التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام في العراق

م.د. بلال أمجد محمد الصائغ
كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة الموصل
belal_amjad@uomosul.edu.iq

المستخلص:

يهدف البحث إلى بيان ماهية التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام فضلاً عن واقع الخطط الاستراتيجية والتدقيق الاستراتيجي في العراق وتهيئة الأرضية المناسبة لتطبيقه. ويفترض البحث أن هناك قصور في مستوى اعتماد وتطبيق التدقيق الاستراتيجي في العراق رغم الحاجة إلى اعتماده بشكل كبير. ورغم اعتماد العراق الخطط الوطنية للتنمية إلا أننا لاحظنا وجود العديد من الأمور وأشرنا العديد من الملاحظات التي برأي الباحث يتوجب على المسؤولين عن وضع واعتماد هذه الخطط بضرورة إجراء إصلاحات عليها. وبالتزامن مع اعتماد التخطيط الاستراتيجي في البلد، لاحظنا استجابة ديوان الرقابة المالية لهذا التطور في إدارة الدولة بالتوجه إلى إدخال التدقيق الاستراتيجي ضمن أعماله. إن أفاق ومجالات التدقيق الاستراتيجي في العراق هو أن تقوم الجهات المعنية بإنشاء نظام متكامل من التخطيط الاستراتيجي لتنمية البلاد، وتوحيد أفاق التخطيط والمؤشرات المستهدفة لبرامج التنمية الاستراتيجية الوطنية والقطاعية والإقليمية الأمر الذي سيسمح بتطبيق التدقيق الاستراتيجي إلى جانب التدقيق المالي التقليدي وتدقيق الأداء والذي يقوم به ديوان الرقابة المالية، وبذلك يقوم بتغطية كامل دورة استخدام أموال الموازنة من التخطيط إلى الوصول إلى النتائج النهائية.

الكلمات المفتاحية: التدقيق الاستراتيجي، الخطة الوطنية للتنمية، القطاع العام.

Strategic Audit in the Public Sector in Iraq

Dr.: Bilal Amjad Mohammad Alsaegh
Faculty of Management & Economics/University of Mosul

Abstract:

The aim of the research is to define the nature of strategic auditing in the public sector as well as the reality of strategic plans and strategic audit in Iraq and to create the appropriate ground for its implementation. The research assumes that the level of adoption and application of strategic audit in Iraq is deficient, despite the need to adopt it significantly. Despite the adoption of Iraq's national development plans, but we noted the existence of many things and we have many of the observations in the opinion of the researcher must adopt those plans to the need for reforms. In conjunction with the adoption of strategic planning in the country, we have noted the response of the Federal Board of Supreme Audit to this development in the State Administration to introduce strategic auditing into its work. The prospects and areas of strategic audit in Iraq is that the concerned parties to establish an integrated system of strategic planning for the development of the country, and to unify the horizons of planning and indicators

targeted to the national, sectoral and regional strategic development programs will allow the implementation of strategic audit along with the traditional financial audit and performance audit carried out by Federal Board of Supreme Audit. Thereby covering the whole cycle of using budget funds from planning to reaching final results.
Key words: Strategic Audit, National Development Plan, Public sector.

المقدمة

لقد أظهرت تجارب البلدان المتقدمة أن نجاح هذه الدول اقتصاديا واجتماعيا لا يعتمد بشكل أساسي على مقدار الأموال المخصصة في الموازنة بقدر ما يعتمد على الإدارة الكفؤة والفعالة للموارد الوطنية من الأصول والأراضي والثروات الطبيعية ورأس المال الفكري وغيرها من الموارد الأخرى. وتأتي هنا أهمية التدقيق الاستراتيجي إذ يسمح بتقييم مدى توافر الموارد وجدوى الخطط المعدة وجعل العمليات قابلة للمراقبة إي يمكن السيطرة عليها وإدارتها.

وسيؤدي بناء نظام للتدقيق الاستراتيجي للخطط والبرامج الحكومية في العراق إلى زيادة فاعلية الإدارة العامة والى المزيد من المواءمة بين آليات تنفيذ برامج الدولة مع آليات التخطيط الاستراتيجي.

ولغرض تغطية موضوع البحث فقد تم تقسيمه على ثلاثة محاور وكالاتي:

المحور الأول: ماهية التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام.

المحور الثاني: الحاجة إلى التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام في العراق.

المحور الثالث: ممارسة التدقيق الاستراتيجي لتفعيل خطة التنمية الوطنية.

منهجية البحث:

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤل الأتي وهو هل أن الخطط الإستراتيجية في العراق مثالية بحيث لا يوجد حاجة إلى مراجعتها وإخضاعها لعمليات التدقيق الاستراتيجي.

أهمية البحث: تنبع أهمية البحث من أهمية تسليط الضوء على التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام بصورة عامة وفي العراق بشكل خاص والعمل على إيجاد أرضية مناسبة لممارسة هذا النوع من التدقيق في العراق.

هدف البحث: يهدف البحث إلى بيان ماهية التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام فضلاً عن واقع الخطط الاستراتيجية والتدقيق الاستراتيجي في العراق وتهيئة الأرضية المناسبة لتطبيقه.

فرضية البحث: يفترض البحث أن هناك قصور في مستوى اعتماد وتطبيق التدقيق الاستراتيجي في العراق رغم الحاجة إلى اعتماده بشكل كبير.

منهج البحث: سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي في هذا البحث. إذ سيتم تغطية المحور الأول والثاني بما توفر للباحث من كتب وأبحاث ووثائق رسمية في هذا المجال. أما الجانب التحليلي فقد كرس له المحور الثالث، إذ تم دراسة وتحليل الخطة الوطنية للتنمية ٢٠١٨-٢٠٢٢ فضلاً عن الخطة السابقة وطريقة تقييمها.

المحور الأول

ماهية التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام

تحديث قطاع الإدارة الحكومية تسبب في الحاجة إلى تطوير نظام الرقابة المالية، إذ لم يقتصر الأمر على التدقيق التقليدي (صرف الموارد المالية بشكل صحيح ومشروع) بل تم اعتماد فعالية وكفاءة الاستخدام الاقتصادي ضمن أنشطة الأجهزة العليا للرقابة المالية.

وهكذا الرقابة العليا باعتبارها مظهر من مظاهر سلطة الدولة يجب أن تتغير مع تغير مبادئ إدارة الدولة. فتعزيز منهجية الانتقال إلى ميزانية البرامج وتطبيق الاستراتيجيات الموجة نحو سياسات الحكومة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها جعل من الضروري قيام جهات معينة في الدولة بمراقبة تنفيذ أنشطة البرامج والاستراتيجيات كي يتم وضع التصحيحات الضرورية في الوقت المناسب وتحليل النتائج للمساعدة بعمليات التخطيط للإستراتيجيات اللاحقة.

اليوم الرقابة المالية العليا وفي مرحلة التخطيط الاستراتيجي للدولة يجب أن تصبح أداة لتصحيح المؤشرات المستهدفة وتقييم موثوقية احتسابها. هذه الإجراءات ضرورية لأنه وفقا لمرحلة التخطيط يتم اعتماد الموارد اللازمة للخطط والبرامج الحكومية وبالتالي في تخصيص الأموال في الموازنات العامة للدولة. إذ انه إذا ما تم احتساب المؤشرات بشكل غير صحيح سيؤدي هذا إلى حدوث أخطاء من الصعب جدا علاجها وبالتالي تكون نتائج كارثية على مستوى البلد بشكل عام.

في كثير من الأحيان في الأدبيات الاقتصادية فان التدقيق ألاستراتيجي هو تقييم منهجي للحالة الراهنة للوضع الاستراتيجي لاقتصاد الدولة أو الشركة. انه تحليل لجوانب الحكومة أو المحافظة أو المنظمة للفترة السابقة والحالية والمستقبلية. (Baeva & Ryazanova, 2016: 156)

فالتدقيق الاستراتيجي ضمن الرقابة المالية العليا هو منهجية جديدة لتقييم أفاق التطور للدولة، يطبق بهدف اتخاذ قرار مثالي لاستخدام موارد الدولة. هذا النوع من التدقيق يسمح لأجهزة الرقابة المالية العليا ببيان رأييها حول فاعلية انجاز الأهداف المعتمدة. (Lazareva, 2016: 1)

وقد عرف التدقيق الاستراتيجي بأنه تحديد إمكانية تنفيذ أهداف سياسة الدولة في الوقت المناسب. (Perepechkina, 2015: 78) كما وعرف على أنه تقييم مستقل لآفاق التطور ينفذ على أساس توقعات المعلومات لعكس رأي المدقق حول إمكانية تحقيق هذه الأهداف. (Baeva & Ryazanova, 2016: 159)

مما سبق يرى الباحث امكانة تعريف التدقيق الاستراتيجي بانه فحص الخطط الاستراتيجية للدولة من حيث جدواها وتطابقها مع السياسات العامة للبلد ومدى توافر الموارد الكافية لتنفيذها، وكذلك رصد النتائج للتاكد من مدى مطابقتها لأهداف الخطط الاستراتيجية المعتمدة واعداد تقرير بذلك يتضمن التوصية بالإصلاحات الضرورية إذا ما كان هناك اي خلل في الخطة او انحراف في التطبيق.

إن التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام هو نوع جديد من الرقابة من خلاله يمكن الحصول على تقييم موضوعي لجميع موارد الدولة سواء المالية أو المادية أو الفكرية وغيرها من الموارد اللازمة لاتخاذ قرارات مثلى بشأن استخدامها، وأيضا تحديد مدى فعالية إدارة الموارد العامة في تنفيذ إستراتيجية التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلد. وتكون أهم وظائفه وقائية (استباقية) وتنبؤية وتقييمية وتنظيمية. وفي القطاع العام يمكن تمييز المهام المحددة للتدقيق الاستراتيجي بما يأتي: (Baeva & Ryazanova, 2016: 158)

١. تقييم الإمكانات الاقتصادية وما يملكه البلد من أصول وموارد وطنية من حيث القدرة على توليد الإيرادات على مدى فترة طويلة الأجل.
٢. اعتماد نظام لتبني مؤشرات التنمية ومصادر النمو الاقتصادية.
٣. ضمان رقابة ورصد المبرر الاقتصادي للإنفاق ومشروعيته القانونية، والاستخدام المستهدف والفعال لتدفقات الموازنة (كفاءة الإنفاق في الموازنة).
٤. تحليل التنسيق المتبادل بين أنظمة التخطيط الاستراتيجي الاتحادي والإقليمي.
٥. تقييم ديناميكية ومستوى تحقيق المؤشرات الرئيسة والمؤشرات المستهدفة للبرامج الاستراتيجية.

ويرى الباحث ان مهمة تدقيق فاعلية إنفاق استخدام تدفقات الموازنة (كفاءة الانفاق في الموازنة) قد يكون أقرب لمهام تدقيق الأداء منه من مهام التدقيق الاستراتيجي.

ولقد تم تصميم التدقيق الاستراتيجي في نظام الإدارة الاقتصادية للبلاد لتنفيذ مهام التحقق من دقة وصحة المؤشرات المخطط لها ووضع التوصيات المناسبة لتعديلها. ونتيجة عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية (ديوان الرقابة المالية) هو تقديم تقرير نهائي عن موثوقية وجدوى الخطط والتعديلات المحتملة عن الأنشطة المستقبلية.

إن نطاق عمل التدقيق الاستراتيجي هي الخطط الاستراتيجية والبرامج والموازنات من المراحل الأولية لاعتمادها، والرقابة الحالية واللاحقة على تنفيذها. والتدقيق الاستراتيجي عليه أن يأخذ بنظر الاعتبار تسلسل هرمية واتساق الأهداف الاستراتيجية والتشغيلية والتكتيكية. وفي المرحلة الأولى منه يتم فحص توافر الموارد والتأثير على البنية التحتية والبيئية للمشاريع الكبيرة وطويلة الأجل والتي تستهلك موارد كثيرة بما في ذلك المشاريع القائمة على الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص (القطاع المختلط)، ويجب أن تكون وثائق التخطيط الاستراتيجي الاتحادية مترابطة مع وثائق التخطيط الإقليمي لموضوعات الدولة، والتي تمثل بدورها إحدى أدوات التطوير المتكامل للبلد لتنفيذ استراتيجيات وبرامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية للأقاليم والدولة بشكل عام، إذ ينبغي تنسيق وترابط الاستراتيجيات الاتحادية والإقليمية والقطاعية، ويتم تشكيل (رسم) الاستراتيجيات الوطنية من قبل القيادة العليا للبلاد، أما تقييم التقدم المحرز ونتائج تنفيذ الخطط الاستراتيجية وفحص توفر الموارد يتم من قبل الحكومة وجهاز الرقابة المالية العليا في البلاد.(Albertovna, 2013: 195)

إن إدخال (اعتماد) التدقيق الاستراتيجي ضمن أنشطة ديوان الرقابة المالية يتطلب الانتقال من التخطيط السنوي للمشاريع إلى تدقيق المشاريع على مدة (٣-٥) سنوات، بما في ذلك تقييم الجدوى من تلك المشاريع والنتائج المحققة وعواقبها.والتدقيق الاستراتيجي يحتاج الى ضرورة اعتماد نظام جديد من المؤشرات والحلول التنظيمية والمنهجية مما يؤثر على مرحلة التخطيط والتنفيذ وتدقيق الحسابات للنتائج النهائية. (Albertovna, 2013: 196)

ويمكن عرض عناصر نظام التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام بشكل مختصر وفق الجدول الآتي:

الجدول (١) عناصر نظام التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام

العنصر	البيان
النطاق	الأمن القومي، والتوجه الاستراتيجي لسياسات الحكومية، ونتائج البرامج الحكومية، وأنشطة الوحدات المسؤولة عن تنفيذها.
المواضيع	الموقف الاستراتيجي لمتلقي أموال الموازنة وبيئة عملها، وخيارات تحقيق الأهداف الاستراتيجية وتوفر الأموال الكافية.
الهدف الأساسي	تقييم شامل (متكامل): - نظام التخطيط الاستراتيجي للتنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة. - القدرة على تحقيق الأهداف الاستراتيجية وأولويات السياسة العامة ضمن إطار زمني محدد، مع مراعاة تقييم فرص الموارد، فضلا عن المخاطر القائمة والعواقب المتوقعة.
المهام	- تقييم جودة استراتيجيات الدولة وموضوعاتها. - تحليل التنسيق المتبادل بين نظم التخطيط الاستراتيجي والإقليمي. - تقييم مستوى تحقيق المؤشرات الرئيسة والمؤشرات المستهدفة للبرامج الاستراتيجية. - تقييم مطابقة استخدام الأموال العامة للأهداف الاستراتيجية المعتمدة لتطوير الدولة وموضوعاتها على المدى المتوسط والبعيد. - تقييم اتساق الأهداف الاستراتيجية والمتوسطة والتكتيكية.
مراحل التدقيق	- تقييم صحة الخطط والبرامج الاستراتيجية وجدوى تنفيذها. - تقييم فاعلية تخصيص الأموال العامة واستخدامها فيما يتعلق بإمكانية تحقيق الأهداف الاستراتيجية في الوقت المناسب وأولويات السياسة العامة. - الحصول على أدلة عن مستوى تحقيق المؤشرات الرئيسة والمؤشرات المستهدفة وإعداد استنتاجات شاملة تستند على هذه الأدلة.
طرق التدقيق	- دراسة أفاق وتوافر الموارد للمشروعات المخططة. - التحليل الاستراتيجي (تحليل SWOT) للتنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة وموضوعاتها. - طريقة سيناريوهات التنبؤ بمسارات تحقيق الأهداف الاستراتيجية.
محتويات التقرير	تقييم درجة وديناميكية تحقيق الأهداف الاستراتيجية للبرامج الحكومية.
طبيعة الاستنتاجات والتوصيات	تعديل البرامج الحكومية والأهداف الاستراتيجية من اجل زيادة كفاءة استخدام الموارد في سياق الأولويات الاستراتيجية الوطنية.

المصدر: من إعداد الباحث اعتماداً على:

Albertovna Angelina Irina, Strategic audit in the system of state financial control, Journal: Theory and practice of social development, No. 3, 2013.

المحور الثاني

الحاجة إلى التدقيق الاستراتيجي في القطاع العام في العراق

في الوقت الحالي يعتبر التدقيق الاستراتيجي وظيفة رئيسة لأجهزة الرقابة المالية في البلدان ذات الاقتصاديات الكبيرة (مجموعة العشرين). (BULETOVA, 2017: 201)

إن التدقيق الاستراتيجي للدولة هو من جهة يعتبر نوع خاص من الرقابة يهدف إلى تحديد علاقة الموارد المالية المنفقة في تحقيق الأهداف الاستراتيجية المعتمدة في برامج الحكومة، ومن جهة أخرى يعتبر أداة تسمح بتقييم وضبط القرارات الاستراتيجية المتخذة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد.

وتهدف الإدارة الإستراتيجية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلد إلى تهيئة الظروف المناسبة للتنمية على المدى الطويل، والبحث عن فرص جديدة وتوقع حالات الأزمات على أساس تحليل الحالة والتنبؤ والقيام بالتعديلات في الوقت المناسب للخطط والبرامج الاستراتيجية.

وتقوم الحكومة الاتحادية في بغداد ممثلة بوزارة التخطيط بنشاط التخطيط الاستراتيجي، وقد جاءت الخطة ألخمسيه للتنمية الوطنية (٢٠١٨-٢٠٢٢) بشكل مفصل للتنمية المطلوبة للبلد خلال الفترة المقبلة وبواقع ٢٦٢ صفحة، ذكر بمستهلها كلمة للسيد الوزير ذكر فيها "لقد نجم عن تعرض العراق للأزمات المتلاحقة والتحديات أن تفاقمت المشكلات وازدادت عمقاً من حيث الأثر والنتيجة، وباتت تلك الأوضاع تتسم بالضغط على الإمكان البشري، ومحدودية توظيفه وضعف نموه، فضلًا عن التدمير الكبير في البنية التحتية، ما يجعل الدعوات ملحة لبناء برامج وخطط وطنية تضع الجميع أمام خيارات مصيرية، على وفق سياسات وبرامج طويلة لتنمية الإمكانات البشرية والمادية". كما وذكر الدكتور ماهر حماد جوهان وكيل وزارة التخطيط للشؤون الفنية "انه للمرة الأولى سيتم اعتماد إعداد الموازنات السنوية بشكل متسق والأهداف السنوية لخطة التنمية الخمسية (٢٠١٨-٢٠٢٢) ذلك تنفيذا لأحكام الباب السادس من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ الذي وضع إعداد الموازنة العامة الاتحادية السنوية وتحقيق أهدافها على وفق البرامج السنوية لخطة التنمية الوطنية" وتابع "إنها فرصة لوضع السياسات الاقتصادية على مسارات صحيحة للمرة الأولى، كما توفر الخطة بأدواتها وأهدافها الوسيلة الشعبية والبرلمانية على تنفيذ غايات البلاد في الرفاهية والتنمية والاستقرار".(http://www.mop.gov.iq)

ويرى الباحث أن الخطة الوطنية للتنمية تمثل طريقة لاستخدام الموارد لتحقيق أهداف إنمائية طويلة الأجل، مع مراعاة الظروف البيئية وكذلك عوامل عدم التأكد والفرص والمخاطر وغيرها. ولضمان فاعلية تنفيذ إستراتيجية التنمية في العراق، فإنه يتوجب على ديوان الرقابة المالية الاتحادي يجب أن يضطلع بمسؤولياته كي يتناغم والتطور الحاصل في البرامج الحكومية. لذلك نلاحظ أن ديوان الرقابة المالية الاتحادي وضع استراتيجية له (٢٠١٨-٢٠٢٢) تحت مسمى "المهنية المستدامة طموحنا لتعزيز النزاهة في القطاع العام". إذ أن المفهوم الحديث للتدقيق في ديوان الرقابة المالية في العراق يهدف إلى تطوير نظام الرقابة المالية الوطني وفقاً لمتطلبات سياسة الموازنة العامة للدولة والإدارة الفعالة لمالية الحكومة ومعايير الرقابة المالية الدولية في القطاع العام. واحدة من اتجاهات تنفيذها في المنظور الحالي هو إدخال التدقيق الاستراتيجي. فمثلاً قد جاء ضمن الهدف الاستراتيجي الثالث "من أولويات الجهاز الأعلى للرقابة تقديم مساهمات قيمة لجهود المراجعة والمتابعة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وتعزيز عمليات التدقيق المالي وتقويم الأداء للأنشطة الحكومية " (https://www.fbsa.gov.iq). كذلك وللتوافق مع التوجهات العالمية للأمم المتحدة ومنظمة الأنتوساي يسعى الديوان للتركيز خلال السنوات القادمة على السير على خطى هذه التوجهات التي تنتظر من الأجهزة الرقابية تقديم مساهمات قيمة لجهود المراجعة والمتابعة الوطنية لأهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠، وقد اعتبر الديوان من أولوياته للفترة القادمة تقييم استعداد الأنظمة الوطنية للإبلاغ عن تقدم سير العمل تجاه انجاز أهداف التنمية المستدامة.

ومن ضمن الأهداف الفرعية لهذا الهدف هو تقييم الاستراتيجيات والخطط الحكومية لتنفيذ التزامات العراق في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولتحقيق هذا الهدف فقد تم توضيح الإجراءات اللازمة لذلك وهي كالاتي: (https://www.fbsa.gov.iq)

١. وضع دليل محلي لتدقيق أهداف التنمية المستدامة. إذ سيتم تشكيل فريق من دائرة الشؤون الفنية والدراسات ودوائر التدقيق لوضع مسودة الدليل فضلاً عن مجلس الرقابة المالية الاتحادي. والمؤشر الذي سيعتمد لتنفيذ الخطة هو إصدار واعتماد دليل التنمية المستدامة.
٢. تضمين الخطط السنوية محور خاص بالرقابة على القضايا المتعلقة بالتنمية المستدامة وانعكاسها في الخطة السنوية من خلال عمليات تقويم الأداء للبرامج والسياسات أو من خلال عمليات تقويم الأداء الكلي والجزئي لبعض الإدارات الخاضعة للرقابة. والجهة التي سيوكل لها هذه المهمة هي دائرة الشؤون الفنية والدراسات فضلاً عن دوائر التدقيق. ومؤشر تنفيذ ذلك هو عدد التقارير الصادرة والمتعلقة بالأهداف الرئيسة والفرعية الواردة في أجندة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ٢٠١٥-٢٠٣٠.
٣. عقد دورات تعريفية وتطويرية لِمنتسبي الديوان لتطوير قدراتهم وجعلهم أكثر وعي بمفاهيم التنمية المستدامة والأهداف التي تم تبنيها خلال مؤتمر الأمم المتحدة لعام ٢٠٣٠. ستقوم دائرة الشؤون الفنية والدراسات فضلاً عن انه سيتم تشكيل فريق مخصص لهذا الغرض. إن عدد الدورات المقامة في مجال التوعية بأهداف التنمية المستدامة والمنهجيات المستخدمة في تدقيق تلك الأهداف ستكون المقياس لتنفيذ هذا الإجراء.
٤. الاستفادة من الخبرات لدى الأجهزة الرقابية الزميلة مباشرة أو بالتعاون مع المنظمات الدولية. وستكون إدارة الديوان هي المسؤولة عن هذه المهمة. والمؤشر الخاص بمدى تنفيذ المهمة هو عدد اللقاءات والدورات والورش الخاصة بالتنمية المستدامة سواء كانت حضوريا أو عبر الانترنت.

مما سبق يتضح أن هناك حاجة ماسة لكي يتم ممارسة التدقيق الاستراتيجي من قبل جهات مختصة. وعلى الرغم من بدء ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالاستعداد للاضطلاع بهذه المهمة، إلا أن الواقع يشير إلى خلو الساحة إلى حد ألان من أي جهة تقوم بممارسة هذا النوع من التدقيق. لذلك يرى الباحث ضرورة أن تقوم وزارتي المالية والتخطيط بممارسة التدقيق الاستراتيجي (الداخلي) وعدم الاكتفاء بانتظار ديوان الرقابة المالية الاتحادي كي يتولى هذه المهمة. إذ أن اعتماد الخطة الوطنية للتنمية مع عدم ممارسة وتبني تدقيق استراتيجي في البلد، سيؤدي إلى عدم تحقيق الغايات التي وضعت من اجلها هذه الخطة.

المحور الثالث

ممارسة التدقيق الاستراتيجي لتفعيل خطة التنمية الوطنية

بعد أن تم بيان التخطيط الاستراتيجي في العراق والحاجة الماسة إلى تبني التدقيق الاستراتيجي في المحور السابق، في هذا المحور سيتم بيان أهم نقاط الضعف في الخطة الوطنية للتنمية والمقترحات والملاحظات بشأنها بعد أن تم دراسة وتحليل الخطة الوطنية للتنمية (٢٠١٨-٢٠٢٢) فضلاً عن الخطة السابقة والتي تمثل اللبنة الأساسية للتخطيط الاستراتيجي في العراق وكالاتي:

١. أحد أوجه القصور في الخطة الوطنية للتنمية باعتبارها أداة لتخطيط الموازنات طويلة الأجل هو غياب الوثائق الشاملة والتي ترتبط بالتنمية على مستوى العراق، الأمر الذي جعل إمكانية وضع توقعات للميزانية طويلة الأجل بحيث تحتوي على أرقام (مبالغ مالية) لبنود هذه الموازنة لتنفيذ

الخطة الوطنية أمراً غاية في التعقيد والصعوبة. إذ أن إمكانية قياس وتحويل العديد من معايير تنفيذ الخطط الاستراتيجية إلى نقد هو أمراً غير واقعي.

ومن اجل إزالة هذا القصور، من الضروري وضع توقعات للموازنة طويلة الأجل تتضمن من بين أمور أخرى، النفقات على تنفيذ (الخطط الاستراتيجية) الخطة الوطنية للتنمية وحسب الفترات المحددة لها، الأمر الذي سيقلل من مخاطر تخفيض الإنفاق على الخطة الوطنية للتنمية هذا من جهة والالتزام بأولويات هذه الخطة من جهة ثانية.

إن اعتماد الموازنة طويلة الأجل ومن ثم يتم في كل فترة زمنية (سنة مالية) اعتماد ما جاء في هذه الموازنة لتخصيصها بقانون الموازنة العامة للبلد لتلك السنة سيضمن السير بالاتجاه الصحيح بتطبيق الخطة.

٢. من المفترض أن تعكس الخطة الاستراتيجية والبرامج الحكومية اللاحقة أولويات السياسة العامة للحكومة، الأمر الذي لم نلحظه في الخطة الوطنية للتنمية (٢٠١٨-٢٠٢٢). كذلك إن هذه الخطط يجب أن تعكس دراسة المتغيرات الاقتصادية والبيئة الخارجية بشكل أعمق، فمثلاً نلاحظ هناك أهداف طموحة لإنعاش قطاع الزراعة، هذا الأمر يتطلب بديهياً زيادة الموارد المائية لتوفير الري لهذا القطاع، ولكن مع الأسف لا نجد حلول للمشكلات القائمة حالياً في قطاع الري والموارد المائية والتي تعاني منها اغلب محافظات الوسط والجنوب (نتيجة تقنين المياه المتدفقة للبلد من دول الجوار، تركيا وإيران) فضلاً عن عدم وجود حلول وخطط جدية من قبل وزارة الموارد المائية لتجاوز هذه الأزمة. لذلك يرى الباحث ضرورة أن تضع الحكومة القادمة أولويات لسياساتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وعلى أساسها يتم وضع الخطط الاستراتيجية والبرامج الحكومية وفق أهداف واقعية وشاملة تكون أكثر منطقية للتطبيق.

٣. مؤشرات الأداء الواردة في الخطة الوطنية للتنمية لا تسمح بتقييم حقيقي لانجاز الخطة الوطنية للتنمية في كثير من القطاعات والخطط. هذا الأمر يمكن أن يسمح للجهات المنفذة فيما بعد بان تختار مؤشرات حول أدائها فيما تم انجازه فعلاً والذي قد لا يعكس حقيقة الانجاز الفعلي لديها.

ويرى الباحث أن أكثر أوجه القصور التي تعتلي مؤشرات الخطة الوطنية للتنمية هي:

أ. بعض الخطط القطاعية تخلو أساساً من وجود مؤشرات أداء كما هو الحال مثلاً في خطط النشاط البحري، إذ لا يوجد أي مؤشرات لتحقيق تلك الأهداف.

ب. بعض الأهداف يعطى لها مؤشر بقيمة واحدة دون تغيير طيلة سنوات الخطة الوطنية للتنمية، فمثلاً هدف رفع طاقة الموانئ الحالية وممراتها الملاحية لتصبح ٢٣ مليون طن سنوياً.

ج. الكثير من المؤشرات لا تعكس انسيابية تحقيق الأهداف بمعنى انه يعطى رقم واحد مستهدف بنهاية الخطة الاستراتيجية، تم ذلك مثلاً في أهداف قطاع الزراعة والموارد المائية إذ تم إعطاء ثلاث قيم للمؤشرات وهي قيمة تاريخية لسنة ٢٠١٥ وحالية لسنة ٢٠١٨ ومستهدفة لسنة ٢٠٢٢. يرى الباحث أن هذا الأمر يمثل خطأ جسيم ممكن أن تقع فيه الجهات المنفذة بسبب عدم تقييم نسب انجازها وفقا للمؤشرات التي توضع سلفا لها، فمثلاً كان في خطة وزارة الكهرباء في الحكومة السابقة إنتاج مايكفي بل ويزيد عن حاجة البلد حتى نهاية ٢٠١٣، ولكن الذي حدث انه إلى حد هذا اليوم إنتاج الطاقة الكهربائية في العراق لا يسد حاجة البلد منه.

د. بعض المؤشرات لا تمثل بدقة تحقيق الأهداف المخططة وهي مقتصرة في الغالب على مؤشر واحد فقط، مثلاً في الصناعات التحويلية والإستخراجية (عدا النفط) وضمن الهدف الأخير وهو "تنشيط

عمليات المسح الجيولوجي من أجل وضع خارطة متكاملة للموارد المعدنية للبلد من أجل تحويلها إلى فرص استثمارية" نجد أن مقدار الاحتياطيات والنسب المستغلة منها غير كافية وان كانت مهمة لقياس النتيجة، ولكن ممكن يضاف إلى المؤشرات مقدار الصرف على المراكز البحثية في هذا المجال أو زيادة عدد الخبراء في نفس المجال.

هـ. وأخيرا نجد أن هناك مؤشرات ولكن بدون قيم مستهدفة وكما هو الحال في الصناعات التحويلية والاستخراجية (عدا النفط) وضمن مؤشرات الخطط من ٢-٧ فيها.

٤. لم يتم تحديد مقدار الأموال اللازمة لتنفيذ الخطط الحكومية، إذ أن اغلب الخطط تخلو من مراحل لتنفيذ الخطط ومقدار الأموال المخصصة لكل مرحلة وإنما تتضمن وصف للأهداف وطرق تحقيق هذه الأهداف مع وضع بعض المؤشرات الفنية الخاصة بمقدار الأداء.

٥. يفضل مع وضع الخطة الوطنية للتنمية التحول بنظام إعداد الموازنات إلى نظام موازنات البرامج، وان تكون هذه الموازنات متوائمة مع موازنة تنمية الأقاليم. وهذا ما تم ذكره في الهدف الرابع " تحسين الإدارة المالية العامة " ضمن أهداف السياسة المالية، إذ ذكر من وسائل تحقيق هذا الهدف هو التحول نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء بصورة تدريجية مايعطي مجالاً أفضل للمتابعة ولتقييم مدى كفاءة الإنفاق العام.

ويرى الباحث أهمية موازنة البرامج في أنها يجب أن تجيب عن سؤال مهم وهو على ماذا ولماذا تنفق مصادر الموازنة، وما هي الأمور المستهدفة من توزيع هذه المصادر. إذ تتنوع الفوائد في التوجهات الاستراتيجية والبرامج التكتيكية. وموازنة البرامج ستساعد بدون أدنى شك في تطور التنمية الاقتصادية المستدامة للبلد.

٦. في الخطط الواردة في الخطة الوطنية للتنمية (٢٠١٨-٢٠٢٢) لم يحدد من سيقوم بتنفيذ هذه الخطط، بل حتى لم يتم تحديد في اي المناطق والمحافظات سيتم تنفيذ اغلب الخطط القطاعية، لذلك يرى الباحث ضرورة تحديد الجهات التي ستقوم بعملية التنفيذ فضلاً عن ضرورة منحهم الصلاحيات الكافية للقيام بالمهمة الموكلة إليهم. وهنا يرى من الضروري معالجة هذا الأمر في الملاحق التي سيتم إصدارها لاحقا وفق الملحق "الخطة التنفيذية للمشاريع الاستثمارية (٢٠١٨-٢٠١٩).

٧. إن عدم تحديد المبالغ المالية للجهات الموكل إليها تنفيذ هذه الخطط يجعل من تنفيذ هذه الخطط ورصد عملية التنفيذ أمراً غير ممكن، الأمر الذي سيصعب من ممارسة التدقيق الاستراتيجي ومتابعة هل أن هذه الجهات تقوم بصرف الأموال وفق ماهو ضروري لتنفيذ الخطط.

٨. اغلب الخطط الواردة في الخطة الوطنية للتنمية تخلو من نظام للتقارير أو منهجية لتقييم الأداء فيها.

في التقارير الإحصائية والمستخدمة لتقييم أداء الخطط الاستراتيجية يتم من قبل المسؤولين عن تنفيذ هذه الخطط، بالتالي يعتبر هذا التقييم ذاتي وقد يكون في بعض الأحيان غير موضوعي مما يجعل تقييم فاعلية أداء الخطط بشكل كامل غير دقيق.

التقرير الموحد عن فاعلية انجاز الخطة الوطنية للتنمية يتم من قبل وزارة التخطيط والذي يكون على أساس البيانات المقدمة من قبل المنفذين أنفسهم. هذا التقييم لأنشطة المنفذين فيما يتعلق بتنفيذ الخطط الاستراتيجية يتم وفق رأي ووجهة نظر وزارة التخطيط العراقية، مع ذلك لا يوجد منهجية موحدة لإجراء هذا التقييم من قبل الوزارة.

في الوقت الحالي لا يوجد تقييم لإنجاز الخطط الاستراتيجية بشكل سنوي، إذ أن هذا الأمر ضروري جداً كي يتم تصحيح الأخطاء في التخطيط أو الانحرافات في التنفيذ. لذلك يرى الباحث ضرورة تبني منهاج لتقييم انجاز الخطط وبتقارير ذي صيغة موحدة فضلاً عن ضرورة إسناده إلى جهات مختصة ومستقلة عن الجهة أو الأشخاص المسؤولين عن التنفيذ بحيث تقوم هذه الجهات بإعداد تقارير فصلية وسنوية عن مستوى الانجاز وفاعلية الأداء يسترشد بها من قبل وزارة التخطيط في تصحيح الخطط الاستراتيجية الحالية وعند إعداد الخطط الاستراتيجية اللاحقة. وهنا يأمل الباحث في أن يتم الأخذ بهذه الملاحظات ومعالجة هذا الأمر في دليل متابعة تنفيذ خطة التنمية الوطنية ضمن الملاحق التي سيكتمل إعدادها وتوزيعها فيما بعد.

تم فيما سبق دراسة وتحليل الخطة الوطنية للتنمية وتم اقتراح بعض الأمور التي من الممكن أن تؤدي إلى زيادة فاعلية الخطة الوطنية للتنمية ومحاولة تجنب العيوب التي ذكرت آنفاً.

ويعتبر هذا الأمر جزء من عمل التدقيق الاستراتيجي والذي يفترض ممارسته من قبل الجهات المختصة، فالتدقيق الاستراتيجي يفترض به ليس فقط الكشف عن السلوك غير الجيد في تنفيذ الخطة الوطنية للتنمية وإنما يجب أيضاً التحذير منه.

الاستنتاجات والتوصيات

اولاً. الاستنتاجات

١. التدقيق الاستراتيجي هو أداة لمراقبة استراتيجيات الدولة، والهدف الرئيس منه هو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبلاد. ويتضمن أساليب تقييم معقدة من استخدام الوسائل والموارد لتحقيق الأهداف طويلة الأجل للتنمية من اجل تحديد جدواها في الأطر الزمنية المحددة وإجراء التعديلات اللازمة التي تهدف الى زيادة كفاءة استخدام الموارد وفق السياق العام للسياسات الاستراتيجية.

٢. العناصر الرئيسة للتدقيق الاستراتيجي (الموضوعات والنطاق والمهمة والأهداف ومحتوى التقرير وطبيعة محتواه) هي التي تشكل خصائصه.

٣. رغم اعتماد العراق الخطط الوطنية للتنمية إلا أننا لاحظنا وجود العديد من الأمور وأشرنا العديد من الملاحظات التي برأي الباحث يتوجب على القائمين على اعتماد هذه الخطط بضرورة إجراء إصلاحات عليها.

٤. عند ممارسة التدقيق الاستراتيجي على خطة التنمية الوطنية وقبل البدء بتنفيذها، تم تأشير العديد من المشاكل والمعوقات ومن ثم تم إبداء ملاحظات واقتراح حلول لتجاوزها، الأمر الذي من شانه أن يعمل على إنجاح تنفيذ خطة التنمية الوطنية وتحقيق الغايات التي وضعت من اجلها هذه الخطة.

٥. بالتزامن مع اعتماد التخطيط الاستراتيجي في البلد، لاحظنا استجابة ديوان الرقابة المالية لهذا التطور في إدارة الدولة بالتوجه إلى إدخال التدقيق الاستراتيجي ضمن أعماله.

ثانياً. التوصيات

١. على الرغم من بدء ديوان الرقابة المالية بادخال التخطيط الاستراتيجي ضمن اعماله، الا انه يتوجب بذل المزيد من العمل على تطوير ديوان الرقابة المالية لإمكانياته كي يستطيع بفاعلية القيام بمهامه الموكل بها.

٢. ضرورة الأخذ بالملاحظات والتوصيات التي وردت في المحور الثالث من البحث.

٣. إن توحيد أفاق التخطيط والمؤشرات المستهدفة لبرامج التنمية الاستراتيجية الوطنية والقطاعية والإقليمية سيسمح بتطبيق التدقيق الاستراتيجي إلى جانب التدقيق المالي التقليدي وتدقيق الأداء والذي تقوم به ديوان الرقابة المالية، وبذلك يقوم بتغطية كامل دورة استخدام أموال الموازنة من التخطيط إلى الوصول إلى النتائج النهائية.

المصادر

المصادر باللغة العربية

١. ديوان الرقابة المالية، الموقع الرسمي للديوان على شبكة الانترنيت، ٢٠١٨.

https://www.fbsa.gov.iq

٢. الموقع الرسمي لوزارة التخطيط العراقية، وثيقة خطة التنمية الوطنية (٢٠١٨-٢٠٢٢).

http://www.mop.gov.iq

المصادر الأجنبية

1. Albertovna Angelina Irina, Strategic audit in the system of state financial control, Journal: Theory and practice of social development, No. 3, 2013.
2. Baeva E.A., Ryazanova E.L., Strategic audit in the public sector: the condition and prospects of development, Scholarly notes Tambov branch of the Russian Union of Artists, 2016.
3- Buletova Natalia Evgenievna, Ecological-Economic system of the region and state strategic management of regional development, Thesis for a Doctoral Degree in Economics, Volgograd, 2017.
4- Lazareva Darya Sergeevna, Strategic audit as a promising area of activity of the supreme audit institutions, Lomonosov 2016 Conference, Section "State Audit: Financial Aspects", Moscow, 2016.
5- Perepechkina E. G., State Audit as an Instrument of the Conventional Communication Strategy // Engineering and Construction Bulletin of the Caspian Region: Scientific and Technical Journal / Astrakhan Civil Engineering Institute. Astrakhan: GAOU AO VPO "AISI", 2015, № 4 (14). P. 78-81.