

مساعدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تطبيق

معايير الرقابة الدولية في مناخ صعب ومعقد

ملخص أساسي مقدم لشركاء التنمية الدوليين

أيار 2020

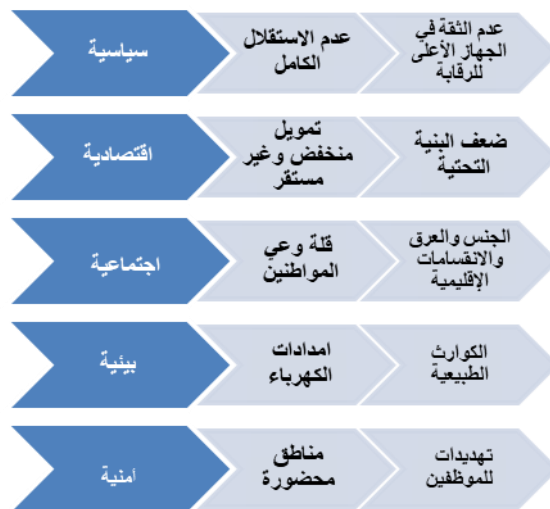
تمت كتابة هذه الورقة بمبادرة من مجموعة عمل لجنة بناء القدرات التابعة للإنتروساي لدعم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي تعمل في مناخ معقد و صعب. ، والغرض منه هو إعطاء لمحة عامة لشركاء التنمية الدوليين عن التوقعات والتحديات التي تواجه الأجهزة العليا للرقابة عند تنفيذ معايير الرقابة الدولية.

المقدمة

تلتزم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (SAIs) في جميع أنحاء العالم بتحسين جودة عملها وتنفيذ عمليات تدقيقها تدريجياً باستخدام المعايير الدولية ، و يمكن أن يكون اعتماد المعايير الدولية تحديًا كبيرًا للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ، خاصةً لمن هم في مناخ معقد و صعب. يمكن للدعم المخطط والمنسق بشكل جيد من شركاء التنمية الدوليين أن يحدث فرقاً وأن يسرع هذه العملية.

لكي يتمكن الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة من تحقيق أهدافه ، ولكي يكون قادرًا على الأداء كلاعب رئيسي في نظام الإدارة المالية العامة (PFM) في الدولة ، فمن الأهمية بمكان أن يكون منظمة جديرة بالثقة ، لتقديم تقارير رقابة عالية الجودة يمكن أن تحدث فرقاً في تعزيز الشفافية والعمليات الديمقراطية في بلد ما ، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى الكفاءة والنزاهة. لضمان قدرة الجهاز الأعلى للرقابة على مستوى هذه التوقعات ، وهناك حاجة إلى دعم تطوير القطاع العام بشكل عام. ويجب أن يتم توقيت دعم استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وتنفيذ المعايير الدولية في عملية الرقابة بشكل مناسب فيما يتعلق بتطوير القطاع العام ، بما في ذلك بيئة الإدارة المالية العامة.

في المناخ المعقد والصعب ، قد يواجه القطاع العام بشكل عام والأجهزة العليا للرقابة المالية



والمحاسبة بشكل خاص مشكلات صعبة بشكل خاص ، وقد يواجه العديد من هذه المشكلات في وقت واحد لإدارة هذه التحديات ، قد تحتاج الأجهزة العليا للرقابة إلى الدعم في اعتماد مجموعة واسعة من الأساليب:



عمليات الرقابة في الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة

العمل الأساسي للجهاز هو الرقابة. أنواع الرقابة الثلاثة ؛ رقابة الأداء ، والرقابة المالية ورقابة الالتزام كلها تتبع الدورة الأساسية الرئيسية ؛ بدءًا من التخطيط ، ثم الانتقال إلى التنفيذ ثم إعداد التقارير. المتابعة خارج دورة الرقابة ولكنها لا تزال جزءًا من الأعمال الأساسية للجهاز. قد يكون لدى الجهاز الأعلى للرقابة التزامًا إلزاميًا بأداء جميع أنواع الرقابة ، ولكن يمكنه في كثير من الأحيان اختيار نوع الرقابة الذي ينبغي استخدامه.

- ستركز الرقابة المالية على ما إذا كانت البيانات المالية للكيانات الخاضعة للرقابة صحيحة وعادلة ، ومتوافقة مع الإطار المحاسبي للدولة.
- ستأخذ رقابة الالتزام في الاعتبار ما إذا كانت الكيان أو الكيانات الخاضعة للرقابة قد اتبعت القوانين أو اللوائح المختارة كموضوع للرقابة .
- تركز رقابة الأداء بشكل أساسي على الأداء. ستغطي واحدًا على الأقل من العناصر الثلاثة ، الاقتصاد ، الكفاءة و / أو الفعالية ، وقد يشمل أيضًا الالتزام ، إلى حد ما.

الرقابة المالية

يتم إجراء الرقابة المالية في أربع مراحل رئيسية ؛ المتطلبات الأساسية والتخطيط والإجراء وإعداد التقارير.

المرحلة الأولى - المتطلبات الأساسية - هي المكان الذي يحدد فيه الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة ما إذا كانت هناك شروط لإجراء رقابة مالية ، على سبيل المثال ، إذا لم تصدر المنشأة بيانًا ماليًا ، أو لا يوجد إطار تقرير مالي ذي صلة ، فقد لا يكون من الممكن إجراء رقابة مالية.

المرحلة الثانية - تخطيط الرقابة - هي الجزء الأكثر مركزية في الرقابة المالية ، لأن هذا هو المكان الذي يتم فيه تحديد تركيز الرقابة وما يجب القيام به من أعمال رقابية. التخطيط موثق في خطة الرقابة ، وتصف المخاطر وتدابير رقابة الأداء والسيطرة على تلك المخاطر.

المرحلة الثالثة - إجراء الرقابة - هي المرحلة التي يتم فيه عمل الرقابة الفعلي ، بناءً على خطة الرقابة ، وتشمل مرحلة التنفيذ أخذ العينات (الإحصائي أو الحكمي) ، وجمع أدلة الرقابة ، والانتهاء من أعمال الرقابة المنجزة ، وتقييم النتائج ، وتتمثل الخطوة الأخيرة في تقييم ما إذا كانت أدلة الرقابة التي تم جمعها كافية لدعم الاستنتاج في البيانات المالية.

المرحلة الرابعة - إعداد التقارير - هي المرحلة التي يتم فيها التوصل إلى الاستنتاج النهائي للرقابة ، ويجب أن يتضمن تقرير المراجع فقط النتائج التي لها تأثير على الرأي ، ويمكن الإبلاغ عن النتائج الأخرى في تقرير منفصل إلى إدارة الجهة الخاضعة للرقابة.

المتطلبات الأساسية	التخطيط معرفة خطة رقابة ، تقييم المخاطر النسبية للجهة	التنفيذ أدلة رقابة لأخذ العينات واستنتاج نتائج التقييم	الإبلاغ تقييم الأهمية النسبية رسالة تعريف رسالة ادارية تقرير المدقق
--------------------	--	--	---

رقابة الالتزام

يتم تنفيذ رقابة الالتزام في أربع خطوات ؛ الإعداد والتخطيط والتنفيذ وإعداد التقارير. بعض الخطوات تشبه الرقابة المالية بينما البعض الآخر أقرب إلى رقابة الأداء. أحد القرارات المهمة هو أن تقرر ، منذ البداية ، كيفية الإبلاغ عن الرقابة. هذا عادة ما يشار إليه في التفويض الممنوح للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة.

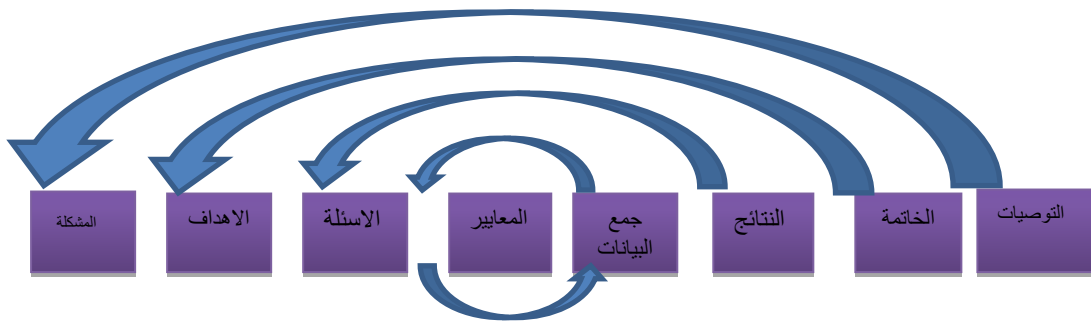
عند إجراء الرقابة ، يقوم المراقب بجمع أدلة الرقابة لتأكيد الاستنتاج حول ما إذا كانت الجهة الخاضعة للرقابة قد امتثلت لمعايير الرقابة ذات الصلة ، و قبل الانتهاء من الرقابة ، يجب على المدقق تقييم أدلة الرقابة لتحديد ما إذا كانت كافية ومناسبة.

إعداد التقارير هو المرحلة الأخيرة من التدقيق. اعتمادًا على تفويض الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة والقرار الأولي بشأن كيفية تقديم تقرير عن الرقابة ، سيختلف شكل ومحتوى التقرير.

الاستعدادات اتخاذ قرار طريق الذهاب	التخطيط الموضوع المعايير الاهمية النسبية الاستراتيجية والتخطيط	التنفيذ جمع الادلة وصف النتائج الخاتمة	الإبلاغ التقرير
---------------------------------------	--	---	--------------------

رقابة الأداء

تقرر معظم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بشكل مستقل عمليات رقابة الأداء التي يجب إجراؤها ، وكذلك متى وكيف يتم تنفيذها. يتبع رقابة الأداء الخطوات الأربع الرئيسية العامة للتخطيط والتنفيذ والإبلاغ والمتابعة. يتم توجيه عمليات رقابة الأداء بشكل أساسي نحو المشكلات أو الأنظمة أو النتائج. ويتم تقديم الرقابة في تقرير رقابة الأداء الذي يجب أن يكون شاملاً ومقنعاً وفي الوقت المناسب وسهل القراءة وعادلاً ومتوازناً.



المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هي جزء من منظمة دولية تسمى INTOSAI (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة) ، والتي وضعت معايير للأجهزة العليا للرقابة لتوجيهها فيما هو متوقع من مؤسسة رقابة عليا. هذه المعايير ، ISSALS - المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - لا تغطي فقط تخصصات الرقابة ، ولكن القضايا التنظيمية مثل المتطلبات الأخلاقية ، ضمان الجودة ، الإدارة ، الاستقلالية وقضايا الشفافية. هناك ثلاث مجموعات رئيسية من المعايير التي تغطي ثلاثة أنواع رئيسية من عمليات الرقابة التي تجريها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - المالية - ورقابة الأداء - والالتزام .

يتضمن معيار الرقابة المالية المعايير المعتمدة من قبل القطاع الخاص مع تفسيرات إضافية تتعلق بالخصائص الفريدة للقطاع العام. تستخدم معايير الرقابة المالية نهجًا شاملاً قائمًا على المخاطر للرقابة المالية ، مما يؤدي إلى إعداد رأي مدقق الحسابات. تم تطوير معايير رقابة الأداء والالتزام والمصادقة عليها بشكل مستقل من قبل مجتمع أعضاء الإنتوساي ، حيث أن هذه الأشكال من الرقابة فريد للقطاع العام.

ومع ذلك ، فإن الأمر متروك لكل جهاز ليقرر ما إذا كان يرغب في اعتماد هذه المعايير ، وإمكانية ذلك قانونًا ، - فهي ليست إلزامية.

لدعم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ، طورت لجنة بناء القدرات التابعة للإنتوساي دليلًا حول تنفيذ المعايير الدولية للأجهزة الرقابية مع التركيز على الاعتبارات الاستراتيجية التي تسبق الخطوات الأولى نحو تنفيذ المعايير ، كما طورت مبادرة الإنتوساي للتنمية (IDI) أدوات للمساعدة في تقييم مدى الجهاز متوافق مع المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

لماذا يتم اعتماد المعايير الدولية وماذا يعني التنفيذ للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة؟

المصدقية - تقديم ضمانات للحكومات والبرلمانات والمواطنين أن ما يقوم به الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية.

الاتساق - لتحقيق جودة قابلة للمقارنة في العمل الذي تقوم به فرق الرقابة المختلفة ، مما يؤدي إلى معلومات موثوقة للمراقبين وأصحاب المصلحة.

الكفاءة - يمكن أن تستهدف عمليات الرقابة مناطق المخاطر الرئيسية ، مع التركيز على موارد الرقابة حيث تشتد الحاجة إليها.

إن الاعتماد على المعايير الدولية في كل من التطوير الداخلي والرقابة يزيد من مصداقية وموثوقية عمل الجهاز ، و سيكون للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة تأثير إيجابي على تطوير نظام الإدارة المالية العامة والقطاع العام بشكل عام.

عندما يقرر الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة تنفيذ المعايير الدولية ، فإن الطريق إلى الامتثال يعتمد بشكل كبير على السياق الذي يعمل فيه ، و ما هي حالة القطاع العام بشكل عام في الدولة ، والإطار القانوني له ؟ ما هي الهيئات الحكومية وعمليات القطاع العام؟ ومجالات

السياسة المعمول بها والتي تحتاج ويمكن مراجعتها؟ كيف يمكن إجراء الرقابة والإبلاغ عنها؟ ما هي أنظمة التحكم التي تعمل وما نوع عمليات الرقابة ذات الصلة في هذه البيئة؟ .

يجب أن تتمثل مهمة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في رقابة الأنشطة المالية للقطاع العام في بلده وليس في المقام الأول مشاريع التنمية الدولية. هذا مهم بشكل خاص في المناخ ، حيث تكون موارد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة شحيحة والمناخ فيها صعب.

يمكن توقع أنه ، لكي تصبح متوافقًا مع المعايير الدولية ، ستكون هناك حاجة إلى برنامج تغيير كبير ، يتضمن أمورًا مثل:

- تقييم دقيق للفجوة لإظهار مدى بعد ممارسات الرقابة الحالية عن الامتثال للمعايير الدولية. يجب أن يأخذ التقييم بعين الاعتبار ما إذا كانت هناك حاجة لإجراء تغييرات على القوانين التي تحكم الجهاز ، لتمكين تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.
- وضع خطة تنفيذ مفصلة مع تكاليف واقعية وجدول زمنية بما في ذلك استراتيجية لإدارة التغييرات مع الاستمرار في ضمان تنفيذ برنامج الرقابة المفوض.
- ترجمة المعايير إلى اللغة الوطنية - تتوفر المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة باللغات الرسمية الخمس للإنترنتوسي ويتم ترجمتها تدريجياً إلى لغات أخرى من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (انظر موقع issai.org).
- إنتاج كتيبات رقابة جديدة - يمكن عادة استعارتها مبدئياً ولكن ستحتاج إلى تكييفها مع ولاية وسياق الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة.
- تطوير مهارات جديدة - التركيز على المخاطر ، وفهم البيانات المالية ، وتحسين التوثيق ، وفهم الأسباب الجذرية لنقاط الضعف ، والتوجيه بشأن الضوابط الداخلية.
- التغييرات في أنظمة الأجهزة العليا للرقابة الداخلية - إدارة أقوى للموارد البشرية ، وتركيز أكبر على كفاءة عمليات الرقابة ، وزيادة مشاركة المديرين ، وإنشاء فرق رقابة أداء متخصصة.
- تخصيص الموارد الجديدة وترتيبات التخطيط - مزيد من وقت التخطيط مقارنة بالعمل الميداني.
- استراتيجيات اتصالات جديدة - حتى يفهم الموظفون والمدققون والبرلمانيون وغيرهم الحاجة إلى مواجهة التغييرات ومقاومة التغيير.

- تعزيز ضمان الجودة الداخلي والخارجي - يجب أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة قادرًا على إثبات تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وليس مجرد المطالبة به.

تجدر الإشارة إلى أنه في المناخ المعقدة والصعبة ، قد يستغرق تنفيذ المعايير الدولية وقتًا أطول من أي مكان آخر ، وقد لا يكون التقدم خطيًا - فالمثابرة والانتصارات الصغيرة هي المفتاح ويجب الاحتفاء بها. الرقابة هو عملية دورية لذا سوف يستغرق الأمر سنوات عديدة قبل أن يتمكن الموظفون من تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة باستمرار.

كيف يمكن لشركاء التنمية الدوليين مساعدة الأجهزة العليا للرقابة؟

يجب أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في طليعة التنمية الخاصة به ، وتحديد أهدافه الخاصة. يجب أن يستمع شريك التنمية الدولي إلى الجهاز وأن يبني دعمه على التقييمات التفصيلية لكل نقطة من نقاط انطلاق الجهاز والسياق الذي يعمل فيه ، و يجب أن تؤدي التقييمات إلى استنتاجات مشتركة بين الأجهزة العليا للرقابة والشركاء لضمان وجود رؤية مشتركة.

يجب أن يكون دعم تطوير الجهاز في توقيت جيد ومنسق مع التنمية العامة للقطاع العام وقطاع الإدارة المالية العامة وأنظمة الرقابة البرلمانية. قد يحتاج شركاء التنمية إلى مساعدة الجهاز في الوصول إلى أنواع مختلفة من المساعدة الخارجية والتنسيق مع شركاء التنمية الآخرين ، في القطاع العام بشكل عام والجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة بشكل خاص. إذا كان هناك شركاء مانحون متعددون يساعدون أحد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ، فيجب أن يكون هناك حوار مفتوح حول قدرة المنظمة على الاستيعاب والمبادرات التي يجب تقديمها في أي ترتيب لضمان أكبر تأثير.

يتم تشجيع شركاء التنمية على اختيار المستشارين الخارجيين الذين يفهمون عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ، بما في ذلك المعايير الدولية للرقابة المالية والمحاسبة ، ويكونون على استعداد لتقديم دعم مرن على المدى الطويل ، ويمكن لشركاء التنمية الدوليين أيضًا المساعدة في توفير أو تمويل التدريب المهني ومنح الشهادات لمراجعي القطاع العام ، سواء في الجهاز الأعلى للرقابة المالية أو من خلال معاهد أو جامعات التدريب المهني.

بمرور الوقت ، فإن الأمر يستحق الاستثمار لتقديم دعم موجه لمساعدة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة على بناء قدرة داخلية وخارجية لضمان الجودة ، ومع تحسن قدرة الرقابة ، من

المهم الحفاظ على التركيز على تأثير الرقابة وتشجيع الأجهزة العليا للرقابة على متابعة عمليات الرقابة الخاصة بها على مدى سنوات عديدة وتقديم تقارير علنية عن مدى تنفيذ التوصيات.

لمتابعة الالتزام للمعايير الدولية ، يتم تشجيع الأجهزة العليا للرقابة على الخضوع لمراجعات دورية خارجية مستقلة ، وعند النظر في نتائج مثل هذه التقييمات ، يجب أن تتذكر الأجهزة العليا للرقابة وكذلك الشركاء أن التغيير بطيء وصعب ، خاصة في المناخ المعقدة والصعبة حيث يوجد قد تكون انتكاسات داخلية وخارجية على طول الطريق.

كيف يمكن لشركاء التنمية الدوليين العمل مع الآخرين لمساعدة الأجهزة العليا للرقابة؟

يعد دعم تطوير التدريب في المحاسبة والرقابة، وإضفاء الطابع المهني على مهنة المحاسبة ، بشكل عام ، استثمارًا في قاعدة موارد الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة للتعيينات وفي جودة الحسابات طويلة الأجل في القطاع العام. يمكن لشركاء التنمية الدوليين أيضًا تقديم المزيد من الدعم المباشر لتطوير وزارات المالية والمحاسبين العاميين حتى تتمكن الهيئات الحكومية من إصدار بيانات مالية دقيقة وفي الوقت المناسب ، كما أن دعم الوزارات التنفيذية وكيانات القطاع العام سيساعد أيضًا في تحسين جودة الحسابات وأدلة الرقابة المتاحة للأجهزة العليا للرقابة. قد يحتاج المسؤول التنفيذي أيضًا إلى المساعدة لفهم دوره فيما يتعلق بالجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وتنفيذ توصيات الرقابة على الجهاز.

قد يقدم شركاء التنمية أيضًا الدعم لمنظمات المجتمع المدني والشركات ووسائل الإعلام حتى يتمكنوا من فهم واستخدام عمليات رقابة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

في إطار دعم مختلف أجزاء القطاع العام ، يمكن لشركاء التنمية البحث عن أوجه التآزر ، على سبيل المثال. عند دعم مكاتب الإيرادات الوطنية ، يتم البحث عن فرص لمساعدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في رقابة مثل هذه البرامج باستخدام المعايير الدولية للأجهزة الرقابية.

قد تحتاج الأجهزة العليا للرقابة أيضًا إلى دعم خارجي في توفير المعلومات والدعم التنموي للبرلمانات حتى تفهم دور الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وما ينطوي عليه تنفيذ المعايير الدولية للرقابة المالية والمحاسبة. يمكن أن يشمل هذا الدعم تقديم تقييمات مستقلة للأجهزة العليا للرقابة والحكومات والبرلمانات حول الموارد اللازمة لتنفيذ مهمة الرقابة الخاصة بالأجهزة العليا للرقابة ؛ بما في ذلك إذا كان هناك ما يبرر الموارد للاحتفاظ بالموظفين المؤهلين.

يمكن للشركاء الدوليين العمل كمدافعين عن الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة - تشجيع البرلمان والحكومات على تزويد الأجهزة العليا للرقابة بالاستقلالية والموارد والموظفين والتدريب ودعم تنمية القدرات لتكون قادرة على تقديم عمليات رقابة متوافقة مع المعايير الدولية للرقابة المالية والمحاسبة. من خلال الاعتماد المتزايد على أعمال الرقابة التي يقوم بها الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في تنفيذ مهامه ، (أي عدم التكلفة بإجراء عمليات رقابة منفصلة لمشاريع المانحين) يمكن للشركاء الدوليين تعزيز مصداقية الجهاز وتحسين الفهم الوطني لنتائج الرقابة .

يجب أن يحرص المانحون أيضاً على عدم التسبب في ضرر للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة ، من خلال تقييد ولاية الجهاز أو موارده أو قدرته على القيام بعمله بشكل مستقل ، من خلال إصلاحات القطاع العام الأخرى

يمكن للشركاء الدوليين أيضاً تشجيع البلدان على توحيد ترتيبات الرقابة الخارجية العامة حيث تتكرر مسؤوليات الرقابة الخارجي.

أين يمكنني العثور على مزيد من المعلومات ؟

اقرأ وثيقة لجنة تنمية القدرات: "المساعدة في تطبيق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مناحات معقدة وصعبة- مذكرة لشركاء التنمية الدوليين".

- www.issai.org تقود لجنة المعايير المهنية للإنتوساي (PSC) الجهود المبذولة داخل الإنتوساي لتزويد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بمعايير وتوجهات مهنية واضحة وذات صلة تضيف المصداقية إلى عمل المراجع وما ينتج عنه من تقارير.

- www.intosaicbc يحتوي على مواد مفيدة تتعلق بتنمية القدرات بالأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة و على قسم متخصص في التدقيق في مناحات معقدة وصعبة، بما في ذلك تسجيلات الويبينار.

- www.idi.no يقدم دعماً للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة عند تطبيق المعايير الدولية (ISSAIs) بما في ذلك من تقييمات أولية ، دورات التدريب الإلكتروني ومواد التدريب والتوجيه.

- www.intosaidonor.org . يعتبر التعاون بين الإنتوساي والجهات المانحة شراكة استراتيجية عالمية بين الإنتوساي وشركاء التنمية التي تسعى إلى تعزيز قدرات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في البلدان النامية.