

## الورقة القطرية التحديات التي تواجه ضمان الشفافية والمساءلة المحاسبية في الادارة المالية العامة

المؤتمر المشترك الاول للانتوساي – يورو ساي  
للفترة من:  
2011/24-22 ايلول/2011  
استانبول - تركيا

### المقدمة

تعد الشفافية كأحدى ممارسات الديمقراطية التي تكفل المساءلة والمحاسبة والحرية في الحصول على المعلومات والإطلاع عليها، ويمكن لأجهزة الرقابة العليا بموجب صلاحيتها القانونية أن تلعب دوراً كبيراً في نشر قيم الشفافية والوضوح للإعمال الحكومية والتصدي لأشكال الفساد ومكافحته، ففي المجتمعات الحرة والديمقراطية يؤمن جميع الأطراف بأن الحكومة ليست أكثر من وكيل للمجتمع في إدارة شؤونه العامة وهو ما يقتضي حتماً وضع الحكومة تحت ضوء الفحص والتدقيق العام في مجتمع ينبغي أن تكون العلاقات فيه مفتوحة بين الحكومة بالمواطنين.

إن النجاح في تطبيق الشفافية يتطلب ضرورة توفر الجهود المنظمة والمنسقة على مستوى الدولة ككل وبالتعاون مع الدول والشركات ذات الخبرة في هذا المجال تمكنهم من وضع إستراتيجية عابرة للقطرية تتوفق مع جوانبها المحلية التي تلحظ خصوصيتها على مستوى الدولة أو البيئة المستهدفة وبما لا يتقاطع مع قوانينها وتشريعاتها المحلية لزيادة الشفافية في الخدمة المدنية ومكافحة الفساد وتضييق الخناق على مرتكبيه.

أما المساءلة فهي القدرة على مساءلة المسؤولين على إختلاف مستوياتهم ثواباً وعقاباً دون أي تمييز بسبب مناصبهم لتشكيل ركيزة أساسية لتفعيل الرقابة إذ لا رقابة بدون مساءلة ومحاسبة، وبدون ذلك فإن الشفافية تتحول إلى مجرد تشهير بالمفسدين وحديثاً لوسائل الإعلام ويترتب على ذلك لاحقاً تراجع دور الرقيب في استخدام الشفافية لمنع أو الحد من المخالفة أو الفساد، لذا فإن طردية العلاقة بين مفهومي المساءلة والشفافية وتبادليتها يجب أن تراعى فكلما زاد معدل الشفافية يجب أن يترافق ذلك مع زيادة في مستوى المساءلة والعكس صحيح.

لقد أدت الأزمة المالية العالمية إلى انهيار العديد من الشركات الكبرى والبنوك والمنظمات وكان النقد موجهاً بصفة أساسية لإدارات الأعمال والمعايير التي اعتمدها بعيداً عن أي إطار مهني شفاف فضلاً عن انتشار مظاهر الفساد الإداري والمالي، الأمر الذي يستلزم الاعتماد على مبادئ الشفافية والمساءلة المحاسبية للحد من الممارسات الخاطئة وتحجيم ظواهر الفساد الإداري والمالي.

ومن هنا تبرز الحاجة للدور الذي يجب أن تلعبه أجهزة الرقابة العليا باعتبارها أجهزة دستورية متخصصة مهمتها الحفاظ على المال العام والارتقاء بالأداء الحكومي بما يخدم عملية التنمية الشاملة وتحقيق المصلحة العامة وضمان توفير المساءلة والشفافية لذلك الأداء.

## أولاً- التغيرات والتحديات التي تواجه الإدارة والمساءلة المحاسبية في القطاع العام

تتركز أهم التحديات التي تواجه الشفافية والمساءلة في مؤسسات القطاع العام بالآتي:-

### **1. التحديات السياسية**

يرتبط هذا التحدي بطبيعة النظام السياسي السائد وفلسفته في الحكم، ومن أهمها الطبيعة الدستورية له وبشكل أساس أسلوب تداول السلطة ودرجة انفتاحه على المجتمع وتكمن التحديات في هذا الجانب بمهمة إقناع المسؤولين بأهمية الشفافية ودورها في تحقيق النظام والعدالة، وبأهميتها لمتخذي القرار للعمل بشكل علني وبما يضمن معرفة الجمهور بالحقائق المتعلقة بنتائج أعمالهم وبالقرارات المتخذة من قبلهم وبالشكل الذي يضعهم

أمام المساءلة المبكرة في حال الخطأ لمنع التماذي فيه وإمكانية وقوع ضرر أكبر للمجتمع في هذه الحالة وتعرض متخذ القرار إلى درجات أقسى من المساءلة.

## 2. التحديات الاجتماعية

أن اختلاف الثقافات المؤسسية وتباين الأعراف الاجتماعية والتشريعية والأفكار بين بلد وآخر يعد تحدياً بارزاً، إذ أن بعضها تجيز سلوكيات معينة لاترضائها اخرى، وحيث أن للفساد مفهوم واسع قد يتقاطع مع القيم الأخلاقية المتفق عليها مجتمعياً وغياب الأسس والقواعد والضوابط التي تحكم السلوك الفردي أو الفئوي على حساب المصلحة العليا. وقد تزامن تطور مفهوم الشفافية وتداولها كضرورة مع تحول الفساد في المجتمعات إلى ظاهرة ملموسة فيها، لذا يجب أن يكون هدف الشفافية والمساءلة السعي لبناء نظام يقاوم الفساد ويقدر يفوق بكثير التركيز على المفسدين وما ينطوي عليه ذلك من تفعيل لدور الإعلام وأجهزة القضاء.

## 3. التحديات الاقتصادية

يمكن أن تساهم التحولات الاجتماعية والاقتصادية وتبدل السياسات الكلية ومايرافقها من قواعد مؤسسية جديدة وصيغ التعامل غير المعتادة من قبل الجمهور تغيرات يمكن استغلالها وانعكاس تأثيرها على الأنشطة والخدمات المقدمة التي اعتادها الجمهور وفضلاً عن تراكم الديون الخارجية وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي كما يعمل على تشويه الانفتاح على السوق والإصلاحات المعززة للديمقراطية، الأمر الذي يتطلب اختيار السياسات الاقتصادية والمالية المناسبة وعرضها على الجمهور بما يمكن من توفير المساءلة وتعزيز المصداقية وهي أساس أسلوب الحكم المناسب لتأكيد حسن إدارة الاقتصاد وتحقيق الآمال في التغلب على المشكلات وما سيتبع ذلك من حقائق الانتقال للأموال العامة إلى القطاع الخاص أو بالعكس ويتيح للجماهير مساءلة من يسئ إليها ويسلك سلوكاً بعيداً عن الأهداف والأعراف والقوانين المقررة من قبل الشعب ومحاسبته وتعويد الناس على السلوك الأكثر معاصرة في ذلك.

## 4. التحديات الإدارية

إن البيروقراطية العالية (الإجراءات المعقدة) في مؤسسات الدولة و القوانين واللوائح غير الواضحة إذا ما ترافقت مع سرعة تغييرها وسوء التنظيم وعدم الاستقرار الإداري يعد من التحديات التي تواجه الشفافية في أداء دورها في عملية الإصلاح داخل المنظمات، فإذا

كانت الشفافية تتضمن إلتزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها لصالح وحساب المواطنين، مع الإلتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازناتها ومداولاتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها فإن ذلك مرهون بوجود التزم إيجابي للإدارة وإن تحقيق ذلك يكون بإتباع مظاهر وصور الديمقراطية الإدارية المباشرة وغير المباشرة، إن نجاح مبدأ الشفافية في هذا الجانب يتجسد في مدى النجاح بأحداث تغيير في الثقافة المنظماتية بحيث يتكون لدى الأفراد العاملين اتجاهات إيجابية تشير إلى أن أهم ما في التنظيم هو العمل على تقديم خدمات ذات جودة عالية للمواطنين مع ضرورة التعامل معهم بشفافية عالية خالية من التعقيد والروتين.

### ثانياً- دور معايير التدقيق الدولية في تعزيز الشفافية والمساءلة المحاسبية

أن لمعايير التدقيق الدولية دور في تعزيز الشفافية والمساءلة المحاسبية حيث أصدرت الجمعيات والمنظمات المهنية المعنية العديد من المعايير المعتمدة في هذا المجال ومن أهمها معياري الانتوساي رقم (20) و (21) الخاصة بمبادئ الشفافية والمساءلة وأفضل الممارسات، إذ ان الهدف من هذين المعيارين هو الارتقاء بتلك المبادئ في الأجهزة العليا للرقابة من أجل مساعدتها على الريادة بإعطاء المثل في حوكمتها وممارستها وان ماجاء بالمعيارين يتوافق مع ماجاء بالمادة (9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي إنضمت إليها جمهورية العراق بموجب القانون رقم (35) لسنة 2007 حيث قضت الفقرتان (2) و (3) من المادة أعلاه بان تتخذ كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية ومنها الآتي:-

- إجراءات لاعتماد الميزانية الوطنية.

- الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها.

- نظاماً يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة.

كما تتخذ تدابير للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات الأخرى ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات.

### ثالثاً- دور أجهزة الرقابة العليا في رفع الوعي في البرلمان وفي المجتمع لدعم عملية تعزيز

#### المساءلة المحاسبية والشفافية في الإدارة العامة

بما أن أجهزة الرقابة العليا مؤسسات دستورية تعمل ضمن الإطار القانوني الذي يتيح المساءلة والشفافية فأن ذلك يتطلب توفر بيئة شفافة حتى تتمكن هذه الأجهزة من انجاز أعمالها بكل موضوعية وحياد واستقلالية لأعمالها خاصة في مجال بيان المخالفات وتحديد المسؤوليات المترتبة عليها يتطلب توفير مثل هذه البيئة بالضرورة وأن عدم تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها وصعوبة الوصول إليها كانت تقليدياً هي المعوق الرئيسي الذي يحد من فعالية أجهزة الرقابة في كل النظم في حين توفر البيئة المعاكسة لذلك وإتاحة المعلومة للجميع والتي تعد من أهم متطلبات الشفافية ونشر الوعي في المجتمع أو البرلمان تمثل شرطاً ضرورياً لتعزيز ونجاح المساءلة في الإدارة العامة.

#### رابعاً- أثر التطورات التكنولوجية ووسائل الاعلام في تعزيز الشفافية والمساءلة المحاسبية

##### العامة

لقد كان للثورة التكنولوجية في مجال الاتصالات الأثر البالغ في تعزيز مفهوم الشفافية والمساءلة فمنظمات الأعمال اليوم لا تستغني بأي حال من الأحوال عن بناء موقع لها على شبكة الانترنت لفوائده الكثيرة من حيث التكاليف والوقت والسرعة ولنشر المعلومات المتعلقة بأنشطتها المختلفة، ووسائل الإعلام دوراً هاماً في تعزيز منظومة مكافحة الفساد في ظل ثورة المعلومات والاتصالات التي يشهدها عالم اليوم، إذ إن وسائل الإعلام الحرة و مؤسسات المجتمع المدني تعدان أدوات رئيسة وفعالة في عملية المحاسبة والمساءلة سواء بشكل مباشر أو من خلال ما يقدمانه من دعم لأجهزة الرقابة العامة وذلك من خلال فضحهما لحالات الفساد وجمع المعلومات ورصد الانتهاكات المتعلقة بالفساد التي تهدد مستقبل التنمية الوطنية، إن الوظيفة الرئيسية لوسائل الإعلام هي إتاحة المناخ الملائم لاستتباب الحقائق من خلال ما تقوم به من عرض وتحليل للمعلومات كما تتطلب وظيفتها الاهتمام بالمتابعة والتفاعل مع الجماهير على اعتبار أن وسائل الإعلام من أهم الوسائل التي يمكن أن يعتمد عليها في التعبير.

#### خامساً- دور ديوان الرقابة المالية في جمهورية العراق في تعزيز الشفافية والمساءلة

##### المحاسبية العامة

ينظم عمل هذا الديوان قانونه الحالي رقم(6) لسنة/1990(المعدل) باعتباره مؤسسة تدقيق عريقة تم تأسيسها بموجب القانون رقم(17) لسنة 1927، مستقلة أدارياً

وماليا وذات شخصية معنوية، تساهم في تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة من خلال قانونه الذي منحه العديد من الصلاحيات التي تعزز استقلاليته الادارية والتنظيمية وينظم سلطاته الرقابية وآلية انتخاب رئيس الديوان ووكيله ومدة ولايتهم واسباب عزلهم من مناصبهم.

يتبنى الديوان الأسلوب القطاعي في تنظيم العمل حيث للديوان (6) دوائر تدقيق مركزية في بغداد قسمت حسب أنشطة الجهات الخاضعة لنطاق رقابته بالإضافة إلى (6) دوائر تدقيق في محافظات العراق ودائرتي الشؤون الفنية والدراسات والإدارية والمالية.

اعتمد الديوان في سعيه لتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة جملةً من الاجراءات بدءاً من وضع خطة العمل الرقابي وانتهاءً باعداد التقارير الرقابية اذ يتخذ الديوان خطوات جادة وفاعلة لدعم اواصر التعاون مع الركائز الرقابية الأخرى في العراق والمتمثلة بـ(هيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين) مستعيناً بكوادره المؤهلة تأهيلاً علمياً وعملياً لتنفيذ تلك الإجراءات.

ولتعزيز الدور الجماعي للعمل في الديوان فقد جرى إشراك موظفيه في أنشطته الرئيسية والوقوف عند آرائهم بشأنها فمثلاً:

- ❖ إعداد دراسة إنتقادية وتحليلية لقانون الديوان الحالي وإعداد مشروع قانون جديد يتضمن بنود تعالج النقص التشريعي وبنود تعزز استقلالية وحياد موظفي الديوان.
- ❖ إعداد برامج الرقابة والتدقيق التي تتناسب والمستجدات الحاصلة في التشريعات وظروف العمل الميداني التي تواجه الهيئات الرقابية لتكون آلية عمل تعتمد في العمل التدقيقي وبما يتوافق مع المعايير المهنية الدولية.

أما بالنسبة للمؤسسات موضوع تدقيق الديوان فإن التقارير الرقابية التي يقدمها الديوان بمختلف أنواعها وما تتضمنه من ملاحظات وما تقترحه من توصيات لمعالجة نواحي القصور يجري مناقشتها مع هذه المؤسسات وفقاً لمحاضر رسمية قبل اعتماد هذه التقارير، ويصدر الديوان بعد ذلك تقرير سنوي وأربعة تقارير فصلية تتضمن الظواهر العامة والمشاركة لكل الوزارات إضافة إلى الملاحظات الخاصة بكل وزارة وقطاع لم يتم تجاوزها أو معالجتها بعد صدور التقرير الخاص بها في حينه ويتم إرسال هذه التقارير إلى اللجان المشكلة في مجلس النواب لتتولى دراستها وإحالتها إلى جلسات مجلس النواب لغرض مناقشتها.

ولكل ما تقدم يسعى الديوان إلى بذل العناية الكافية لضمان سلامة وكفاءة عمليات إنتقاء موظفي الديوان فضلاً عن إستمرارية عملية تدريبهم وتطويرهم، ويتبع مجموعة من الإجراءات من أجل تحقيق ذلك:-

- ❖ الإعلان في الصحف ومواقع الانترنت وكافة وسائل الإعلان الأخرى في حالة توافر الدرجات الشاغرة وحاجة الدائرة لأشغالها.
- ❖ إجراء الاختبارات الشفوية والتحريرية من قبل لجنة مختصة ومن ذوي الخبرة والاختصاص والكفاءات من أجل إختيار الأفضل من المتقدمين للتوظيف.
- ❖ إقامة الدورات التأهيلية قبل التعيين واعتماد النتائج كأساس لاختيار العدد المطلوب.

وأخيراً فإن للديوان موقع على شبكة الأنترنت ينشر من خلاله البيانات المالية للديوان المتضمنة نتائج تنفيذ موازنة الديوان السنوية وبعض نتائج التدقيق التي تكشف عن جوانب الخلل والتجاوزات الحاصلة في الجهات الخاضعة لنطاق رقابته التي يتم إكتشافها بالإضافة إلى نشر كافة الأدلة والبرامج الصادرة عن هذا الديوان وتقارير تقييم الأداء التخصصي الذي يمثل تقييم أداء أنشطة معينة تتعلق بالخدمات (الصحية والتعليمية) وبعض تقارير تقييم الأداء الشامل كما يقوم الديوان بنشر بعض أنشطة الديوان من خلال الصحف والقنوات الفضائية.

كما إن للجنة الخبراء الماليين التي يرأسها رئيس ديوان الرقابة المالية وعضوية مجموعة من الخبراء موقع على شبكة الانترنت ينشر من خلاله تقارير اللجنة المتعلقة بما ينفق من الأموال العامة المتأتية من إنتاج وتصدير النفط والمنتجات النفطية ويستعين بذلك بتكليف إحدى شركات التدقيق الدولية التي تقدم تقارير إضافية عن التصرف بتلك الأموال إلى اللجنة وتفحص من قبل الديوان.

## الخاتمة

في عالم اليوم وبمستجداته يمكن القول أن المجتمع المثالي الفاضل المنتظم يتميز بوجود ثلاثة شروط أساسية بغض النظر عن ترتيب أولوياتها (المساءلة، والشفافية، الحكم الصالح)

التي تعمل على الإصلاح، لذلك فإن توفير درجة عالية من الشفافية والمساءلة يعزز مكافحة الفساد ويقلل من الانحراف والتجاوزات ويعمل على تحسين السلوكيات الأمر الذي يجعل الإقدام على ممارسة الفساد يتعارض مع القيم والأهداف والنزاهة وهذا يتطلب استخدام وسائل شاملة ومتواصلة ومتنوعة سياسية وقانونية وجماعية، كما أن تطبيق الشفافية يتطلب ضرورة التزام كل الإدارات بذلك وتعزيز دور المساءلة والرقابة الهادفة إلى تحقيق الشفافية وكذلك العمل على تفهم شفافية الأعمال من خلال التغذية العكسية والمراجعة المستمرة لنتائج هذه الأعمال والأفصاح عن ذلك إلى المستفيدين.