دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تحقيق أهداف التنمية الوطنية

عرض مقدم من

معالي الأستاذ / أسامة جعفر فقيه
رئيس ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية
ورئيس المجلس التنفيذي للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

إلى الملتقى العربي الأوروبي الرابع

للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

16-18 أبريل 2013
باكو، أذربيجان

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد الرئيس،

أيها الزملاء،

السيدات والسادة،

يسعدني المشاركة في هذا الملتقى العربي الأوروبي الرابع، ومن دواعي سروري تقديم هذا العرض حول "دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تحقيق أهداف التنمية الوطنية".

وأودُ بادئ ذي بدء أن أشكر مضيفنا الكريم، السيد/ حيدر أسدوف، رئيس غرفة الحسابات بجمهورية أذربيجان، على حفاوة الاستقبال وكرم الضيافة، وعلى الإعداد الرائع لإنجاح فعاليات هذا الملتقى.

زملائي الكرام،

لقد استحوذت قضية التنمية المستدامة على مدى العقود الثلاثة الماضية على اهتمام متزايد من قبل المجتمع الدولي. وعُقدت مؤتمرات عدة لهذا الغرض، أبرزها مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية (قمة الأرض) في ريو دي جانيرو، في عام 1992 م، ومؤتمر القمة العالمي حول التنمية المستدامة في جوهانسبرغ، بجنوب أفريقيا، عام 2002 م. وقد كان لي عظيم الشرف في رئاسة وفد بلادي إلى هذه القمة، والتي التزم فيها جميع المشاركون بالسعي لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليًا، بما في ذلك إعلان الأمم المتحدة للألفية الثالثة.

وإدراكًا منها لأهمية التنمية المستدامة وأثرها على البيئة، قامت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي) بإنشاء مجموعة عمل تُعنى بالرقابة البيئية (WGEA)، ضمت تمثيلاً واسع النطاق، بما في ذلك ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية.

وفي عام 2004 م، نشرت مجموعة العمل تقريرًا شاملاً بعنوان "التنمية المستدامة: دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة". وحددت مجموعة العمل ست خطوات إرشادية يمكن للأجهزة العليا للرقابة اتباعها لتطوير قدراتها على إجراء عمليات الرقابة على التنمية المستدامة والبيئة وفق نهج متدرج، على النحو الآتي:

1- توضيح الصلاحيات

2- وضع استراتيجية

3- بناء القدرات والخبرات في الجهاز الرقابي

4- تنفيذ عمليات الرقابة

5- الاستفادة من خبرات الأجهزة الرقابية الأخرى

6- إحداث أثر ملموس

ومن هذا المنطلق، فإن قدرة أي جهاز رقابي في الإسهام بدورٍ فعالٍ في تحقيق أهداف التنمية الوطنية، تتوقف، في أي دولة على الأسس التالية:

- طبيعة المهام المنوطة بالجهاز الرقابي ونطاق صلاحياته.
- درجة استقلال الجهاز الرقابي.
- توافر الكفاءات المهنية المؤهلة.
- مدى قدرة هذا الجهاز واستعداده لأخذ زمام المبادرة لتفعيل هذا الدور والنهوض به.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا الدور يتجاوز المفهوم التقليدي الضيق لمهام جهاز الرقابة المالية والمحاسبة، المتمثل في رصد الأخطاء وكشف المخالفات للأنظمة واللوائح المالية والإدارية، إلى تحقيق مفهوم الرقابة الإيجابية الشاملة، الرامية إلى:

- رفع كفاءة أداء الأجهزة الحكومية؛
- دفع عجلة التنمية المستدامة؛
- تحقيق الاستخدام الرشيد للموارد الاقتصادية المتاحة؛
- وتعظيم العائد على الاقتصاد الوطني ككل.

ومما لا شك فيه، إن الأجهزة الرقابية تقوم بدورٍ محوريٍ في تعزيز الحوكمة الرشيدة وتحقيق الفعالية والشفافية المالية والمساءلة في الإدارة العامة، هذا بالإضافة إلى تعزيز كفاءة تحصيل واستخدام الأموال العامة. لذا فإن النجاح في توفير هذه المقومات يفضي إلى تحقيق أهداف وأولويات التنمية الوطنية، بالإضافة إلى الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة.

ويجدر التنويه في هذا السياق إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 66/209/أ الصادر بتاريخ 22 ديسمبر 2011م، والذي أعاد التأكيد على أهمية توفر هذه المقومات الأساسية، حيث

أقرت الجمعية العامة بأن الأجهزة العليا للرقابة لا يمكنها إنجاز مهامها بموضوعية وبفعالية إلا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة وتتمتع بالحماية والحصانة من النفوذ الخارجي. واعترف القرار أيضًا بأهمية دور الأجهزة العليا للرقابة في تعزيز كفاءة الإدارة العامة وشفافيتها وفعاليتها وخضوعها للمساءلة، الأمر الذي يفضي إلى تحقيق أهداف وأولويات التنمية الوطنية، وكذلك الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليًا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة.

ويتضح مما تقدم بيانه، أنه لا يمكن إلا للأجهزة الرقابية القوية والمستقلة ضمان الحوكمة الرشيدة والإدارة الفعالة للموارد والأموال العامة، ومن ثم القيام بدورٍ بناءٍ في تحقيق أهداف التنمية الوطنية وتلبية مطالب المجتمع والمواطنين وتطلعاتهم المشروعة.

الزملاء الكرام،

تهدف هذه الورقة إلى تسليط الضوء على المحاور الرئيسة التالية:

أولاً: الرقابة والتنمية المستدامة

ترتبط الرقابة - في أوسع معانيها - ارتباطًا وثيقًا بالتنمية المستدامة، التي تشمل تكامل الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في عملية صنع القرار في القطاعين العام والخاص. ومن المسلم به على نطاق واسع أن التنمية المستدامة ينبغي أن تلبي احتياجات الجيل الحاضر، دون المساس بحق وقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها المشروعة. لذا فإن التنمية المستدامة، التي ينظر إليها كمبدأ توجيهي للتنمية طويلة المدى على مستوى العالم، تقوم على ثلاث ركائز أساسية هي: التنمية الاقتصادية، والتقدم الاجتماعي، وحماية البيئة.

ولذلك، فإن تحقيق أهداف التنمية المستدامة يعد أمرًا بالغ الأهمية بالنسبة للأجهزة الرقابية، لكونها من الواجبات والمهام الرئيسة المنوطة بالجهات المشمولة برقابتها. إلا أن نطاق العمل الرقابي الناجع في هذا المجال يتوقف على مدى تبني الحكومة أو المؤسسة لمبادئ وممارسات التنمية المستدامة.

ثانيًا: خطط التنمية الوطنية في المملكة العربية السعودية

لقد اعتمدت المملكة منذ عام 1970 منهج التخطيط الاقتصادي، وتبنت سياسة التخطيط الشامل كإطار أمثل لتوجيه الأنشطة التنموية نحو عدد من الأهداف الاستراتيجية المتسقة.

لذا فقد أعدت خطط التنمية المتعاقبة وفق أسس علمية تتيح فرص الاستخدام الرشيد للموارد الوطنية المالية منها والطبيعية، وهو ما مكّن المملكة من إحراز تقدم ملموس، تجسد في تحقيق مكاسب كبيرة في طيف واسع من مجالات التنمية كافة، وتجلى ذلك في مختلف مؤشرات التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وقد أثمرت المنجزات التنموية، التي تراكمت عبر العقود القليلة الماضية عن تحقيق تحسن كبير في مستويات المعيشة ونوعية حياة المواطنين. وعلاوة على ذلك، فقد تبوأ الاقتصاد السعودي مكانة مرموقة، ليصبح أكبر اقتصادات العالم العربي حجمًا وأكثرها حيوية.

ويصنف الاقتصاد السعودي في الوقت الراهن ضمن أقوى الاقتصادات على الصعيد العالمي، وهو ما مهد الطريق أمام المملكة للانضمام إلى مجموعة العشرين (G20)، فضلاً عن اختيارها عضوًا في المجلس الموسع للاستقرار المالي العالمي.

هذا وترتكز خطة التنمية التاسعة، التي انطلقت في عام 2010 م، على خمسة محاور رئيسة، تشكل معاً إطاراً جامعاً ومتكاملاً لتعزيز التنمية الشاملة والمتوازنة وتسريعها، فضلاً عن إرساء دعائم التنمية المستدامة على المدى البعيد. وتتمثل هذه المحاور الخمسة في:

- مواصلة جهود تحسين مستوى المعيشة ونوعية حياة المواطنين.
- تنمية الموارد البشرية الوطنية وتأمين فرص العمل لها.
- إعادة هيكلة الاقتصاد السعودي وضمان نموه.
- التنمية المتوازنة بين المناطق.
- تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني.

وبالإضافة إلى المحاور الرئيسة المشار إليها أعلاه، ركزت الخطة على العديد من القضايا الأخرى ذات الأولوية مثل:

- التوسع المستمر في البنية التحتية وصيانتها.
- تسريع وتيرة الإصلاح الاقتصادي والمؤسسي.

- تشجيع وتعزيز التطور التقني والمعرفي.
- رفع الكفاءة الاقتصادية والإنتاجية في القطاعين العام والخاص.
- زيادة كفاءة استخدام الموارد الطبيعية.
- وضمان حماية البيئة.

ثالثًا: دور ديوان المراقبة العامة في تحقيق أهداف التنمية الوطنية

1- النظام الأساسي لديوان المراقبة العامة وأهداف التنمية

لقد تضمن النظام الأساسي لديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية أحكامًا تمكينية وسعت نطاق اختصاصاته ومهامه الرقابية لتشمل جميع إيرادات الدولة ونفقاتها صرفًا وتحصيلاً، ومراقبة الأصول الثابتة والمنقولة، والتحقق من الاستخدام السليم والرشيد للأموال والموارد العامة.

وفي إطار الحرص على مواكبة استحقاقات المفهوم الحديث للرقابة الحكومية الشاملة، فقد صدر أمر ملكي عام 1985 م، قضى بتوسيع اختصاصات ديوان المراقبة العامة لتشمل رقابة الأداء، إلى جانب أنشطة المراجعة المالية ورقابة الالتزام، وذلك بهدف التحقق من مدى فعالية وكفاءة استخدام أجهزة الدولة للموارد المالية والطبيعية المتاحة بأسلوب اقتصادي رشيد، وتقييم مدى قدرتها على تحقيق أهدافها المرسومة بكفاءة عالية. كما شمل نظام الديوان أيضًا الرقابة على البيئة والخصخصة.

2- التخطيط الاستراتيجي لمهام ديوان المراقبة العامة

حرصاً من الديوان على النهوض بدوره الرقابي وممارسة اختصاصاته بكفاءة ومهنية عالية، فقد اعتمد مفهوم التخطيط الاستراتيجي منذ عام 2004 م. وبادر إلى وضع وتنفيذ خطته الاستراتيجية الأولى للفترة 2005-2009 م. وقد ركزت الخطة الثانية (2010-2014 م) على عدد من الأهداف والأولويات الاستراتيجية، بما في ذلك التوسع التدريجي في عمليات رقابة الأداء.

وعلى الرغم من أن نطاق الرقابة على أداء استراتيجيات التنمية الوطنية قد ينطوي على قدر من الصعوبة مقارنة بالمعايير الرقابية الصارمة، إلا إن من الممكن فحص مدى نجاح الجهات الحكومية في إدماج أسلوب ومقومات التنمية المستدامة في عملية صنع القرار اليومية.

وبناءً على هذه الأسس والثوابت، فقد أولت استراتيجية الديوان أهمية قصوى للمجالات التالية:

أ- التركيز على القطاعات الخدمية، التي تؤثر تأثيرًا مباشرًا على مستوى المعيشة ونوعية الحياة والرفاهية لجميع المواطنين، والتي تمثل أحد الأهداف المرجوة لخطط التنمية الوطنية في المملكة.

ب- وضع آلية لقياس أثر العمليات الرقابية التي ينفذها الديوان على كفاءة أداء الجهات المشمولة بالرقابة.

ج- زيادة عدد عمليات الرقابة التي يتم تنفيذها سنويًا، وخاصة في القطاعات ذات الأولوية العالية مثل الصحة، والتعليم، والخدمات البلدية، والمياه، والكهرباء، والنقل، فضلاً عن حماية البيئة.

3- مساهمة ديوان المراقبة العامة في تحقيق أهداف التنمية الوطنية

لقد تنامت المطالبة خلال العقود الثلاثة الماضية بضرورة خضوع برامج التنمية المستدامة للرقابة المستقلة من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية. إذ يتوقع أن تكون الأجهزة الرقابية، من خلال الالتزام بمبادئ المهنية والاستقلالية والموضوعية والشفافية والمساءلة، قادرة على تقديم مساهمات قيمة على صعيد معالجة قضايا التنمية المستدامة، التي أصبحت ذات طابع إقليمي وعالمي على نحو متزايد.

وانطلاقًا من هذه الاعتبارات، فقد اعتمد ديوان المراقبة العامة، في النهوض بدوره، مفهوم الرقابة الشاملة، والتخطيط الاستراتيجي، ومبدأ الرقابة الوقائية الذاتية، من خلال اقتراح إنشاء وحدات المراجعة الداخلية في جميع الدوائر الحكومية. وقد مكّن تبني هذا النهج الديوان من تضمين تقاريره السنوية، ليس فقط، على أهم نتائج المراجعة المالية ورقابة الأداء وتقويم مدى سلامة الإدارة المالية العامة فحسب، بل مكنه أيضًا من تشخيص الأسباب الحقيقية وراء المخالفات والتجاوزات المتكررة لبعض الأنظمة واللوائح الإدارية والمالية، واقتراح الحلول العملية لمعالجة تلك المخالفات وسد الثغرات في الأنظمة ذات الصلة. وقد استطاع الديوان، من خلال تنفيذ هذه الآلية، الحد من هدر الوقت والجهد والموارد، والإسهام في رفع كفاءة الإدارة المالية العامة تدريجيًا، والمساعدة في تعظيم قيمة ومردود المال العام بالنسبة للاقتصاد الوطني ككل.

4- تعزيز الحوار والتعاون مع الجهات الخاضعة للرقابة

إدراكاً من الديوان بأن العمل الرقابي بطبيعته يخلق حاجزاً نفسياً فيما بين الجهاز الرقابي والأجهزة المشمولة برقابته، فقد بادر منذ عام 2003م إلى تنظيم ندوة سنوية لاستكشاف السبل والوسائل الكفيلة بتعزيز الحوار والتعاون مع الجهات المشمولة بالرقابة. ويتمثل الهدف الرئيس من هذه الندوة في إيجاد فهم أفضل لأهداف المراجعة وتقدير قيمها وفوائدها، حيث يشارك في هذه الندوة عدد كبير من المسئولين عن الإدارة المالية والميزانية والتخطيط والرقابة الداخلية من جميع الأجهزة

الحكومية. وينخرط المشاركون في حوارٍ بناءٍ، وتبادل للأفكار والخبرات العملية، بهدف رفع كفاءة الأداء، وتفادي الأخطاء المتكررة، وتحديد الحلول العملية المناسبة لتذليل العقبات، الأمر الذي يتيح للديوان القيام بمهامه بمزيد من الموضوعية والتقدير من الجهات المشمولة بالرقابة.

هذا ويقوم الديوان أيضًا بمساعدة أجهزة الدولة على تطوير الإجراءات المالية والإدارية، والارتقاء بمستوى الأداء، والاستعداد لمواجهة التحديات الجديدة، والوفاء بمتطلبات أهداف التنمية المستدامة وسياسات الإصلاح، وذلك من خلال تبني المبادرات التالية:

- تحديث نظم المحاسبة الحكومية؛
- اعتماد مفهوم الرقابة الذاتية من خلال إنشاء وحدات المراجعة الداخلية داخل كافة الجهات الحكومية.
- أتممة جميع العمليات المالية والمحاسبية.
- زيادة الاعتماد على أساليب الرقابة الآلية.
- مراقبة التنفيذ السليم للقواعد واللوائح المالية، وتقديم التوصيات بإدخال تحسينات حسب الاقتضاء.
- التقييم المستمر لأنظمة الرقابة الداخلية لضمان دقة النتائج ومصداقية التقارير.

رابعًا: التحديات التي تواجه تحقيق أهداف التنمية

من المرجح أن يشكل مفهوم التنمية المستدامة تحديات جديدة للأجهزة الرقابية. لذا فإن ثمة قرار مهم يتمثل في إلى أي مدى يمكن أو يتعين على الأجهزة الرقابية القيام بالمفاضلة والترجيح فيما بين الأهداف الاقتصادية والبيئية والاجتماعية. وتبرز التحديات هنا بسبب الطريقة المعقدة لترابط الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية وتداخلها، بالإضافة إلى تنوع الجهات المتأثرة، الأمر الذي يتطلب المزيد من العمل من جانب الحكومات من أجل إدماج الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في استراتيجياتها التنموية، إذ لا يمكن في واقع الحال تحقيق هذا الهدف إلا من خلال تشجيع تبادل المعرفة والتعاون البناء بين مختلف القطاعات وصانعي القرار.

وبالنظر إلى المهام الجسيمة الملقاة على عاتق الأجهزة الرقابية والدور المنتظر منها في هذا المجال، فإن توافر الكوادر البشرية المؤهلة يشكل تحديًا حقيقيًا، ومن الضروري تعزيز وتطوير

هذا الجانب باستمرار لتلبي الاحتياجات الناجمة عن هذه التحديات والاختصاصات الواسعة للأجهزة الرقابية.

كما أنه من الناحية العملية، يصعب على الأجهزة الرقابية القيام بعمليات مراجعة تفصيلية وشاملة لكافة الأجهزة الحكومية. وهذا يبرهن على ضرورة تفعيل وتعزيز دور وحدات المراجعة الداخلية في متابعة تنفيذ توصيات الأجهزة الرقابية في هذا السياق.

خامسًا: أهم التوصيات لتعزيز دور الأجهزة العليا للرقابة في تحقيق أهداف التنمية الوطنية

يمكن للأجهزة الرقابية القيام بدورٍ رائدٍ في مراقبة وتنفيذ استراتيجيات التنمية الوطنية، وتقديم تقارير ذات مصداقية عن التقدم المحرز من خلال:

- التقيد بالمبادئ والقيم الجوهرية الخاصة بالاستقلالية والنزاهة والمصداقية والموضوعية من خلال التنفيذ والأداء الاحترافي لواجباتها ومسؤولياتها، بحيث يتسنى لها الإسهام الفاعل في تحقيق أهداف التنمية.
- مبادرة الأجهزة الرقابية إلى إثبات قدرتها على أن تكون قدوة من خلال التمسك بموضوعيتها وشفافيتها واستقلاليتها ومهنيتها في ممارسة مهامها.
- استخدام وسائل الإعلام وكافة قنوات الاتصال الحديثة للتواصل مع شرائح المجتمع حول أنشطتها ونتائج عمليات المراجعة بشكل سريع وشفاف وعلى أوسع نطاق.
- بناء علاقات قوية بين الأجهزة الرقابية والمعنيين بالشأن العام، وتقوية أواصر هذه العلاقات مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لضمان تطبيق مفاهيم الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد العامة، والإسهام في تنفيذ استراتيجيات التنمية الوطنية وتحقيق أهدافها.
- بناء قدراتها المؤسسية والبشرية للقيام بالرقابة الفعالة على التنمية المستدامة وإعداد تقارير موثوقة وذات مصداقية عالية.
- وجود نظام متطور لمتابعة التوصيات وتقييم آثارها.
- إفراد هدف خاص في خطط عمليات الأجهزة الرقابية لمراجعة برامج التنمية؛

- تكليف وحدات التخطيط الاستراتيجي في الأجهزة الرقابية بمنح الأولوية للقطاعات والقضايا بالغة الأهمية بالنسبة للمجتمع والمواطنين مثل التعليم والإسكان والصحة والعمل، الخ.

خاتمة :

لقد آن الأوان للأجهزة الرقابية إيضاح قيمة دورها وفوائدها، من خلال إثبات قدرتها على إحداث فارق ملموس في حياة المواطنين والمجتمع ككل، وأن تكون قدوة لمؤسسات القطاع العام الأخرى في النهوض بواجباتها وأداء مهامها بحيدة وموضوعية. حينئذٍ سيدرك المواطنون أن الأجهزة الرقابية توفر – بالنيابة عنهم – ضمانات مستقلة حول مدى سلامة التصرف في الموارد الوطنية المالية منها والطبيعية ومدى جودة الحوكمة ودرجة الشفافية وتطبيق مبدأ المساءلة في الإدارة العامة بحزم.

ومن هذا المنطلق، يمكن للأجهزة الرقابية أن تقدم للحكومات مساعدة قيمة في رفع مستوى أداء القطاع العام، وترسيخ مبادئ الشفافية، ومكافحة الفساد، والمساءلة الناجزة، وتعزيز ثقة المواطنين في كفاءة وفعالية استلام واستخدام الأموال والموارد العامة. ومن خلال هذا الدور، يمكن للأجهزة الرقابية القيام بدور بالغ الأهمية في استئصال شأفة الفقر، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ومن ثم الإسهام في رفع مستويات المعيشة وتحسين نوعية الحياة لجميع المواطنين.

وختامًا، آمل أن تسهم مداولاتنا خلال هذا الملتقى إسهاما حقيقيًا في الوصول إلى نتائج إيجابية وتوصيات عملية، من شأنها تعزيز روابط التعاون البناء وتبادل المعرفة والخبرات بين أجهزتنا الرقابية لنكون أكثر قدرة على الإسهام في معالجة التحديات التي تواجه مجتمعاتنا في سبيل سعيها لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة.

أشكركم على حسن استماعكم.