحديد مجالات المخاطر للمصالح الوطنية والدولية ومعالجة المسائل التي تشمل العديد من المجالات على غرار التغير المناخي، وبرامج الرفاه الاجتماعي، وأمن الفضاء الإلكتروني، والديموغرافيا، إلخ؛ و(ب) التوعية على المخاطر، وهي مسألة أساسية بالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة للمحافظة على الأهمية والمساهمة في بناء ثقة المواطنين في السياسات والمؤسسات العامة؛ و(ج) التركيز على ضرورة إدارة المخاطر النظامية للحكومة، فضلاً عن المخاطر التشغيلية والمؤسسية وغيرها من المخاطر التي تواجهها مؤسسة معينة.

ج. معالجة المسائل على مستوى البلد والتي يمكن أن يكون لها العديد من الآثار الجانبية البعيدة المدى مثل مجتمع الشيخوخة، والتوجهات الاقتصادية العامة (التغييرات الهيكلية، ومستوى الدين العام، والاعتماد على الأسواق والمساعدات الخارجية وما إلى ذلك)، ومستوى الابتكار، والمسائل التي يمكن أن تتحول إلى موضوعات رئيسية في المستقبل، إلخ.

٣-٣-٢ تقييم تماسك السياسة، بما في ذلك تقييم أوجه التآزر الإيجابية أو السلبية بين البرامج والسياسات والخطط العامة (الاستراتيجيات) وتحديد تفاعلات السياسة، والآثار الجانبية، والتأثيرات غير المقصودة والنزاعات.

٣-٣-٣ نهج تدقيق على مستوى الحكومة ككل ينظر في ثلاثة عناصر أساسية لتكامل السياسة والبرنامج – المشاركة الأفقية (عبر الوزارات)، والمشاركة الرأسية (مع مستويات الحكومة)، والمشاركة عبر القطاعات (مع المجتمع المدني وأصحاب المصلحة)⁴. ويجب اتباع نهج على مستوى الحكومة ككل لضمان تنسيق السياسة العامة مع مختلف مستويات الحكومة، فضلاً عن استجابة حكومية متكاملة مرنة للتحديات الناشئة باستمرار على مسار تحقيق الأهداف الوطنية.

٣-٣-٤ التدقيق في الأجهزة والهيئات المسؤولة عن تطوير الاستراتيجيات وخطط الأداء. يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إيجاد طرق لمعالجة مشكلة تقوية قدرات هذه الأجهزة والهيئات (مثلاً مركز الحكومة) في الإدارة الاستراتيجية، وتوجيه تنفيذ الجهود التي تشمل عدة مجالات، وتحفيز الابتكار.

٣-٣-٥ التطرق إلى التوعية العامة والمشاركة المدنية وافتتاح البيانات. تحتاج الحكومات للمزيد من الجهود والاستراتيجيات المنهجية لمشاركة حكومية ومدنية مفتوحة بهدف تحفيز طرق بناءة للتواصل بين صانعي السياسة والعموم. ويمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التشديد على السواء على مخاطر وفرص التحول الرقمي للمجتمع والحكومة وإبراز منافع ووسائل أدوات التعاون في الحكومة للاعتماد على طاقة العموم (أي الهاكاتون، والاجتماعات والمسابقات الخاصة بعلم البيانات، والتعهد الجماعي، إلخ.⁵). وتحفز أدوات التعاون هذه التواصل والوحي في المجتمع العام، وتسمح بتركيز الجهود وتشجع الحلول المبتكرة للتحديات العامة.

في إمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إطلاع الحكومات وتوجيهها فيما يتعلق بمنافع افتتاح البيانات العامة عبر توفير منشورات لموظفي القطاع العام لتوعيتهم وتعميم أفضل الممارسات الخاصة بالبيانات المفتوحة. كما يجب تسهيل مناقشة مسألة نشر نتائج الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في نموذج بيانات مفتوحة.

⁴ لمزيد من الممارسات والتحديات الخاصة بالتكامل، راجع الأمم المتحدة، ٢٠١٨، العمل معاً: التكامل والمؤسسات وأهداف التنمية المستدامة، التقرير العالمي للقطاع العام ٢٠١٨، شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، نيويورك، أبريل/نيسان.

⁵ جرى التركيز على الدور المحوري للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تعزيز الشفافية من خلال وصول العموم والمجتمع المدني إلى المعلومات العامة في أطر بيانات مفتوحة في توصيات ندوة الأمم المتحدة والإنتوساي الرابعة والعشرين.

إلى ذلك، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ترويج مبدأ توفر وانفتاح البيانات التي تنتجها الحكومة في حال لم تستبعد قواعدها السرية أو مخاوف الخصوصية. ويساهم هذا المبدأ في نموذج تحليلي جديد للحكومة والعموم والقطاع الخاص والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. والأهم من ذلك أن الاستخدام الفعال للبيانات العامة يساهم في تعزيز الشفافية ومساءلة الحكومة.

يشير الوضع الفريد للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في القطاع العام أيضاً إلى البيانات الموضوعة والمنشورة. وتكمن ميزة الأجهزة في إمكان تحققها من البيانات التي تم الحصول عليها مباشرة من الجهات التي خضعت للتدقيق. كما أن انفجار البيانات بالنسبة إلى البيانات المتوفرة التي تنتجها الإدارة العامة (البيانات المفتوحة) أمر ملح بالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. وتوفر مكانة الأجهزة العليا للرقابة وقدراتها في تحليل البيانات فرصة فريدة لضمان جودة البيانات العامة وموثوقيتها ودقتها (صحتها).

٦-٣-٣ شمولية التدقيق كنقطة أساسية في خطة ٢٠٣٠ مع مبدئها القائل بـ "عدم ترك أحد يتخلف عن الركب". يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تأخذ في الاعتبار هذه الميزة الأساسية في خطة التنمية لدى إتمام أعمال التدقيق الخاصة بها (بتقييم الشمولية أثناء دراسة جاهزية آليات التنفيذ والنظم الإحصائية الوطنية، وأهداف الحكومة، ومعلومات الأداء، وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة ومستهدفاتها المحددة وما إلى ذلك)^٦.

يعمل أكثر من ٧٠ جهازاً أعلى للرقابة المالية والمحاسبة معاً ضمن مشروع لجنة تبادل المعرفة/مبادرة الإنتوساي للتنمية على تقييم الجاهزية الوطنية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وستوفر هذه المبادرة التي أظهرت من بين أمور أخرى أنه يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تطبيق نهج شامل على مستوى الحكومة عند التدقيق في جاهزية الحكومات الوطنية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، إلى جانب مبادرات أخرى ذات صلة ضمن الإنتوساي، ستوفر ثروة من المعلومات القيمة للبلدان المشاركة وكذلك عالمياً حول التحديات المشتركة والممارسات الجيدة الناشئة والخطوات المستقبلية التي يجب اتخاذها في المرحلة التالية من عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة (التدقيق في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة والمستهدفات المحددة)^٧.

٤-٣ يمكن أخذ النهج الاستراتيجي للتدقيق في الاعتبار من ناحية الإعداد التنظيمي، والذي قد يرتبط بـ:

١-٤-٣ التخطيط الاستراتيجي. مرحلة تحديد المسائل الاستراتيجية التي يجب أخذها في الاعتبار في عملية التخطيط الاستراتيجي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة^٨. ومن الضروري تصميم برنامج أنشطة التدقيق للجهاز لمعالجة المخاطر النظامية التي يواجهها تنفيذ البرامج الوطنية وأولويات السياسة. وتعتبر مرحلتا التخطيط والإعداد مرحلتين رئيسيتين من عملية التدقيق. على سبيل المثال، يمكن في مرحلتي الإعداد والتخطيط وضع تقرير تحليلي و/أو دراسة تمهيدية.

٢-٤-٣ طريقة تنفيذ إجراءات التدقيق. يمكن تنفيذ بعض إجراءات التدقيق بشكل منسق وأن تشكل مجموعة منسقة من مهام التدقيق المرتبطة بتقييم قدرة الحكومة على تحقيق أهدافها. ويمكن أن تتركز مجموعة إجراءات تدقيق من هذا القبيل على موضوعات مختارة، تؤدي بشكل يجعل كل واحدة منها مستقلة عن الأخرى، ويمكن حتى أن تقوم على منهجيات مختلفة. وتوفر تحليلات نتائجها عند جمعها فرصة لوضع خلاصات ذات أهمية استراتيجية من المرجح أن تؤدي إلى وقع كبير على جودة الحوكمة.

٣-٤-٣ طريقة دمج أنواع التدقيق (المالي والامتثال والأداء) لتعزيز رأي التدقيق في تحقيق الأهداف الوطنية أو أهداف التنمية المستدامة. لذلك يمكن خلط بعض إجراءات التدقيق أو اعتماد نوع مدمج من التدقيق، مع التركيز على التدقيق في الأداء وعلى نهج متكامل يهدف إلى الوصول إلى توصيات مقنعة. وقد يستتبع ذلك مراجعة أو عملية بحثية معمقة لموضوعات معينة أو مسائل نظامية تحدد الأسباب الجوهرية لثغرات الحوكمة وقصورها وتوفر نتائج لا تقتصر على ما يجري اكتشافه وتقييم الأداء حصراً، وإنما يمكنها أيضاً إعطاء المدقق وصانع السياسة والعموم توصيات محددة بوضوح للمستقبل.

^٦ الشمولية هي من مبادئ الحوكمة الفعالة التي طورتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، لجنة خبراء الإدارة العامة (مبادئ الحوكمة الفعالة، ٢٠١٨)

^٧ راجع أيضاً النتائج من اجتماع قيادات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وأصحاب المصلحة حول "مساهمات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في أهداف التنمية المستدامة" (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، مبادرة الإنتوساي للتنمية)، يوليو/تموز ٢٠١٨.

^٨ يجري إبراز نهج استراتيجي لأعمال التدقيق مرتكز على الاستراتيجية الشاملة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والحاجة لتغيير في الإدارة في إطار الإدارة الاستراتيجية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الذي طورته مبادرة الإنتوساي للتنمية

٥-٣ فيما يتعلق بالتحديات الرئيسية التي يجب معالجتها في تنفيذ نهج تدقيق استراتيجي، اتفق المجيبون بغالبيتهم على ما يلي:

١-٥-٣ *الخيارات الاستراتيجية*. تواجه الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة معضلة معقدة تتمثل في المحافظة على استقلاليتها وحياديتها وأهميتها بالنسبة إلى الحكومة. ويتضمن المنظور الاستراتيجي والتحليل المرتقب التعامل مع أسئلة تكون فيها الحدود الفاصلة بين قرارات صنع السياسة الفنية والخيارات السياسية التي يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تجنبها دائماً غير واضحة. ويمكن التحدي في رسم خط واضح بين تقييم الأداء وتقديم المشورة والملاحظة للتدخل في مسائل السياسة.

يطرح نطاق انخراط الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في التدقيق الاستراتيجي مسألة تتعلق بمهمة الأجهزة. لكن جميع الأجهزة قادرة ضمن حدود مهامها على المساهمة في تحقيق الأهداف الوطنية بتنفيذ نهج استراتيجي ومتكامل لأنشطة التدقيق والإشراف. ويكتسب هذا النهج أهمية خاصة لتطوير الأجهزة التي تواجه صعوبة في تأدية مهمتها التقليدية لأنه يسمح بمرحلة امتثال مجدية ويوفر أساساً لكسب مهمة التدقيق في الأداء وتأمينها وتطويرها.

٢-٥-٣ *تطوير القدرات المهنية*. تجاوزت متطلبات المهارات والمعرفة والكفاءة لعمليات تدقيق من هذا القبيل (على غرار تحليلات البيانات وتصويرها) تلك الضرورية التقليدية منها (عمليات الرقابة المالية التقليدية والرقابة على الالتزام والأداء)، أي أن هناك مشكلة نقص مهارات لتحليل الموضوعات الاستراتيجية كاستخدام الذكاء الاصطناعي والتكنولوجيات الناشئة ذات الصلة.

٣-٥-٣ *الوصول إلى البيانات*. يشكل الوصول إلى البيانات تحدياً كبيراً نتيجة القيود المفروضة على الحصول على المعلومات واختلاف مواردها وتنوع المضمون بين جهة وأخرى.

٤-٥-٣ *تصميم التدقيق وطرقه*. تعني التحديات المتعلقة بتطوير الطرق أنه يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تطوير طرق وقدرات ومجموعات أدوات جديدة للتدقيق.

٥-٥-٣ *التواصل*. ثمة مشكلة أخرى تتمثل في غياب آلية تواصل فعالة بين الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وأصحاب المصلحة، مما يحدّ من قدرة الأجهزة على تحديد مسائل المصلحة الوطنية وتحليلها لصنع قرارات مطلعة في شأن برنامج أو مشروع أو نشاط معين.

أسئلة للمناقشة:

١. ما هو مفهوم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة للتدقيق الاستراتيجي / النهج الاستراتيجي للتدقيق على مستوى ممارسة التدقيق (بما في ذلك تخطيط التدقيق، ومنهجية التدقيق، وتطوير المهارات المهنية، وإنهاء فرص تحليلات البيانات، إلخ)؟
٢. ما هي التحديات الرئيسية التي تواجهها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة فيما يتعلق بالنهج الاستراتيجية للتدقيق في تنفيذ الأهداف الوطنية وأهداف التنمية المستدامة؟ كيف يمكن مواجهة هذه التحديات؟
٣. ما هي الدروس الرئيسية التي يمكن أن تتعلمها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من تكامل/تنسيق سياسة التدقيق وتماسك السياسة؟

٤. اعتبارات استخدام المنتجات غير المتعلقة بالتدقيق وتعزيز وقع التدقيق

١-٤ تحتل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مكانة استراتيجية ضمن إطار بنويي تخولها تكوين نظرة عامة والإشراف على دورة الميزانية والأنشطة الحكومية ككل، بما يسمح بمراقبة المعرفة والمهارات المتقدمة والقدرات التنظيمية والسلطة المؤسسية الخاصة بتحفيز التحسينات والتغيير الإيجابي في الحكومات.

٢-٤ مع أخذ المتطلبات الرئيسية لحكومة مرنة واستراتيجية في عين الاعتبار، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تجاوز دور "الناقد" وتعزيز وقع التدقيق في القطاع العام. ففي الأساس، يُعرّف التدقيق في الأداء بطريقة تبرز دور التدقيق في المساءلة وتحسين النتائج على السواء (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية رقم ٣١٠٠، ٢٢). ويجب شرح المشكلات التي تعوق الأداء بالتفاصيل لتشجيع الخطوات التصحيحية، وينبغي أن تتضمن تقارير التدقيق توصيات بناءة من المرجح أن تساهم بشكل كبير في معالجة نقاط الضعف أو المشكلات

التي يحددها التدقيق (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية رقم ٣٠٠، ٣٩-٤٠). وبحسب نتائج المسح، أشارت غالبية الأجهزة إلى تقديمها توصيات مكثفة لتحسين الإدارة العامة.

٣-٤ تدعم المبادئ الأساسية للتدقيق في القطاع العام الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تأدية أنشطة لا تتعلق بالتدقيق، وذلك في أي موضوع متعلق بحوكمة القطاع العام والاستخدام المناسب للموارد العامة (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية رقم ١٠٠، ٢٣) وتزويد البرلمان والإدارة بمعارفها المهنية على شكل آراء خبراء، ولكن بشرط تأمين كفاءة التدقيق الذي تتولاه (إعلان ليما، ١٢).

٤-٤ بحسب نتائج المسح، تقدم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة خدمات استشارية على شكل منتجات لا تتعلق بالتدقيق. ويمكن أن تتضمن هذه المنتجات وثائق تحدد فيها مواقفها من موضوعات معينة، وملاحق معلومات، ومنصات مرتكزة على الإنترنت، وأطراً لأفضل الممارسات، ومنهجيات لتقييم الرقابة الداخلية، ووثائق أسئلة وإجابات تعزز فهم المسائل الفنية، ومعايير مهنية، إلخ. ومن شأن المنتجات غير المتعلقة بالتدقيق تعزيز الحوكمة الرشيدة مع المحافظة على النزاهة والموضوعية والاستقلالية الضرورية لعمل الأجهزة. بيد أنه يجب إيلاء اهتمام إضافي لمخاطر التقديم المشترك للمنتجات المتعلقة بالتدقيق وغير المتعلقة به (مثلاً الأنشطة الاستشارية).

٥-٤ تبني الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في سياق عملها مجموعة واسعة من الخبرات المتعلقة بالمساءلة والفعالية لحوكمة القطاع العام (نتائج التقييم، وقياس الأداء، والتخطيط الاستراتيجي، والإدارة المالية، إلخ.) والتي يجب الاستفادة منها عند القيام بأنشطة استشارية حول مسائل متعلقة بتحقيق الأهداف الوطنية.

٦-٤ بهدف تأمين القيمة والمنافع والعمل كمنظمات نموذجية (مبدأ المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية رقم ١٢)، فإنه بإمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تنتهز فرصة التكامل المفيد لأنشطتها الاستشارية حول حلول لحوكمة أكثر فعالية مع وظائف التدقيق. لكن يمكن اعتبار هذا التكامل أحياناً تهديداً لاستقلالية الأجهزة ومصداقيتها. وللتخفيف من هذه المخاطر، يتعين على الأجهزة أن تعي ما يلي وتأخذه في اعتبارها:

١-٦-٤ يجب الاضطلاع بالأنشطة الاستشارية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بطريقة تدافع عن مبادئ إعلاني ليما ومكسيكو وتعززها (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية رقم ١، ومبدأ المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية رقم ١٠) - من خلال المحافظة على الاستقلالية وضمان أفضل استخدام ممكن للأموال العامة بطريقة موثوقة وحيادية وموضوعية. ويجب أن يستند تقديم التوصيات والاستشارات إلى حدود الوضع المؤسسي المستقل للأجهزة ومسؤوليات التدقيق والمعرفة المتركمة الفريدة وأن يبقى ضمنها (نتائج تدقيق حديثة ومستندة إلى وقائع).

٢-٦-٤ يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المحافظة على مهنتها وسمعتها والإعراب عن موقفها حصراً في المجالات التي دقت فيها. ويجب أن يركز الموقف على تحليل مناسب وتأكيده البيانات الواقعية. وقد يكون الموقف تصوراً للنتائج (مثلاً من عمليات التدقيق المشابهة وتقديم رؤية "أفقية" تبرز المشكلات النظامية التي يجب أن تتولى السلطات الأعلى مستوى معالجتها).

٣-٦-٤ يتطلب تقديم الخدمات الاستشارية من دون انتهاك وظائف التدقيق للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إيجاد توازن بين تكاليفات التدقيق ومهامه. ويتعين على الأجهزة رسم حدود واضحة لأنشطة التدقيق أو الاستشارات والتوضيح أن الأنشطة الاستشارية لا تعوق وظائف الإشراف.

٤-٦-٤ يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تأمين استقلاليتها وموقعها بتجنب التدخل في عملية صنع القرار والسياسة، ووظائف الإدارة، وانتقاد أهداف الحكومة، وكذلك عدم تجنب الموضوعات الاستراتيجية والمعقدة والحساسة في حال كان في إمكانها إضفاء قيمة كبيرة. وينبغي أن تضع الأجهزة في اعتبارها خطوط مسؤوليات واضحة وتتبعها.

٧-٤ رغم امتلاك الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة خبرة كبيرة في تقديم الاستشارات للحكومات لتعزيز الحوكمة الرشيدة، فإنها لم تؤد بالضرورة أنشطتها الاستشارية بما يكفي من الفعالية. وتستطيع الأجهزة الانخراط في أنشطة استشارية لتعزيز الحوكمة الرشيدة بفعالية أكبر ومن دون خطر على الاستقلالية. وفيما يلي بعض الاستراتيجيات المحتملة:

١-٧-٤ بإمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تطوير مشاريع لنشر المعرفة والمعلومات، مثلاً عبر نشر أدلة لأفضل الممارسات حول مختلف موضوعات السياسة العامة ومراحلها (التطوير والتنفيذ والتقييم)، مما قد يشكل برهاناً للمشاركة القائمة في حوكمة القطاع العام من خلال تحديد أمثلة لأفضل الممارسات التي يمكن أن تصبح مبادئ توجيهية لمستويات أو قطاعات حكومية أخرى. إلا أنه من المهم ألا يُنظر إلى تشاطر أفضل الممارسات كوضع لمعايير تستخدمها الأجهزة للتدقيق على أساسها.

٢-٧-٤ بإمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الاستفادة من خبراتها المتراكمة في التدقيق لتطوير أطر للممارسات الجيدة ليتم تطبيقها في عمليات التدقيق المستقبلية. وكلما جرى تطبيق هذه الجهود، كان قياس أداء أحد المدققين مقارنة بالآخرين أفضل. ويمكن نشر هذه الأطر على المواقع الإلكترونية الرسمية للأجهزة والترويج لها في الاجتماعات مع الجهات الخاضعة للتدقيق لتكييفها مع أمثلة الممارسات الجيدة. وعند الانطباق، تستطيع الأجهزة أن تستفيد من الاجتماعات مع الجهات الخاضعة للتدقيق لإعلامها بوجود أي جهات خبيرة قد تكون قادرة على مساعدتها.

٣-٧-٤ يمكن أن تكون زيادة حصة المنتجات غير المتعلقة بالتدقيق المطورة للاستخدام الخارجي إحدى الأدوات لمساهمة أكثر فعالية في الحوكمة الرشيدة نظراً إلى عدم تحديدها للجهات الخاضعة للتدقيق وتمتعها عادة بقبول جيد من أصحاب مصالح الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

٤-٧-٤ افتراض ممارسات أنشطة مهنية نموذجية وعالية المستوى و"نهج جدول أعمال التعلم"، وحوار بناء ومفتوح مع الجهات الخاضعة للتدقيق وأصحاب المصلحة الآخرين الذين يساهمون في إيجاد حلول قيمة ومناسبة، وتكييفها مع خصوصيات الإدارة وتجنب إعادة إنتاج أو اتباع حلول غير مناسبة كان قد تم تطبيقها سلفاً.

٥-٧-٤ إن بناء علاقات جيدة والتفاعل مع الجهات الخاضعة للتدقيق هي خطوات مهمة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لشرح ما يمكن أن تقدمه وكيف يمكن أن يساعد ذلك الجهات الخاضعة للتدقيق بصورة أفضل. ولا يتضمن التعاون الشامل مع هذه الجهات حصراً تحديد الأخطاء، وإنما أيضاً المساعدة في مجال التصحيح والمتابعة. وتمتلك الأجهزة أدلة كثيرة على ما تميل النهج للعمل عليه عند تقديم البرامج الرئيسية وما قد تكون عليه أوجه القصور. ويمكن أن يأخذ التفاعل شكل ندوات وعروض وورش عمل وجمع بيانات متابعة، إلخ. وقد تساهم الاجتماعات المنتظمة في مناقشة الفرص والتحديات، والتوصيات التي يجب اتباعها وربط خبراء الأجهزة بالبرامج التي تطلب مساعدة.

٦-٧-٤ تستحدث المقارنة المرجعية على مستوى القطاع العام والمؤسسات المملوكة للدولة الحوافز الضرورية لتحقيق التغييرات التي تؤدي إلى فعالية أكبر في إدارة القطاع العام وزيادة الشفافية والوقاية من الفساد. وفي سياق مشابه، عندما يطور جهاز أعلى للرقابة المالية والمحاسبة منتجات استشارية تُرسل إلى البرلمان، تؤدي هذه الأخيرة إلى تغييرات في الإطار الدستوري والقانوني الذي تخضع له المالية العامة، وتحسن إدارتها والأمن الاجتماعي.

٧-٧-٤ قد تساهم المتابعة المنهجية للتوصيات في تحسين عمليات الحكومة.

٨-٧-٤ يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة زيادة التوعية حول دورها في مجال التدقيق لتحقيق وقع إيجابي من خلال تقليص الفجوة مع أصحاب المصلحة عبر تبادل الدراية وإعداد التقارير بالتوصيات والنتائج ذات الصلة بطريقة واضحة وفعالة، واستخدام أفضل أدوات التواصل للوصول إلى جمهور أوسع. ويدعو النهج الاستشاري للأجهزة إلى استراتيجية تواصل متقدمة توضح وتشرح المسائل المعقدة المتعلقة بالتدقيق المتكامل وتقييم البرامج والأنشطة الاستشارية للأجهزة. وتتطلب التوصيات المفيدة والمعدة جيداً والعملية في تقارير التدقيق معرفة نظرية التغيير في مجال السياسة، أي العلاقة بين الأنشطة والنواتج والنتائج والوقوع النهائي، لضمان شرح شامل لعواقب فشل السياسة والخطوات التصحيحية الضرورية. وتبرز الأجهزة نهجاً مبتكرة على غرار تكامل البيانات وتصويرها: في العديد من الحالات، فإن وصول الأجهزة إلى أدلة التدقيق وإلى منظور فريد عبر الإدارات الحكومية يمكنها من تجميع بيانات أداء حول كيفية عمل الأنظمة المعقدة. وفي بعض الحالات، تحتل الأجهزة أيضاً مكانة جيدة لإنتاج نموذج لتحليل البيانات يمكن أن تنتبه الجهات الخاضعة للتدقيق فيما بعد.

٩-٧-٤ لا ينبغي أن ينتهي العمل الاستشاري للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مع نشر تقرير يتناول موضوعاً معيناً أو وثيقة رأي، إذ ينبغي تعميم موقفها على أصحاب المصلحة بشكل مناسب والدفاع عنه أثناء المناقشات. وهناك جانب مهم للغاية يتمثل في سماع ملاحظات الجهات الخاضعة للتدقيق وقبولها قدر الإمكان.

- تعميم نتائج أنشطة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بلغة بسيطة وواضحة، باستخدام أدوات تواصل مختلفة مع الأخذ في الاعتبار الطلبات المختلفة لجمهورها المستهدف. كما يتعين على الأجهزة البحث عن طرق وأدوات جديدة لتعميم دورها ونتائجها (مثلاً تطبيقات الجوال، ووسائل التواصل الاجتماعي، إلخ).

- تقديم النتائج بطريقة أكثر قابلية للاستخدام، مع الأخذ في الاعتبار أهمية إجراء حوار مفتوح ويفضل أن يكون وجهاً لوجه في شأن النتائج. وفي البيئة الحديثة، يتعين على المستخدمين المستهدفين ألا ينظروا إلى المعلومات بشكل سلبي فحسب، بل يجب أيضاً أن يشاركوا بفعالية في أنشطة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الهادفة إلى تعزيز الحوكمة الرشيدة.
- تنفيذ تقارير أصغر للإدارة العليا للجهة الخاضعة للتدقيق لتقديم هذا النوع من العمل داخلياً لموظفي هذه الجهة. كما تدرك الإدارة العليا في هذه الجهة أنه يمكن للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أن يثير علناً القضايا التي لا يمكن دائماً للجهة الخاضعة للتدقيق أن تثيرها بنفسها. بالإضافة إلى ذلك، فإن الأجهزة في مكانة جيدة لجعل الجهات الخاضعة للتدقيق على تواصل مع بعضها البعض حيث أن القيام بذلك قد يشجع على إيجاد حلول أفضل للحوكمة وإدارة البرامج.
- التشاظر المبكر للمعلومات عبر نشر الرسائل أو المدونات، والتعليقات على وسائل التواصل الاجتماعي، وتقديم العروض التي تختصر فهم المسائل لإضافتها إلى النقاش، والتعلم والتفكير في الحلول، ومساعدة الآخرين في مساءلة الجهات العامة.
- الانخراط في التعليم لتعزيز الاهتمام بنتائج الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وما توصلت إليه. وتعتبر ورش العمل والعروض للجهات الخارجية طريقة قيمة لتعميم الممارسات الجيدة والحوكمة الرشيدة.
- تصوير البيانات وتقديمها بطريقة سليمة وفعالة تحول دون الإكثار من المعلومات بجعل المفاهيم المعقدة بسيطة. ويعتبر عرض نتائج أعمال الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على شكل رسوم بيانية سهلة الفهم أمراً أساسياً لإيصال الرسائل الرئيسية إلى أصحاب المصلحة.
- يمكن اعتبار المشاركة في المؤتمرات أو المنتديات الوطنية المختلفة وسيلة للمساهمة في التوجه الاستراتيجي لمجال الحوكمة الرشيدة.

١٠-٧-٤ ينبغي أن تعزز الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة علاقاتها مع البرلمانات لتلبية احتياجات أصحاب المصلحة وتوقعاتهم، ولتنفيذ استراتيجية سليمة للهباء وتطوير المهمة الاستشارية للأجهزة.

١١-٧-٤ يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تعزيز تواصلها مع مجتمع الخبراء – كمصدر قيم لمعلومات الخبراء وآرائهم ذات الصلة. ويجب أن تكون الحكومات تحت الضغط لتقديم سياسة مرتكزة على الأدلة والتعاون والتنسيق بفعالية أكبر مع الجهات التي تقوم ببحوث. كما يمكن أن تستفيد الأجهزة من استخدام الدراسات البحثية وتطوير عملها المنهجي بتطبيق طرق البحث. وقد تشرك الأجهزة المؤسسات الأكاديمية في إجراء بحث تعاوني.

٨-٤ يتطلب دور المستشار الموثوق به مهارات لينة كالتواصل الفعال، والذكاء العاطفي، وبناء الثقة المرتكزة على موقف بالغ الاحترافية والمحافظة عليها. وينبغي أن يعمل التطوير المستمر للموظفين على إعداد المدققين للمهام الاستشارية (على سبيل المثال، من خلال ورش عمل حول الحوكمة الرشيدة وتحليل البيانات والتحول الرقمي للحكومة وما إلى ذلك). وتعد كفاءة المدققين أحد عوامل النجاح الرئيسية للأنشطة الاستشارية التي تدعم التغيير الناجح في الإدارة العامة. وإذا كان المدقق يفهم المجال المدقق فيه جيداً ويقدم توصيات ذات مغزى تعالج المشكلات الحقيقية بوضوح، فمن المرجح اتباعها وتحقيق وقع إيجابي.

٩-٤ يجب أن تؤخذ التوقعات المختلفة في عين الاعتبار في التقارير والمنشورات عند تحليل الأسباب الجوهرية لأوجه القصور التي تم تحديدها، مع ذكر التوصيات أو من خلال تحديد فرص للتحسين. كما يمكن توفير أدوات ومبادئ توجيهية منهجية من شأنها أن تسمح للجهات بتحليل مشكلاتها، وتحديد الأسباب الجوهرية للمشكلات وتطوير خارطة طريق مع أنشطة هادفة إلى استئصال أوجه القصور التي تم تحديدها خلال عملية التدقيق.

١٠-٤ ينبغي أن تتخبط الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بشكل استباقي في أنشطتها الاستشارية. فبصفقتها مؤسسات، يجب ألا تنتظر حدوث المشكلات في بلدانها وفي البيئة/المجتمع الأوسع للاستجابة لها، وإنما يمكنها الاستفادة من دورها الاستشاري قبل ذلك حتى، مما يعني تحديد التحديات وتقديم الإرشادات والتوصيات لصانعي السياسات والمشرعين الحاليين. ويجب أن تكون رؤية الأجهزة وأهدافها استباقية وبعيدة المدى. كما يجب أن يكون توجهها استباقياً يعطي إشارات واضحة ومفهومة وموضوعية.

أسئلة للمناقشة:

١. ما هي المخاطر والعوائق الرئيسية التي تعترض تقديم الخدمات الاستشارية في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة؟

٢. كيف يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المشاركة بفعالية أكبر (ومن دون خطر على الاستقلالية) في الأنشطة الاستشارية لتعزيز الحوكمة الرشيدة؟

٥. تعزيز جودة عمليات الرقابة المالية من خلال التحليلات في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

١-٥ بهدف المحافظة على الاستقلالية وضمان الأهمية، يجب أن تفهم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن ما يحدد الأهمية بشكل أساسي هي جودة عملها والتي تتوقف بدورها على مهارات العاملين.

٢-٥ من أجل المحافظة على الطاقة الكاملة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، من الأساسي بناء قدرة لإدارة وتحليل وتفسير بيانات الأداء والتقييم لأغراض التدقيق، وتعزيز ثقافة التقييم والإشراف ضمن الأجهزة، وبناء المهارات على تقييم البرامج، وتحليل البيانات والتحليلات، والذكاء الاصطناعي، والتفكير النظامي، وتقييم تماسك السياسة، إلخ. ومن الضروري إدخال تحليلات البيانات في عملية التدقيق ككل، من التخطيط وحتى إعداد التقارير. ويجري تشجيع النقاشات التي تتناول تسهيل القدرات وتطويرها في مجال البيانات والتحليلات في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة⁹.

٣-٥ تحليل البيانات والتحليلات والذكاء الاصطناعي والتعلم الآلي ابتكارات تجعل البيانات مورداً لتعزيز الفعالية والمساءلة والكفاءة والشفافية للإدارة العامة. وشددت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على أن مهارات حل المشكلات وتحليل البيانات التي تسمح بالاطلاع على الأنماط يمكن أن تخفيها الكمية الهائلة من البيانات المتاحة. ومن الأساسي تطوير هذه المهارات بالنسبة إلى المدققين.

٤-٥ تفرض التغييرات التكنولوجية المستمرة المرتبطة بالكمية المتزايدة من المعلومات المدققة مطالب متزايدة على القدرات التحليلية للمدققين، بما في ذلك التحليل النوعي (مثلاً إجراء المقابلات) والتحليل الكمي (المسوحات، والعمل مع مجموعات وقواعد البيانات، وتصوير البيانات وعرض البيانات المعقدة). ويجب أن يتبع ذلك تطوير قيادة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والتواصل بين العاملين فيها، والذكاء العاطفي، والمرونة وغيرها من المهارات اللينة لضمان تقديم نتائج التدقيق وتوصياته لأصحاب المصلحة بطريقة واضحة وسهلة الفهم وتستتبع مزيداً من التعاون.

٥-٥ لدمج النهج المبتكرة، من الضروري أن تعمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على إعداد "مدقي المستقبل" - يعملون داخل الأجهزة ويمكنهم التعامل مع تحديات المستقبل، بما في ذلك استخدام تحليلات البيانات، والذكاء الاصطناعي، والابتكار، بما أنهم يتبادلون المعرفة وينتجون التوقعات، إلخ.

٦-٥ يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بناء قدرات المدققين وفرقاء التدقيق. ويمكن أن تكون الفرقاء المتعددة التخصصات مفيدة لأنها قادرة على اعتماد نظرة متشعبة حيال مشكلة معينة. وتعتبر مجموعات الموظفين كالفرقاء المتعددة التخصصات مكلفة. لذلك قد يكون من المفيد وجود مجموعة مركزية من الخبراء يمكن أن تعتمد عليها جميع فرقاء التدقيق. ويجب أن يتمتع كبار المسؤولين بخبرة واسعة في التدقيق وبمهارات لينة للمحافظة على بيئة عمل منتجة لدى الفرقاء.

تحتاج الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إلى فريق تحليل مدرب علمياً لبناء "قدرة الاستقبال" الخاصة بها وانتهاز الفرص التي تتيحها الثورة الرقمية وتحليلات البيانات. وبهدف تعزيز طاقتها التحليلية، فإنه بإمكان الأجهزة إيجاد وحدات تحليلية منفصلة لمعالجة مشكلات معينة (إدارة المخاطر، وتقييمات العلوم والتكنولوجيا، وتحليل البيانات، وإدارات تقييم كفاءة المشاريع والبرامج). ويمكن أن تطور الأجهزة مواداً تحليلية وأن تجري أبحاثاً حول السياسة الاقتصادية، والدين العام، واستدامة المالية العامة. كما يمكنها تقييم السياسة العامة لتقديم معلومات أساسية لصانعي السياسة وفق وجهة نظر مختلفة عن الرقابة التقليدية. ويمكن أن يوفر ذلك تحليلاً تكاملياً ومقاربات إضافية للتأثير في حوكمة القطاع العام. وتضم بعض الأجهزة وحدات تحدد الاتجاهات والمخاطر ومجالات الأولوية التي يجب أخذها في الاعتبار عند اختيار مهام التدقيق المحتملة. لكن في حين أنه قد يكون من السهل نسبياً إيجاد هيكل مركزي، فإن الهيكل غير المركزي منفعة تتعلق بالتوفر (قد تكون المهارات التحليلية متوفرة لدى العاملين الذي يمتلكون خبرة في المجال).

⁹ كانت هذه المسائل من بين الموضوعات التي ناقشتها ندوة الأمم المتحدة والإنتوساي الرابعة والعشرين في عام ٢٠١٧ حول "الرقمنة والبيانات المفتوحة واستخراج البيانات، أهميتها وتأثيراتها على مجريات العمليات الرقابية لدى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ومتابعة مساهماتها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة".

٧-٥ يتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة إيجاد طرق لتعزيز مقارباتها المبتكرة والاختبارية. وينبغي أن تدفع الأجهزة باستمرار الابتكار في مفاهيم التدقيق، وتوجز ممارسات التدقيق الجيدة وتنتظر في طرق متعددة الأبعاد وذكية لتحليل البيانات لإعطاء تعليمات مفيدة لممارسات التدقيق.

٨-٥ عند التخطيط (اختيار الموضوعات) لعمليات التدقيق وتوليها، يحدد المدققون مجالات الاهتمام العام الكبير والتي تتضمن نقاط الضعف والمخاطر النظامية على الإدارة السليمة للأموال العامة. وبناءً على تحليل المعلومات المجمعة، يمكن تحديد التوجهات المحتملة للتطوير المستقبلي في المجالات الخاضعة للتدقيق. وأنشأت بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الآونة الأخيرة مجموعات استشراف وبدأت بتوفير المنتجات مع منظور استشراف من خلال تجميع وتحليل أعمال التدقيق وغير التدقيق في بعض المجالات وقائمة أوسع من الموضوعات العالية المخاطر.

٩-٥ تستدعي الطبيعة التي تشمل عدة مجالات للمهام التي تتولاها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الحديثة أيضاً اعتماد سياسات فعالة لتدريب العاملين وتوظيفهم. وتستطيع الأجهزة الرقابية العليا أن تستخدم موظفين من خلفيات متعددة ومن تلقوا تعليماً أكاديمياً ومن أصحاب المهارات (الإحصاءات وعلم الاجتماع والاقتصاد والرياضيات، إلخ).¹⁰ ومن الضروري توفر الخبرة والمعرفة في هذه الاختصاصات لمعالجة الكميات الكبيرة من البيانات المعقدة، وتقديم أفكار قيمة والتواصل مع أصحاب المصلحة. كما أنه من الضروري إشراك أخصائيين مؤهلين في تكنولوجيا المعلومات لوضع الأنظمة والأدوات التكنولوجية الضرورية.

١٠-٥ رعاية مجموعة من الخبراء القادرين على تشاطر الممارسات الجيدة وتقديم دعم نظراء، مع وضع لائحة بالمختصين في طرق العمل يمكن أن تتواصل معهم جميع فرقاء التدقيق (والذين يستخدمون أنشطة داخلية لدعم عملهم). ويتعين على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الاستعانة بالخبراء أو تنظيم نقاشات على مستوى المجموعات في شأن أعمال التدقيق، فضلاً عن الفرضيات والتوصيات. كما أن مشاركة الخبراء البارزين في الهيئات الاستشارية للأجهزة مهمة أيضاً. ويمكن أن يُتاح لجميع فرقاء التدقيق والاستشارات خيار التشاور مع خبراء من هذا القبيل عند معالجة مسائل معقدة.

١١-٥ تتضمن الأشكال الأخرى للتعاون مع الباحثين والتي من شأنها أن تساهم في تطوير قدرات التحليل والتقييم للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تتضمن مشاركة هؤلاء في ورش عمل تتناول موضوعات محددة وحلقات نقاش تنعقد لدى الأجهزة وتركز على مجالات معينة قد تتطلب خبرة محددة أو استخدام تقنيات تحليلية متخصصة؛ وتبادل مواد وأفكار تحليلية يمكن استخدامها في مرحلة التخطيط/مرحلة الدراسة التمهيدية لأنشطة التدقيق والاستشارات؛ ودعم الدراسات في مجالات اهتمام الأجهزة، وتعهيد الأبحاث والمهام التحليلية؛ وتدريب العاملين وتطوير البرامج الخاصة، ودعم مشاريع طلاب الجامعات، وتشجيع المنح في الأجهزة؛ والإعداد المشترك لمنصات الحوار الواسعة النطاق حول المسائل الأساسية لحوكمة القطاع العام.

١٢-٥ ثمة خيار آخر يتمثل في إقامة فعاليات على مستوى المؤسسة ككل لتحديد التقنيات التي يمكن استخدامها في عمليات التدقيق المستقبلية. وفي نهاية هذه الفعاليات، يمكن جمع الدروس التي قد تكون مفيدة للفرقاء الأخرى وحفظها في قواعد بيانات مركزية. ويجب حيث أمكن أتمتة بعض نماذج تحليل البيانات لإعادة استخدامها في العمل المستقبلي.

١٣-٥ يجب إيجاز الخبرة التي تراكمها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ومراجعتها باستمرار بهدف تحديد ممارسات جيدة ومجموعات أدوات فعالة. ويجب استخدام هذه المعرفة لتطوير المبادئ التوجيهية للتدقيق والتقييم والاستشارات، وأطر العمل، والبرامج التعليمية والدروس الخصوصية، والتي يمكن استخدامها داخلياً و/أو تعميمها على أصحاب المصلحة في الأجهزة.

١٤-٥ تكامل البيانات مجال آخر قد تكون قدرات المنظمات المتخصصة مطلوبة فيه. لكن نظراً إلى ارتباطه الوثيق بالوصول الشامل إلى بيانات القطاع العام ومسائل الجودة، فيجب عدم اعتبار الجهود في هذا الإطار بديلاً طويلاً الأمد للاستثمارات الحكومية في تكامل البيانات وتشاطر البنية التحتية.

١٥-٥ إلى ذلك، يتوقف تعزيز الأنشطة البحثية والاستشارية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ودورها في تقييم أهداف الحكومة وسياساتها في المدى الطويل إلى حد بعيد على القدرات المنهجية. وبغرض بناء هذه القدرات، يمكن للأجهزة تشكيل فرقاء مؤلفة من باحثين وطنيين رئيسيين متخصصين في نظريات التدقيق والاستشارات. وتعتبر الخبرة المنهجية أساسية أولاً لتأدية دور التدقيق للأجهزة وثانياً للمحافظة على المصداقية مع أصحاب

¹⁰ في عام ٢٠١٨، أطلقت مبادرة الإنتوساي للتنمية تعليمياً احترافياً في إطار مشروع تجريبي لمدققي الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة – برنامج تعليم للمدققين مركّز على إطار المهارات للإنتوساي لمحترفي التدقيق في القطاع العام.

المصلحة. ويجري تشجيع الأجهزة على تشكيل فريق مؤلف من باحثين رئيسيين في نظريات التدقيق على إثر عملية اختيار صارمة على مستوى البلد لباحثي التدقيق الموصى بهم.

أسئلة للمناقشة:

١. كيف يمكن أن تطور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة قدراتها التحليلية بفعالية تحت قيد مهامها ومواردها المتوفرة؟
٢. كيف يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أو كيف قد ينبغي عليها تطوير قدرات وحداتها العاملة في مجال البحث/التحليل لصالح عمليات التدقيق في الأداء والأنشطة الاستشارية؟