الجميع على ظهر المركب، لنكاتف

تسخير الرقابة العامّة الخارجية لأغراض تعزيز المساءلة :

تقييم الأنظمة الوطنية للرقابة

All hands on deck:

Harnessing accountability through external public audits

An assessment of national oversight systems

November 2020

تقرير مشترك من إعداد

مبادرة الإنتوساي للتنمية (IDI)
و
شراكة الموازنة الدولية (IBP)*

تودّ كلّ من مبادرة الإنتوساي للتنمية وشراكة الموازنة الدولية التعبير عن امتنانهما للينيا ميلز (Linnea Mills) على ما قامت به من عمل دؤوب بُغية صياغة هذا التقرير

فهرس المحتويات

قائمة المختصرات، والمنظمات الرقابية الإقليمية والبلدان المشمولة بالتقييم 3

الموجز التنفيذي 4

1. مقدّمة 7

2. بسطة عن بيئة مراجعة الحسابات والرقابة 8

1.2 تحقيق المساءلة : أهمية مراجعة الحسابات

2.2. مراجعة الحسابات والرقابة باعتبارهما نظاما لجهات فاعلة ومسارات مترابطة

3.2 ستّة مكوّنات رئيسة لبيئة مراجعة الحسابات والرقابة

4.2. مدى قوّة النظام الراهن : منظور دولي

3. تقييم بيئة مراجعة الحسابات والرقابة بحسب كلّ مكوّن 12

1.3 الإطار المؤسسي

2.3 الرقابة الخارجية العامة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة

3.3. الرقابة التشريعية

4.3 استجابة الجهاز التنفيذي

5.3 المتابعة المستقلة

6.3 مشاركة الجمهور

4. ملخص الأداء الإقليمي في مجال مراجعة الحسابات و الرقابة Error! Bookmark not defined.

5. الخلاصة والتوصيات Error! Bookmark not defined.

المصادر والمراجع 25

الملحق رقم 1 : أسئلة مسح الموازنة المفتوحة (OBS) بحسب كلّ من مكوّنات بيئةمراجعة الحسابات والرقابة 29

الملحق رقم 2 : مدى قوّة المكوّنات الفرعية في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة، بحسب مجموعات الإنتوساي الإقليمية 31

قائمة الرسوم

الرسم البياني 1 : وظيفة المساءلة في مراجعة الحسابات والرقابة خلال دورة الموازنة

الرسم البياني 2 : ستّة مكوّنات رئيسة لبيئة مراجعة الحسابات والرقابة

الرسم البياني 3 : مدى قوّة بيئة مراجعة الحسابات والرقابة بحسب كلّ مكوّن

الرسم البياني 4 : مدى قوّة بيئة مراجعة الحسابات والرقابة بحسب كلّ مكوّن فرعيّ

الرسم البياني 5 : التفاوت الإقليمي في مجال مراجعة الحسابات والرقابة، بحسب مجموعات الإنتوساي الإقليمية

الرسم البياني 6 : مدى القوّة النسبية لمكوّنات بيئة مراجعة الحسابات والرقابة عبر مجموعات الإنتوساي الإقليمية

قائمة المختصرات، والمنظمات الرقابية الإقليمية والبلدان المشمولة بالتقييم

CSO: civil society organization : منظمة مجتمع مدني / منظمة أهلية
LMICs: low- and middle-income countries : البلدان ذات الدّخل المنخفض والبلدان ذات الدّخل المتوسّط
OBS: Open Budget Survey : مسح الموازنة المفتوحة
PAC: public accounts committee : اللجنة العامة لمراقبة الحسابات
PFM: public financial management : إدارة المالية العامة
SAI: supreme audit institution : الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة

IBP: International Budget Partnership : شراكة الموازنة الدولية
IDI: INTOSAI Development Initiative (IDI) : مبادرة الإنتوساي للتنمية
INTOSAI: International organization of supreme audit institutions : المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

البلدان المندرجة في التقييم، بحسب الانتساب الرقابي الإقليمي

من بين 195 عضوا في منظمة الإنتوساي، شمل مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2019 مائة وخمسة عشر (115) عضوا، وهو العدد الذي يستند إلى بياناته هذا التقييم :*

أفروساي الناطقة بالإنجليزية (مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأفريقية) **:** أنغولا، بوتسوانا، إسواتيني، غامبيا، غانا، كينيا، ليسوتو، ليبيريا، مالاوي، موزنبيق، ناميبيا، نيجيريا، رواندا، سيراليون، الصومال، دولة جنوب أفريقيا، دولة جنوب السودان، تنزانيا، أوغندا، زامبيا، زمبابوي.

أرابوساي (المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة) **:** الأردن، تونس، الجزائر، السودان، العراق، قطر، لبنان، مصر، المغرب، المملكة العربية السعودية، اليمن.

آسوساي (مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالبلدان الآسيوية) **:** أفغانستان، أستراليا، بنغلاديش، كمبوديا، الصين، الهند، إندونيسيا، اليابان، كازاخستان، قيرغيزستان، ماليزيا، منغوليا، ميانمار، نيبال، باكستان، الفليبين، كوريا الجنوبية، سريلانكا، طاجيكستان، تايلند، تيمور الشرقية، تركيا، فيتنام.

كاروساي (مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بدول الكاريبي) : جامايكا، ترينيداد وتوباغو.

كريفياف (مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء الناطقة بالفرنسية) : بينين، بوركينا فاسو، بورندي، كاميرون، تشاد، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غينيا الاستوائية، كوت ديفوار، مدغشقر، مالي، النيجر، ساو تومي وبرينسيبي، السينغال.

أوروساي (مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بالدّول الأوروبية) **:** ألبانيا، أذربيجان، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كرواتيا، جمهورية التشيك، فرنسا، جورجيا، ألمانيا، المجر، إيطاليا، مولدوفا، مقدونيا الشمالية، النرويج، بولندا، البرتغال، رومانيا، الاتحاد الروسي، صربيا، جمهورية سلوفاكيا، سلوفينيا، إسبانيا، السويد، أوكرانيا، المملكة المتحدة البريطانية.

أولاسافس (مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة بأمريكا اللاتينية والكاريبي) **:** الأرجنتين، بوليفيا، البرازيل، الشيلي، كولومبيا، كوستا ريكا، جمهورية الدومينيكان، الإكوادور، السلفادور، غواتيمالا، هندوراس، المكسيك، نيكاراغوا، باراغواي، البيرو، فينزويلا.

باساي (مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة لدول الباسيفيك) **:** فيجي، نيوزيلندا، بابوا غينيا الجديدة.

*بالإضافة : جرى تقييم كلّ من **الولايات المتحدة الأمريكية** و**كندا** في نطاق مسح الموازنة المفتوحة 2019، وكلا البلدين لا يندرجان في أيّ من مجموعات الإنتوساي الإقليمية. ولذلك فقد تمّ إدراجهما في تحليل البيانات للمعدّلات الدولية وفي الرسمين رقم 3 و4، لكن دون إدراجهما في الرسمين رقم 5 و6.

الموجز التنفيذي

تطلّبت مجابهة الآثار الصحية لجائحة كوفيد-19 والاختلالات الاقتصادية الناجمة عنها تدفّقات مالية ضخمة، كما اقتضت قراراتٍ حكومية سريعة غير مسبوقة في مجال الإنفاق الحكومي. فقد عمدت بلدان عدّة لإنشاء صناديق خاصة للتعامل مع الأزمة بُغية تعبئة هبات لفائدة الاستجابة العاجلة. وفي بعض الحالات، تتمّ إدارة هذه الصناديق بواسطة أنظمة ائتمانية أو ترتيبات أخرى تتجاوز الرقابة البرلمانية على الموازنة وأشكال المراقبة الإدارية المالية الاعتيادية. وهذا وضع يطرح مخاطر جمّة من سوء إدارة وفساد. وفي المستوى العاجل، تحتاج الاستجابة إلى الأزمة إلى رقابة ومساءلة قويّتين من قبل الهيئات المستقلة. وفي هذا الوقت بالذات، فإنّ التطلعات كبيرة جدّا بأن تقوم أنظمة الرقابة الوطنية بحماية الصالح العام وضمان أن تتّجه الحكومات على نحو سليم إلى تحقيق الأهداف الأشمل للتنمية والأداء.

والرقابة القويّة للموازنة العامة أولوية حتى خارج أوقات الطوارئ. ولئن تبقى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في المقدّمة، فإنّه يتّضح على نحو مطّرد أنّه إذا ما أُريدَ لعملها أن يُحقّق الأثر المطلوب، فهو يحتاج إلى دعم "بيئة" من الفاعلين والشروط والمسارات وتعاونها بشكل متظافر. وتشمل المكوّنات المتكاملة للرقابة الفاعلة النواحي التالية :

- إطار مؤسسي أو ولاية تكفل للمدققين والمراجعين العامّين الاستقلالية والموارد اللازمة لتأدية عملهم،
- تقرير رقابي ذو جودة عالية يشمل البرامج الرئيسة ويكون متاحا للجمهور،
- رقابة تشريعية من قبل لجنة متخصّصة تناقش التقرير الرقابي في الإبّان،
- استجابة من قبل الجهاز التنفيذي تبرهن على اهتمام الحكومة بالنتائج الرقابية وعملها على تنفيذ التوصيات الواردة في التقرير الرقابي،
- متابعة مستقلّة، يتولاّها في الغالب الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أو الجهاز التشريعي (البرلمان)، لمدى تنفيذ الأعمال التي يراها التقرير لازمة،
- إتاحة الفرصة لمشاركة الجمهور— عن طريق منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والمواطنين— للتفاعل مع المسار الرقابي برمّته والتأثير عليه ودفعه.

ونحن ندرس، في هذا التقرير، مدى قوّة أنظمة مراجعة الحسابات والرقابة عبر العالم ونقدّم توجيهات استرشادية للجهات المعنية المختلفة حول سبل معالجة مواطن الضعف التي يتمّ تعرُّفُها.[1] ويستند التقرير إلى نتائج مسح الموازنة المفتوحة Open Budget Survey(OBS) الأحدث، وتحديدا إلى أسئلة المسح التي تقيّم بشكل مباشر النواحي المتّصلة بمراجعة الحسابات والرقابة. وتمّ تجميع بيانات مسح الموازنة المفتوحة 2019 قبل بداية تفشي جائحة كوفيد – 19، بيْد أنّها تُعطي صورة جيّدة للممارسات القائمة قبل الأزمة.

النتائج

تشير البيانات، في المستوى العالمي، إلى ضعف الأداء في مجال الرقابة. فمتوسّط الدرجة بالنسبة إلى البلدان المائة والسبعة عشر (117) التي شملها المسح لا يتجاوز 37 من مجموع 100 نقطة. وتجدر الإشارة، بطبيعة الحال، إلى أنّ المتوسّط العالمي يُخفي تفاوتا هامّا بين البلدان وبين المكوّنات الستّة الرئيسة للرقابة التي حدّدنا. ولئن حصلت أقاليم الإنتوساي INTOSAI الأكثر تقدّما بشكل عامّ متوسّط درجة أعلى من غيرها، فإنّنا لا نجد أيّ إقليم يحقق أداء، كمجموعة، يستجيب إلى المعايير الدولية المتعارَفة لمراجعة الحسابات والرقابة. وتُعَدّ مواطن الضعف أكثر انتشارا في إقليمي أجهزة الرقابة المالية والمحاسبة العربية، وتلك الأفريقية الناطقة بالفرنسية.

[1] التقرير ثمرة عمل مشترك بين مبادرة الإنتوساي للتنمية (IDI) وشراكة الموازنة الدولية (IBP).

والناحية الأقوى في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة هي الإطار التشريعي. وفي ضوء متوسّط عالمي يبلغ 76 من 100 نقطة، فهو المكوّن الوحيد الذي يحوز على درجة تفوق 60 نقطة، وهي الدّرجة التي تُعَدّ الحدّ الأدنى للكفاية. لكن، في الحين الذي يبدو فيه هذا المكوّن قويّا عموما، فإنّ متوسّط الدرجة يُخفي وراءه بعض المسائل المثيرة للانشغال. فالتحليل المعمّق للنتائج في مستوى البلدان يُبرز أنّ أقلّ من نصف عدد البلدان (44 بالمائة) لها كافة عناصر استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة التي تمّت دراستها في إطار مسح الموازنة المفتوحة. فضلا عن ذلك، فإنّ التجربة الحديثة بيّنت أنّ الاستقلالية الفعلية، بالرّغم ممّا يبدو أحكاما قانونية متينة، يمكن مع ذلك تقييدها، ذلك أنّ الفاعلين الأقوياء يجدون سبلا لتهديد استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وإضعافها.

ويأتي في المرتبة الثانية، من حيث القوّة بشكل عامّ، قيامُ الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة بالعمل الرقابي، فهو يُحرز 47 نقطة في المتوسّط، في حين تُحرز الرقابة التشريعية 44 نقطة. وتستقصي البيانات بعض المكوّنات الفرعية التي تُبرز نواحي قصور في جودة التقارير الرقابية وحسن توقيت الاستجابة التشريعية للتقارير الرقابية. ولعلّ تدنّي جودة التقارير الرقابية وتأخّر الاستجابة التشريعية للتقارير أمران مرتبطان ببعضهما البعض.

أمّا المكوّنان الأضعف في بيئة الرقابة فهما فرص مشاركة الجمهور في المسار الرقابي (16 نقطة من 100) واستجابة الجهاز التنفيذي للنتائج الرقابية (13 نقطة من 100). وبالرّغم من العمل الواعد الذي يمكن أن يتأتّى من مزيد مشاركة المجتمع المدني في المسار الرقابي، فإنّ البيانات إلى حدّ الآن – سواء تعلّقت بانفتاح لجان الرقابة التشريعية على مشاركة الجمهور أو بانفتاح الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على الجمهور والتعاون معه – تدلّ على أداء ضعيف جدّا للبلدان عموما. ويدلّ المتوسّط العالمي الضعيف على قلّة فرص مشاركة الجمهور في جهود مراجعة الحسابات والرقابة وتعزيزها. والبلدان ذات السّبق في توفير مسالك تشاركية بين الجمهور ووظائف مراجعة الحسابات هي جورجيا وكوريا الجنوبية والمملكة المتحدة.

والأداء المتدنّي للبلدان في ما يتعلّق باستجابة الجهاز التنفيذي للنتائج الرقابية ينطبق على البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسّط والمرتفع على حدّ سواء. وممّا يزيد المشكلة تفاقما ضعف المتابعة المستقلة لاستجابة الجهاز التنفيذي (28 نقطة من 100). والنتيجة هي أنّ الحكومات لا تجد نفسها عموما تحت شكل الضغط اللازم الذي من شأنه أن يدفعها إلى تنفيذ التوصيات الرقابية – سواء كان ذلك الضغط داخليا أو متأتّيا من مؤسسات رقابة رسمية، على غرار البرلمانات الوطنية أو المجتمع على نحو أوسع.

التوصيات

إنّ عدم فعالية بيئة مراجعة الحسابات والرقابة عموما يجعل الأمر مثيرا للقلق بشكل خاصّ الآن، أي في وقت أضحت فيه الأجهزة العليا للرقابة تحظى برؤية متزايدة أكثر من أيّ وقت مضى. ففي الوقت الذي نحن فيه في حاجة ملحّة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، تجدُ استثمارنا فيها دون المستوى المطلوب وتجدنا نُضعف قدراتها. وينبغي أن يكون هذا التقرير بمثابة صيحة فزع لكافة الجهات المعنية ذات المصلحة بُغية المساعدة على تدارك هذا الوضع من خلال تنفيذ التدابير التالية :

أ – ضمان أن تكون الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة منظمات كاملة الاستقلالية بإمكانها النفاذ إلى السجلات الرسمية ولها الولاية والموارد الكفيلة بأن تجعلها تجري مهمّات رقابية وتنشر تقارير رقابية مناسبة وذات جودة عالية، بما في ذلك مراجعة أيّ أموال من خارج الموازنة،

ب – النهوض بمشاركة الجمهور في كافة نواحي نظام الرقابة ذات الصلة : فالأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مدعوّة إلى أن تضع آليات عمليّة وشمولية للمشاركة المدنية، على غرار العمل مع منظمات المجتمع المدني لتحسين وضع أهداف العمل الرقابي وتوسيع التغطية والرفع من القدرات. وهي مدعوّة أيضا إلى أن تبذل ما في وسعها لنشر نتائجها الرقابية في الإبّان وعلى نحو مُتاح للجمهور. والأجهزة التشريعية مدعوّة إلى أن تعقد جلسات استماع مفتوحة لوسائل الإعلام والجمهور بشأن النتائج الرقابية وأن تستدعيَ شهادة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وافراد من الجمهور ذوي العلاقة. ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام مدعوّة إلى أن تنهض بإبراز التقارير الرقابية وتوصياتها، وأن ترصد متابعة الجهاز التنفيذي وتدعُوَ إليها،

ج - تحسين مراجعة ومتابعة التقارير الرقابية على نحو يجعل التوصيات تُفضي إلى اتّخاذ تدابير تصحيحية تزيد من فعالية وكفاءة الإنفاق العام وتحقيق النّواتج التنموية.

ونحن نقرّ أنّ هذه التوصيات التي تأتي في سياق صراع مع الطوارئ الناجمة عن جائحة كوفيد – 19 قد لا تكون كلّها قابلة للتحقيق في إطار زمني عاجل وأنّ البعض منها قد يتطلّب مزيدا من الوقت لإنجازه. ومع ذلك، فإنّ نجاح هذه الإصلاحات وغيرها يتوقّف، في نهاية المطاف، على تبيّن الجهات المعنية ذات المصلحة أنّ الرقابة الفعالة إنّما هي نتاج منظومة تعمل على نحو جيّد، أي مجموعة من الفاعلين والشروط والمسارات المترابطة التي تحتاج إلى الدّعم باعتبارها منظومة تنصهر فيها مكوّنات متكاملة وليس منظومة تقوم على مكوّنات منفردة.

1. مقدّمة

بالنظر إلى المبالغ الضخمة التي تُعَدّ بعشرات تريليونات الدولارات الأمريكية المعلن عن إنفاقها إلى حدّ الآن في نطاق الاستجابة لجائحة وباء كوفيد – 19، وهي حزمات التحفيز وشبكات الأمان الأكبر حجما التي يشهدها العالم منذ الحرب العالمية الثانية، فإنّ المساءلة الفعالة لم يسبق أن اكتست قدرا من الأهمية يضاهي ما تكتسيه الآن (Pradhan, 2020). وبحكم الضرورة، فإنّ حالة الطوارئ قد اقتضت من الحكومات عبر العالم أن تتخذ قرارات إنفاق مستعجلة وغير مسبوقة. ونتج عن ذلك أن ألقى الوباء مسؤولية جسيمة على المراجعين وأجهزة الرقابة المالية للحفاظ على المساءلة وحماية الصالح العام وضمان أن تتجه الحكومات على نحو سليم إلى تحقيق الأهداف الأشمل للتنمية والأداء.

أنشأت حكومات ما يقارب 40 بلدا ذات الدخل المنخفض أو المتوسّط صناديق خاصة بجائحة كوفيد – 19 بُغية حشد الهبات لصالح استجابتها للطوارئ.[2] وفي بعض البلدان، وُضعت صناديق الطوارئ الخاصّة هذه تحت الرقابة الاعتيادية للأنظمة الحكومية، في حين وضعتها بلدان أخرى في شكل صندوق ائتماني أو تمّت إدارتها باعتماد تدابير مماثلة. وفي إطار النهج الثاني، فإنّ الأموال تبقى إلى حدّ كبير دون قيْد وعُرضة إلى مخاطر عالية من الفساد وسوء الإدارة لأنّها تتجاوز الرقابة البرلمانية ورقابة الإدارة المالية للحكومة ومساراتها (أنظر Zannath و Gurazada ، 2020، و Barroy, et al. وأخرون، 2020). وقد بدأت دلائل الفساد المتعلقة بصناديق كوفيد – 19 تتجلّى بعدُ. ففي البرازيل، على سبيل المثال، أطلق عدد من النيابات العامة الولائية ما يزيد عن 400 تحقيق في قضايا شبهة تتصل بصناديق كوفيد – 19، وفي كولمبيا تعلّقت شبهات فساد متصلة بهذا الصنف من الصناديق بأربعة عشر (14) حاكما ولائيا من مجموع حكّام الولايات البالغ 32 واليا في البلد. (Pradhan ، 2020)

ولئن تُبرز جائحة كوفيد – 19 الحاجة إلى أنظمة مراجعة حسابات ورقابة قويّة، فقد كان ينبغي أن تُمنح هذه الأنظمة الأولويّة حتّي دون وجود الأزمة. فمراجعة الحسابات والرقابة على الموازنة العامّة أمر حاسم لضمان سلامة إدارة المال العامّ وتمكّن من التأكّد من أنّ المال العامّ يُستخدم للأغراض التي خُصّص من أجلها، وأنّ السياسات والبرامج تنفّذ على نحو يحقّق الفعالية والكفاءة قدر الإمكان، وأنّ فرص التحسين تتحقّق على أرض الواقع.

والأجهزة الوطنية العليا للرقابة المالية تقود المهمّة. لكن، هل أنّ لمراجعي الحسابات الاستقلالية والموارد التي تمكّنهم من القيام بعملهم ؟ ولعدد من الجهات الأخرى دور هامّ في جعل مراجعة الحسابات عملا ذا دلالة. فهل أنّ الجهاز التشريعي يناقش التقارير الرقابية في الإبّان لإحداث التغيير المناسب ؟ وهل أنّ الجهاز التنفيذي يأخذ بالاعتبار التقرير الرقابي ويستجيب له ؟ وهل توجد متابعة للتأكّد من أنّ توصيات الرقابة تُفضي إلى اتخاذ الخطوات اللازمة ؟ ثمّ هل توجد سبل تمكّن المجتمع المدني من المشاركة والتأثير على العمل الرقابي وتعزيزه طيلة مساره ؟ وبالمحصّلة، فلئن كانت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تؤدّي دورا مركزيا في تحقيق المساءلة، فإنّها لا تستطيع أن تضطلع بذلك بمفردها.

ولكي تكون الوظيفة الرقابية قويّة وتحقّق الأثر المرجوّ، فإنّ لـ"بيئة" الفاعلين والشروط والمسارات المتضافرة دورا تؤدّيه. وبُغية مزيد تقصّي هذه المسألة، فقد تضافرت جهود كلّ من مبادرة الإنتوساي للتنمية

[2] https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/08/-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic-.html

(INTOSAI Development Initiative (IDI)) وشراكة الموازنة الدولية (International Budget Partnership (IBP)) لفحص مدى قوّة بيئة مراجعة الحسابات والرقابة عبر العالم وتقديم مقترحات استرشادية للجهات المعنية ذات المصلحة – على غرار الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والأجهزة التشريعية، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والفاعلين في مجالات إدارة المال العام ومنظمات التعاون الدولي – حول سبل معالجة مواطن الضعف الراهنة.

ويستند تقييمنا إلى نتائج مسح الموازنة المفتوحة (OBS)Open Budget Survey الأحدث الذي يوفّر قياسا مستقلاً ومُقارنا وقائما على الحقائق لممارسات الحكومة المركزية – في ما يتعلّق بشفافية الموازنة، وفرص مشاركة الجمهور، والرقابة – في ضوء المعايير الدولية المتعارَفة لإدارة المال العامّ. وفي الجولة الأحدث للمسح، تمّ إجراء البحث في 117 بلدا، وشمل كافة الأقاليم في العالم وكافّة مستويات الدخل. وقام بالبحث باحثون من داخل البلد المعني معظمهم من منظمات المجتمع المدني ذات التركيز على مسائل الموازنة. وفي مرحلة لاحقة، قام خبراء مستقلّون بإجراء مراجعة من قبل النظراء للرّدود، وعلّقت عليها الحكومات، وتمّ في الأخير مراجعتها من قبل شراكة الموازنة الدولية لضمان قابلية المقارنة بين البلدان.

ويمكّننا مسح الموازنة المفتوحة من تقييم مدى القوّة الإجمالية لمراجعة الحسابات والرقابة (بما في ذلك عبر أقاليم الإنتوساي)، كما يمكّننا أيضا من تقييم القوّة النسبية لكلّ من المكوّنات الرئيسة لبيئة مراجعة الحسابات والرقابة. ويستند التحليل إلى الإجابات عن 19 من 145 سؤالا في مسح الموازنة المفتوحة، أي تلك المتصلة مباشرة بمراجعة الحسابات والرقابة. ونورد لائحة أسئلة المسح أو المؤشرات في الملحق رقم 1، أمّا البلدان المشمولة بتقييمنا فنوردها في بداية التقرير في لائحة بحسب انتسابها لأقاليم الإنتوساي. ونتائج مسح الموازنة المفتوحة 2019 تتّصل بممارسات البلدان إلى غاية 31 ديسمبر (كانون الأوّل) 2018، وهي بالتالي لا تغطّي الفترة المضطربة لجائحة كوفيد – 19.

وبعد بسطة عن أهميّة مراجعة الحسابات، يتوسّع التقرير في كلّ من مكوّنات بيئة رقابة فعّالة، ويتناول بالتفصيل نتائج التقييم، ويشير إلى النواحي التي تحتاج إلى التعزيز، مع ذكر أمثلة من عدّة بلدان. ونورد، في الختام، جملة من التوصيات لأعمال قريبة ومتوسّطة المدى لكلّ من الجهات المعنيّة ذات المصلحة.

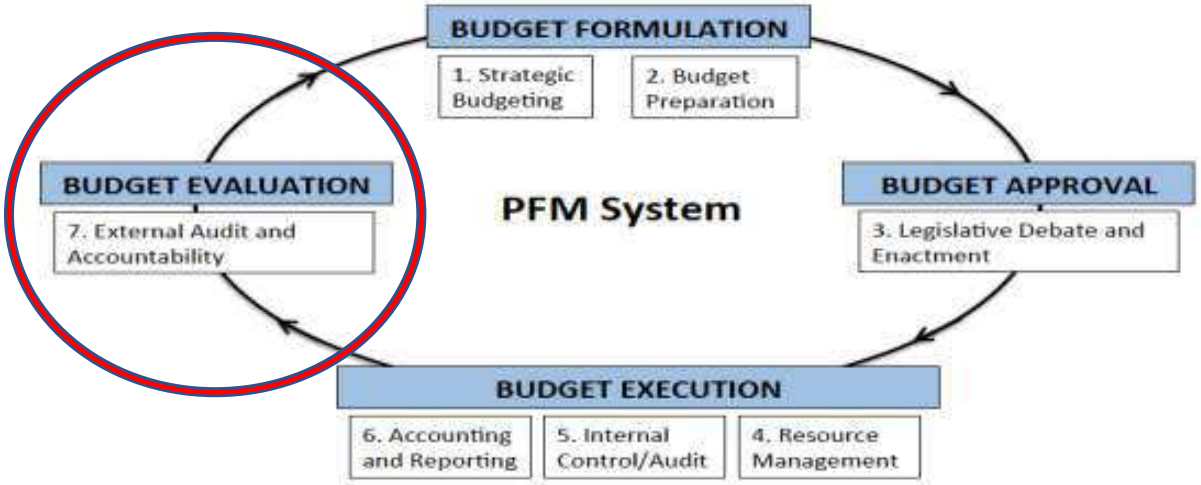
2. بسطة عن بيئة مراجعة الحسابات والرقابة

1.2 تحقيق المساءلة : أهميّة مراجعة الحسابات

المراجعة الخارجية للحسابات مكوّن أساسي للإدارة المالية العامة (PFM). ويتمثّل دورها في ضمان أن يخضع المسؤولون القائمون بالأعمال العامّة إلى المساءلة من قبل المستفيدين من الخدمات المسداة والذين يدفعون مقابلا عنها، وفقا للقانون والمعايير المناسبة (Brétéché و Swarbrick ، 2017). وفي هذا المجال، فإنّ أعمال مراجعة الحسابات هي المكوّنات الرئيسة للمساءلة بشأن استخدام المال العام، ومراجعو الحسابات هم الفاعلون الرئيسيون، وتدقيق الحسابات هو عنصر أساسي في الإدارة المالية العامة المساهمة في تحقيق هذه الأهداف.

وتمثّل المراجعة الخارجية للإنفاق العامّ في العادة المرحلة الأخيرة في دورة الموازنة، كما يبيّنه الرسم 1. ولئن يركّز هذا التقرير على هذه المرحلة الأخيرة فقط، فمن الجدير التأكيد على أنّ مراحل الإدارة المالية العامة التي تتمّ قبل المراجعة الخارجية للحسابات لها تأثير على وظيفة مراجعة الحسابات. فأوجُه القصور في جودة أنظمة الرقابة الداخلية في بعض الهيئات العامة، على سبيل المثال، من شأنها أن تعوق المراجعة الخارجية للحسابات التي تُعنى بها.

الرسم البياني 1 : وظيفة المساءلة في مراجعة الحسابات والرقابة في دورة الموازنة



Source: Original picture from Andrews, et al. (2014: 2).

المصدر : صورة أصلية من كتاب أندروز وآخرون .Andrews, et al (2014، ص. 2)

وتُعَدّ الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الفاعل الرئيس في هذه المرحلة من نظام الإدارة المالية العامة (PFM) وتقوم بإنجاز المراجعة الخارجية للحسابات. (في بقيّة هذا التقرير، سنشير إلى المراجعة الخارجية للحسابات بعبارة "مراجعة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة".) ودور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة يتمثّل في "مساعدة حكوماتها المعنيّة على تحسين الأداء، وتعزيز الشفافية، وضمان المساءلة، والحفاظ على المصداقية، ومكافحة الفساد، والنهوض بثقة الجمهور، وتوطيد تلقّي الموارد العامة واستخدامها لصالح مواطنيها." (إنتوساي : 2). وهي تمارس هذا الدور من خلال توفير تقارير رقابية مستقلة وموضوعية مع بيانات حول موثوقية تقارير الحكومة المالية، واستخدامها الموارد، وصون الأصول والموارد التي تُستأمَن عليها، والالتزام بالقوانين، والتنظيمات، وغيرها من السلطات التي تمكّن البرلمانات (والجهات المعنية ذات المصلحة الأخرى) من جعل الحكومة خاضعة للمساءلة ((Brétéché و Swarbrick ، 2017)).

2.2. مراجعة الحسابات والرقابة باعتبارهما نظاما لجهات فاعلة ومسارات مترابطة

كلّ بُعد من أبعاد الإدارة المالية العامّة في دورة الموازنة (كما في الرسم البياني 1) يخضع إلى جملة متعدّدة من الجهات الفاعلة والمسارات (أندروز وآخرون .Andrews, et al (2014))، ولا تُستثنى من ذلك وظيفة مراجعة الحسابات والرقابة. ولئن كانت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة تؤدّي الدّور الأهمّ، فإنّ أثَرَ عملها يتوقّف أيضا على البيئة المُؤاتية التي تعمل فيها، ومن بين عناصر هذه البيئة مجموعة أخرى من الجهات الفاعلة – على غرار المشرّعين، والمجتمع المدني بما فيه وسائل الإعلام، والحكومة – ومن مكوّناتها أيضا جملة من المسارات الأخرى. فإذا كان جزء من هذه البيئة لا يعمل على نحو فعّال، فإنّ فعالية مراجعة الحسابات والرقابة عموما ستتأثّر بذلك. وكما ورد على نحو بليغ في تقييم للمساءلة لهيئات الاستثمار للبنك الدولي (Migliorisi وWescott ، 2011)، فإنّ

> "جهازا أعلى للرقابة المالية فعّالا جدّا إلى جانب لجنة محاسبات برلمانية ضعيفة ليس بإمكانه أن يحقّق أيّ أثَر ملموس."

ومثل هذه النظرة إلى الجهات الفاعلة والمسارات باعتبارها مترابطة يتطابق مع التفكير الحديث داخل مجتمع الإدارة المالية العامّة. ويؤكّد تقرير صدر مؤخّرا عن فريق عمل دولي بشأن إدارة المال العام أنّه لمّا كانت النتائج التنموية هي في المحصّلة مبرّر وجود إدارة المال العام، فإنّه ينبغي النظر إلى الإدارة المالية العامة (PFM) باعتبارها منظومة مفتوحة تتفاعل على نحو أكثر سلاسة مع كافة نواحي السياسة العامة – على غرار اختيارات الحكومة في مجال السياسات، وأعمال الحكومة، وعلى وجه التحديد إسداء الخدمات، والنتائج التنموية.[3] وإذا تأمّلنا الوضعَ في الوقت الراهن تبيّنَ لنا وجودُ منحى للنظر إلى الإدارة المالية العامة على أنّها منظومة منغلقة تركّز على ما يمكن أن تقدّمه هيئات معيّنة منفردة (فريق العمل الدولي، 2020، Mansoor و Williams ، 2018 / Wehner ، 2018).

ومن شأن مقاربة مراجعة الحسابات والرقابة كمنظومة من الجهات الفاعلة والشروط والمسارات تسعى بشكل متكامل إلى تحقيق هدف المساءلة وتحسين الإدارة المالية أن تساعد على تحويل نظرتنا إلى هذه الجهات الفاعلة كونها جهات غير مترابطة وغير مندرجة في السياق إلى نظرة ترى أنّ كلّ جهة فاعلة تؤدّي دورها المرتبط كجزء من البيئة الهادفة إلى تحقيق الأثَر الرقابي.

ثمّة إدراك في مجتمع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أنّ التركيز يجب أن يتّجه إلى الأثَر الرقابي وأنّ نشر التقرير الرقابي لا يعدو أن يكون بداية الرحلة ولا يمكن أن يؤدّي بذاته إلى المساءلة والإدارة المالية ولا إلى تحقيق التنمية المجتمعية أو الاقتصادية. ويمكن أن نتبيّن ذلك من إعلان إنكوساي 2019 المنعقد في موسكو والذي التزمت فيه الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بوضع نهج استراتيجي لمراجعة الحسابات العامة دعما لتحقيق الأولويات الوطنية وأهداف التنمية المستدامة.[4]

وتعتمد بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "نهج الأثَر" أكثر من غيرها، وهذا أمر متّصل في جزء منه بطبيعة الأطر القانونية والولاية في البلدان المختلفة. ففي حين نجد بعض الأجهزة "حبيسة الولاية"، أي أنّها شديدة التشبّث بولايتها القانونية في إجراء عملها الرقابي وتقديم التقارير، فإنّنا نجد اجهزة أخرى تعمل بشكل أكبر على أساس رؤيتها ومهمّتها، والتي تستهدف في المحصّلة إحداث الأثَر الرقابي وتحقيق القيمة المضافة لفائدة المواطنين. وهذا النّهج يُفضي بها إلى مجالات على قدر كبير من التوسّع. ومن بين الأمثلة على النهج الأخير، نذكر **فنلندا** التي عمدت إلى إعادة هيكلة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة برمّته وطريقة عمله بحيث يتمّ التركيز على تحقيق الأثَر لفائدة المواطنين. ووسّع الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة **بالمملكة المتحدة** نطاق عمله ليشمل، علاوة على إجراء المهمّات الرقابية، توفيرَ تعليق سريع ونظرة مستقلة بشأن إعلانات حكومة المملكة المتحدة وبرامجها بُغية ضمان نفاذ المواطنين إلى معلومات مستقلة ونظرة موضوعية.

3.2. ستّة مكوّنات أساسية لبيئة مراجعة الحسابات والرقابة

يقتضي تحقيقُ مراجعةِ حسابات ورقابةٍ فعّالتيْن وجودَ عدد من الجهات الفاعلة والشروط والمسارات وعملها المتضافر لتحقيق أهداف المساءلة، على نحو يُفضي، في المحصّلة، إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وسنسلّط الضوء بشكل مفصّل، في الفصل التالي، على ستّة مكوّنات تمثّل كلاّ لا يتجزّأ لـ"بيئة مراجعة الحسابات والرقابة" ونقدّم نتائج مسح الموازنة المفتوحة المتصلة بكلّ من هذه المكوّنات.[5]

---

[3] https://wagner.nyu.edu/files/publications/NYU%20PFM%20Working%20Group%20WEB%206.6.20.pdf

[4] من بين الإحالات الأخرى في هذا المجال، نذكر ISSAI 12 (الإنتوساي، 2013) وخطة الإنتوساي الاستراتيجية 2017 – 2022 (الإنتوساي، 2016).

[5] تتطابق هذه المكوّنات مع إطار "مسح الموازنة المفتوحة" (أنظر أسئلة المسح في الملحق رقم 1) الذي يتضمّن عددا محدودا من المؤشرات تتعلق بأنظمة مراجعة الحسابات والرقابة. وجدير بالملاحظة، أنّ المسح لا يميّز بين البلدان بحسب نظام مراجعة الحسابات القائم فيها، أي النظام البريطاني (Westminster) أو نظام محكمة المحاسبات أو نظام أشمل، والذي من شأنه أن تكون له انعكاسات على متوسّط الدّرجة المُسند إلى البلدان.

وتشمل المكوّنات الستّة ما يلي :

1. **الإطار المؤسسي للعمل الرقابي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة** : استقلالية الجهاز وتوافر الموارد الكافية لقيام الجهاز بعمله،
2. **العمل الرقابي للجهاز** : إنتاج تقارير رقابية مناسبة ذات جودة عالية وتعميمها للجمهور،
3. **رقابة الجهاز التشريعي** : مناقشة في الإبّان لتقارير الجهاز الرقابية من قبل هيئة تشريعية متخصّصة،
4. **استجابة الجهاز التنفيذي** : استجابة الحكومة للتوصيات الرقابية وتنفيذها،
5. **المتابعة المستقلة** : القيام بالفحص المناسب لضمان التنفيذ الفعّال للتوصيات الرقابية (عادة من قبل الجهاز التشريعي أو الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة)،
6. **مشاركة الجمهور في مسار مراجعة الحسابات والرقابة** : الفرص المتاحة للجمهور للمشاركة في مسار مراجعة الحسابات.

الرسم البياني 2 : ستّة مكوّنات رئيسة لبيئة مراجعة الحسابات والرقابة

4.2 مدى قوّة النظام الراهن : منظور دولي

تشير بيانات مسح الموازنة المفتوحة 2019 إلى أداء ضعيف للرقابة بشكل عامّ. فمتوسّط الدرجة الأخير للرقابة عبر البلدان المائة والسبعة عشر (117) لا يتجاوز 37 من مائة (100) نقطة. بيْد أنّ متوسّط الدرجة هذا يُخفي تفاوتا هامّا في مستوى القوّة النسبية لمجمل المكوّنات الستة لبيئة مراجعة الحسابات والرقابة.

ويُبرز الرسم البياني 3 مستوى القوّة المتفاوت بشكل كبير عبر مكوّنات الرقابة في المستوى الدولي. وحاز مكوّن بيئة مراجعة الحسابات والرقابة ذو الدرجة الأعلى، وهو الإطار المؤسسي، متوسّط درجة يبلغ 76 من 100نقطة، وهو المكوّن الوحيد الذي يتجاوز 60 نقطة، أي الحدّ الأدنى للكفاية. ويليه في المرتبة مكوّن المراجعة الفعّالة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة (47 من 100 نقطة) والرقابة التشريعية (44 من 100 نقطة). ويُبرز التقييم أنّ هذين المكوّنين متوسّطا القوّة. أمّا بالنسبة إلى بقيّة المكوّنات، فإنّ التقييم يُبرز أنّها ضعيفة بالنظر إلى متوسّط درجتها المنخفض. وحاز مكوّن المتابعة المستقلّة (من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أو الجهاز التشريعي) متوسّط درجة يبلغ 28 من مائة (100) نقطة، وحاز مكوّن مشاركة الجمهور في المراجعة التشريعية / في عمل مراجعة الحسابات متوسّط درجة يبلغ 16 من مائة (100) نقطة، في حين حاز مكوّن استجابة الجهاز التنفيذي متوسّط درجة لا يتجاوز 13 من 100 نقطة.

الرسم البياني 3 : مدى قوّة بيئة مراجعة الحسابات والرقابة بحسب كلّ مكوّن

ملاحظة : يستند هذا الرسم إلى بيانات مسح الموازنة المفتوحة 2019 الذي يقيّم شريحة تعُدّ 117 بلدا. (انظر قائمة البلدان في بداية التقرير)

ولعلّه من غير المفاجئ أن تكون المكوّنات الحائزة على متوسّط الدرجة الأدنى هي تلك المجالات التي تنزل فيها معظم البلدان إلى ما دون الحدّ الأدنى لمسار يؤدّي وظيفته. ولئن توافرت نسبة 77 بالمائة من البلدان المائة والسبعة عشر (117) في مجموعة البيانات على إطار مؤسسي ملائم للأجهزة العليا للرقابة المالية

والمحاسبة، فإنّ 21 بالمائة فقط من البلدان لها استجابة فعّالة من قبل الجهاز التنفيذي، و20 بالمائة فقط لها آلية مناسبة لمشاركة الجمهور. وبالتالي، فإنّ استجابة الجهاز التنفيذي وفرص مشاركة الجمهور هما الحلقتان الأضعف وتحتاجان إلى تعزيز عاجل لضمان نظام رقابي يعمل على نحو جيّد.

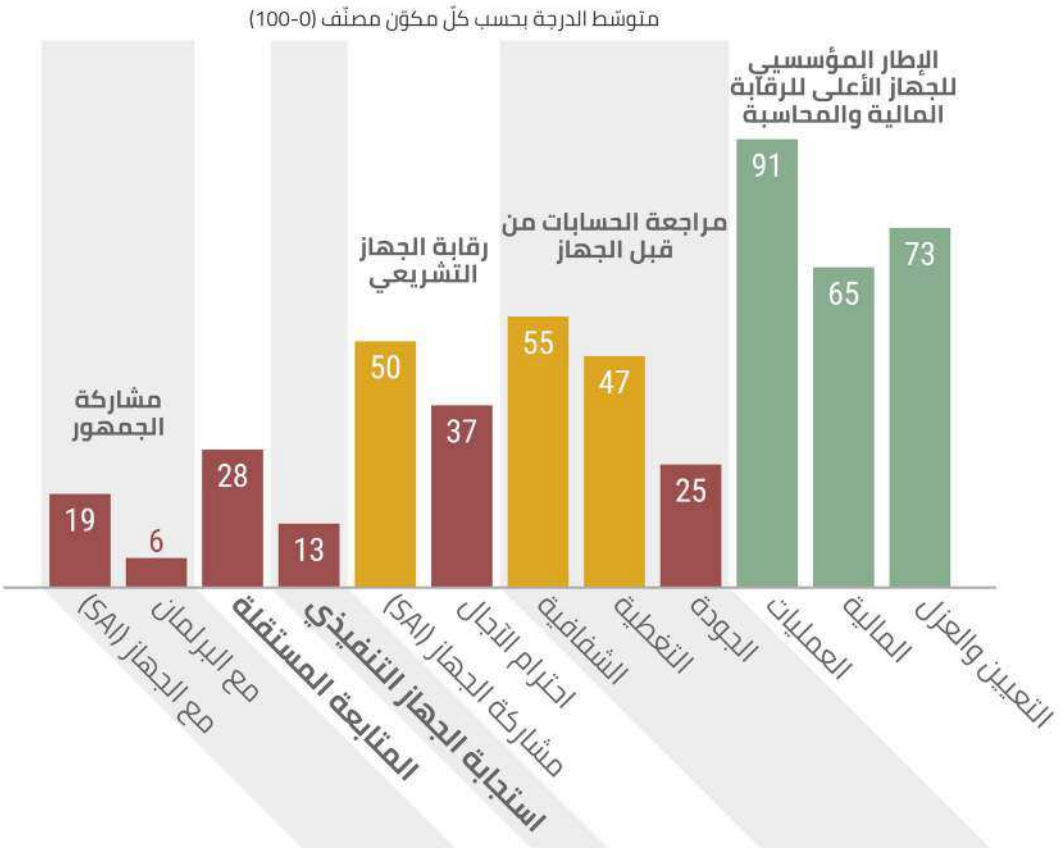
ولا تبيّن المقارنة بمتوسّط الدرجات المستخرجة قبل سنتين من مسح الموازنة المفتوحة 2017 سوى تغيّر طفيف في متوسّط الدرجات. فبالنسبة إلى بيئة مراجعة الحسابات والرقابة ككلّ، نلاحظ تغييرا بنقطة واحدة (من 36 من 100 نقطة في مسح الموازنة المفتوحة 2017 إلى 37 في مسح 2019). وحصلت بعض التغيّرات الإيجابية، وإن كانت محدودة، في المكوّنات الفردية – على غرار رقابة الجهاز التشريعي، واستجابة الجهاز التنفيذي، والمتابعة المستقلة – في هذه الفترة القصيرة، في حين شهد مكوّن مشاركة الجمهور تراجعا طفيفا.

وفترة سنتين تُعدّ فترة أقصر من أن يُتوقّع منها أيُّ تغيير ذي معنى في التوجّهات المؤسسية. ومع ذلك، فيمكن توقّع أن تُحدِث بعضُ التحوّلات الأخيرة – ومنها خاصّة تراجع هامش الديمقراطية الذي تمّ توثيقه في السنوات القليلة الماضية (لورمان وآخرون، Lührmann, et al.، 2020) – ضغطا على استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، كما أنّ لها أثَرا سلبيا على البيئة الملائمة لمشاركة الجمهور وإسهامه في العمل الرقابي. وتوجهات مراجعة الحسابات تستحقّ المتابعة مع توفّر الجولات القادمة لمسح الموازنة المفتوحة. علاوة على ذلك، فإنّ البيانات المستخرجة من جولة المسح القادمة (المزمع إجراؤها سنة 2021) يمكن أن تسلّط الضوء، عند مقارنتها بسنة 2017 وسنة 2019، على ما لحِق بيئة مراجعة الحسابات والرقابة من ضرر في أعقاب تفشّي جائحة كوفيد – 19 والتهديدات الناجمة عنها في ما يتعلّق بموازنات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

3. تقييم بيئة مراجعة الحسابات والرقابة بحسب كلّ مكوّن

إذا أمعنّا النظر في المكوّنات المختلفة التي تندرج في مراجعة الحسابات والرقابة فإنّنا نلاحظ تفاوتا كبيرا في مكامن القوّة ومواطن الضعف عبر المنظومة. وكما يُبيّنه الرسم البياني 4، فعلاوة على أنّ البيانات تؤكّد الضعف العام لمكوّنات استجابة الجهاز التنفيذي، والمتابعة المستقلة، ومشاركة الجمهور، فهي تُبرز أيضا وضعا مثيرا للانشغال في ما يتعلّق ببعض المكوّنات الفرعية، على غرار جودة التقارير الرقابية، وهو مكوّن حاز على متوسّط درجة يبلغ 25 من 100 نقطة، والاستجابة التشريعية في الإبّان للتقارير الرقابية، وهو مكوّن حاز على متوسّط درجة يبلغ 37 من 100 نقطة. ولعلّ تدنّي جودة التقارير الرقابية وتأخّر الاستجابة التشريعية للتقارير أمران مرتبطان ببعضهما البعض. وسنستعرض في الفصول التالية هذه المكوّنات والمكوّنات الفرعية بمزيد التفصيل.

الرسم البياني 4 : مدى قوّة بيئة مراجعة الحسابات والرقابة بحسب كلّ مكوّن



ملاحظة : تمّ تلوين الأعمدة وفقا لأصناف متوسّط الدرجة المستخدمة في مسح الموازنة المفتوحة : الأحمر (0 – 40، ضعيف)، الأصفر (41 – 60، متوسّط)، والأخضر (61 فما فوق، "ذو كفاية"). وتبيّن الأعمدة متوسّط الدرجة عبر 117 بلدا بحسب المكوّن الفرعي للنظام.

1.3 الإطار المؤسسي

المكوّن 1 : يجب أن يتوفّر **إطار مؤسسي** متين يحمي استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، قانونا وممارسة، بما يمكّن الجهاز من أن يؤدّي دورا فعّالا في مجال المساءلة. ويمكن للمشرّعين ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام أن تساهم كلّها في النهوض باستقلالية الجهاز والحفاظ عليه.

تبدأ وظيفة مراجعة الحسابات والرقابة بالظروف المؤاتية (أو ما نطلق عليه "الإطار المؤسسي") التي تعمل الأجهزة فيها. وهذا المكوّن، الذي يستخدم معايير تقييم مسح الموازنة المفتوحة، يركّز كثيرا على استقلالية المراجعين والوظيفة الرقابية، بالاعتماد على ثلاثة مؤشرات هي : (1) استقلالية عملية تعيين رئيس الجهاز وعزله، و (2) استقلالية الجهاز المالية وتوافره على موارد مناسبة، و (3) استقلالية عملياتية كافية، أي قدرة الجهاز على القيام بالمهمّات الرقابية التي يراها مناسبة.[6]

واستقلالية الأجهزة أمر على غاية من الأهمية من حيث قدرتها على المساهمة في نواتج إيجابية. وقد تمّ التوصّل إلى هذا الاستنتاج، على سبيل المثال، بواسطة البحث الإحصائي عبر البلدان، والذي كشف عن العلاقة بين مستوى استقلالية الأجهزة وفعاليتها، علاوة على إنجازات تنموية مختلفة، منها مساواة أكبر بين

[6] أنظر الملحق رقم 1 : مؤشرات قائمة على أسئلة المسح 119 و120 و121 و122.

الجنسين، ونِسَب أدنى لوفيات الرّضّع والأطفال، وإنفاق أعلى في مجال الرعاية الصحية. وتبقى هذه النتائج هامّة حتّى عند الأخذ بالاعتبار النموّ الاقتصادي للبلدان وضبطه (فوكادا- بارّ وآخرون، Fukuda-Parr et al.، 2011).

التقييم : الإطار المؤسسي للعمل الرقابي للجهاز

معظم البلدان ذات الدخل المرتفع تحافظ على استقلالية أجهزتها العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وفقا لنتائج مسح الموازنة المفتوحة. وتتميّز بعض البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسّط أيضا بتحقيق مستويات عليا من الاستقلالية الرقابية، ومنها على وجه التحديد **جورجيا** و**الفيليبين** و**جمهورية جنوب أفريقيا** (وقد حازت كلّها على متوسّط درجة كاملة بمائة (100) نقطة في مسح الموازنة المفتوحة 2019). ولهذه البلدان كافّة قوانين أو أحكام دستورية تحافظ على استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة.

ولئن كان مكوّن الإطار المؤسسي يبدو قويّا عموما، إلاّ أنّه يُخفي بعض المسائل المثيرة للانشغال. فالتحليل المعمّق للنتائج في مستوى البلدان يبيّن أنّ أقلّ من نصف عدد البلدان (44 بالمائة) لها كلّ عناصر استقلالية الجهاز التي يفحصها مسح الموازنة المفتوحة : وهي تعيين رئيس الجهاز وعزله، والتمويل المناسب الذي يمكّن الجهاز من تأدية ولايته، وسلطة الجهاز التقديرية المكفولة قانونا لاتخاذ القرار بشأن المهمّات الرقابية التي يقوم بإجرائها. وتشير بيانات من مصادر أخرى إلى انشغالات بشأن مجالات أخرى ذات أثر على استقلالية الجهاز. وكان مسح الإنتوساي العالمي 2017 بيّن أنّ الجهاز التشريعي لا يشرف على مسار موازنة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة سوى في 46 بالمائة من البلدان، في حين أشار 64 بالمائة من الأجهزة إلى تدخّل من قبل الجهاز التنفيذي في مسار الموازنة. علاوة على ذلك، فقد واجه 31 بالمائة من الأجهزة قيودا بشأن نشر نتائج عملها الرقابي.

وقد أبرزت التجربة الحديثة أنّه، بالرّغم من وجود أحكام قانونية تبدو متينة، فإنّ الاستقلالية الفعلية قد يتمّ الحدّ منها لأنّ الجهات الفاعلة القويّة تجد سبلا لتهديد استقلالية الأجهزة وتقليصها. ففي عدّة بلدان، تمّ تقليص العهدة الطويلة والقارّة الممنوحة لرئيس الجهاز باعتماد تنظيمات تتعلّق بسنّ التقاعد. وهكذا فإنّ بعض رؤساء الأجهزة الذين جرى تعيينهم لعهدة تسمح لهم بمواصلة العمل بعد بلوغ سنّ التقاعد تمّ عزلهم فجأة في مهلة قصيرة، خلافا للأحكام الدستورية التي تنظّم العزل. ويبدو توقيت العزل في الغالب انتهازيا في صلة بتقارير رقابية حرجة. ومن بعض أمثلة التدخّل العمليّ تخفيض الموارد المخصّصة خلال السنة أو عدم صرفها في الإبّان لفائدة الجهاز من قبل وزارة المالية، بما في ذلك تخفيض الموازنة قبل إحالتها إلى الجهاز التشريعي، أو تخفيض الموازنة المصادق عليها من قبل الجهاز التشريعي، أو رفض صرف الأموال (أو عدم إصدار الموافقة على الإنفاق في الإبّان).

ومن اليسير ملاحظة ما تلقاه المساءلة من صعوبات عندما لا يجد المراجعون السلطة (قانونا وممارسة) لتحديد روزنامة أعمالهم الذاتية. ويكتسي هذا الأمر أهمية حاسمة بالنظر إلى صناديق الطوارئ المتصلة بجائحة كوفيد – 19، وذلك لأنّ الأموال من خارج الموازنة غالبا ما لا تكون خاضعة لنفس المستوى من الإبلاغ والتنظيمات أو الرقابة أو غيرها من نواحي إدارة المالية العامة. وسواء كانت الأعمال الرقابية معترضا عليها أم لا، فإنّ نقص الرقابة على هذه الصناديق سيخلّ بالمساءلة وقد يُفضي إلى عدم المساهمة في نواتج من قبيل التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

ومسألة استقلالية العمل الرقابي تتطلّب عمل جهات فاعلة أخرى داخل بيئة مراجعة الحسابات والرقابة، على غرار الحكومات، والجهاز التشريعي، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام، للمبادرة بتعديل الأطر القانونية و/أو انتقاد ممارسات تقلّص استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. وهذه الجهات تستطيع، على وجه التحديد، أن تعمل على إرساء قيادة قويّة، علما وأنّ قوّة قيادة الجهاز تمّ تحديدها باعتبارها

العامل الحاسم الأوّل عندما يتعلّق الأمر بتحقيق الأجهزة القيمة المضافة لبلدانها. (مبادرة الإنتوساي للتنمية، 2020 أ).

وفي بعض الأحيان، يكون المجتمع المدني في موقع أفضل من موقع الأجهزة ذاتها لريادة الحاجة إلى أجهزة مستقلّة ومقتدرة. فقبل بضع سنوات، حصل في **غانا** أن لجأت إحدى منظمات المجتمع المدني الوطنية إلى المحكمة واستصدرت حكما يطالب الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة باستعادة نفقات عامّة تمّ تكبّدها على نحو غير قانوني. وفي غضون فترة وجيزة من حكم المحكمة، أصدر الجهاز 112 شهادة نفقات زائدة واستعاد ما يناهز 12 مليون دولار أمريكي من أموال مكتسبة دون وجه حقّ. وفي وقت قريب، وعقب توجيه من الرئاسة أن يأخذ المدقّق والمراجع العامّ الغاني إجازة متراكمة بـ167 يوما، بادر أكثر من 400 من منظمات المجتمع المدني بإطلاق حملة، حظيت بتغطية جيّدة من وسائل الإعلام، تطالب فيها الرئاسة بالتراجع عن قرارها. ويعتقد ائتلاف منظمة المجتمع المدني أنّ الأمر الموجّه من الرئيس إلى المراجع والمدقّق العام، والذي يُعَدّ ناشطا قويّا ضدّ الكسب غير المشروع، يتعارض مع روح دستور 1992 ونصّه. ولئن برّرت الرئاسة خطوتها بأنّها مناسبة ومستندة إلى القانون المنظّم للجنة الخدمة العامّة، فقد تمّ انتقاد القرار من قبل بعض الخبراء القانونيين. كما صدرت انتقادات عن المجتمع الدولي، بما في ذلك بيان من قبل مبادرة الإنتوساي للتنمية عبّرت فيه عن انشغالها بشأن استقلالية الجهاز. ومرّة أخرى، يرفع المجتمع المدني القضيّة أمام المحكمة (GhanaWeb ، 2020 / مبادرة الإنتوساي للتنمية، 2020 أ).

2.3 الرقابة العامّة الخارجية من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة

المكوّن 2 : إنّ **رقابة** ذات جودة عالية ومناسبة ومتاحة للجمهور قوام نجاح الوظيفة الرقابية.

تشير فعالية العمل الرقابي إلى أهمّيّة جودة التقارير الرقابية وتغطيتها وشفافيتها (بما يشمل كلاّ من الأصناف الثلاثة للرقابة العامة الخارجية التي يقوم بها الجهاز : وهي الرقابة المالية، ورقابة الالتزام، ورقابة الأداء.[7] ويتمّ قياس هذا المكوّن باعتماد ثلاثة مؤشرات لمسح الموازنة المفتوحة : وهي (1) جودة الرقابة العامة الخارجية، و (2) تغطية الرقابة للميزانية، و(3) شفافية التقارير الرقابية.[8]

وتُعَدّ جودة التقارير الرقابية ومناسبتها من المحدّدات الرئيسة لأثَر الوظيفة الرقابية. والأدلّة تشير مثلا إلى أنّ اللجان البرلمانية، وهي الجهة الفاعلة التالية في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة، لا تستخدم التقارير الرقابية على أكمل وجه ما لم تكن التقارير ذات دلالة وقابلة للفهم في سياق سياسي (Brétéché وSwarbrick ، 2017). ومن المهمّ أن تكفل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ليس فحسب أنّ عملها ذو جودة عالية، بل وأن تتأكّد من أن يتمّ إبلاغه على نحو ييسّر تبنّيه من قبل المشرّعين. وفي ما يتصل بتغطية العمل الرقابي، وكما ألمحنا آنفا، فإنّه ينبغي أن يكون للجهاز ولاية وقدرات تكفل أن تغطّي أعمالُها الرقابية جزءا كافيا من الموازنة العامّة.

[7] الهدف من الرقابة المالية التثبّت ممّا إذا كانت مجموعة من البيانات المالية (التي يمكن أن تشمل تقريرا حكوميا بشأن تنفيذ الموازنة) قد تمّ إعدادها وفقا لإطار الإبلاغ المالي الواجب التطبيق. وتتثبّت رقابة الأداء ممّا إذا كان الموضوع المعيّن ممتثلا للمراجع الواجبة التطبيق، على غرار القواعد والتنظيمات والممارسات المثلى. ويكون نطاق رقابة الامتثال إمّا هيئة معيّنة أو مسارا جامعا (على غرار المشتريات) أو برنامجا. وأخيرا، تكون رقابة الأداء فحصا مستقلا وموضوعيا للتثبّت ممّا إذا كانت الأعمال الحكومية ونظمها وعملياتها وبرامجها وأنشطتها أو هيئاتها تعمل وفقا لمبادئ الاقتصادية والكفاءة و/أو الفعالية.

[8] أنظر الملحق رقم 1 : مؤشرات قائمة على أسئلة المسح 123 و98 و AR2.

وأخيرا، وفي ما يتّصل بالشفافية، فإنّ النتائج الرقابية ينبغي أن تكون متاحة للجمهور. فالبلدان التي لها تقارير رقابية متاحة للجمهور هي أكثر قدرة على الأرجح أن تتابع التوصيات الرقابية (Schouten ، 2020)، وهكذا فإنّ لشفافية التقارير الرقابية انعكاسات على بقيّة المسار الرقابي.[9]

وهذه فرصة سانحة على وجه خاصّ بما أنّ الأجهزة بإمكانها أن تنشر (إن سُمح لها بذلك) التقارير الرقابية على مواقعها الخاصّة على شبكة الإنترنت في الإبّان. ويمكن أن تكون وسائل الإعلام، من جهتها، حليفا في ما يتعلق بالشفافية وتؤّدي دورا في تعزيز رؤية التقارير الرقابية ونتائجها.

التقييم : رقابة الجهاز

يبلغ متوسّط الدرجة العالمي بالنسبة إلى تقديم تقارير مراجعة الحسابات -- عبر البلدان المائة والسبعة عشر (117) في مسح الموازنة المفتوح 2019 -- 47 من 100 نقطة. وكما أبرزنا في الرسم البياني 4، فإنّ متوسّط الدرجة للمكوّنات الفرعية الثلاثة التي تقيّم الفعالية الرقابية هي 55 بالنسبة إلى الشفافية، و25 لتدابير رقابة الجودة، و47 للتغطية. وتحتلّ بعض البلدان ذات الدخل المنخفض وذات الدخل المتوسّط مرتبة جيّدة بحصولها على متوسّط درجة مرتفع، أي 80 نقطة فما فوق (من 100 نقطة) في هذا القياس. ومن بين بلدان أفروساي الناطقة بالإنجليزية، حازت كلّ من **غانا** و**جمهورية جنوب أفريقيا** متوسّط درجة مرتفع، وفي أرابوساي، حازت **المغرب** مرتبة جيّدة في هذا المجال. وفي آسوساي، حصلت كلّ من **إندونيسيا** و**كزاخستان** و**منغوليا** على متوسّط درجة بلغ 80 نقطة فما فوق بالنسبة إلى رقابة الجهاز، ومن بين البلدان ذات الدخل المنخفض وذات الدخل المتوسّط في أوروساي، حصلت كلّ من **البوسنة والهرسك** و**جورجيا** و**روسيا** متوسّط درجة مرتفع. وأخيرا، ومن بين بلدان أولاسافس، برزت كلّ من **البرازيل** و**غواتيمالا** كبلدين لهما أداء جيّد في هذا المجال.

وشهدت بعض البلدان أيضا تحسّنا كبيرا في متوسّط درجة رقابة الجهاز منذ إجراء جولة مسح الموازنة المفتوحة الأخيرة سنة 2017. فقد حسّنت **فيتنام** متوسّط درجة رقابة الجهاز بما لا يقلّ عن 72 نقطة، ففي حين حازت 6 نقاط من 100 سنة 2017، نراها تحصل على متوسّط درجة يبلغ 78 نقطة سنة 2019. ويُعزى هذا الإنجاز بقدر كبير إلى تحسينات في التغطية والشفافية. والبلدان الأخرى التي شهدت تحسّنا كبيرا في متوسّط الدرجة هي **ملاوي** (تحسّن بـ 56 نقطة) و**ليسوتو** (+ 55 نقطة) و**فيجي** (+ 45 نقطة) و**مدغشقر** (+ 44 نقطة) و**سري لنكا** (+ 39 نقطة) و**جورجيا** (+ 30 نقطة).

3.3 رقابة الجهاز التشريعي

المكوّن 3 : **الرقابة التشريعية** الهادفة حاسمة لضمان تحقيق الأثَر الرقابي. ويتمّ تحقّقها عندما تتفاعل لجان الجهاز التشريعي المعيّنة مع النتائج الرقابية في الإبّان وعلى نحو كفء وملتزم. وبإمكان الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الإسهام في تعزيز هذا المكوّن، على سبيل المثال، من خلال تحسين طريقة الإبلاغ عن نتائجها الرقابية، وبإمكان منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام تأدية دور في ذلك من خلال التفاعل مع الرقابة التشريعية وبالتالي إبراز صورتها في هذا المجال.

إنّ من أدوار البرلمان الأساسية المصادقة على الموازنة الوطنية وإخضاع الحكومة إلى المساءلة عن تنفيذها، بما يضمن -- بالنيابة عن المواطنين ومتلقّي الخدمات العامة -- أن يتمّ صرف الموارد على نحو قانوني وبمسؤولية للأغراض التي وضعت من أجلها وبمراعاة الاقتصادية والكفاءة والفعالية. وهذا يتطلّب حصول المشرّعين على معلومات موضوعية ومستندة إلى الحقائق بشأن سلامة السلوك المالي للحكومة. ويتمّ إنشاء لجان برلمانية خاصّة للتكفّل بهذه المهمّة، تتّخذ في الأغلب شكل لجنة الحسابات العامّة (PAC) (Brétéché و Swarbrick ، 2017).

[9] https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2019-global-report/

ويتمّ تقييم رقابة الجهاز التشريعي على أساس تفاعل لجنة الحسابات العامّة (PAC) (أو لجنة مماثلة) مع الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة، من حيث مناقشة اللجنة للتقرير الرقابي بشأن الموازنة، ومدى طلب اللجنة من الجهاز أن يُدلي بشهادته خلال المداولات.[10]

وتقتضي الرقابة التشريعية الفعّالة للموازنة أن تقوم اللجنة بالنظر في تقارير الجهاز الرقابية في الإبّان. وإذا أخذنا بالاعتبار إنفاق الطوارئ والإغاثة غير المسبوق من قبل الحكومات جرّاء أزمة جائحة كوفيد – 19، فسيكون من المهمّ أكثر من أيّ وقت مضى ضمانُ حلقة فعّالة لاستقاء ردود الفعل بما يسمح بتمرير التقارير الرقابية في الوقت المناسب عير بيئة مراجعة الحسابات والرقابة.

التقييم: رقابة الجهاز التشريعي على تنفيذ الموازنة

لئن حازت الاقتصادات الأكثر تقدّما معدّل درجة أعلى بالنسبة إلى الرقابة التشريعية، فإنّ 10 من البلدان ذات الدخل المنخفض والدخل المتوسّط المندرجة في مجموعة البيانات حازت متوسّط درجة كاملا، أي 100 نقطة، بالنسبة إلى هذا المكوّن. وهذه البلدان هي **جورجيا** و**قيرغيزستان** و**مولدوفا** و**منغوليا** و**ميانمار** و**بيرو** و**روسيا** و**جمهورية جنوب أفريقيا** و**أكرانيا** و**زامبيا**.

وأوضحت دراسات مختلفة بعضَ العوائق المعيّنة التي تحول دون قيام لجنة الحسابات العامة، أو لجنة مماثلة، بعملها على نحو فعّال. ومنها محدودية القدرات، خاصّة من حيث مهارات أعضاء اللجنة وعدد موظفي اللجنة. ونقص القدرات في صفوف أعضاء لجنة الرقابة المالية من شأنه أن يؤدّي إلى نبوءة تحقّق ذاتها وتتمثّل في أن تفقد الحكومة احترامها لدور الرقابة التشريعية وثقتها بأنّه لا يمكن أن تتأتّى منها نتائجُ ذاتُ معنى. وتشير الدراسات أيضا إلى نقص في الصلاحيات القانونية (أو ما يُشار إليه كناية بـالافتقار "للمخالب"، أي الافتقار للوسائل) لمطالبة الحكومة بالاستجابة أو القيام بالمقاضاة. وأخيرا، تفيد الدراسات أنّ غياب الدعم السياسي لتنفيذ ولاية الرقابة وأنّ القضايا السياسية الداخلية مثل السلوك الحزبي لأعضاء اللجنة من شأنها أن تعوق فعالية المشرعين باعتبارهم جهة فاعلة في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة (Mills و de Lay، 2016).

وفي بعض البلدان، ومنها **جمايكا** على سبيل المثال، طُلب من الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أن يُجري مهمّات رقابية حينيّة على إنفاق الإغاثة في إطار جائحة كوفيد – 19، وذلك بُغية حمايته من الإهدار والمخالفات (إدارة المراجع والمدقّق العام لجمايكا، 2020). وإذا ظلّت هذه التقارير عالقة في مرحلة اللجنة التشريعية، فهذا من شأنه أن يُبطل قدرا كبيرا من الجهود ويُهدر فرصة لتعديل المسار عندما تدخل البلدان مرحلة ما بعد الأزمة. وتشمل الممارسات المثلى في هذا المجال أيضا دعوة كبار موظفي الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة إلى الإدلاء بشهادتهم في مداولات اللجنة ونشر التقرير الرسمي للجنة، بما في ذلك النتائج والتوصيات.

ولئن وجب على المشرّعين القيام بمسؤوليتهم في تحسين الرقابة، فثمّة أمور أخرى يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تقوم بها لمعاضدة هذا المسار. ذلك أنّه يمكن للأجهزة، من خلال نشرها تقارير رقابية ذات جودة عالية ومناسبة، أن تساعد على ضمان انخراط المشرعين. وتستطيع الأجهزة أيضا اتّخاذ المبادرة بالتفاعل مع اللجنة التشريعية المعنية. وفي مذكّرة تندرج في نطاق الممارسات المثلى، أورد جهاز **أوغندا** أنّه بالنظر إلى التغيّر الدائم لأعضاء البرلمان فإنّ التوعية والحوار مع البرلمان، وعلى وجه أخصّ لجنة الحسابات العامّة، مسار جار ومتواصل (مكتب المراجع والمدقق العام لأوغندا، 2019). وهذا الرّأي القويم يتطابق مع نتائج البحث الإحصائي عبر البلدان التي توصّلت إلى أنّ رقابة أكبر على الموازنة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة يُفضي إلى رقابة برلمانية أكبر على الموازنة، ليس في شكلها اللاحق فحسب (مرحلة مراجعة الحسابات) بل وفي كافة مراحل مسار الموازنة. ومن حيث أثر ذلك على

[10] أنظر الملحق رقم 1 : مؤشرات قائمة على سؤالي المسح 118 و124.

السياسة العامّة، فإنّ هذا الاستنتاج يدعم الفكرة القائلة بأنّ جهازا قويّا ومستقلاّ ومتوافرا على الموارد البشرية والفنية على نحو مناسب هو قوام تعزيز الدور الرقابي التشريعي (ريوس وآخرون، .Ríos et al، 2014).

4.3 استجابة الجهاز التنفيذي

المكوّن 4 : تُعدّ **استجابة الجهاز التنفيذي** وتنفيذ التوصيات الرقابية المقترحة من قبل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة والمشرعين العامل الحاسم في نهاية المطاف لمدى تحقيق وظيفة مراجعة الحسابات والرقابة الأثَرَ المرجوّ منها. وللأجهزة والمشرعين والمجتمع المدني ووسائل الإعلام كلّها دور تؤدّيه في الحفز على استجابة الجهاز التنفيذي الفعّالة.

يُعَدّ اهتمام الحكومة بنتائج التقارير الرقابية وتوصياتها واستجابتها لها أمرا حاسما. وكما أنّنا لا نستطيع أن نتوقّع أن يُحلّ المشكل لمجرّد تبيُنه، فإنّ نشر تقرير رقابي لا يمكن بذاته أن يحقّق الأثَر ما لم يُفض ذِكرُ المسائل إلى معالجتها لاحقا.

ويتمّ تقييم استجابة الجهاز التنفيذي بالاعتماد على مدى تمكينه الجمهور من تقرير بشأن الخطوات التي اتّخذتها السلطة التنفيذية لتفعيل التوصيات أو النتائج الرقابية التي بيّنت الحاجة لتدابيرتصحيحية. ومن المؤسف أنّ عديد الحكومات لا تستجيب على نحو إيجابي للنتائج الرقابية وغالبا ما تتجاهل توصيات هامّة واردة في التقارير الرقابية.[11]

<u>التقييم</u> : تفاعل الجهاز التنفيذي مع النتائج والتوصيات الرقابية

يشير متوسطّ الدرجة الضعيف إجمالا إلى أنّ استجابة الجهاز التنفيذي هي المكوّن الأضعف في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة. وتنطبق هذه النتيجة على البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط والمرتفع على حدّ سواء. ولا يوجد سوى عدد قليل من البلدان المتميّزة في هذا المجال (أي الحاصلة على 100 نقطة من 100). وهذه الدول هي **البرازيل** و**جورجيا** و**ماليزيا** و**النرويج** و**بيرو** و**السويد** و**أوكرانيا** و**المملكة المتحدة**.

ولئن بدا تقييم هذا المكوّن قاتما، فتوجد بعض المنارات التي يمكن أن نقتبس منها. ففي **جورجيا**، مثلا، تفاجأ موظفو الجهاز أنفسهم لسرعة استجابة الحكومة لتوصيات رقابة إدارة نظام المعلومات لقطاع التعليم وتنفيذ توصياته.[12] ويمكن لعدّة عوامل، سياسية وفنية أيضا، أن تساعد على تفسير هذه النتيجة الإيجابية، منها حقيقة أنّ التقرير الرقابي حظي بتغطية إعلامية واسعة، أو أنّ المهمة الرقابية تمّ إبلاغها في صلة بأحد أهداف التنمية المستدامة التي وقّعت عليها الحكومة. كما يمكن أن نعزوَ ذلك إلى أنّ التوصيات كانت بالأحرى ذات صبغة فنية، خلافا لتلك التي تكتسي صبغة سياسية أو سلوكية، وبالتالي لم تلق أيّ معارضة ذات بال. ولئن كان كلّ هذا من باب التخمينات، فإنّ مختصر القول أنّ استجابة الجهاز التنفيذي للنتائج الرقابية تبدو حلقة ضعيفة في النظام الرقابي، وأنّ من الوجيه أن يتّجه الجهد إلى ترقية فهمنا بشأن سبل حلّ هذه المشكلة من خلال النظر في الحالات التي كانت فيها استجابة الجهاز التنفيذي بنّاءة.

ونحن نعرف شيئا آخر عن سبب عدم استجابة الحكومات للتوصيات الرقابية. ويُعتقد أنّ الحواجز مزيج من نقص في الطلب، من ناحية، ووجود المواقف الدفاعية، من ناحية اخرى. فالحكومات عادة لا تلقى ما يكفي من الضغط الداخلي أو من هيئات الرقابة الرسمية، على غرار البرلمان الوطني أو المجتمع الواسع، ليجعلها تنفذ التوصيات الرقابية. وفي ذات الوقت، فإنّ عدم القيام بالأعمال التي تقتضيها النتائج الرقابية هو غالبا نتيجة ردود فعل دفاعية أو سلبية من قبل مسؤولين أثارت الأعمال الرقابية تساؤلات بشأن أفعالهم. فقد ينظر المسؤولون إلى الأعمال الرقابية كما لو كانت تمثّل تهديدا لسلطاتهم عوضا عن كونها أدوات من شأنها أن تحسّن فعالية عملياتهم (شراكة الموازنة الدولية، مذكّرة مفاهيمية).

---

[11] أنظر الملحق رقم 1 : مؤشر قائم على سؤال المسح 101.

[12] هذه المعلومة المرويّة تستند إلى تراسل مع موظفي الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في جورجيا.

5.3 المتابعة المستقلة

المكوّن 5 : إجراء **متابعة مستقلّة** وفحص مدى تحقّق حصول استجابة الجهاز التنفيذي وهل هي على نحو مرْضيّ يُعَدّان جزءا من ضمان فهم الجهاز التنفيذي وبالتالي تحقيق الأثَر الرقابي. ويضطلع بهذا الدور رسميا الجهاز التشريعي أو الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

لكي تتمّ مساءلة الحكومة بشأن معالجة المسائل المُثارة في التقارير الرقابية، يجب جمع المعلومات المتعلّقة بالتدابير المتّخذة. وفي غياب ذلك، لا يوجد سبيل لمعرفة ما إذا كان العمل الرقابي فعّالا أم لا، كما يثير التساؤل عمّ إذا كان العمل الرقابي يستحقّ الوقت والجهد المبذولين. وجمع هذه المعلومات يندرج في نطاق عمل الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أو البرلمان، كما يمكن أن تقوم به وتستكمله منظمات المجتمع المدني.

والمعايير الرقابية المتعارَفة تدعو إلى المتابعة : فـ"للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة دور في رصد التدابير التي يتخذها الطرف المسؤول استجابة للمسائل المُثارة في التقرير الرقابي. وتركّز المتابعة عمّا إذا قامت الهيئة الخاضعة للرقابة بمعالجة مناسبة لهذه المسائل، بما في ذلك أيّ تداعيات أوسع. وكلّ تدبير غير كاف أو غير مرضيّ من قبل الهيئة الخاضعة للرقابة قد يدعو إلى تقرير إضافي من قبل الجهاز" (إنتوساي، 2019 : 29). ويمضي تقييم هذه المسؤولية إلى ما أبعد من ذلك ويعتمد عمّا إذا كان الجهاز أو البرلمان يقوم بنشر تقرير للجمهور يرصد فيه التدابير المتّخذة من قبل الجهاز التشريعي للتعامل مع التوصيات الرقابية.[13]

تقييم : المتابعة المستقلّة للتدابير المتخذة من قبل الجهاز التنفيذي

نتبيّن، بالاستناد إلى بيانات مسح الموازنة المفتوحة، أنّ المتابعة المستقلة والإبلاغ عن استجابة الجهاز التنفيذي للعمل الرقابي هما موطن ضعف آخر في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة، خاصة في الاقتصادات الاقلّ نموّا. غير أنّ إقليم آسوساي يحتلّ مرتبة جيّدة بمتوسّط درجة مرتفع. فقد أحرزت كلّ من **إندونيسيا** و**ماليزيا** و**ميانمار** و**نيبال** و**الفلبين** و**تيمور الشرقية** متوسّط درجة بلغ 100 نقطة. ومن بين البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان ذات الدخل المتوسط التي أحرزت متوسّط درجة بلغ 100 نقطة، نذكر كلاّ من **البوسنة والهرسك** و**البرازيل** و**كوت ديفوار** و**جورجيا** و**بيرو** و**أكرانيا** و**زامبيا**. وقد ارتقت ثلاثة من هذه البلدان (هي ميانمار وبيرو وزامبيا) من متوسّط درجة بلغ صفرا (0) من النقاط في مسح 2017 إلى متوسط درجة بلغ 100 نقطة في 2019، وهو ما يدلّ على أنّ التطوّر المؤسسي في هذا المجال ممكن تحقيقه في حيّز زمنيّ قصير. وبالفعل، فإنّ مكوّن الرقابة هذا مكوّنٌ ينبغي أن يكون يسيرا على التحسين من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

وبُغية تيسير المتابعة، وضعت عدّة بلدان أنظمة لرصد التوصيات الرقابية، منها **الولايات المتحدة الأمريكية**. فقبل عشر سنوات، وضع الجهاز الأعلى للرقابة المالية الأمريكي أداة إلكترونية تفاعلية تسمّى "راصد الأعمال" (Action Tracker)، ويتابع الرّاصد التقدّم الذي حقّقه الكونغرس والهيئات الفيدرالية في الحدّ من الازدواجية والتداخل والتشتّت من ناحية، وفي زيادة الإيرادات من ناحية أخرى، ممّا حدّده الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في تقاريره السنوية. وتفيد التقديرات أنّ التقارير الرقابية السنوية، منذ مُنح الجهاز الأمريكي هذه الولاية سنة 2010، ساعدت الحكومة الفيدرالية على توفير حوالي 429 بليون دولار أمريكي (مكتب المساءلة الحكومية الأمريكي، 2020).

[13] أنظر الملحق رقم 1 : مؤشر قائم على سؤال المسح 102.

وتوفّر لنا **جورجيا** مقاربة مبتكرة أخرى لضمان تنفيذ التوصيات الرقابية. ففي أعقاب مرسوم صادر عن البرلمان، أصبحت كافة الهيئات الخاضعة للرقابة ملزمة بتنفيذ التوصيات الواردة في التقارير الرقابية وفقا "لخطط عمل لتنفيذ التوصيات" يتمّ إعدادها. ولرصد التقدّم على نحو فعّال، أنشأ الجهاز الأعلى للرقابة المالية في جورجيا نظاما إلكترونيا أطلق عليه اسم "نظام تنفيذ التوصيات الرقابية"، وهو يشمل التقارير الرقابية والنتائج الرقابية والتوصيات المطابقة لها، من ناحية، وخطط عمل تنفيذ التوصيات، من ناحية اخرى. والنظام متاح للجهاز والهيئات الخاضعة للرقابة والبرلمان. ويُتوقّع من مسؤولين تعيّنهم الهيئات الخاضعة للرقابة أن يقوموا بمتابعة خطط العمل ورفع تقارير دورية بشأن مدى التقدّم الحاصل. وللإدارة العليا للهيئات الخاضعة للرقابة نفاذ مباشر لهذه المعلومات وبإمكانها فحص المسار في كافة مستويات الهيئة الخاضعة للرقابة. ويقوم الجهاز الأعلى للرقابة المالية بتحليل الوثائق المحمّلة في النظام ويصادق على التقدّم الحاصل أو العكس. وبإمكان البرلمان أن يتابع التطوّرات في الحين ويرسم صورة لتنفيذ التوصيات عبر مجمل الهيئات الخاضعة للرقابة. ونتيجة لهذا المرسوم ونظام المعلومات المُرفق به، ارتفعت نسبة تنفيذ التوصيات الرقابية من 43 بالمائة في الفترة 2015 – 2017 إلى 60 بالمائة في الفترة 2018 – 2019. ولئن كان نظام المتابعة هذا غير متاح للجمهور، فإنّ البيانات المجمّعة منه تُعرض على البرلمان وغيره من الهيئات في شكل تقارير (مكتب الرقابة المالية لدولة جورجيا، 2019).

6.3 مشاركة الجمهور

المكوّن 6 : يمكن للمجتمع المدني والمواطنين ووسائل الإعلام، من خلال **مشاركة الجمهور** في مسار مراجعة الحسابات والرقابة، المساهمة في تعزيز والحفاظ على نزاهة الجهات الفاعلة وسلامة المسارات التي تشمل بيئة مراجعة الحسابات والرقابة برمّتها.

بإمكان جهات المجتمع المدني الفاعلة، سواء كانت منظمات المجتمع المدني أو وسائل الإعلام أو المواطنين الأفراد، تعزيز بيئة مراجعة الحسابات والرقابة بطرق شتّى.[14] ويتمّ تقييم هذا المكوّن من مكوّنات بيئة مراجعة الحسابات والرقابة باستخدام بيانات مسح الموازنة المفتوحة المتصلة بمؤشرات تُعنى بالناحيتين التاليتين (1) مشاركة المواطنين في المراجعة البرلمانية و(2) مشاركة المواطنين في المسار الرقابي.[15]

الأعمال الرقابية المجتمعية والتشاركية : مشاركة المواطن في المسار الرقابي تتّخذ شكل أعمال رقابية مجتمعية وتشاركية. والأعمال الرقابية المجتمعية مسارات تشاركية يقوم المواطنون من خلالها بجمع المعلومات وتقاسمها في ما يتعلق بمواطن الضعف في البرامج العامّة. وتُستخدم هذه المعلومات بعد ذلك من قبل مُراجع ومدقّق الحكومة. وفي الغالب، تشمل هذه المسارات قيام أفراد من المجتمع برصد تنفيذ البرامج الحكومية لضمان المستوى المناسب من الخدمات العامة وجودتها في مجتمعهم المحلّي. وتعود الريادة إلى **الهند** في الاعتماد على أعمال الرقابة المجتمعية. أمّا الأعمال الرقابية التشاركية، فهي مسارات تقوم فيها فرق رقابية مشتركة بين الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة ومنتسبي منظمات المجتمع المدني بتحقيقات رقابية. وتمّ استنباط هذه المقاربة في **الفيليبين**. وقد يشمل التفاعل مع المجتمع المدني البحث عن إسهامات بشأن المسائل التي تتمّ رقابتها أو حثّ منظمات المجتمع المدني على إشاعة التقارير الرقابية (Ramkumar ، 2008).

ومن الأمثلة الأخرى الجديرة بالاهتمام في هذا الغرض مثال يأتينا من **الأرجنتين**، حيث أدرج الجهاز الأعلى للرقابة المالية سبلا متعدّدة يمكن للمواطنين من خلالها التفاعل مع المسار الرقابي. فثمّة إطار لـ"التخطيط التشاركي" يمكّن منظمات المجتمع المدني من تقديم مقترحاتها بشأن الهيئات و/أو البرامج التي تودّ أن يتمّ

[14] نقرّ بأنّ لوسائل الإعلام دورا كامنا هامّا، باعتبارها جهة ذات مصلحة قائمة بذاتها، في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة. غير أنّ نقص البيانات في مسح الموازنة المفتوحة التي تركّز تحديدا على مشاركة جهات الإعلام الفاعلة في مسار الرقابة يجعل وسائل الإعلام لا تلقى التقييم الكامل الذي تستحقّ.

[15] أنظر الملحق رقم 1 : مؤشرات قائمة على أسئلة المسح 139 و140 و141 و142.

إخضاعها للرقابة. والأرجنتين تنفرد، من بين البلدان المشمولة بمسح الموازنة المفتوحة، بتقديمها للجمهور معلومات عن الكيفية التي تمّ بها استخدام إسهامات الجمهور. فالجهاز الأرجنتيني يوفّر تقريرا تفصيليا بشأن المقترحات المقدّمة من قبل منظمات المجتمع المدني في إطار مسار التخطيط التشاركي ويتقاسم معلومات عن تلك المقترحات التي تمّ إدماجها في الخطة الرقابية. ومن ناحية أخرى، فإنّ التقرير يشمل تفسيرا لأسباب إدراجها في الخطة أو استبعادها منها.

التعاون بين منظمات المجتمع المدني والجهاز الأعلى للرقابة المالية : يوجد تراكب قويّ بين مجموعات الرقابة المنبثقة عن منظمات المجتمع المدني والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من حيث المقاصد والأهداف، فكلا الجهتين تعملان على حماية المال العام ومساءلة الحكومات بشأن استخدامها موارد المال العام. ومع ذلك، فحتّى فترة قريبة لم يكن التعاون بين الجهتين مثمرا مقارنة بما هو متاح (Bailey ، 2020). وقد بدأ هذا الوضع يتغيّر تزامنا مع الوعي المتزايد داخل المجتمع الرقابي بأنّ التعاون يمكن أن يكون مفيدا. ومن الأمثلة على ذلك أنّ منظمات المجتمع المدني والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة يمكن أن تتحوّز كلتاهما بمعلومات قد يكون بمقدور الجهة الأخرى استخدامها. من ناحية أخرى، فبإمكان منظمات المجتمع المدني أن تمثّل سندا استراتيجيا للأجهزة من خلال الاعتماد على شبكاتها لإحداث الضغط على البرلمان والحكومة لتنفيذ التوصيات الرقابية (Baimyrzaeva و Kose ، 2014). وكما استنتجت بحوث دراسات حالة من **الهند** و**الفليبين** و**جمهورية جنوب أفريقيا**، فإنّ التفاعل بين منظمات المجتمع المدني والأجهزة العليا للرقابة المالية يمكن أن يفضي إلى إقامة شراكات استراتيجية بين مجموعات المجتمع المدني والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من شأنها أن تساعد كلتا الجهتين على خلق الزخم اللازم لدفع الجهازين التشريعي والتنفيذي لاتخاذ تدابير تصحيحية لحماية المال العام (Ramkumar و Krafchik ، 2005).

ومن ناحية أخرى، فقد أصبح من البديهي على نحو متزايد أنّ المنظمات المنعزلة التي لا يعرفها الجمهور ليست متماهية مع عمل الحاكمية في القرن الحادي والعشرين. ومن شأن إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في المسار الرقابي أن يحسّن مصداقية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة ويضمن بالتالي أهمية دوره المؤسسي. ولهذا الغرض، فإنّه ينبغي النظر إلى الهزّة التي شهدتها المنظمات والأنظمة جرّاء جائحة كوفيد – 19 باعتبارها فرصة لتعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في العمل الرقابي. وذلك من شأنه أن يسهم في تحسين جودة وعمق العمل الرقابي للجهاز وضمان العمل الجماعي المطلوب على نحو أكيد في التعامل مع تداعيات الجائحة (Olowo-Okere ، 2020).

بإمكان منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام تعزيز رقابة الجهاز التشريعي : يمكن لمشاركة نشطاء المجتمع المدني أن تؤدّي أيضا إلى رقابة تشريعية أفضل. فقد بيّنت البحوث، على سبيل المثال، أنّ الرقابة الخارجية عبر تغطية وسائل الإعلام ومشاركة الجمهور تُحدث حوافز لأداء فعّال من قبل لجان الحسابات البرلمانية (بليزو وآخرون، Pelizzo et al. ، 2012). ومن الأمثلة على ذلك تقييمٌ لإصلاحات الرقابة المالية التشريعية التي تمّ إدراجها في **غانا** . فقد أدّى فتح مداولات لجنة الحسابات البرلمانية المتعلقة بتقارير الجهاز الرقابي لوسائل الإعلام والجمهور ليس إلى زيادة وعي لدى الجمهور بدور اللجنة فحسب، بل وأفضى إلى مزيد من الضغط على اللجنة بأن ترفّع في قدراتها الفنية وتحسّن جودة رقابتها وتوقيتها (بتلي وآخرون، Betley et al., 2012).

التقييم: مشاركة الجمهور في مراجعة الحسابات والرقابة

بالرّغم ممّا تعِدُ به المشاركة المُعزّزة للمجتمع المدني، فإنّ البيانات إلى حدّ الآن – سواء في ما يتعلق بانفتاح لجان الرقابة البرلمانية على مشاركة الجمهور أو انفتاح الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على الجمهور وتعاونها معه – تشير إلى أداء ضعيف للبلدان بشكل عامّ. وبالفعل، فإنّ ما يناهز نصف إجمالي

عدد البلدان (66 من 117) في قائمة البيانات حصل على متوسّط درجة يساوي صفرا (0) بالنسبة إلى مكوّن بيئة مراجعة الحسابات والرقابة، ولم يحصل على متوسّط درجة يتجاوز 60 نقطة من 100 سوى ثلاثة بلدان. والبلدان التي تحتلّ مرتبة متميّزة لأنّها أنشأت قنوات تشاركية بين الجمهور ووظائف الرقابة هي **جورجيا** و**كوريا الجنوبية** و**المملكة المتحدة**.

وبإحرازها 83 من 100 نقطة، حصلت جورجيا على متوسّط الدرجة الأعلى بالنسبة إلى هذا المكوّن من بين 117 بلدا في مجموعة البيانات، وهي بذلك تعطي مثالا جيّدا بشأن تفاعل الأجهزة مع الجمهور. وللجهاز الجورجي منصّة تفاعلية على الإنترنت يُطلق عليها اسم "راصد الموازنة" (Budget Monitor) يمكن بواسطتها للجمهور أن يشارك على نحو نشيط في إعداد الخطة الرقابية السنوية من خلال إرسال طلبات رقابة ومقترحات وتحديد مجالات ذات أولويّة للمهمّات الرقابية. كما يمكن للجهات المعنية ذات المصلحة أن ترصد تقدّم طلباتها وتحصل على معلومات بشأن نتائج مشاركتها. وقد أجرى الجهاز 10 بالمائة من مهمّاته الرقابية بناء على طلبات المواطنين سنة 2018. من ناحية أخرى، يتفاعل الجهاز مع المجتمع المدني خلال تخطيط رقابة الأداء، وتحديدا منظمات المجتمع المدني العاملة حول مسائل متصلة بالإدارة المالية العامة. ولاحظ الجهاز عدّة فوائد متأتية من هذه المشاركة، منها مساهمتها في بلورة أهداف وأسئلة رقابية مناسبة. كما غذّت هذه المشاركة اهتمام الجهات المعنية ذات المصلحة بالنتائج الرقابية، وأدّى الاهتمام بدوره إلى زيادة الضغط على الهيئات الخاضعة للرقابة لتنفيذ التوصيات الرقابية (مكتب الرقابة المالية لدولة جورجيا، 2019).

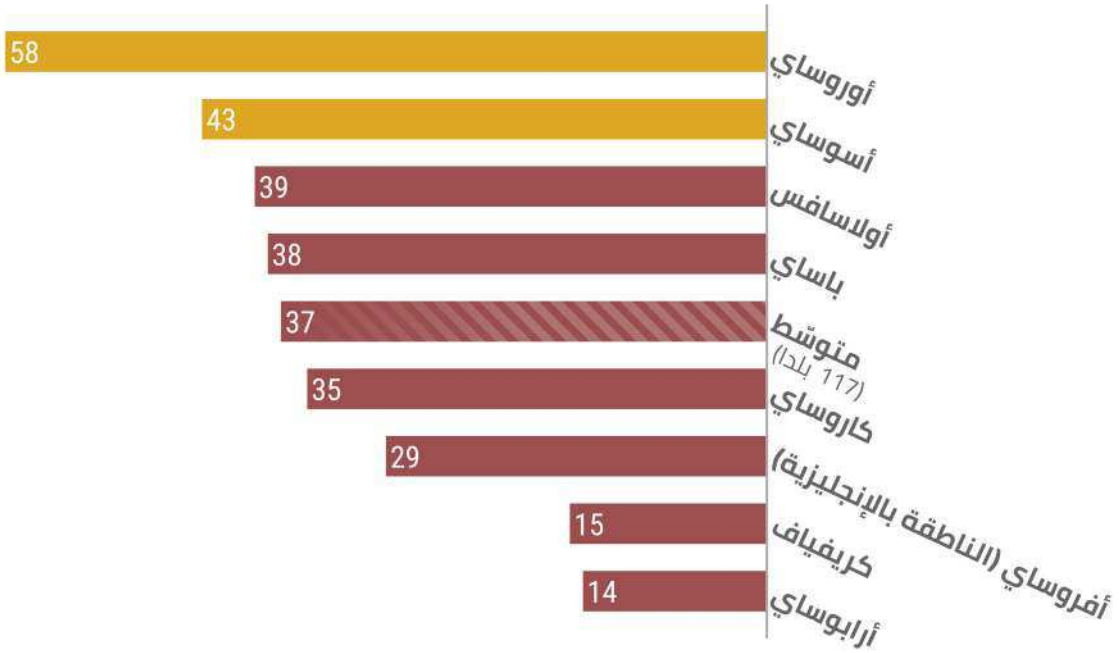
وتأتينا دلائل مشجّعة على شراكات ناجحة بين منظمات المجتمع المدني والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من بلدان أخرى أيضا. فقد بدأ جهاز **سيراليون** تواصله مع منظمات المجتمع المدني قبل بضع سنوات وأنشأ منذ ذلك الحين وحدة مكلّفة بالتواصل مع الجمهور تربط الصلة مع المواطنين عبر اللقاءات المحلية والبرامج الإذاعية وغيرها. ومن بين المجالات المحدّدة التي اتّجه إليها هذا التعاون بين منظمات المجتمع المدني والجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة نذكر جملة من الجهود لتحسين منشآت التزويد بالمياه والصرف الصحي وحفظ الصحّة عبر مدارس البلد. وتستفيد منظمة المجتمع المدني، وهي في هذه الحال "شبكة مناصرة الموازنة" (*Budget Advocacy Network*)، من التعاون بنفاذها إلى المعلومات التي يمتلكها الجهاز. ومن جهته، يستفيد الجهاز من جهود المناصرة التي تقدّمها منظمة المجتمع المدني في تنفيذ توصياته في المدارس ومن المعلومات التي توفّرها "شبكة مناصرة الموازنة" وائتلاف منظمات المجتمع المدني المنخرط فيها، وتحديدا سجلّ المدارس المتكامل البياني الذي يصف النتائج الرقابية مُرفقة بصور وأمثلة عن الطلبة المتأثرين بنقص حفظ الصحة الأساسي.

وتوفّر **سيراليون** مثالا هامّا أيضا من منظور التعاون بين منظمات المجتمع المدني والجهاز التشريعي. وفي البداية، عندما سعت "شبكة مناصرة الموازنة" إلى طلب دعم اللجنة البرلمانية للحسابات العامة في مجال المساعدة على تنفيذ التوصيات الرقابية بشأن التزويد بالمياه والصرف الصحي وحفظ الصحّة لقيت قبولا فاترا. بيْد أنّ اللجنة استجابت على نحو أفضل عندما جعلت الأزمة المتصلة بجائحة كوفيد – 19 مسألة التزويد بالمياه والصرف الصحي وحفظ الصحّة شرطا من شروط إعادة فتح المدارس. ويتطلّب التعاون بين المؤسسات، على غرار التعاون بين منظمات المجتمع المدني والجهاز وبين منظمات المجتمع المدني واللجنة البرلمانية للحسابات العامة، جهودا لتطويره والحفاظ عليه ويحتاج إلى أن يكون مفيدا للجهتين. وفي هذا الحال، وربّما بشكل أعمّ، فإنّ تعاون اللجنة مع منظمة المجتمع المدني لم يُعَدّ جديرا ببذل الجهد إلاّ عندما أضحت المسألة في مقدّمة الأجندة السياسية.

4. ملخّص الأداء الإقليمي في مجالي مراجعة الحسابات والرقابة

من الواضح أنّه يوجد تفاوت كبير في أنظمة مراجعة الحسابات والرقابة عبر أقاليم الإنتوساي. وكما أوردنا آنفا وبيّنا في **الرسم البياني 5**، فإنّ متوسّط درجة الرقابة لكافة البلدان المائة والسبعة عشر (117) المشمولة بمسح الموازنة المفتوحة لا يتجاوز 37 من 100 نقطة. ولئن حازت الأقاليم ذات الاقتصادات الأكثر تقدّما، بوجه عامّ، متوسّط درجة أعلى من الأقاليم الأخرى، فلا يتوافر أيّ إقليم من أقاليم الإنتوساي، كمجموعة، على بيئة مراجعة حسابات ورقابة قويّة بما يكفي ليندرج في الفئة "ذات الكفاية" (أي بمتوسّط درجة يفوق 60 نقطة). وفي الفئتين الأضعف نجد كريفياف (CREFIAF) وأرابوساي (ARABOSAI).

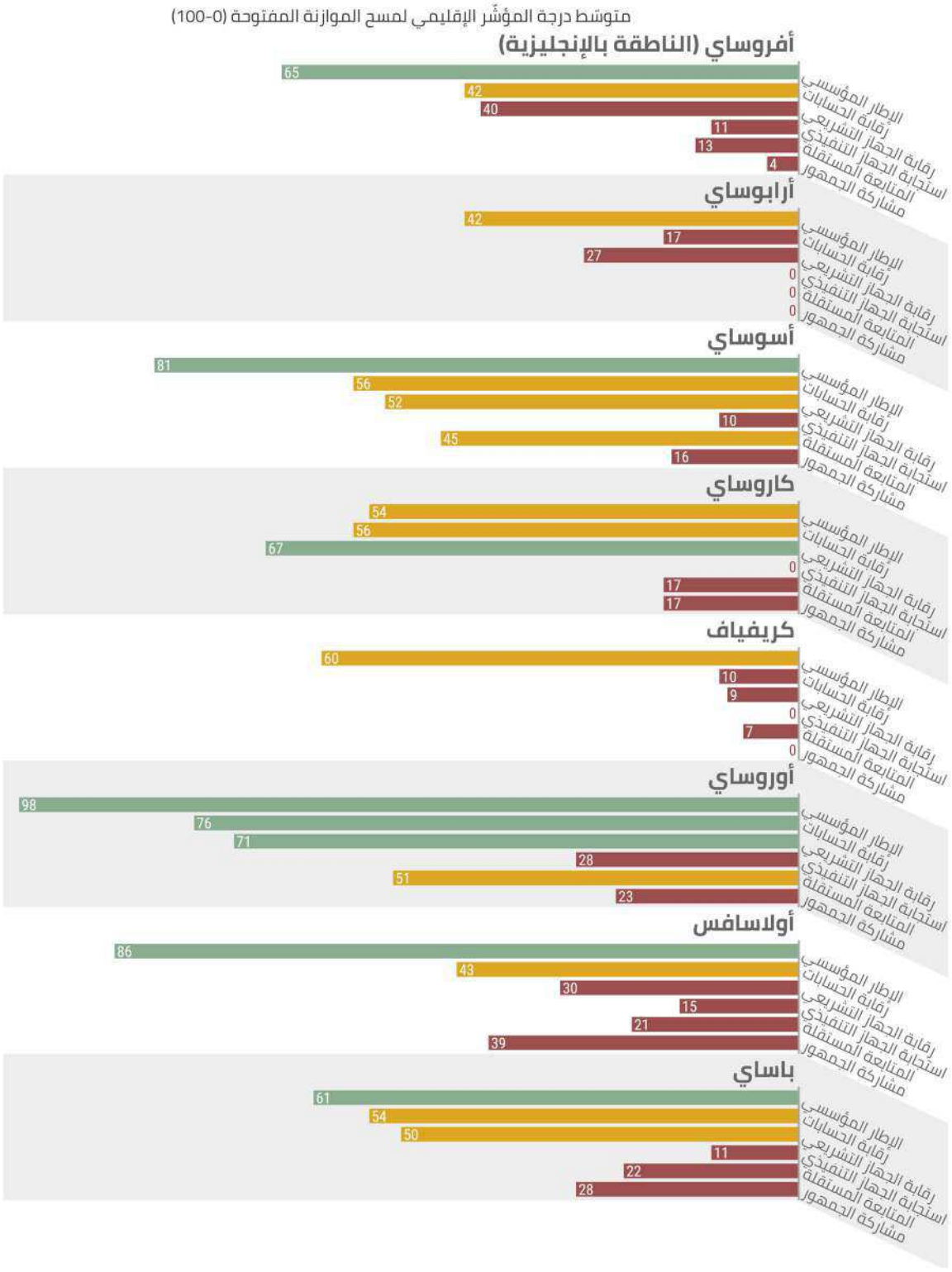
الرسم البياني 5 : التفاوت الإقليمي في مجال مراجعة الحسابات والرقابة، بحسب مجموعات الإنتوساي الإقليمية



ملاحظة : تمّ تلوين الأعمدة وفقا لأصناف متوسّط الدرجة المستخدمة في مسح الموازنة المفتوحة : الأحمر (0 – 40، ضعيف)، الأصفر (41 – 60، متوسّط)، والأخضر (61 فما فوق، "ذو كفاية"). ولم نورد الولايات المتحدة الأمريكية وكندا في هذا الرسم لأنّهما ليستا طرفا في أيّ من أقاليم الإنتوساي، وقد حاز كلّ من البلدين متوسّط درجة "الكفاية"، أي الفئة الخضراء.

وبشكل عامّ، فإنّ المكوّنات الأضعف لبيئة الرقابة متّسقة نسبيا عبر مجموعات الإنتوساي الإقليمية، وهي : استجابة الجهاز التنفيذي، ومشاركة المواطنين، والمتابعة المستقلة. ويوضّح الرسم البياني 6 هذه النتيجة ويُشير أيضا إلى أنّ الإطار المؤسسي غالبا ما يكون أقوى من بقية المكوّنات، وخاصة في أقاليم الإنتوساي التي تطغى عليها البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان ذات الدخل المتوسط. فعلى سبيل المثال، في حين نجد أنّ متوسّط الدرجة بالنسبة إلى "الإطار المؤسسي" في مجموعة كريفياف يبلغ 60 من 100 نقطة، فإنّ متوسّط الدرجة المنخفض جدّا لبقية المكوّنات يجعل متوسّط الدرجة للأداء العام لمراجعة الحسابات والرقابة لهذه المجموعة لا يتجاوز 15 من مائة (100) نقطة. (ويعرض الملحق رقم 2 مزيدا من التفاصيل بشأن متوسّط الدرجة بحسب المكوّن الفرعي والإقليم.)

الرسم البياني 6 : مدى القوّة النسبية لمكوّنات بيئة مراجعة الحسابات والرقابة عبر مجموعات الإنتوساي الإقليمية



ملاحظة : تمّ تلوين الأعمدة وفقا لأصناف متوسّط الدرجة المستخدمة في مسح الموازنة المفتوحة : الأحمر (0 – 40، ضعيف)، الأصفر (41 – 60، متوسّط)، والأخضر (61 فما فوق، "ذو كفاية"). ولم نورد الولايات المتحدة الأمريكية وكندا في هذا الرسم لأنّهما ليستا طرفا في أيّ من أقاليم الإنتوساي. وكان البلدان سيصنّفان من فئة اللون الأخضر (الكفاية) بالنسبة إلى كافّة المكوّنات باستثناء "مشاركة الجمهور".

5. الاستنتاجات والتوصيات

تقوم المساءلة الناجحة على بيئة من الشروط والجهات الفاعلة والمسارات المترابطة. وتشير البيانات المستقاة من مسح الموازنة المفتوحة إلى نواحي قويّة في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة، وهي تحديدا الإطار المؤسسي الذي تعمل فيه الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. لكنّ الأدلّة تُبرز أيضا مواطن الضعف وتبيّن أسباب عدم ترجمة عمل الأجهزة في عديد البلدان إلى مساءلة أرفع. ولئن كانت الأجهزة فواعل رئيسة في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة، فإنّ عملها يعوقه عدم الاستجابة وغياب الجهات الفاعلة الأخرى.

ولا يحقّق أيّ من أقاليم الإنتوساي أداء يتطابق مع مستوى المعايير الدولية لمراجعة الحسابات والرقابة. ومواطن الضعف أشدّ بروزا ضمن بلدان إقليميْ أرابوساي وأجهزة البلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية، وإن كانت توجد نقائص هامّة في الأقاليم الأخرى أيضا.

وعبر أقاليم الإنتوساي، فإنّ المكوّنات الأضعف في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة تشمل استجابة الجهاز التنفيذي للنتائج الرقابية، والمتابعة المستقلّة لهذه الاستجابة -- وهو ما يهدّد قدرة رقابة القطاع العام على الحدّ من التجاوزات الحكومية – ونقص الفرص المتاحة للجمهور للمشاركة في جهود مراجعة الحسابات والرقابة وتعزيزها.

وعدم فعالية بيئة مراجعة الحسابات والرقابة بشكل عامّ يثير الانشغال على نحو خاصّ الآن وقد أضحت الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أكثر رؤية من أيّ وقت مضى. فالانتظارات كبيرة بأن تقوم الأجهزة بإجراء مهمّات رقابية معجّلة وشبه حينيّة من شأنها أن تحول دون سوء استخدام وسوء إدارة مبالغ ضخمة من المال يُقصد منها التخفيف من الويلات الصحية والاقتصادية الموهنة لأزمة جائحة كوفيد – 19. وفي الوقت الذي نحن فيه على أمسّ الحاجة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، نجد أنفسنا لا نستثمر فيها بما يكفي ونضعف قدراتها. وينبغي أن يكون هذا التقرير بمثابة صيحة فزع لكافة الجهات المعنية ذات المصلحة للمساعدة على إصلاح الوضع.

التوصيات

وللمضيّ قدما، فإنّ التوصيات التالية تضع جملة من المجالات ذات الأولوية التي يتعيّن معالجتها من قبل الجهات المعنية المختلفة المشاركة في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة وكذلك شركاء التنمية. وبالرّغم من أنّنا نقرّ بأنّ الوقت والجهد اللازمين لتعزيز هذه النواحي يتفاوتان من بلد إلى آخر، فإنّنا نعرض قائمة أعمال تحتاج إلى التعجيل في المدى القريب (في غضون سنة) وأخرى في المدى المتوسّط، بحسب الجهة المعنية.

الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة :

- أولوية عاجلة – في غضون سنة :
  - ما لم يكن ذلك ممنوعا وفق الولاية، نشر كافة التقارير الرقابية على مواقع الإنترنت وفي الإبّان. ولتحقيق اتصال فعّال، يجب أن تتضمّن التقارير موجزا تنفيذيا ونتائج رئيسة مبسّطة،
  - إجراء مراجعة في الإبّان لتنفيذ التوصيات الرقابية ونشر ملخّص للنتائج الرئيسة،
  - إطلاق حوار مع منظمات المجتمع المدني بشأن المجالات ذات الأولوية وذات المخاطر العالية لإجراء المهمات الرقابية عليها،
  - معايرة الاستقلالية بالمقارنة مع الممارسات الدولية المثلى واستحثاث الحوار مع كافة الجهات المعنية بشأن أهمية استقلالية الجهاز.
- في المدى المتوسط :
  - إرساء أنظمة وتثبّت مستقلّ لتوفير تأكيد جودة التقارير الرقابية وتحسينها،

- بالإضافة إلى مراجعةِ متابعة في الإبّان، إرساء راصد عامّ لتنفيذ التوصيات الرئيسة،
- إنشاء آليات فعالة وشمولية لمشاركة الجمهور في كافة نواحي عمل الجهاز، بما في ذلك تحديد المجالات ذات المخاطر العالية للعمل الرقابي، وإجراء المهمات الرقابية ذاتها، ونشر التوصيات الرقابية ومتابعتها،
- حيثما كان الأمر ممكنا ومفيدا، العمل مع منظمات المجتمع المدني لتحسين الاستهداف الرقابي، وتوسيع التغطية، وتطوير القدرات.

الأجهزة التشريعية :

- أولويات عاجلة – في غضون سنة :
  - إطلاق مسارات لضمان أن تكون للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الولاية والاستقلالية والموارد لإجراء مهمات رقابية مناسبة وذات جودة عالية، بما في ذلك رقابة أيّ أموال من خارج الموازنة، ونشرها،
  - اتخاذ المبادرة لمراجعة ومتابعة التقارير الرقابية، وموافاة الجهاز التنفيذي بالتوصيات، والنهوض بمتابعة الجهاز التنفيذي ورصدها.
- في المدى المتوسط :
  - اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان استقلالية الجهاز ـ من النواحي القانونية والعملياتية والمالية ـ تجاه الجهاز التنفيذي للحكومة،
  - تنظيم جلسات استماع، تكون مفتوحة لوسائل الإعلام والجمهور، بشأن النتائج الرقابية تُطلب فيها شهادة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وأفراد الجمهور المعنيّين.

الأجهزة التنفيذية :

- أولويات عاجلة – في غضون سنة :
  - التركيز على إزالة العوائق (على غرار الولاية المحدودة، ونقص الموارد) التي لا تسمح للعمل الرقابي بأن يجعل نظام رقابة الحسابات والرقابة القائمة حاليا يعمل على نحو أفضل،
  - معالجة التوصيات أو النتائج الرقابية التي تشير إلى الحاجة لتدابير تصحيحية.
- في المدى المتوسط :
  - توجيه الهيئات العامة الخاضعة للرقابة لجعل كافة المعلومات المتوفرة متاحة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، وأخذ النتائج الرقابية بالاعتبار والقيام بالعمل المناسب الذي تقتضيه. وكبار الموظفين مدعوّون أن يدفعوا، عبر سلسلة القيادة، باتجاه أخذ العمل الرقابي على محمل الجدّ.

منظمات المجتمع المدني :

- أولويات عاجلة – في غضون سنة :
  - ريادة المسار الدافع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة وتنبيه الحكومات عندما تكون الاستقلالية مهدّدة،
  - التفاعل مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في ما يتعلق بالمجالات ذات الأولوية والمخاطر العالية التي يجب إجراء الرقابة عليها، والنهوض برؤية التقارير والتوصيات الرقابية، ورصد متابعة الجهاز التنفيذي والدعوة له.
- في المدى المتوسط :
  - تعزيز بيئة مراجعة الحسابات والرقابة من خلال رصد استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة وتوفّر الموارد ورصد الحواجز التي تحول دون نشر التقارير الرقابية، ولفت الانتباه إلى أيّ قيود أو تهديدات ناشئة.

وسائل الإعلام :

- أولويات عاجلة – في غضون سنة :

- الترويج للنتائج الرقابية وجلسات الاستماع البرلمانية بشأن التقارير الرقابية، وتقصّي متابعة التوصيات الرقابية،
- إثارة مسألة أهمية استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة والتفاعل عند نشوء تهديدات لهذه الاستقلالية.

- في المدى المتوسط :
  - تعزيز القدرات لضمان القدرة على التحليل الفعّال وإبلاغ النتائج والتوصيات الرقابية.

شركاء التنمية :

- أولوية عاجلة – في غضون سنة :
  - القيام بتقييم منسّق عندما تكون استقلالية أجهزة عليا للرقابة المالية والمحاسبة في بلدان شريكة مهدّدة، وذلك بغية تعزيز الاستجابة الفردية أو القيام بعمل مشترك قويّ.
- في المدى المتوسط :
  - استكشاف فرص دعم هيئات تتألّف منها منظومة مراجعة الحسابات والرقابة وتتّخذ شكل مجموعةِ مساءلةٍ من الفواعل المترابطة (إذ ينبغي، مثلا، إدراج الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والجهاز التشريعي، ومنظمات المجتمع المدني، على نحو تدريجي، في سياسة الحوار بين الحكومة والجهات المانحة، وتمكينها من الموارد اللازمة لتعزيز أدوارها في مجال المساءلة).

المصادر والمراجع :

Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P. and Seligmann, R. (2014). *This is PFM*. CID Working Paper No. 285. Cambridge, MA: Harvard University. https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/285_andrews_this_is_pfm.pdf

Auditor General's Department of Jamaica (2020). *Audit of the COVID-19 Allocation of Resources for Employees (CARE) Programme*. Kingston. https://auditorgeneral.gov.jm/wp-content/uploads/2020/05/Audit-of-COVID-19-resource-allocation.pdf

Bailey, P. (2020). *Finally, the time is ripe for SAI-civil society collaboration*. Blogpost from 21 July. Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/2020/07/sai-cso-collaboration/

Baimyrzaeva, M. and Kose, O.H. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance. *International Public Management Review* 15(2): 77-90. https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/viewFile/235/232

Barroy, H. Gurazada, S., Piatti-Fünfkirchen, M. and Kutzin, J. (2020). *No Calm after the Storm: Retooling PFM in the Health Sector.* Blogpost from 28 May. Washington, D.C.: International Monetary Fund. https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/05/-no-calm-after-the-storm-retooling-pfm-in-the-health-sector-.html#more

Betley, M., Bird, A. and Ghartey, A. (2012). *Evaluation of Public Financial Management Reform in Ghana, 2001–2010; Final Country Case Study Report*. Stockholm: Sida. https://www.afdb.org/en/documents/document/2001-2010-ghana-evaluation-of-public-financial-management-reform-final-country-case-study-report-29040

Brétéché, B. and Swarbrick, A. (2017). *Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments*. SIGMA Papers, No. 54, Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/d56ab899-en

Fukuda-Parr, S., Guyer, P. and Lawson-Remer, T. (2011). *Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?* Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id4707.html

U.S. Government Accountability Office (2020). *Duplication & Cost Savings*. Washington, D.C. https://www.gao.gov/duplication/overview

Georgia State Audit Office (2019). *State Audit Office: 2018 Activity report*. Report in Georgian. Tbilisi. https://sao.ge/Uploads/2019/11/7b54cb9a-8439-4ef2-bd67-919262637020.pdf

GhanaWeb (2020). *#BringbackDomelevo: Over 400 CSOs join forces against Auditor-General's forced leave*. News article published on 7 July. https://mobile.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/BringbackDomelevo-Over-400-CSOs-join-forces-against-Auditor-General-s-forced-leave-1000957

INTOSAI Development Initiative (2020a). *How SAIs can respond to COVID-19 and the "new normal"*. Presentation given by Einar Gørrisson at an INTOSAI Capacity Building Committee webinar held on 9 June 2020.

https://www.intosaicbc.org/successful-cbc-webinar-on-sai-capacity-performance-and-relevance-during-and-subsequent-to-covid-19/

INTOSAI Development Initiative (2020b). *IDI issues statement on current situation at Ghana Audit Service*. Statement issued on 30 July. https://www.idi.no/news/sai-independence/idi-statement-ghana

INTOSAI Development Initiative (2019). *Digitizing public sector governance – The SAI Georgia story*. Oslo. https://intosaidonor.org/stories/digitizing-public-sector-governance-the-sai-georgia-story/

International Budget Partnership (2019). Open Budget Survey 2019. Washington, D.C. https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf

International Budget Partnership (no date). *Unshackling Auditors: Unleashing the Potential of Public Audits*. Concept Note on an Initiative from the International Budget Partnership. Washington, D.C.

Khagram, S., de Renzio, P. and Fung, A. (2012). *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/openbudgets_chapter.pdf

Lührmann, A., Maerz, S.F., Grahn, S., Alizada, N., Gastaldi, L., Hellmeier, S., Hindle, G. and Lindberg, S.I. (2020). *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020.* Varieties of Democracy Institute (V-Dem). https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf

Mansoor, Z. and Williams, M.J. (2018). *Systems Approaches to Public Service Delivery: Lessons from health, education and infrastructure*. Paper prepared as background for the workshop "Systems of Public Service Delivery in Developing Countries" on 14-15 May, 2018, at the Blavatnik School of Government, University of Oxford. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-06/Background%20Paper-Systems%20Approaches%20to%20Public%20Service%20Delivery%2014-15%20May%202018.pdf

Migliorisi, S. and Wescott, C. (2011). *A Review of World Bank Support for Accountability Institutions in the Context of Governance and Anticorruption*. IEG Working Paper 2011/5. Washington, D.C.: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/358571468337248805/A-review-of-World-Bank-support-for-accountability-institutions-in-the-context-of-governance-and-anticorruption

Mills, L. and de Lay, S. (2016). *Legislative Oversight in Public Financial Management*. London and Birmingham: Department for International Development and University of Birmingham. Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/570463/Legislative-oversight-in-public-financial-management-REA.pdf

International Working Group (2020). *Advice, Money, Results: Rethinking International Support for Managing Public Finance*. New York: New York University, Robert F. Wagner Graduate School of Public Service. https://wagner.nyu.edu/files/publications/NYU PFM Working Group WEB 6.6.20.pdf

INTOSAI (September 2020). Policy Finance and Administration Committee's COVID-19 Initiative. *Coronavirus Pandemic: Initial Lessons Learned from the International Auditing Community*, a report for external stakeholders.

INTOSAI (2019). *ISSAI 100: Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*. Vienna. https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

INTOSAI (2016). *Strategic Plan 2017-2022*. Vienna. https://www.intosai.org/fileadmin/user_upload/EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf

INTOSAI (2013). *ISSAI 12: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*. Vienna. https://www.nku.gov.sk/documents/10272/1273416/ISSAI+12+-+The+vaule+and+benefits+of+the+SAIs.pdf/feab1cd1-cba9-4f51-981d-36a8ff9953f1

Office of the Auditor General of Uganda (2019). *Lessons Learned from Building Extractive Industries Audit Capacity: A good practice note*. Kampala.

Olowo-Okere, E. (2020). *Collaboration between Supreme Audit Institutions and citizens is critical in ensuring accountability and transparency of government's response to COVID-19*. Blogpost from 2 July. Washington, D.C.: World Bank. https://blogs.worldbank.org/governance/collaboration-between-supreme-audit-institutions-and-citizens-critical-ensuring

Pelizzo, R., Stapenhurst, R., Sahgal, V., and Woodley, W. (2006). What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis. *Politics & Policy*, 34(4), 774-793. https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2006.00040.x

Pradhan, S. (2020). *Making trillion-dollar stimulus and safety nets work for all: essential steps we can take now*. Blogpost from 24 July. Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/2020/07/making-trillion-dollar-stimulus-and-safety-nets-work-for-all-essential-steps-we-can-take-now/

Ramkumar, V. (2008). *Our Money, Our Responsibility: A Citizens' guide to monitoring government expenditure*. Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf

Ramkumar, V., and Krafchik, W. (2005). *The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*. Washington, D.C.: International Budget Partnership. http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Role-of-Civil-SocietyOrganizations-in-Auditing-and-Public-Finance-Management1.pdf

Ríos, A.-M., Bastida, F., and Benit, B. (2014). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach. *The American Review of Public Administration*. https://doi.org/10.1177/0275074014565020

Schouten, C. (2020). *SAI-Civil Society Cooperation and Citizen Engagement*. Presentation held at the "Double CBC webinar on SAI-civil society cooperation and citizen engagement", 18 July. https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2020/06/7.-ppt-Claire-Schouten-IBP.pdf

Wehner, J. (2018). *Systems Approaches in Public Finance and Budgeting*. Presentation prepared for the workshop "Systems of Public Service Delivery in Developing Countries" on 14-15 May, 2018, at the Blavatnik School of Government, University of Oxford. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-06/Joachim_systems%20approaches%20in%20PFM.pdf

World Bank (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The fight against corruption*. Washington, D.C. http://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf

Zannath, S. and Gurazada, S. (2020). *Advancing accountability for special emergency funds to address COVID-19*. Blogpost from 6 May. Washington, D.C.: World Bank. https://blogs.worldbank.org/governance/advancing-accountability-special-emergency-funds-address-covid-19

الملحق رقم 1 : أسئلة مسح الموازنة المفتوحة (OBS) بحسب كلّ من مكوّنات بيئة مراجعة الحسابات والرقابة

تمثّل المؤشرات التسعة عشر (19) التالية (أسئلة المسح)، في مسح الموازنة المفتوحة 2019، مكوّناتِ بيئة مراجعة الحسابات والرقابة.

الإطار المؤسسي للرقابة الخارجية العامة
استقلالية تعيين رئيس الجهاز وعزله
سؤال المسح 119 : هل تمّت عملية تعيين (أو إعادة تعيين) الرئيس الحالي للجهاز على نحو يكفل استقلاليته أو استقلاليتها ؟
سؤال المسح 120 : هل يجب لأيّ جهاز حكومي آخر غير الجهاز التنفيذي (مثل الجهاز التشريعي أو الجهاز القضائي) أن يعطي موافقته الأخيرة قبل أن يتمّ عزل رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة من منصبه ؟
الاستقلالية المالية والحصول على الموارد
سؤال المسح 121 : من يحدّد موازنة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة (وهل هي مناسبة للموارد التي يحتاجها الجهاز لأداء ولايته) ؟
الاستقلالية العملياتية
سؤال المسح 122 : هل أنّ الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة له السلطة التقديرية قانونا لإجراء المهمّات الرقابية التي يريد ؟

رقابة الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة
تقارير رقابة خارجية ذات جودة عالية
سؤال المسح 123 : هل أنّ العمليات الرقابية للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة تُراجع من قبل هيئة مستقلة ؟
التغطية الرقابية للموازنة
سؤال المسح 98 : ما هي نسبة الإنفاق، في نطاق ولاية الجهاز، التي تمّ إجراء الرقابة عليها ؟
سؤال المسح 99 : ما هي نسبة الأموال من خارج الموازنة، في نطاق ولاية الجهاز، التي تمّ إجراء الرقابة عليها ؟
شفافية التقرير الرقابية
سؤال المسح AR2 : متى يكون التقرير الرقابي متاحا للجمهور ؟ **سؤال المسح AR6a** : إذا لم يكن التقرير الرقابي متاحا للجمهور، هل يتواصل إنتاجُه ؟
سؤال المسح 97 : ما هي أصناف الرقابة (امتثال / مالية / اداء) التي أجراها الجهاز وجعلها متاحة للجمهور ؟
سؤال المسح 100 : هل أنّ التقرير الرقابي (التقارير الرقابية) الذي يُعدّه (التي يعدّها) الجهاز يتضمّن (تتضمّن) موجزا تنفيذيا ؟

رقابة الجهاز التشريعي
سؤال المسح 118 : هل ناقشت لجنة برلمانية التقرير الرقابي بشأن الموازنة السنوية الذي أنتجه الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة ؟
سؤال المسح 124 : خلال الأشهر الاثني عشر (12) الماضية، كم مرّة تمّت دعوة رئيس الجهاز أو أحد كبار موظفي الجهاز للمشاركة في مداولات لجنة برلمانية والإدلاء بشهادة أمامها ؟

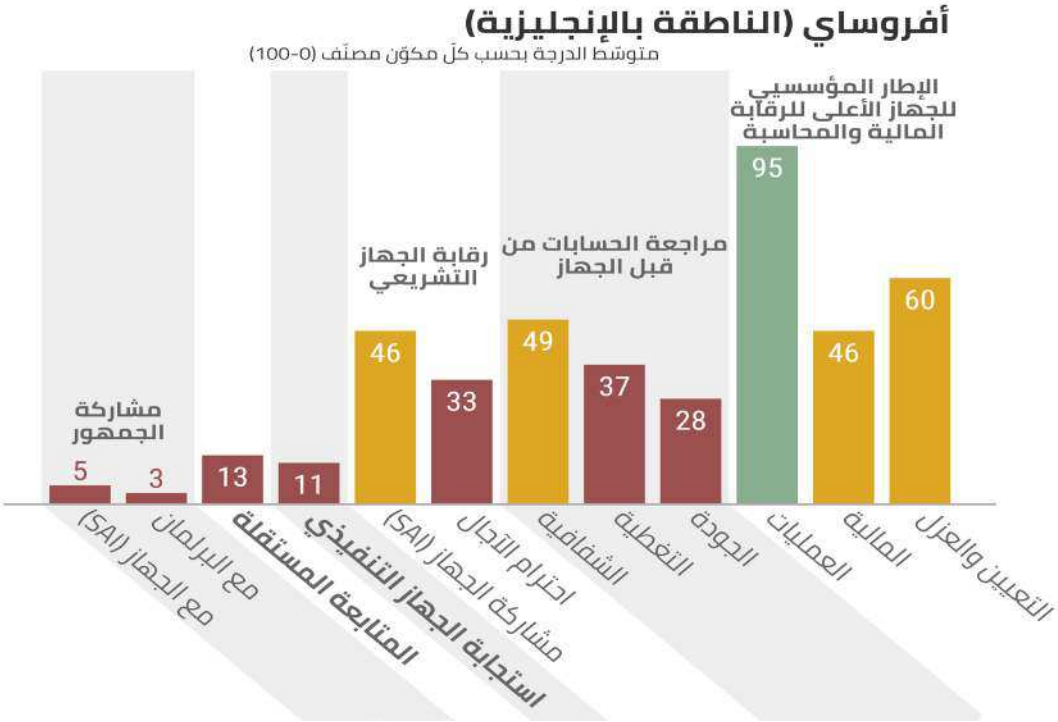
استجابة الجهاز التنفيذي
سؤال المسح 101 : هل يجعل الجهاز التنفيذي تقريرا بشأن الخطوات التي اتخذها لتفعيل التوصيات أو النتائج الرقابية التي تشير إلى تدابير تصحيحية متاحا للجمهور ؟

المتابعة المستقلة
سؤال المسح 102 : هل يُصدر الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة أو الجهاز التشريعي للجمهور تقريرا يرصد الأعمال التي قام بها الجهاز التنفيذي لتفعيل التوصيات الرقابية ؟

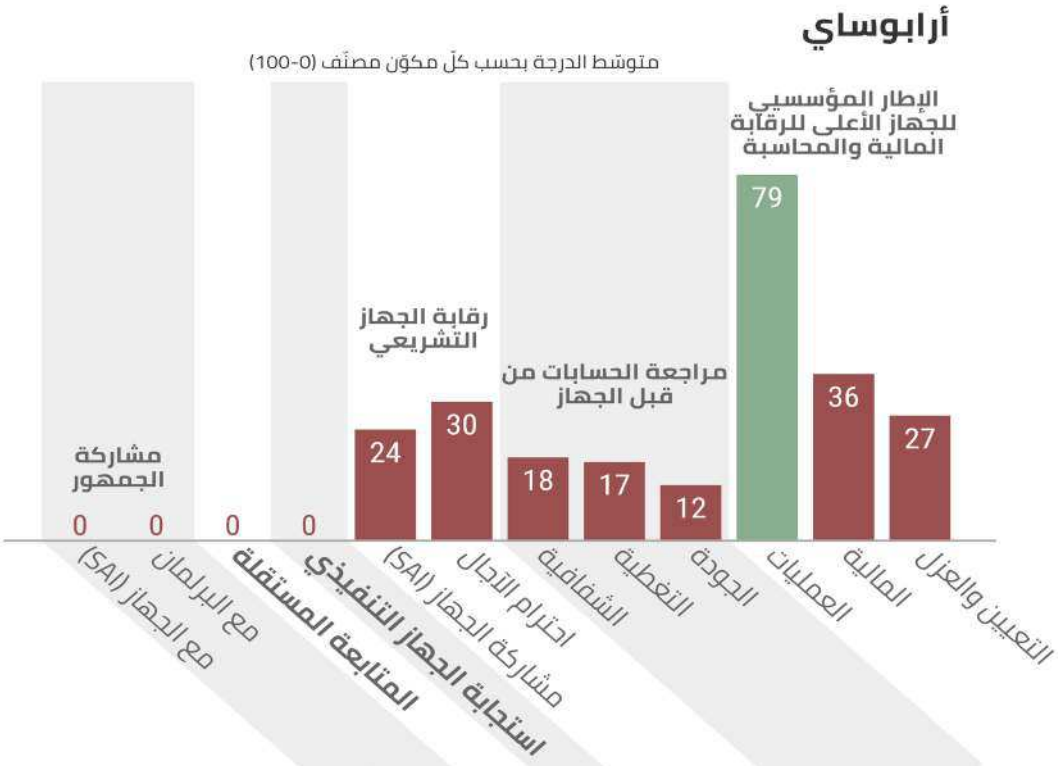
مشاركة الجمهور في المراجعة المالية والرقابة
مشاركة المواطنين في المراجعة البرلمانية
سؤال المسح 139 : هل ينظّم الجهاز التشريعي جلسات سماع عامة و/أو يستخدم آليات مشاركة أخرى يمكن من خلالها للجمهور أن يقدّم إسهامات أثناء المداولات العامة بشأن التقرير الرقابي ؟
مشاركة المواطنين في المسار الرقابي
سؤال المسح 140 : هل للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة آليات رسمية يمكن من خلالها للجمهور أن يقترح مسائل / مواضيع لإدراجها في البرنامج الرقابي للجهاز (مثلا، تقديم أفكار بشأن الهيئات أو البرامج أو المشاريع التي يمكن إجراء مهمات رقابية عليها) ؟
سؤال المسح 141 : هل يوفّر الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة للجمهور معلومات بشأن كيفية استخدام إسهامات المواطنين لتحديد برنامجه الرقابي ؟
سؤال المسح 142 : هل للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة آليات رسمية يمكن من خلالها للجمهور أن يسهم في التحقيقات الرقابية (باعتبارهم مستجوبين، أو شهودا، إلخ).

الملحق رقم 2 : مدى قوّة المكوّنات الفرعية في بيئة مراجعة الحسابات والرقابة، بحسب مجموعات الإنتوساي الإقليمية

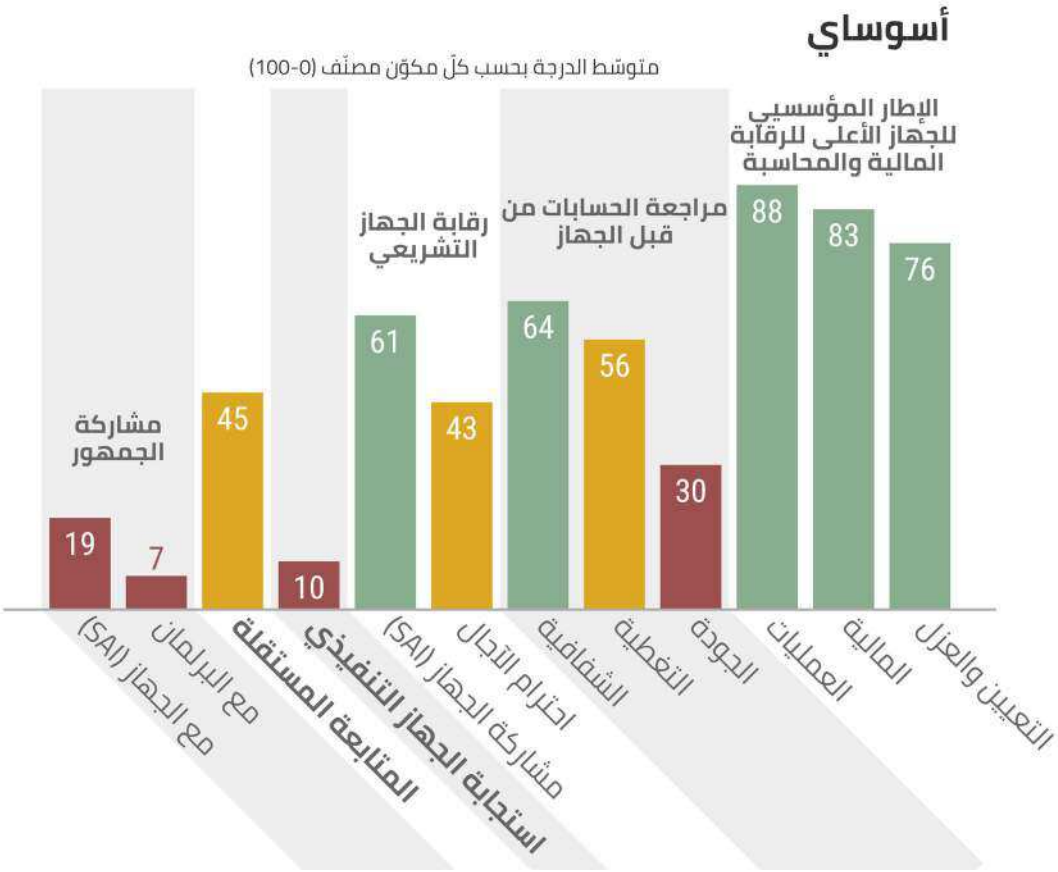
يرسم هذا الملحق صورة لمدى القوّة النسبيّة للمكوّنات الفرعية لبيئة مراجعة الحسابات والرقابة في كلّ من أقاليم الإنتوساي.



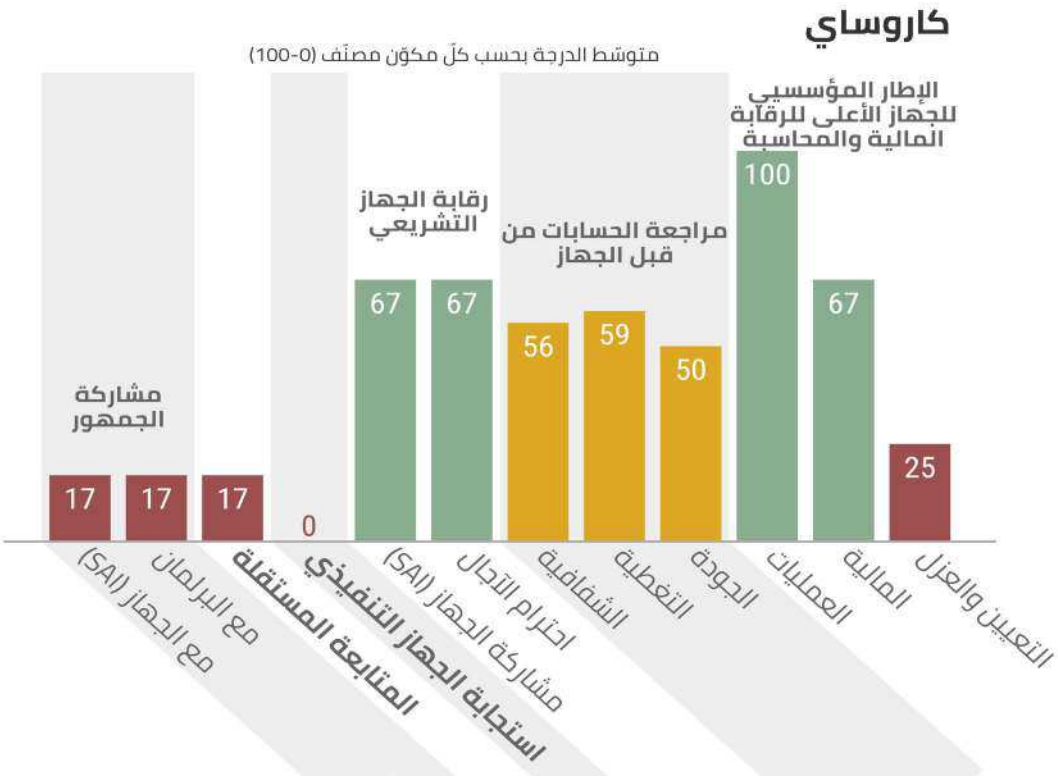
ملاحظة : بالاعتماد على بيانات من البلدان التالية : أنغولا، بوتسوانا، إسواتيني، غامبيا، غانا، كينيا، ليسوتو، ليبيريا، ملاوي، موزنبيق، ناميبيا، نيجيريا، رواندا، سيراليون، جمهورية جنوب أفريقيا، جمهورية جنوب السودان، تنزانيا، أوغندا، زامبيا، وزمبابوي.



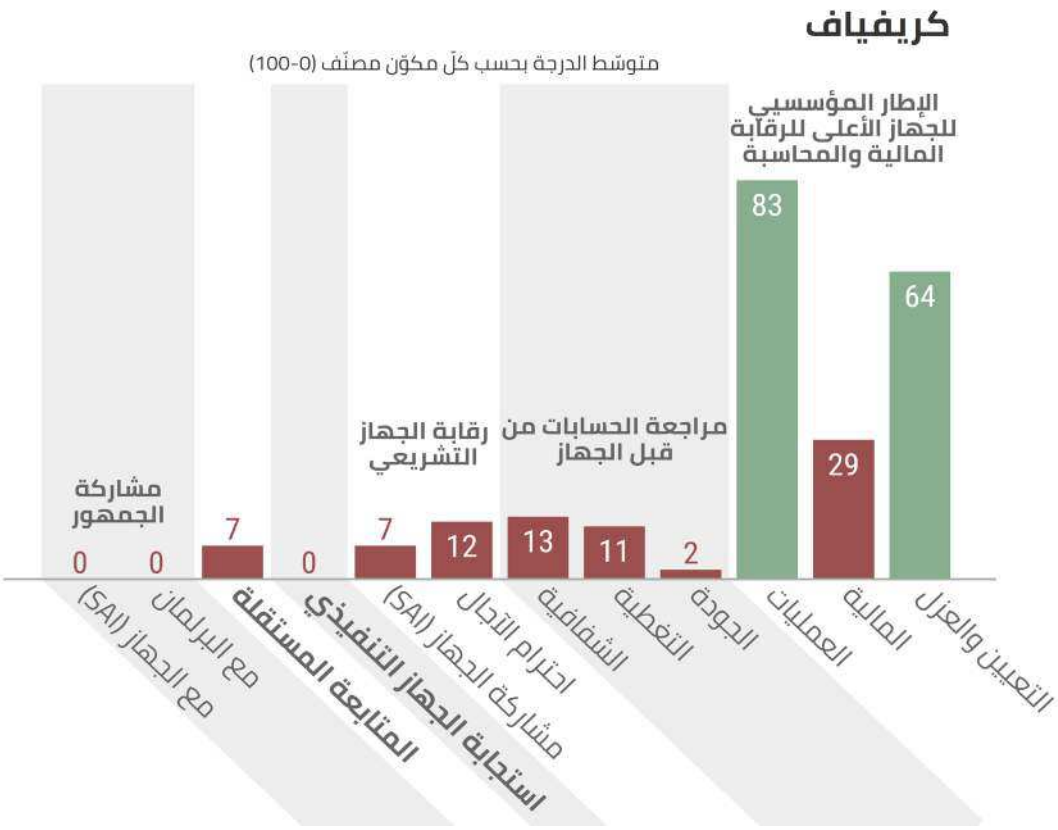
ملاحظة : بالاعتماد على بيانات من البلدان التالية : الأردن، تونس، الجزائر، السودان، العراق، قطر، لبنان، مصر، المغرب، المملكة العربية السعودية، واليمن.



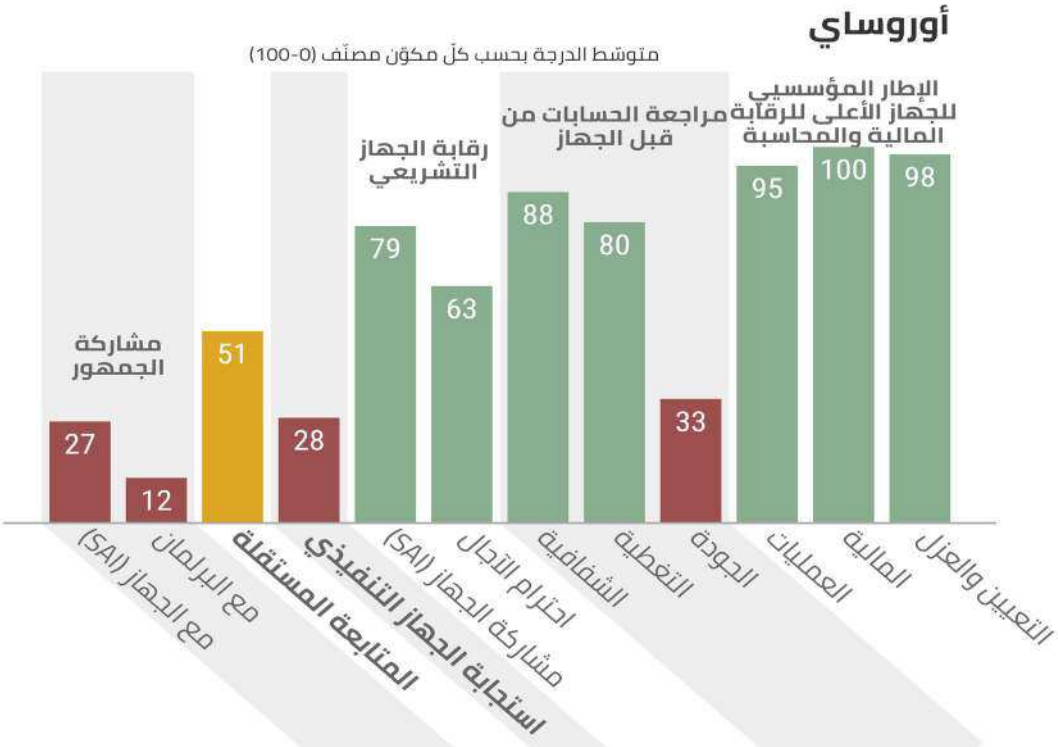
ملاحظة : بالاعتماد على بيانات من البلدان التالية : أفغانستان، أستراليا، بنغلادش، كمبوديا، الصين، الهند، إندونيسيا، اليابان، كزاخستان، قرغيزستان، ماليزيا، منغوليا، ميانمار، باكستان، الفيليبين، كوريا الجنوبية، سريلانكا، طاجاكستان، تايلند، تيمور الشرقية، تركيا، وفيتنام.



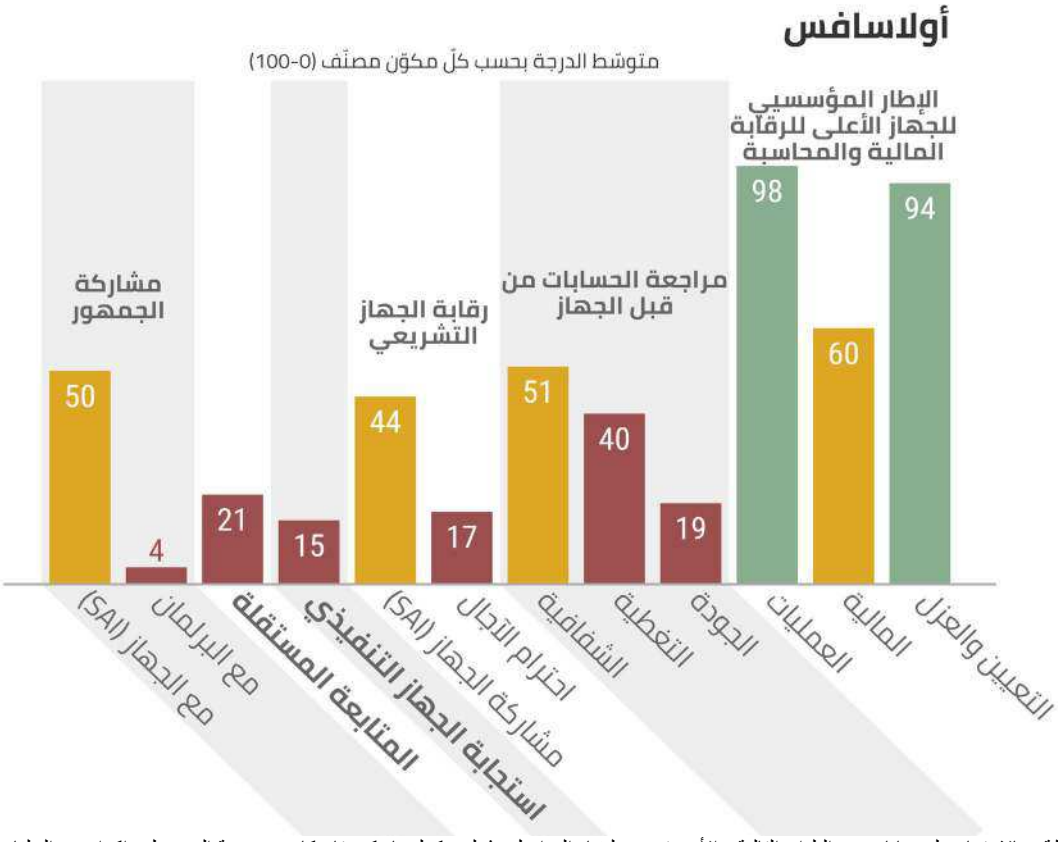
ملاحظة : بالاعتماد على بيانات من البلدين التاليين : جمايكا، وترينداد وتوباغو.



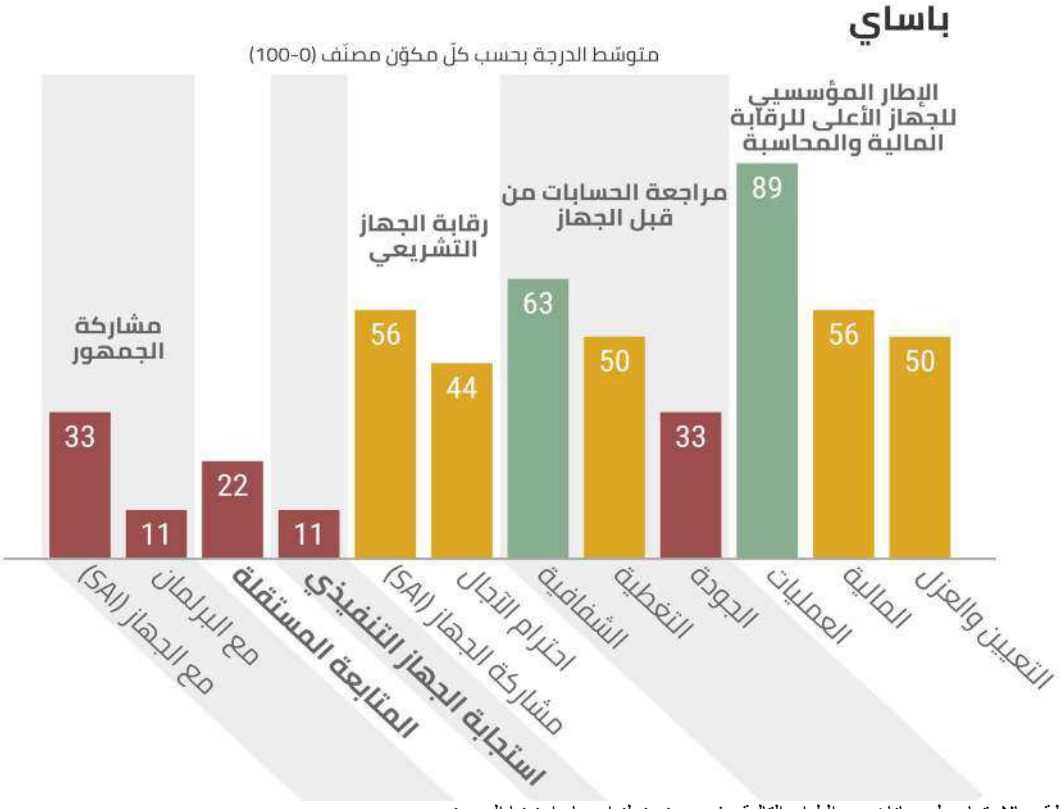
ملاحظة : بالاعتماد على بيانات من البلدان التالية : بينين، بوركينا فاسو، بورندي، كاميرون، تشاد، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غينيا الاستوائية، كوت ديفوار، مدغشقر، مالي، النيجر، ساو تومي وبرينسيبي، والسنغال.



ملاحظة : بالاعتماد على بيانات من البلدان التالية : ألبانيا، أذربيجان، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كرواتيا، جمهورية التشيك، فرنسا، جورجيا، ألمانيا، المجر، إيطاليا، مولدوفا، مقدونيا الشمالية، النرويج، بولندا، البرتغال، رومانيا، الاتحاد الروسي، صربيا، جمهورية سلوفاكيا، سلوفينيا، إسبانيا، السويد، أكرانيا، والمملكة المتحدة.



ملاحظة : بالاعتماد على بيانات من البلدان التالية : الأرجنتين، بوليفيا، البرازيل، شيلي، كولمبيا، كوستاريكا، جمهورية الدومينيك، إكوادور، السلفادور، غواتيمالا، هندوراس، المكسيك، باراغواي، بيرو، وفنزويلا.



ملاحظة : بالاعتماد على بيانات من البلدان التالية : فيجي، نيوزيلندا، وبابوا غينيا الجديدة.