المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية ودورها في الحد من الفساد الاداري

ا.م.د.محمد يونس الصائغ ا.م.د.مصطفى سالم النجبفي

السيد حمدون مشهل قاسم

جامعة الموصل / كلية الحقوق

المقدمة:

لم تكن ظاهرة الفساد بشكلها العام ظاهرة حديثة وليدة تطورات الشعوب على مختلف الاصعدة انما هي ظاهرة قديمة وأزلية بدأت منذ القدم ومازالت مستمرة إلا أنها تأخذ أشكالاً وألواناً مختلفة ونسباً متفاوتة بين مختلف الشعوب تبعاً للتقدم وتطوير القوانين والأنظمة ,ومما يعنينا في هذا البحث هو الفساد المالي والاداري الذي يصيب النفقات العامة للدولة , لكن الفساد المالي والإداري هو جزء لا يتجزأ من الفساد عموماً وفي مقدمته الفساد السياسي والفساد الاقتصادي والفساد الاجتماعي إذ تشكل في مضمونها السبب الرئيس للفساد الاداري ,ولم تعد أهمية مكافحة ظاهرة الفساد شأنا داخليا بل أصبحت محل اهتمام دولي و .لذلك تلعب المنظمات الدولية المختصة دورا بارزا في الحد منه ،ومن هذه المنظمات منظمة الانتوساي من خلال اصدارها المعايير

والارشادات للأجهزة الرقابية للعمل بها والى الدول لتحول هذه التوجيهات الى تشريعات ملزمة في بلدانها.

اهمية البحث :-

تظهر اهمية البحث من اهمية الموضوع ،فان ظاهرة الفساد وما تخلفه من هدر للمال العام واضعاف الثقة بين الافراد والادارة , وتردي الخدمات وتأخر التنمية واشاعة ثقافة الفساد , كل ذلك يستوجب دراسة الوسائل والاساليب التي من خلالها يمكن الحد من ظاهرة الفساد الاداري ومن خلا التعريف بالمنظمة العليا للأجهزة الرقابية التي تمارس عملية التنسيق بين الاجهزة الرقابية واصدارها المعايير والارشادات التي تطبقها هذه الاجهزة.

فرضية البحث :-

تنطلق فرضية البحث من ان وسائل واساليب الحد من الفساد الاداري التي تنتهجها المنظمات الدولية المتخصصة والمعنية في معالجة حالات الفساد فعالة في الواقع العملي، وان هناك علاقة وثيقة بين التشريعات القانونية الداخلية وبين المعايير الدولية التي تصدرها هذه المنظمات.

اشكالية البحث :-

تتمثل اشكالية البحث بما يلي :

1- هل كان دور المنظمات المتخصصة فعال في معالجة ظاهرة الفساد الاداري ؟.

2- هل المعايير التي تصدرها المنظمات الدولية للأجهزة الرقابية فعالة في مكافحة هذه الظاهرة ؟.

3- هل العلاقة وثيقة ومثمرة بين المنظمات المتخصصة للأجهــزة الرقابيــة والدول في الحد من ظاهرة الفساد الاداري؟.

هيكلية البحث :-

سوف يتم تناول موضوع البحث في مبحث واحد نقسمه الى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الاول المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية وفي الثاني نتناول بعض من المنظمات الاقليمية المختصة وفي المطلب الثالث دور المنظمة الدولية في الحد من الفساد الاداري.

, وفي الخاتمة تناولنا اهم النتائج والتوصيات .

المبحث الاول

المنظمات الدولية للرقابة المالية ودورها في الحد من الفساد الاداري

تمهيد :

تعد فكرة التنظيم الدولي فكرة قديمة راودت المفكرين منذ أقدم العصور ، وبهدف الإحاطة بشيء من الإيجاز بما تعنيه المنظمة الدولية سنتناول تعريف المنظمة الدولية حيث عرفت بانها (كل كيان دولي يتم انشاءه من قبل الدول من خلال معاهدة دولية لتحقيق اهداف مشتركة بين هذه الدول، ويتمتع هذا الكيان بإرادة ذاتية مستقلة عن ارادات الدول الاعضاء ويعمل بصفة مستمرة في المجتمع الدولي) [1] ،اما الدكتور محمد سامي عبد الحميد فقد عرف المنظمة الدولية بأنها (كل هيئة تتمتع بإرادة ذاتية وبالشخصية القانونية الدولية ، تتفق مجموعة من الدول على إنشائها كوسيلة من وسائل التعاون الاختياري بينها في مجال أو مجالات معينة يحددها الاتفاق المنشئ للمنظمة)[2].

وهناك نوعين من المنظمات ،المنظمات الدولية الحكومية والمنظمة غير الحكومية والتي هي عبارة عن جمعيات او تنظيمات غير رسمية او اهلية تضم في عضويتها جماعات من الافراد او الروابط الاهلية في مجالات مختلفة ، وتختلف هذه المنظمات عن المنظمات الحكومية

بان الاخيرة تنشأها الدول من خلال معاهدة دولية بينما يقوم الافراد او الهيئات الخاصة بإنشاء المنظمات غير الحكومية، وكذلك تعتبر المنظمات الحكومية من اشخاص القانون الدولي ، في حين ان المنظمات غير الحكومية لا تعتبر كذلك ، وايضا تمويل المنظمات الحكومية يكون عن طريق مساهمات الدول ،

(1) د. محمد يونس الصائغ ، مجموعة محاضرات القاها على طلبة الماجستير ، الكورس 2، 2013 .
(2) د. محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، الجزء الأول - الجماعة الدولية ، ط5 ،1989 ، ص266 .

اما تمويل المنظمات غير الحكومية فيكون عن طريق التبرعات[1].ومن امثلتها منظمة الشفافية العالمية والمنظمة العربية لمكافحة الفساد.

وتقسم المنظمات من حيث العضوية الى منظمات عالمية مفتوحة لكل الدول مثل منظمة الامم المتحدة ومنظمة الانتوساي، ومنظمات اقليمية يكون الانتماء مقصور على مجموعة من الدول يجمعهم التقارب الجغرافي او التاريخ او الدين او اللغة وتكون اما شاملة الاختصاص ومن امثلتها جامعة الدول العربية ، او متخصصة كمنظمة الأسوساي، وتقسم من حيث الاختصاص الى منظمات عامة او شاملة كمنظمة الامم المتحدة ، ومنظمات متخصصة كمنظمة اليونسكو ومنظمة الانتوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية)، ان وسائل وادوات وقنوات الحد من ظاهرة الفساد في المجتمع الدولي يكون من خلال المنظمات الدولية اومن خلال المعاهدات الدولية او الاعلانات او التصريحات او المؤتمرات ،فعلى صعيد المعاهدات ، تكلل الجهد الدولي في اقرار اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي اعتمدتها الجمعية العامة، في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2003، وطلبت إلى الأمين العام أن يكلف مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بتولي مهام أمانة مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية (القرار 58/4)،

وعيّنت الجمعية العامة أيضا يوما 9 كانون الأول/ديسمبر بوصفه اليوم الدولي لمكافحة الفساد، من أجل إذكاء الوعي بمشكلة الفساد وبدور الاتفاقية في مكافحته ومنعه. ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في كانون الأول/ 2005 [2].

وايضا هناك العديد من الاتفاقيات الدولية في هذا المجال أبرزها اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي اعتمدتها منظمة الدول الأمريكية في 29 آذار 1996 واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوربية التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوربي في 26 أيار 1997 واتفاقية مكافحة رشوة

(1) د. عبد الله علي عبو سلطان ، المنظمات الدولية ، ط1،مطبعة جامعة دهوك ، 2010 ، ص19-30 .
(2)الموقع الرسمي للامم المتحدة :http://www.un.org/ar/events/anticorruptionday/

الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في 21 تشرين الثاني 1997 واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربته التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في 21تموز 2003[1]. وفي مجال المؤتمرات الدولية عقدت عدة مؤتمرات في عمان ،2001 وشرم الشيخ 2006 .

وبعد هذا التمهيد البسيط سوف نتناول تقسيم البحث الى ثلاثة مطالب نتناول في الاول المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية وفي الثاني نتناول بعض من المنظمات الاقليمية المختصة وفي المطلب الثالث دور المنظمة الدولية في الحد من القساد الاداري.

المطلب الاول

المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية
International orgnization of Supreme audit institutio (intosai)

سنتناول المنظمة في ثلاث فروع نتناول في الاول التعريف بالمنظمة وفي الثاني اهداف ورؤية منظمة (INTOSAI) وفي الثالث تشكيلات المنظمة (INTOSAI).

(1) د. محمد يونس الصائغ ، مجموعة محاضرات القاها على طلبة الماجستير ، الكورس 2، 2013 .

الفرع الاول: التعريف بالمنظمة

منظمة مستقلة غير حكومية ذاتية السيادة غير سياسية تاسست عام 1953 وانظم العراق في عضويتها منذ انشاءها ، مركزها العاصمة النمساوية فيينا وتضم في عضويتها أجهزة الرقابة العليا في الدول الأعضاء المشاركة في الأمم المتحدة أو احدى وكالاتها المتخصصة [1],تعنى بتبادل الافكار والخبرات ووجهات النظر فيما بين الاجهزة العليا للرقابة مع دراسة وتطوير واستحداث الاساليب العلمية والعملية التي تكفل رفع وتنمية قدرات هذه الاجهزة ورفع كفاءتها التنظيمية والادارية والفنية ([2])، ويقصد بعضوية المنظمة الدولية الأجهزة العليا للرقابة كل جهاز عام في الدولة مهما كان مجال نفوذه وتكوينه وتنظيمه يخول لهُ القانون بأعلى مستوى , بسلطة الرقابة العامة في هذه الدول وبذلك فقد تحاشت المنظمة الدولية حصر الانضمام اليها بأجهزة الرقابة الخارجية التي قد يطلق عليها أجهزة رقابة السلطة التشريعية. بمعنى اخر قد لا يكون ارتباط جهاز الرقابة المالية العليا في بعض الدول بالسلطة التشريعية بل قد يكون ارتباطه بملك أو امير أوالسلطة التنفيذية في الدولة فمثل هذه الأجهزة يمكن لها الانضمام إلى منظمة (intosaI) على الرغم من عدم ارتباطها بالسلطة التشريعية , ويتم التعاون بين هذه المنظمة وهيئة الأمم المتحدة في المجالات المختلفة أذ تدعم الأمم المتحدة بعض أنشطة المنظمة وتعد المنظمة جهازاً استشارياً للمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لهيئة الأمم المتحدة(UNECOSOC)منذ عام 1966[3] تقوم المنظمة بعقد مؤتمراتها الدولية تحضرها أجهزة الرقابة المالية العليا للدول الأعضاء وذلك مرة كل ثلاث سنوات ويتم عقد هذا المؤتمر في عاصمة احدى الدول

(1) دليل ديوان الرقابة المالية العراقي حول المنظمات الدولية والاقليمية والعربية المعنية بالرقابة، معمم الى منتسبي الديوان في 2112/7/16، ص5.
(2) د. كريمة علي الجوهر ، الرقابة المالية ،بغداد ،1999، ص19.
(3) فهمي محمود شكري , الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية ،دار المجدلاوي، عمان , ص157 .

الأعضاء في المنظمة للتباحث في شتى الموضوعات والمجالات التي تتصل بالعمل الرقابي وتقدم في هذا المؤتمرات بحوث متخصصة يقدمها الأعضاء في الموضوعات المقرر مناقشتها في برامج المؤتمر، وتصدر المنظمة مجلة علمية باسم (المجلة الدولية للرقابة المالية) تعنى بالبحوث والدراسات المتعلقة بالرقابة على الاموال العامة ([1]).

وقد عدل النظام الاساسي للمنظمة فيما يخص عضوية الأجهزة العليا للرقابة خلال انعقاد المؤتمر الدوري الثامن عشر (INTOSAI) في مدينة بودابست عام 2004 اذ اصبحت تشمل في عضويتها ما ياتي([2]) :-

أولاً: أعضاء كاملي العضوية وهم الأجهزة العليا للرقابة المالية بالدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة أو احدى وكالاتها المتخصصة والأجهزة العليا للرقابة المالية التابعة (للمنظمات فوق الوطنية)التي تخضع للقانون الدولي.

ثانياً: اعضاء غير كاملي العضوية ينسبون بصفة عضو مشارك وينطبق ذلك على المنظمات الدولية والمهنية وغيرها التي تشارك المنظمة في اهدافها ولا يتمتع الأعضاء المشاركون بالامتيازات الأنتخابية ولكن يمكنهم المشاركة في فعاليات وبرامج المنظمة والأستفادة من نشاطاتها.

وتضم المنظمة في عضويتها حاليا 190 عضوا كامل العضوية واربعة اجهزة منتسبة ([3]).

([1]) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، بغداد ، 2008،ص101.

([2])عمر غانم حامد ، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة الموصل ، 2010،ص61.

([3]) دليل ديوان الرقابة المالية العراقي حول المنظمات الدولية والاقليمية والعربية المعنية بالرقابة، مصدر سابق ، ص5.

الفرع الثاني: اهداف ورؤية منظمة (INTOSAI)

تهدف المنظمة الدولية العليا لاجهزة الرقابة المالية إلى تحقيق جملة من الأهداف والتي يمكن تقسيمها الى اهداف استراتيجية واهداف عامة وكما يلي([1]):-

اولا : الاهداف الاستراتيجية :

1- المعايير المهنية والمساءلة :

يتمثل هذا الهدف في دعم الأجهزة الرقابية لتكون قوية, مستقلة, ومتعددة الإختصاصات وذلك من خلال :

ا- تشجيع الأجهزة الرقابية على القيادة وفق المثل العليا

ب- الإسهام في تطوير وتبني معايير مهنية مناسبة وفعالة.

2- **بناء قدرات المؤسسات:**

يعمل هذا الهدف على بناء الكفاءات والقدرات المهنية للأجهزة الرقابية من خلال التدريب والتكوين والمساعدة الفنية ونشاطات تنموية أخرى.

3- تقاسم المعرفة :

تشجيع الأجهزة الرقابية على التعاون والتعامل والتحسين المستمر من خلال تقاسم المعرفة, بما في ذلك توفير المقاييس المرجعية واجراء الدراسات المتعلقة بأفضل الممارسات, والبحوث في القضايا ذات الفائدة والاهتمام المشتركين.

4- منظمة دولية نموذجية:

تنظيم وإدارة الأنتوساي بأساليب تعزز ممارسات العمل التي تتصف بالاقتصاد والكفاءة والفعالية, واتخاذ القرارات في الوقت المناسب, وممارسة الحاكمية

([1]) الموقع الالكتروني الخاص بالمنظمة والمنشور على الانترنت www.intosaI.com. وكذلك نظام سياسة الأنتوساي للمعلومات والاتصال " تبادل المعلومات تفيد الجميع "، تقرير ختامي, 2006،ص3.

الفعالـة, مـع المحافظـة علـى الاحتـرام الـلازم للاسـتقلالية والتـوازن الإقليمـي ولنماذج الأجهزة الرقابية الأعضاء ومقارباتها المختلفة.

ثانيا : الاهداف العامة :

1. تحقيـق وتعزيـز تبـادل الآراء والتجـارب فيمـا بـين الأجهـزة العليـا للرقابـة المالية بجميع الدول الاعضاء وكذلك المساهمة في نشر المعارف والخبرات .

2. إقامـة النـدوات والدراسـات والبحـوث فـي مختلـف الموضـوعات المتعلقـة بالرقابة والأجهزة الرقابية العليا واقرار التوصيات الخاصة بهذا الشأن .

3. توثيق العلاقات بين مختلف الانظمة الرقابية الاقليمية للافادة من تبادل الخبرات والمعلومات لايجاد السبل اللازمة والفعالة للحفاظ على المال العام .

4. اصدار التوصيات اللازمة في مجال الرقابة المالية إلى الدول الأعضاء والمنظمات الاقليمية المتخصصة كافة , للقيام باصلاحات الأنظمة الرقابية والمالية لديهم بما ينسجم مع متطلبات العصر والتطور الحاصل في هذا المجال .

ثالثا : رؤية الأنتوساي:

تعمل على دعم الحكم الجيد وذلك بتمكين الأجهزة الرقابية على مساعدة الحكومات الخاصة بها وعلى تحسين الأداء وتعزيز الشفافية وتأمين المساءلة والحفاظ على المصداقية ومقاومة الفساد وتعزيز ثقة العموم والتشجيع على تقبل واستعمال الموارد العمومية بفعالية وكفاءة لصالح شعوبها.

الفرع الثالث : تشكيلات المنظمة (INTOSAI)

تحدد اللوائح الادارية والتنفيذية للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية تكوينات ومهام كل من التشكيلات الهيكلية للمنظمة التي تتكون من :-

أولاً: المؤتمر العام (الانكوساي) يتكون المؤتمر من جميع أعضاء المنظمة وهو أعلى جهاز فيها ويعقد المؤتمر كل ثلاث سنوات في احدى عواصم الدول الاعضاء لمناقشة الأمور الفنية المتعلقة بالعمل الرقابي التي تهم الأعضاء , ويرأس المؤتمر رئيس الجهازالأعلى للرقابة المالية في البلد الذي يستضيف المؤتمر ويكون رئيساً للمنظمة (intosaI) [1] .تتخذ القرارات بالاغلبية البسيطة باستثناء القرارات المتعلقة بتعديل النظام الاساسي والتي يتطلب اقرارها اغلبية ثلثي الاصوات ، ولكل دولة صوت واحد([2]).

ثانياً: المجلس التنفيذي للمنظمة وتتمثل مهام هذا المجلس في اقرار الاجراءات والوسائل التنفيذية لتحقيق أهداف المنظمة , ويعقد المجلس التنفيذي للمنظمة اجتماع مرة واحدة كل عام أو عند الحاجة في مقر المنظمة في فيينا ويأخذ قراره صفة النفاذ,ويتكون المجلس التنفيذي من السكرتير بالاضافة الى إثني عشر عضو اخر وهم بدورهم ينتخبون سبعة أعضاء لمدة ست سنوات ([3]) .ونظرا لاهمية التوزيع المتوازن للمقاعد بالمجلس فانه يضم ايضا مندوبي مجموعات العمل الاقليمية السبع ،ليصبح اعضاءه 18 عضوا ويكون رئيس الجهاز الرقابي الذي انعقد ببلده اخر مؤتمر([4]) .

ثالثاً: الأمانة العامة يتولى رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية في النمسا رئاسة الأمانة العامة للمنظمة ويمثل الانتوساي (intosai) في المؤتمرات

([1]) عمر غانم حامد ، مصدر سابق ، ص62.

([2]) دليل ديوان الرقابة المالية العراقي حول المنظمات الدولية والاقليمية والعربية المعنية بالرقابة، مصدر سابق ، ص5.

([3]) ينظر فهمي محمود شكري ,(الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية), مصدر سابق , ص 159, والموقع الرسمي للمنظمة على شبكة الانترنتwww.intosaI.com

([4]) دليل ديوان الرقابة المالية العراقي حول المنظمات الدولية والاقليمية والعربية المعنية بالرقابة، المصدر السابق ، ص100.

والمشاركات الدولية ويكون نائب رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المالية نائباً للأمين العام[1].

رابعا : اللجان الدائمة تضم المنظمة في تشكيلها عدد من اللجان الدائمة وهي لجنة المعايير وتدقيق الحسابات ولجنة معايير الرقابة الداخلية ولجنة الدين العام ([2]).

المطلب الثاني

المنظمات الاقليمية للاجهزة الرقابية

تم تشكيل سبع مجموعات عمل اقليمية وفقاً لقوانين ونظم(intosai) تضم في عضويتها الأجهزة العليا للرقابة الواقعة ضمن كل منها بهدف التواصل وتبادل الاراء والخبرات فيما بينها وهي[3].

. المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية فتاسست عام 1976 وينتمي العراق في عضويتها ممثلا بديوان الرقابة المالية (الاربوساي)

. المنظمة الاسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية تأسست عام 1978 وينتمي العراق في عضويتها ممثلا بديوان الرقابة المالية (الاسوساي)

. المنظة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية . (الافروساي)

. المنظمة الأوربية للأجهزة العليا للرقابة المالية . (الاوروساي)

. اتحاد جنوب المحيط الهادي للهيئات العليا للرقابة المالية . (سباساي)

([1]) عمر غانم ، المصدر السابق ص63.

([2]) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، مصدر سابق ، ص5.

([3]) الموقع الالكتروني للمنظمة على الانترنت , www.intosaI.com وكذلك دليل ديوان الرقابة المالية العراقي حول المنظمات الدولية والاقليمية والعربية المعنية بالرقابة، المصدر السابق ، ص7 .

. المنظمة الكاريبية للهيئات العليا للرقابة المالية . (كاروساي)
. منظمة أمريكا اللاتينية للهيئات العليا للرقابة المالية . (اولاسيفي)

سوف نتناول بالشرح للمجموعة العربية للاجهزة الرقابية (الاربوساي) كمثال على المنظمات الاقليمية ([1]) :

تأسيس المنظمة وتنظيمها:

تاسست المنظمة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة عام 1976 وفقا لمحضر الاجتماع التاسيسي لرؤساء هذه الاجهزة المنعقد بالقاهرة وكان ديوان الرقابة المالية في العراق من المشاركين في تاسيسها. وقد تم تنظيم العمل فيها بموجب لوائح تاسيسها والغيت هذه الوائح وحل محلها النظام الاساسي لها الذي تم اقراره في المؤتمر الثالث المنعقد في تونس سنة 1983.
أهداف المنظمة:

1. تنظيم وتنمية التعاون على اختلاف أشكاله بين الأجهزة الأعضاء وتوطيد الصلات بينها.
2. تشجيع تبادل وجهات النظر والأفكار والخبرات والدراسات والبحوث في ميدان الرقابة المالية بين الأجهزة الأعضاء والعمل على رفع مستوى هذه الرقابة في المجالين العلمي والتطبيقي.
3. تقديم المعونة اللازمة إلى الدول العربية التي ترغب في إنشاء أجهزة عليا للرقابة المالية والمحاسبة أو التي ترغب في تطوير الأجهزة القائمة لديها.
4. العمل على توحيد المصطلحات العلمية بين الأجهزة الأعضاء في مجال الرقابة المالية.

([1]) الموقع الالكتروني للمنظمة :http://www.arabosai.org

5. العمل على نشر الوعي الرقابي في الوطن العربي مما يساعد على تقوية دور الأجهزة في أداء مهامها.
6. تنظيم التعاون وتدعيمه بين الأجهزة الأعضاء في المنظمة والهيئات والمنظمات المتخصصة في جامعة الدول العربية والمنظمات الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية "الانتوساي" والهيئات الدولية الإقليمية الأخرى التي لها صلة بأعمال الرقابة المالية.
7. السعي لتكليف المنظمة بتسمية هيئات الرقابة المالية التي تتولى مراقبة حسابات جامعة الدول العربية وغيرها من المنظمات والهيئات والشركات التابعة لها أو الممولة من قبلها، أو من قبل الدول العربية والعمل على رفع مستوى الرقابة فيها.

أعضاء المنظمة:

تعتبر جميع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية أعضاء في المنظمة.

البنية التنظيمية للمنظمة:

1- الجمعية العامة.

2- المجلس التنفيذي (ويرأسه حاليا الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالجمهورية اليمنية).

3- الأمانة العامة (وتقوم بأعمالها دائرة المحاسبات بالجمهورية التونسية التي يعتبر رئيسها الأول أمينا عاما للمنظمة).

المطلب الثالث

دور منظمة الانتوساي في الحد من الفساد الاداري

لما كان الاستخدام الفعال للأموال العامة يشكل أحد الدعامات الأساسية من أجل حسن إدارة تلك الأموال وفعالية القرارات الصادرة عن السلطات المختصة، ولان تحقيق هذا الهدف يتطلب أن يكون لدى كل بلد هيئة عليا للرقابة المالية يكفل القانون استقلالها وكان وجود مثل هذه الهيئات قد أصبح ضرورة بالنظر إلى أن الدولة قد وسعت من نشاطها الذي امتد إلي القطاعين الاقتصادي والاجتماعي الأمر الذي أدى بها لأن تعمل وراء حدود الإطار المالي التقليدي،

وكانت الأهداف المحددة للرقابة المالية وهي الاستخدام الفعال والمناسب للأموال العامة وتطوير الإدارة المالية لتكون إدارة مالية سليمة، والتنفيذ المنظم لأوجه النشاط الإدارية وتبليغ المعلومات إلي السلطات العامة والجمهور من خلال نشر تقارير موضوعية ذات أهداف تعتبر أمراً ضرورياً من أجل استقرار الدول وتنميتها لتبقى ضمن الأهداف التي قررتها الأمم المتحدة ([1]).

ان دور المنظمة في الحد من الفساد الاداري كان بطريق غير مباشر حيث ان المنظمة بوصفها منظمة عالمية تنسق بين الاجهزة الرقابية وتصدر التوصيات اللازمة في مجال الرقابة المالية إلى الدول الأعضاء والمنظمات الاقليمية المتخصصة كافة من خلال مايسمى بالمعايير او الارشادات الهدف منها هو دعم الأجهزة الرقابية لتستطيع تأدية مهامها باستقلالية وحياد ، حيث اصدرت العديد من المعايير الدولية والتي من خلالها تقوم الحكومات بتشريع القوانين

(1) إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية ، ترجمة د. طارق الساطي، بتصرف .

اللازمة لتوافق هذه المعايير([1])، وتكون هذه المعايير او الارشادات بمثابة برامج عمل للاجهزة الرقابية اثناء تادية واجباتها في مراقبة الانفاق الجكومي و جباية الايرادات وانهما قد نفذا طبقا للتشريعات والقوانين النافذة.

المعايير الدولية لمنظمة الانتوساي :

إن توجيهات الإنتوساي للرقابة المالية هي جزء من سلّم من المعايير ضمن الإنتوساي تسمّى المعايير الرقابية للأجهزة العليا للرقابة، أو الـ ISSAIs ، وتوفّر المعايير الدولية للتدقيق الإرشادات اللازمة التي تمكّن المدققين من إبداء رأي حول ما إذا تمّ إعداد البيانات المالية، من كافة الجوانب الجوهرية، طبقا لإطار إعداد التقارير المالية الجاري به العمل.

إطار المعايير الدولية للأجهزة الرقابية[(2)]:

يتكوّن إطار المعايير الدولية للأجهزة الرقابية من كل الوثائق التي صادق عليها مؤتمر الإنتوساي بهدف توجيه المعايير المهنية للأجهزة الرقابية، ويشمل ذلك التوصيات المتعلقة بالشروط الواجب توفرها من النواحي القانونية والتنظيمية والمهنية وكذلك التوصيات المتعلقة بتنفيذ عمليات التدقيق من قبل الجهاز الأعلى للرقابة.

وتضم هذه المعايير عدة تصنيفات حسب الغرض منها حيث ياتي في المستوى الأول المبادئ الاساسية للإنتوساي الواردة في إعلان ليما.

وفي المستوى الثاني يضمّ الشروط المسبقة لعمل الأجهزة الرقابية، ويتناول قضايا مثل الاستقلالية والشفافية والمساءلة والأخلاق وضبط الجودة.

و في المستوى الثالث المبادئ الرقابية الأساسية التي تتضمّن معايير عامة ومعايير ميدانية ومعايير ذات صلة بإعداد التقارير.

([1]) اصدرت المنظمة العديد من الاعلانات ومن اهمها اعلان ليما لعام 1977، واصدرت (38) معيارا دوليا للأجهزة الرقابية تتعلق بالرقابة المالية، 36 منها تتكوّن من معيار دولي للتدقيق والمذكرة التطبيقية المتعلقة به، والمعياران المتبقّيان هما مقدّمة عامة للتوجيهات ومعجما للمصطلحات.

(2) المصدر نفسه.

وأخيرا المستوى الرابع الذي يتضمّن توجيهات رقابية في مجالات الرقابة المالية والرقابة على الأداء والرقابة على المطابقة.

محتوى المعايير الدولية:

ثمة 38 معيارا دوليا للأجهزة الرقابية تتعلق بالرقابة المالية، 36 منها تتكوّن من معيار دولي للتدقيق والمذكرة التطبيقية المتعلقة به، والمعياران المتبقّيان هما مقدّمة عامة للتوجيهات ومعجما للمصطلحات.

وتنقسم المعايير الدولية الـ 36 الى ستة أصناف هي:

1. المعايير الدولية الثمانية الأولى تحدّد المبادئ العامة والمسؤوليات بالنسبة الى المدقق.
2. في الصنف الثاني يجد المدقق معايير وإرشادات تتعلق بقضايا تقييم المخاطر.
3. هناك 11 معيارا دوليا تتناول قضايا مختلفة تتعلّق بتجميع الأدلة الرقابية.
4. وهناك ثلاثة معايير دولية تتعلق باستعمال عمل الآخرين بمن فيهم المدققون الداخليون والخبراء المساعدون للمدققين.
5. وهناك 5 معايير تتعلق باستنتاجات العملية الرقابية وإعداد التقارير.
6. وتخص المعايير الدولية المتبقّية مجالات خاصة بما فيها التقارير المتعلقة بإطارات العمل ذات الهدف الخاص والتقارير المتعلقة ببنود معيّنة.

وسوف نتناول اهم مجاميع هذه المعايير [1] :

أولا: معايير القواعد العامة

وتشمل هذه المعايير تحديد الهدف من الرقابة المالية وتتحدد في كشف الانحراف عن المعايير القياسية وكشف مخالفة قواعد المشروعية والكفاءة والفعالية والتوفير في إدارة الأموال وذلك بسرعة كافية تجعل من الممكن اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الحالات الفردية.وتضم هذه القواعد كذلك مايلي:

(1) إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية ، ترجمة د. طارق الساطي ، مصدر سابق، بتصرف . ، وكذلك ينظر : الموقع الالكتروني للمنظمة على الانترنت , www.intosaI.com.

ا- معايير تتعلق بالرقابة السابقة والرقابة اللاحقة وتمثل الرقابة المسبقة نوعاً من الرقابة علي الأعمال الإدارية والمالية قبل حدوث الواقعة في حين تمثل الرقابة اللاحقة نوعاً من الرقابة بعد حدوث الواقعة.

ب- معايير تتعلق بالرقابة الداخلية والرقابة الخارجية إن مرافق الرقابة الداخلية يتم إنشاؤها عادة ضمن الجهات أو الهيئات ذاتها، بينما لا تعتبر مرافق الرقابة الخارجية جزءاً من البنية التنظيمية للهيئات الخاضعة لرقابتها. لذا فالهيئات العليا للرقابة المالية هي مرافق تمارس الرقابة الخارجية.

ج- معايير رقابة المشروعية ورقابة الأداء حيث إن المهمة التقليدية للهيئات العليا للرقابة المالية هي أن تراقب مدى مشروعية ونظامية الإدارة المالية والمحاسبية.

وإلي جانب هذا النوع من الرقابة، الذي لا ينازع أحد في أهميته وضرورته، هناك نوع أخر يركز اهتمامه علي مراقبة الأداء والفعالية والتوفير وكفاءة الإدارة العامة.

وهذا النوع من الرقابة لا يهتم بمراقبة مظاهر معينة فقط من الإدارة بل أنه يراقب جميع أوجه نشاطها ومن ضمنها، التنظيم والنظم الإدارية.

إن أهداف الرقابة المالية التي تمارسها الهيئات العليا للرقابة المالية- وهي المشروعية والنظامية والكفاءة والفعالية والتوفير في الإدارة المالية- تعتبر جميعها ذات أهمية متساوية ويترك لهيئة الرقابة المالية العليا تحديد الأهمية النسبية التي تعطى لكل منها.

ثانيا : معايير الاستقلال وتتضمن الانواع التالية[1]

ا- استقلال الهيئات العليا للرقابة المالية:

(1) إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية ، ترجمة د. طارق الساطي ، مصدر سابق، بتصرف . ، وكذلك ينظر : الموقع الالكتروني للمنظمة على الانترنت , www.intosaI.com.

1. إن الهيئات العليا للرقابة المالية يمكنها أن تقوم باختصاصاتها بصورة موضوعية وفعالة، إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة لرقابتها وكانت تتمتع بالحماية ضد النفوذ الخارج عنها.
2. رغم أن الهيئات التابعة للدولة عادة لا يمكن أن تتمتع باستقلال مطلق لأنها جزء من الدولة إلا أن هيئات الرقابة المالية العليا يجب أن يتوفر لها الاستقلال الوظيفي والتنظيمي كي تتمكن من القيام بأعمالها واختصاصاتها.
3. يجب أن ينص دستور الدولة علي إنشاء الهيئة العليا للرقابة المالية فيها، وعلى الدرجة الضرورية من الاستقلال اللازم لها. أما تفصيلات ذلك فتترك إلي القانون . هذا ولابد من تقرير حماية تشريعية ملائمة لهذا الاستقلال توجب الرجوع إلي محكمة عليا للطعن في أي تدخل يتضمن المساس باستقلال الهيئات العليا للرقابة المالية واختصاصاتها الرقابية.

ب – استقلال أعضاء وموظفي الهيئة العليا للرقابة المالية:

1. إن استقلال الهيئات العليا للرقابة المالية مرتبط ارتباطا غير قابل للفصل باستقلال أعضائها. والأعضاء هم الأشخاص اللذين يجب عليهم وضع القرارات للهيئة العليا للرقابة المالية كما أنهم مسئولون عنها أمام طرف ثالث وهؤلاء الأعضاء يظهرون أما بصورة مجموعة من الأعضاء في هيئة تتولى وضع القرار بمجموع أعضائها لهيئة الرقابة أو بصورة عضو واحد هو رئيس هيئة الرقابة المالية العليا وذلك في حال تنظيم هذه الهيئة على أساس فردي.
2. استقلال الأعضاء يجب أن يكفله الدستور أيضاً كما إن إجراءات إقالتهم من وظائفهم يجب أن ينص عليها الدستور ولكن بالشكل الذي لا يؤدي إلي الإضعاف من استقلالهم. إن أسلوب تعيين الأعضاء وإقالتهم من مناصبهم يعتمد علي البنية الدستورية لكل بلد.

3. أما بخصوص ممارسة وظائفهم فإن مدققي الهيئات العليا للرقابة يجب أن لا يتعرضوا أثناء ذلك لضغوط من الجهات الخاضعة لرقابتهم، كما أنه لا يمكن أن يكونوا خاضعين ولا تابعين لتلك الجهات.

ج- الاستقلال المالي للهيئات العليا للرقابة المالية:

1. إن الهيئات العليا للرقابة المالية يجب أن تكون مزودة بالوسائل المالية التي تمكنها من القيام بأعمالها على أكمل وجه.

2. وإذا لزم الأمر فيجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مخولة بان تطلب مباشرة من السلطة المختصة باعتماد الميزانية التقديرية للدولة بأن تمنحها الاعتمادات المالية اللازمة.

3. إن الهيئات العليا للرقابة المالية يجب أن تكون مخولة بأن تستعمل ضمن حدود مسؤوليتها الاعتمادات المخصصة لها في القسم الخاص بها من الميزانية التقديرية للدولة.

وقد ناقشت الأمم المتحدة [1]، والأمانة العامة للإنتوساي، في الندوة المشتركة التي عقدت في 13 شباط 2009 في فينا. وكان موضوعها " الأمم المتحدة/الانتوساي شريك فعال في شبكة مكافحة الفساد الدولي، وضمان الشفافية في تعزيز الأمن الاجتماعي و التخفيف من حدة الفقر". أكد المشاركون والمتحدثون على أهمية الاستقلالية، والتدريب الملائم، وإعداد التقارير العامة من قبل الأجهزة العليا للرقابة. واتفقوا على أنه وحيث أن الأجهزة العليا للرقابة تراقب جميع عمليات الحكومة، فإنهم متهيئون بشكل جيد لمكافحة الفساد. وأشاروا إلى أن الانتوساي تعتبر أن مهمتها الأساسية هي تعزيز الشفافية، والحاكمية الرشيدة، وضمان المساءلة، ومكافحة الفساد، وزيادة

(1)الموقع الرسمي للامم المتحدة :http://www.un.org/ar/events/anticorruptionday /

ثقة الشعب في مؤسسات الحكومة وأعمالها. وأشاروا أيضًا إلى أن الانتوساي يجب أن تقود بالقدوة في مكافحة الفساد، وأن المنظمة قد أوفت بالتزاماتها في ضمان الشفافية والوقاية من خلال مجموعة من الأنشطة والتدابير.

ثالثا: مجموعة معايير تتعلق بالعلاقة بالسلطة التشريعية والإدارات التنفيذية[1]:

ا- العلاقة بالسلطة التشريعية

إن استقلال الهيئات العليا للرقابة المالية يكفله الدستور والقانون ويتطلب هذا الاستقلال أيضاً أن تتمتع هذه الهيئات بدرجة عالية من حق المبادرة والاستقلال الذاتي حتى في حال قيامها بالعمل نيابة عن السلطة التشريعية وممارستها للرقابة المالية بناءً علي توجيه من هذه السلطة . إن العلاقة ما بين الهيئة العليا للرقابة المالية والسلطة التشريعية يجب أن ينظمها الدستور وذلك وفقاً لظروف ومتطلبات كل بلد.

ب- العلاقة بالحكومة والسلطة التنفيذية:

إن الهيئة العليا للرقابة المالية تراقب أوجه نشاط الحكومة وسلطاتها الإدارية وغيرها من الهيئات التابعة لها. ولكن هذا لا يعني أن الحكومة تابعة للهيئة العليا للرقابة المالية، فالحكومة تتحمل بوجه خاص المسؤولية الكاملة عن أعمالها وعن إهمالها في القيام بتلك الأعمال .

رابعاً: مجموعة معايير سلطات الهيئات العليا للرقابة المالية[2]

ا- سلطات التحقيق:

(1) إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية ، ترجمة د. طارق الساطي ، مصدر سابق، بتصرف . ، وكذلك ينظر : الموقع الالكتروني للمنظمة على الانترنت , www.intosaI.com.

(2) المصدر نفسه.

إن الهيئات العليا للرقابة المالية يجب أن يكون لها الحق في الحصول على كل السجلات والوثائق المتعلقة بالإدارة المالية. كما أنها يجب أن تكون مخولة بأن تطلب شفوياً أو خطياً من الهيئة الخاضعة للرقابة أية معلومات ترى أنها ضرورية.

إن الهيئة العليا للرقابة المالية يجب أن يكون لها الحق في أن تقرر ما إذا كان من المناسب أن تقوم برقابتها في مقر الهيئة الواجب مراقبتها أو في مقر الهيئة العليا للرقابة المالية.

وإن تحديد المدى الزمني من أجل تقديم معلومات أو وثائق أو سجلات أخرى ومن ضمنها الحسابات الختامية.

ب- تنفيذ ملاحظات الهيئة العليا للرقابة المالية:

على الهيئات الخاضعة للرقابة أن تعلق على ملاحظات حهاز الرقابة المالية وذلك ضمن الفترة الزمنية المحددة في القانون و أن تشير أيضاً إلي الإجراءات أو التدابير المتخذة من قبلها نتيجة تلك الملاحظات وفي حالة مخالفة ذلك فان الامر يعتبر مخالفة قانونية تحاسب عليها تلك الجهات بموجب القانون.

ج – آراء الخبراء وسلطات المعاونة الأخرى:

بناء علي طلب السلطة التشريعية أو الإدارة، يمكن أن يقدم خبراء الجهاز الرقابي الآراء والاستشارات كما يمكن أن تضمن تلك الآراء تعليقات في بعض القوانين المقترحة أو نظم أخرى تتعلق بقضايا مالية. وهنا يجب أن تتحمل السلطات الإدارية، المسؤولية وحدها نتيجة قبولها لهذه الآراء أو رفضها.

خامسا : مجموعة معايير اساليب الرقابة المالية[1]

إن اجهزة الرقابة المالية يجب أن تقوم بالرقابة وفقا لبرنامج تضعه بنفسها تراعي فيه حقوق الأشخاص العامة ، وإن هذه الرقابة نادرا ما تكون رقابة

(1) إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية ، ترجمة د. طارق الساطي ، مصدر سابق، بتصرف . ، وكذلك ينظر : الموقع الالكتروني للمنظمة على الانترنت , www.intosaI.com.

كاملة على جميع العمليات، لذلك فإن الهيئات العليا للرقابة المالية سوف تستعمل أسلوب الرقابة (بالعينة)، اي يتم اختيار العينات بناء علي مخطط محدد وبالشكل الذي يجب أن تكون فيه تلك العينات متعددة بما فيه الكفاية كي تجعل من الممكن الحكم على الإدارة من حيث المشروعية والكيف.

سادسا : التقارير

ا- تقديم التقارير إلي السلطة التشريعية والجمهور:

على اجهزة الرقابة المالية يجب أن تطالب و تخول ، بنص دستوري بتقديم تقارير سنويا وبصورة مستقلة إلى السلطة التشريعية تضمنها ملاحظاتها. ويجب أن ينشر هذا التقرير وذاك لايجاد مناخ اكثر ملائمة لتنفيذ الملاحظات التي ابداها جهاز الرقابة المالية. وعلى اجهزة الرقابة المالية أن تقدم تقارير أخرى، في كل وقت تراه مناسباوذلك بشان الملاحظات التي تكون على مستوى معين من الأهمية والخطورة.

وكذلك إن تقدم التقرير السنوي الذي يجب أن يتضمن تغطية جميع أوجه نشاط جهاز الرقابة المالية أما بالنسبة للقضايا الجديرة بالمحافظة علي سريتها لذاتها أو بناء على نص القانون، فيجب على هيئة الرقابة المالية العليا أن توازن بدقة قبل نشرها، ما بين أهمية المحافظة على سريتها وبين المنفعة التي سوف تحقق من إفشائها.

ب- أسلوب التقرير:

إن التقارير يجب أن تطرح الوقائع وتقومها بأسلوب موضوعي وواضح وأن تكون معالجتها محصورة بالقضايا الجوهرية الهامة فقط كما يجب أن تكون صياغة التقارير دقيقة ومفهومة.ويفترض إن يتم عرضها على الوحدات الخاضعة للرقابة للرد علي ملاحظات الرقابة المالية.

سابعا: الاختصاصات الرقابية للهيئات الرقابية المالية[1]

(1) إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية ، ترجمة د. طارق الساطي ، مصدر سابق، بتصرف . ، وكذلك ينظر : الموقع الالكتروني للمنظمة على الانترنت , www.intosaI.com.

ا- الأساس الدستوري للاختصاصات الرقابية، مراقبة الإدارة المالية للدولة:
إن الاختصاصات الرقابية الأساسية للهيئات العليا للرقابة المالية يجب أن ينص عليها في الدستور أما الاختصاصات التفصيلية فيمكن أن ينص عليها في القانون،وإن وضع القواعد التفصيلية يجب أن تعتمد على الظروف والمتطلبات الخاصة بكل بلد وإن الإدارة المالية العامة تخضع بكاملها لرقابة جهاز الرقابة المالية وذلك سواء ظهرت تقديرات اعتماداتها في الموازنة العامة التقديرية القومية أم لا، فإذا استدعى الأمر إبعاد بعض أقسام من الإدارة المالية العامة عن الميزانية العامة التقديرية فغن ذلك يجب أن يؤدي إلي إعفاء تلك الأقسام من الرقابة التي تمارسها الهيئات العليا للرقابة المالية.

ب- مراقبة السلطات العامة والهيئات الأخرى في الخارج:
إن السلطات العامة والهيئات الأخرى المنشأة في الخارج يجب أن تخضع كقاعدة عامة لرقابة الهيئة العليا للرقابة المالية كما أن القيام بالرقابة في مقر تلك السلطات أو الهيئات يستوجب من هيئة الرقابة إعطاء الاعتبار المطلوب للقيود التي يفرضها القانون الدولي.

ج- مراقبة الضرائب:
يجب أن تخول اجهزة الرقابة المالية سلطة مراقبة تحصيل الضرائب وسلطة التدقيق في الإضبارات الضريبية الفردية.وإن الرقابة على الضرائب هي رقابة مشروعية ، ولكن هذا لايمنع من ممارسة الرقابة الاخرى كرقابةالاداء.

د- العقود العامة وعقود الأشغال العامة:
بسبب الأموال الضخمة التي تنفقها السلطات العامة على العقود ولا سيما عقود الأشغال تبرر بوجه خاص فرض رقابة كاملة قوية على الأموال المستخدمة من أجل ذلك. وإن الدعوة العامة لتقديم عطاءات(أي المناقصة العامة) هي الأسلوب الأكثر ملائمة للحصول علي العرض الأفضل من حيث السعر والجودة، لذا يتوجب على الهيئة العليا للرقابة المالية أن تبحث عن الأسباب

في كل مرة لا توجه فيها جهة الإدارة دعوة عامة لأصحاب العطاءات للتقدم بعطاءاتهم(أي لا تجري مناقصة عامة).

وكذلك عند مراقبتها لعقود الأشغال، يجب علي الهيئة العليا للرقابة المالية أن تطالب بضرورة وضع معايير ملائمة من أجل قياس الاستمرار في تنفيذ هذه الأشغال.

هـ – مراقبة تسهيلات التزويد بالمعومات آلياً:

إن حجم الأموال المصروفة من أجل الحصول على تسهيلات التزويد بالمعلومات آليا، تتطلب مراقبتها مراقبة خاصة ومناسبة. فمثل هذه الرقابة يجب أن تكون على نظام التزويد نفسه كما يجب أن تركز اهتمامها بوجه خاص على ضرورة تخطيط المتطلبات، وعلى الاستخدام الاقتصادي لمعدات التزويد بالمعلومات وعلى استخدام موظفين ذوي خبرة مناسبة ويفضل أن يكونوا من ضمن إدارة الوحدة الخاضعة للرقابة، وعلى منع إساءة الاستعمال، وعلى الفائدة المتحققة من المعلومات المقدمة.

و– المشروعات الصناعية والتجارية التي تشارك الدولة فيها:

إن توسع النشاط الاقتصادي للحكومات يأخذ دوما شكل مشروعات يتم إنشاؤها في ظل القانون الخاص. إن هذه المشروعات يجب أن تكون أيضا خاضعة لرقابة الهيئة العليا للرقابة المالية إذا كان للحكومة مساهمة مادية فيها، وخاصة إذا كانت نسبة تلك المساهمة تمثل الحصة الكبرى في المشروع، أو إذا كان للدولة سلطة عليه.

ز– الهيئات المعانة:

إن الهيئات العليا للرقابة المالية يجب أن تخول سلطة مراقبة استعمال الإعانات الممنوحة من الأموال العامة، و خاصة عندما تكون تلك الاعانا ت كبيرة

وفيما يتعاق بالحد من الفساد شملت معايير الأنتوساي الرقابية توقعات من الأجهزة الرقابية القيام بها وكالتالي[1]:

1- "يجب أن يتحلى المدققين بالحذر في المواقف، ونقاط الضعف في الرقابة، وعدم الدقة في حفظ الملفات، والأخطاء والصفقات أو النتائج الغير اعتيادية والتي قد تشير إلى وجود الاحتيال، والمصروفات الغير ملائمة أو غير قانونية، والعمليات الغير مصرح بها، والنقص في الأمانة." (الفقرة 2.2.4.1 ، معايير عامة في الرقابة الحكومية) .

2- في اجتماع الأنكوساي السادس عشر الذي عقد في أوروغواي في عام 1998 تمت مناقشة "دور الأجهزة الرقابية في منع وتقصي الاحتيال والفساد" كأحد الموضوعات الأساسية ، مما يشير إلى وعي وإدراك الأنتوساي للمشكلة التي تؤثر بدرجات متفاوتة على الدول الأعضاء وتشكل تحديًا للمجتمع الرقابي.

3- اتفق الأعضاء في اجتماع الأنكوساي في أوروغواي على أن الفساد في الحكومة يؤدي إلى إهدار الموارد ويخفض من النمو الاقتصادي وجودة الحياة، ويقلل من قيمة المصداقية بالنسبة لأجهزة الدولة ويقلل من مفاهيمها. وقد أثار أحد المفاهيم أن الفساد غالبًا ما يرتبط بالبيئة الاقتصادية الاجتماعية للسكان، مثل الظلم الاجتماعي، والفقر، وتؤثر تقاليد الدولة وقوانينها وقيمها على طبيعة الفساد. وعند تسجيل حجم التحدي الذي يقيمه الفساد ، لاحظ مجتمع الأنتوساي كذلك صعوبة توقع أعمال الفساد وأن عملية تقدير التأثير المالي كخسائر قد لا يتم تدوينها بالضرورة في البيانات المالية.

(1) دليل الأسوساي الرقابي حول الاحتيال والفساد، صادر عن المنظمة الآسيوية لهيئات الرقابة العليا (الأسوساي)،2002
The Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI).

و تبنى اجتماع الأنكوساي في أوروغواي الاتفاقيات التالية:

تتفق أجهزة الرقابة العليا على اعتبار كل من الاحتيال والفساد مشاكل تؤثر على كافة دول العالم بدرجات متفاوتة وأنه يتعين على الأجهزة السعي لخلق بيئة لا تفضل وجود، الاحتيال والفساد. وكما هو موضح في إعلان ليما الذي تبنته الأنتوساي في عام 1977 فقد اتفقت الأجهزة على وجوب استقلاليتها وأن يكون لها تفويضات كافية تساهم بصورة فعالة في الحرب ضد الاحتيال والفساد.

كما اتفقت أجهزة الرقابة العليا كذلك على القيام بالأعمال التالية إذا ما أمكن ذلك[1]:

1- السعي لإيجاد مستوى دقيق لاستقلالية واتساع الأفق المالية والتشغيلية للتغطية الرقابية.

2- إتخاذ دور أكثر فعالية في تقييم دقة وفعالية نظم الرقابة المالية والرقابة الداخلية والمتابعة الشديدة لتوصيات الأجهزة الرقابية.

3 -تركيز الاستراتيجية الرقابية بشكل أكبر على الجوانب والعمليات التي تميل إلى الاحتيال والفساد عن طريق وضع مؤشرات فعالة وعالية الخطورة للاحتيال.

4- إنشاء وسائل فعالة للنشر العام لتقارير التدقيق والمعلومات المتصلة بذلك بالإضافة إلى تأسيس علاقة جيدة مع وسائل الأعلام.

5- إعداد تقارير رقابية مفهومة للعامة.

6- الأخذ في الاعتبار التعاون والتبادل الملائم للمعلومات مع الجهات الوطنية والدولية الأخرى التي تحارب الفساد.

(1) اجتماع الأنكوساي السادس عشر الذي عقد في الأوروغواي في عام 1998، اشار اليه دليل الأسوساي الرقابي حول الاحتيال والفساد، صادر عن المنظمة الآسيوية لهيئات الرقابة العليا (الأسوساي)،2002 The Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI).

7- تكثيف عملية تبادل الخبرات حول الاحتيال والفساد مع أجهزة الرقابة العليا الأخرى.

8- تشجيع عملية تأسيس إجراءات إدارية خاصة بالموظفين بالنسبة للخدمات العامة التي تختار وتحتفظ وتشجع الموظفين النزهاء والأكفاء.

9- تشجيع إنشاء دليل إرشادي حول الإفصاحات المالية ومراقبة عملية التطبيق كجزء من العملية الرقابية المستمرة.

10- إستخدام "قواعد السلوك المهني" الصادرة عن الأنتوساى لتعزيز معايير سلوكية أعلى وإنشاء قواعد للسلوك المهني للخدمات العامة.

11 -الأخذ في الإعتبار إنشاء وسائل عامة جيدة لإستقبال ومعالجة المعلومات المتلقاة من العامة حول الإنحرافات التي تمت ملاحظتها.

12-متابعة العمل فيما يتعلق بالاحتيال والفساد من خلال لجان الأنتوساى ومجموعات العمل الموجودة، على سبيل المثال "ستأخذ لجنة المعايير الرقابية في الإعتبار هذه الموضوعات كجزء من عملية تطوير الدليل التنفيذي والذي يعد جزء من إطار عمل أوسع للمعايير."

ووضعت المنظمة من ضمن اولوياتها مكافحة الفساد الاداري وكان مؤتمر الإنكوساي الذي عقد في مدينة جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا عام 2010، إحدى اللحظات المهمة في تاريخ منظمة الإنتوساي. حيث اكد مجتمع الإنتوساي على أن وجوده وقيامه هو من أجل تحقيق نتائج ملموسة في حياة المواطنين ولحشد الاستراتجيات والآليات والموارد من أجل تحقيق هذا الهدف([1]).

وجاء ضمن الخطة الاستراتيجية للانتوساي للسنوات (2011- 2016) وفي المادة (1) ودعما للأهداف الاستراتيجية الأربعة التي تقوم الإنتوساي بتنظيمها، حددت المنظمة من أولويات استراتيجيتها **(دعم مكافحة الفساد)** ليتم

([1]) المُؤتمر الدّولي للأجهزة العليا للرّقابة الماليّة (الانكوساي) – الدورة العشرين – 2010 ،مركز ساندتون للمؤتمرات ،جوهانسبرغ – جنوب أفريقيا ،22-27 نوفمبر 2010 ، منشور على الموقع الالكتروني الخاص بمنظمة الانتوساي www.intosaI.com

تركيز العمل عليها في السنوات المقبلة. (في ظل تطلع المواطنين في العالم والأجهزة التشريعية والأوساط الإعلامية والأعضاء والمجتمع الدولي إلى مساعدة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لضمان الاستخدام المناسب للمال العام والممتلكات، فإن الخطة الاستراتيجية الواردة أدناه تعتبر خطة هامة جداً لقيام الإنتوساي والأجهزة الأعضاء بمكافحة الفساد والمساعدة في تعزيز الشفافية والمساءلة والحوكمة الرشيدة) [1].

وفي المادة (14) من الاتفاقية اكد على ان (الفساد هو مشكلة متفشية وعالمية تهدد المال العام والنظام العام والازدهار الاجتماعي، ويعرض الأمن الاجتماعي للخطر ويحول دون الحد من الفقر. لذلك فإن على الإنتوساي أن تكون مثالا يحتذى به في مكافحة الفساد وهي تضطلع بمسؤولياتها لضمان الشفافية ومنع الفساد من خلال تنفيذ العديد من الأنشطة والتدابير).

وفي المادة (15) ركز على ان الرقابة المالية كما تمارسها الأجهزة الرقابية تخلق الشفافية وتظهر المخاطر وترسي أنظمة رقابة داخلية قوية وفعالة لتساهم بشكل خاص في منع الفساد تماشيا مع روح اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتتطلب محاربة الفساد ومكافحته تعاونا وثيقا بين الإنتوساي، بما فيها مجموعات العمل الإقليمية والأجهزة الرقابية التابعة لها، والمنظمات الدولية والمجتمع المدني، ضمن شبكة لمكافحة الفساد والأنشطة الشبيهة، وبشرط أن يحترم هذا التعاون بشكل كامل استقلالية الإنتوساي والأجهزة الرقابية الأعضاء وموضوعية العمل الرقابي فضلا عن مهام الأجهزة الرقابية الوطنية ونطاقها والإطار القانوني الخاص بكل جهاز [2].

(1) اجتماع الأنكوساي السادس عشر الذي عقد في الأوروغواي في عام 1998، ، مصدر سابق.

(2) اجتماع الأنكوساي السادس عشر الذي عقد في الأوروغواي في عام 1998، مصدر سابق.

الخاتمة:

الاستنتاجات:

1- لم تعد ظاهرة الفساد شأنا داخليا بل أصبحت محل اهتمام دولي ولذلك لاقت هذه الظاهرة اهتمام المجتمع الدولي والمنظمات الدولية.

2- منظمة الانتوساي هي المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية وتضم في عضويتها أجهزة الرقابة العليا في الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تعمل وفق اهداف ورؤية تسعى لتحقيقها.

3- من اعمال المنظمة قيامها باصدار المعايير الدولية للاجزة الرقابية ، وكذلك التنسيق بين الاجهزة الرقابية في مجال اعمالها.

4- في اجتماع الأنكوساي السادس عشر الذي عقد في أوروغواي في عام 1998 تمت مناقشة "دور الأجهزة الرقابية في منع وتقصي الاحتيال والفساد" كأحد الموضوعات الأساسية ، مما يشير إلى وعي وإدراك الأنتوساي للمشكلة .

5- جاء ضمن الخطة الاستراتيجية للانتوساي للسنوات (2011- 2016) وفي المادة (1) ودعما للأهداف الاستراتيجية لمنظمة الإنتوساي ، حددت المنظمة من أولويات استراتيجيتها (دعم مكافحة الفساد).

6- هناك تشريعات داخلية تنظم المؤسسات التي تهتم بالحد من ظاهرة الفساد، ولكن هذه التشريعات تحتاج الى تطوير لمواكبة المعايير الدولية.

التوصيات:

1- ضرورة تطبيق المعايير الدولية التي جاءت المنظمة بها المنظمة الدولية للانتوساي وتحويلها الى تشريعات في القوانين الداخلية، لما لها من اعطاء الاستقلالية للاجهزة الرقابية وبالتالي الحد من الفساد الاداري.

2- حث الجهود بين الاجهزة المعنية بمكافحة الفساد من اجل تكامل اعمالهاوالقضاء على الثغرات التي تؤدي الى الفساد.

وفي النهاية نرجو أن نكون قد وفقنا في عرض موضوع البحث عرضاً علمياً وقانونياً يفي بالدراسة التي أُعدت له.

والله ولي التوفيق...

المصادر

المصادر باللغة العربية

القران الكريم

أ_ الكتب العربية

1. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، بغداد ، 2008.
2. د. كريمة علي الجوهر ، الرقابة المالية ،بغداد ،1999.
3. فهمي محمود شكري ,(الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية), ط (2) , دار المجدلاوي للنشر والتوزيع , عمان ,1985 .
4. د. محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، الجزء الأول – الجماعة الدولية ، ط5 لسنة 1989 ، ص266 .
5. د. عبد الله علي عبو سلطان ،المنظمات الدولية ، ط1 ،مطبعة جامعة دهوك، 2010 .

ب- الرسائل والاطاريح

1.عمر غانم حامد ، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة الموصل ، 2010.

ج- الابحاث والتقارير والتوصيات

1. د. محمد يونس الصائغ ، مجموعة محاضرات القاها على طلبة الماجستير ، الكورس 2، 2013 .

2- إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية ، ترجمة وتعليق د. طارق الساطي، مستشار ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة ،منشور في مجلة الرقابة المالية الصادرة عن المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

3. توصيات المؤتمر الدولي التاسع للأجهزة العليا للرقابة (INTOSAI) والذي تم فيه إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية 1977.,

4. توصيات المؤتمر الدولي السادس عشر للأجهزة العليا للرقابة المالية(INTOSAI) المنعقد في الاورغواي 1998 الموضوع الأول . اشار اليه دليل الأسوساي الرقابي حول الاحتيال والفساد، صادر عن المنظمة الآسيوية لهيئات الرقابة العليا (الأسوساي)،2002 The Asian Organization of Supreme Audit Institutions .(ASOSAI)

5- نظام سياسة الأنتوساي للمعلومات والاتصال " تبادل المعلومات تفيد الجميع "، تقرير ختامي, 2006. منشورات معممة على منتسبي ديوان الرقابة المالية، بلا عدد /2007

6- دليل الأسوساي الرقابي حول الاحتيال والفساد، صادر عن المنظمة الآسيوية لهيئات الرقابة العليا (الأسوساي)،2002 منشور على موقع المنظمة www.intosaI.com

7- المُؤتمر الدّولي للأجهزة العليا للرّقابة الماليّة (الانكوساي) – الدورة العشرين – 2010 ،مركز ساندتون للمؤتمرات ،جوهانسبرغ – جنوب أفريقيا ،22-27 نوفمبر 2010 ، منشور على الموقع الالكتروني الخاص بمنظمة الانتوساي www.intosaI.com .

د- الدساتير والقوانين والتعليمات

1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 .

2- دليل ديوان الرقابة المالية العراقي حول المنظمات الدولية والاقليمية والعربية المعنية بالرقابة، معمم الى منتسبي الديوان في 2112/7/16.

هـ- المواقع الالكترونية:

1- الموقع الرسمي لهيئة النزاهة http://www.nazaha.iq

2- الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية http://www.bsairaq.net

3- الموقع الرسمي للبنك الدولي http://www.world Bang.org

4- الموقع الرسمي لمنظمة الشفافية العالمية http://www.tran sparency.org

5- الموقع الالكتروني الخاص بمنظمة الانتوساي www.intosaI.com

6- الموقع الالكتروني لمنظمة الاربوساي http://www.arabosai.org:

7- الموقع الرسمي للامم المتحدة : http://www.un.org/ar/events/anticorruptionday/

المستخلص:

تمثل الإنتوساي الصوت المشترك لجميع الأجهزة الرقابية الأعضاء بمنظمة الإنتوساي وذلك في مجال الرقابة المالية العامة. كما تعمل على تمتين العلاقات في مجال مسؤولية إدارة الحسابات وتوجيهها وتمتينها أيضا مع المنظمات الخارجية.وأصبح موضوع الاحتيال والفساد يجذب اهتمام الدول في مختلف أنحاء العالم بشكل متزايد. ويخضع الدور الرقابي في توجيه هذا الاهتمام إلى رقابة صارمة. وهناك توقع متزايد بأن تقوم الأجهزة بدور فعال في عملية تعزيز الثقافة التي تقدر المسئولية والمساءلة من خلال ممارستها للسلطة.والانتوساي تاسست عام 1953 وانظم العراق الى عضويتها منذ انشاءها مركزها العاصمة النمساوية فيينا وتضم في عضويتها أجهزة الرقابة العليا في الدول الأعضاء المشاركة في الأمم المتحدة ورؤية المنظمة في ان تعمل على دعم الحكم الجيد وذلك بتمكين الأجهزة الرقابية على مساعدة الحكومات الخاصة بها وعلى تحسين الأداء وتعزيز الشفافية وتأمين المساءلة والحفاظ على المصداقية ومقاومة الفساد وتعزيز ثقة العموم والتشجيع على تقبل واستعمال الموارد العمومية بفعالية وكفاءة لصالح شعوبها.

Abstract:

INTOSAI represent the common voice of all member SAIs INTOSAI organization and in the field of public financial control. It also works to strengthen relations in the area of responsibility for account management, direct and also cementing Alforeigh.oosubh organizations with the subject of fraud and corruption attracts the attention of nations around the world are increasingly. And is subject to the supervisory role in directing the attention to strict control. There is a growing expectation that the devices active role in the process of promoting a culture that appreciates the responsibility and accountability through the exercise of Sulth .walantosaa was founded in 1953 and teamed Iraq to its membership since its inception position the Austrian capital Vienna and its membership includes senior oversight bodies in the Member States participating in the United Nations and the Organization's vision that works to support good governance by enabling regulators to help their own governments and to improve performance and enhance transparency and ensure accountability and maintain the credibility and resist corruption and promoting general confidence and encouragement to accept and use of the effectiveness and efficiency of public resources for the benefit of their people.