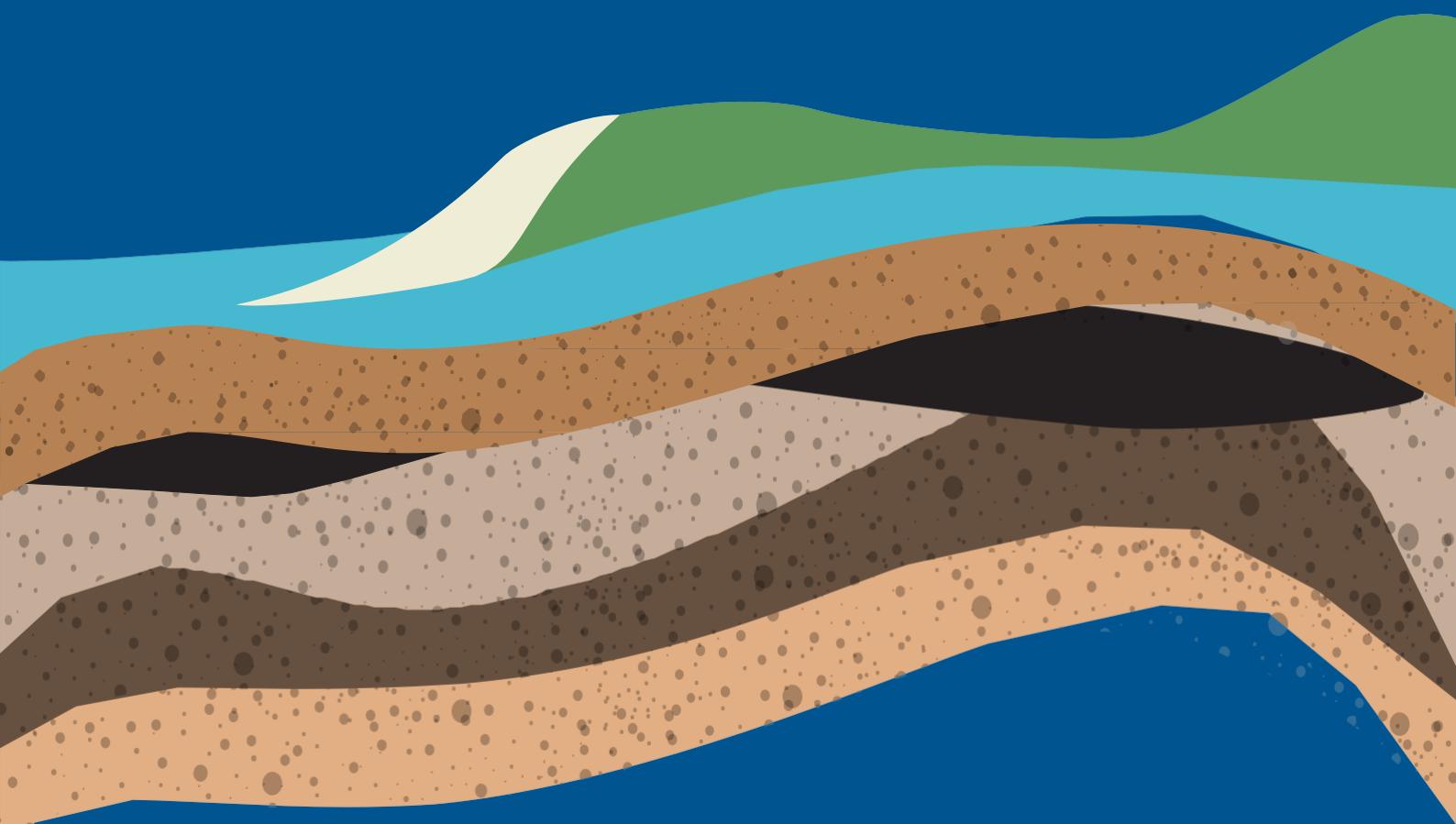




تعزيز الرقابة العامة على الصناعات الاستخراجية من خلال الأجهزة العليا للرقابة:

التحديات والفرص



الاختصارات والمصطلحات

المنظمة الأفريقية للأجهزة العليا للرقابة - الناطقة بالإنجليزية	Afrosai-EI
المنظمة الآسيوية للأجهزة العليا للرقابة	Aosasi
منظمة الكاريبي للأجهزة العليا للرقابة	Karosai
التسمية الإقليمية للأجهزة العليا للرقابة من الدول الأفريقية الناطقة بالفرنسية	Krififaf
منظمات المجتمع المدني	CSOs
الصناعات الاستخراجية	EI
مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية	EITI
المنظمة الأوروبية للأجهزة العليا للرقابة	Eurosai
المبادرة العالمية للشفافية المالية	GIFT
تعاون مانحي الإنترساي	IDC
مبادرة تنمية الإنترساي	IDI
إطار الإنترساي للإصدارات المهنية	IFPP
المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة	الإنترساي
منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية	OECD
منظمة دول أمريكا اللاتينية والكاريبي للأجهزة العليا للرقابة	أولاساس
الجهاز الأعلى للرقابة	SAI
أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة	SDGs
المؤسسات المملوكة للدولة	SOEs
آلية الدعم السريع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة	SIRAM
منظمة الشفافية الدولية	TI
البنك الدولي	WB
مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية	WGEI

تعزيز الرقابة العامة على الصناعات الاستخراجية من خلال الأجهزة العليا للرقابة: التحديات والفرص

في إطار الإعداد لهذه الدراسة، تود مبادرة تنمية الإنترساي أن تُعرب عن شكرها للمساهمين المذكورين أدناه: أينار غوريسن، علا هوم، بنiamin فوينتيس كاسترو، كارولين بلير، فريدي إيف ندجيمبا، غودوين ماتي، خوسيه أوبيلا

2023، مبادرة تنمية الإنترساي. ما لم يذكر خلاف ذلك، يصدر ترخيص لهذا العمل بموجب CC BY-ND 4.0 DE. الاقتباس جائز يرجى التواصل مع مبادرة تنمية الإنترساي – independent.sai@idi.no – فيما يتعلق بطلبات الاشتغالات أو الأسئلة المتعلقة بهذه الوثيقة.



جدول المحتويات

5	المقدمة
6	استقلالية الأجهزة العليا للرقابة
8	قيمة الأجهزة العليا للرقابة ومزايها
8	الأهداف والنطاق والمنهجية
11	I مبادئ الاستقلالية والإطار القانوني للأجهزة العليا للرقابة
11	1. الصلاحية والسلطة التقديرية
12	الجدول 1: تفصيل إعلان المكسيك المبدأ 3
22	2. الوصول إلى المعلومات
24	3. نشر التقارير الرقابية
26	4. الاستقلالية المالية والتنفيذية، وتتوفر الموارد البشرية والمادية والمالية المناسبة
29	II المساهمات العملية: استيعاب قيود الأجهزة العليا للرقابة
29	النتيجة 1: لا تستخدم الأجهزة العليا للرقابة صلاحيتها القانونية بصورة كاملة لمساهمة في الإشراف على الصناعات الاستخراجية
32	النتيجة 2: قد تفسر أوجه ضعف الاستقلالية وعوامل سياق الدولة التأثير المحدود للأجهزة العليا للرقابة
34	النتيجة 3: تؤثر العوامل المؤسسية في التحديات التي تواجهها الأجهزة العليا للرقابة
35	الجدول 2: التحديات والأثار العملية والعوامل المؤسسية ومزايا المتوقعة من مشاركة أصحاب المصلحة
35	الإجراءات الممكنة للتتصدي لتقييد العوامل المؤسسية
40	III الاستنتاجات والتوصيات
46	الملحق 1: منظورمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية حول دور الأجهزة العليا للرقابة
47	الملحق 2: المبادئ التوجيهية الصادرة من أفريساي-الناطقة بالإنجليزية حول الصناعات الاستخراجية

الملخص التنفيذي

الأهداف:

تعزيز فهم القيد القانونية والعملية على الأجهزة العليا للرقابة في الرقابة على القطاع الاستخراجي والوصول إلى الحلول الممكنة فيما يتعلق بدورها في الإشراف على الصناعات الاستخراجية.

الأسئلة الرئيسية



- هل تتماشى الأطر القانونية للأجهزة العليا للرقابة مع مبادئ استقلالية الإنترساي فيما يتعلق بالرقابة على الصناعات الاستخراجية؟
- كيف يمكن للأجهزة العليا للرقابة تنفيذ أطراها القانونية بفعالية فيما يتعلق بالقطاع الاستخراجي؟
- ما الإجراءات الملحوظة التي يمكن أن تتخذها الأجهزة العليا للرقابة وأصحاب المصلحة الآخرين لتعزيز الرقابة على الصناعات الاستخراجية؟

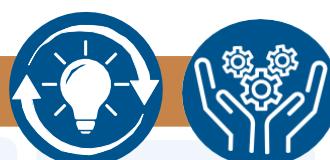
3 النتائج الرئيسية

- لا تستخد الأجهزة العليا للرقابة صلاحياتها القانونية للمساهمة في الإشراف على الصناعات الاستخراجية.
- يمكن أن تفسر نقاطضعف في الاستقلالية المؤسسية والسياسات الوطنية محدودية تأثير الأجهزة العليا للرقابة.
- غالباً ما تكون التحديات المرصودة خارجة عن سيطرة الأجهزة العليا للرقابة.

تضمن الحلول المشمولة ما يلي:

- المشاركة مع أصحاب المصلحة الدوليين ومنظمات المجتمع المدني
- مناهج الرقابة التي تقوض القيد الحالي
- تعزيز مستوى الكفاءة
- آليات الدعم العالمي التي تستهدف استقلالية الأجهزة العليا للرقابة

نقاط العمل الرئيسية الموصى بها



إنشاء تحالفات تدعم
استقلالية الجهاز
العلي للرقابة

الاستفادة من المنصات
العالمية والوطنية

الاستعانة بالموارد
الحالية لمساعدة
الأجهزة العليا
للرقابة على تكوين
شراكات

توفير المعرفة
العملية المستهدفة

المقدمة

يمكن أن تُسهم الآليات الإشرافية في تعزيز فعالية إدارة الصناعات الاستخراجية بتعزيز شفافية القطاع، وتحديد المشكلات ذات الصلة وأقتراح تدابير تصحيحية مناسبة لمعالجتها. وتعمل إجراءات الرقابة بما في ذلك التحقق الدوري من الالتزام بسيادة القانون، وتتنفيذ الإجراءات التي تضمن تحقيق الأهداف، وإصدار معلومات مالية ومعلومات أداء موثوقة كدليل على الإجراءات والقرارات المعتمدة، وكذلك الامتناع للآليات التنظيمية وتنفيذها، على ضمان الرقابة الفعالة.

تلعب الأجهزة العليا للرقابة دوراً إستراتيجياً في الإطار المؤسسي العام لمعظم الدول. تزود هذه الصلاحية الأجهزة العليا للرقابة بالقدرة على مراقبة استخدام الموارد العامة، بما في ذلك الصناعات الاستخراجية، من خلال إجراء مهام راقبة منتظمة على الميزانيات الحكومية والإيرادات والنفقات (مبادرة تنمية الإنوساي، 2021-3). وبصفتها مؤسسات مسئولة، يجب أن تتمتع الأجهزة العليا للرقابة بالاستقلالية كشرط أساسي لتنفيذ صلاحيتها بفعالية، بما في ذلك عملها في الرقابة على الصناعات الاستخراجية.

تلعب الصناعات الاستخراجية دوراً مهما في الاقتصاد العالمي. يعيش ما لا يقل عن 63 دولة، وما يقرب من 3.5 مليار فرد في بيئات غنية بالموارد، بما في ذلك احتياطيات من النفط أو الغاز أو المعادن. والتي إذا ما أدبرت بفعالية، فسيتوفر للقطاع الاستخراجي القدرة على المساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتعزيز رفاهية المواطنين. إذ أن الثروات المتراسمة من الموارد الطبيعية للدول تخدم رفاهية المواطن إذا ما تحولت إلى تطورات اجتماعية واقتصادية محلية أوسع نطاقاً.

تشير أحد المنشورات الحديثة التي تقيّم أداء مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية (فاكونيك آند سكوير سيركل، 2022) إلى أن الإدارة الفعالة للموارد يمكن أن تسهم إسهاماً كبيراً في التنمية الوطنية – من خلال الإيرادات المالية للدولة، وسلسلة التوريد وفرص العمل، والاستثمارات الاجتماعية. ومع ذلك، في الوقت نفسه، يمكن أن يتسبب سوء إدارة استخراج الموارد في آثار سلبية طويلة الأمد على المجتمع والبيئة والاقتصاد.

نماذج الأجهزة العليا للرقابة

سيعتمد الترتيب المؤسسي للجهاز الأعلى للرقابة في المقام الأول على الأعراف الإدارية الوطنية. ويقوم الجهاز الأعلى للرقابة، في بعض الدول، تقاريره إلى البرلمان، بينما يُعد الجهاز في دول أخرى جزءاً تابعاً للسلطة القضائية للدولة، وعليه، تُعد الاستقلالية عن السلطة التنفيذية أحد المبادئ الأساسية لكلا النموذجين، ويمكن تلخيصها كما يلي:



يُستخدم النموذج البرلماني، المعروف أيضاً باسم نموذج **وستمنستر** أو النموذج **الأنجلوساكسوني**، في المملكة المتحدة ومعظم دول الكونفدرالية، بما في ذلك العديد من الدول في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وبعض الدول الأوروبيّة ودول أمريكا اللاتينية مثل المكسيك وبليز. في هذا النموذج، يرأس مكتب الرقابة الوطني مدقق عام أو ما يعادله، ويُقدم تقاريره إلى لجنة برلمانية، تسمى غالباً لجنة الحسابات العامة.



يُستخدم النموذج القضائي، المعروف أيضاً باسم، **النموذج النابوليوني** في فرنسا والعديد من الدول اللاتينية في أوروبا وتركيا والدول الناطقة بالفرنسية في إفريقيا وأسيا وبعض دول أمريكا اللاتينية، بما في ذلك البرازيل وأوروجواي. ويُعد الجهاز الأعلى للرقابة، المعروف غالباً باسم ديوان المحاسبة، جزءاً من النظام القضائي ويتمتع بصلاحيات قضائية. ونظراً لما يتمتع به الجهاز الأعلى للرقابة من صلاحية إصدار قرارات لفرض عقوبات إدارية، فإنه يمكنه ممارسة أنشطة رقابية قضائية بناءً على نتائج الرقابة الخاصة به. أما أمريكا الجنوبية، فتتبع فيها العديد من الأجهزة العليا للرقابة نموذجاً هبيتاً، حيث تقدم الأجهزة العليا للرقابة تقاريرها إلى البرلمان أو الكونغرس إلا أنها تتمتع أيضاً بصلاحيات قضائية.



تم تصنيف الأجهزة العليا للرقابة التي لديها مجلس إدارة أو نموذج جماعي لصنع القرار عادة كنموذج ثالث، يُعرف باسم **النموذج الجماعي**. يتشابه هذا النموذج مع نموذج وستمنستر؛ لأن هذه الأجهزة العليا للرقابة تقدم تقاريرها أيضاً إلى الهيئة التشريعية، ولكنها تختلف من حيث اتخاذ القرار بشكل جماعي بدلاً من اتخاذ القرار من قبل رئيس واحد للعمليات. ويمكن أن يكون لبعض الأجهزة العليا للرقابة التابعة للنموذج القضائي أيضاً نموذجاً جماعياً لاتخاذ القرار. من المهم ملاحظة أن هناك أيضاً أجهزة عليا للرقابة تتبع عملياً نموذجاً تنفيذياً حيث تقدم تقاريرها في المقام الأول إلى الهيئات التنفيذية.

المصدر: (البنك الدولي، 2021) و(مبادرة تنمية الإنتوساسي، ومنظمة الشفافية الدولية)

استقلالية الأجهزة العليا للرقابة

يحدد إعلان ليما للإنتوساسي (الإنتوساسي، 1977)، الذي تمت المصادقة عليه في عام 1977، مبادئ استقلالية الرقابة على القطاع العام من الناحية المنهجية والمهنية. إذ كان أول وثيقة للإنتوساسي توضح بصورة شاملة أهمية استقلالية الأجهزة العليا للرقابة، بتذكرir أعضاء الإنتوساسي وأصحاب المصلحة لهم بأن الأجهزة العليا للرقابة لا يمكن أن تكون موضوعية وموثوقة وفاعلة إلا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة ومحمية من أي تأثير خارجي.

تمثل استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة في القراءة على العمل بصورة مستقلة دون الخضوع لتأثير أو سيطرة خارجية غير ضرورية. وقد وردت مبادئ استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة في إعلاني ليما والمكسيك للإنتوساسي. على الرغم من أن هذه الإعلانات ليست ملزمة قانوناً، فإن القيم والمبادئ الواردة فيها مقبولة على نطاق واسع باعتبارها تطلع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة، ومعترف بها من قبل الأمم المتحدة من خلال قرارين تم اعتمادهما في عام 2011 (الأمم المتحدة، 2011) و2014 (الأمم المتحدة، 2014).

المعروفة بركائز الاستقلالية، والتي تشكل المعيار المرجعي الذي يمكن من خلاله تحليل استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة.

ينبغي النظر إلى مبادئ إعلان المكسيك من زاويتين مختلفتين. في البداية، تشمل الشروط التي يجب تضمينها في الإطار القانوني للجهاز الأعلى للرقابة والتي يشار إليها باسم "الاستقلال القانوني". ومع ذلك، من الضروري أيضاً مراعاة كيفية تأسيس وتوحيد استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة عملياً. ويشار إلى ذلك باسم "الاستقلالية الفعلية".

وينص إعلان ليما على أن الأجهزة العليا للرقابة تتمتع بالاستقلالية التنظيمية والوظيفية والمالية الازمة لإنجاز مهامها.

بعد تعزيز الاعتراف بالتحديات التي تواجهها الأجهزة العليا للرقابة، أصدرت الإنوساي وثيقة رئيسية ثانية في عام 2007، المعروفة باسم إعلان المكسيك (الإنوساي، 2007). يرسخ إعلان المكسيك مبادئ إعلان ليما، ويضيف عناصر جديدة إلى التفاصيل التي تم بشأن مفهوم "الاستقلالية". ويحدد الشروط الثمانية التالية،

الركائز الثمانية التي تحدد استقلالية الأجهزة العليا للرقابة



1 الوضع القانوني وجود إطار دستوري/تشريعي/قانوني مناسب وفعال وأحكام التطبيق الفعلي لهذا الإطار

2 رؤساء الأجهزة العليا للرقابة استقلالية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة وأعضائها (المؤسسات ذات المسؤولية المشتركة) بما في ذلك الأمان الوظيفي والحسنة القانونية لوفاء بواجباتهم

3 العمليات صلحيات واسعة النطاق وفعالة وحرية تصرف كاملة للقيام بمهام الجهاز الأعلى للرقابة

4 الوصول إلى المعلومات الوصول غير المقيد إلى المعلومات

5 رفع تقارير نتائج الرقابة حق وواجب الأجهزة العليا للرقابة في رفع تقارير أعمالها

6 محتوى تقارير الرقابة وتوقيتها الحرية في تحديد محتوى تقارير الرقابة وتوقيتها ونشرها

7 آليات المتابعة الفعالة وجود آليات متابعة فعالة لتوصيات الجهاز الأعلى للرقابة

8 الموارد الاستقلالية المالية والإدارية والتنظيمية، وتوافر الموارد البشرية والمادية والمالية المناسبة

فضلاً عن الثقافة المؤسساتية، في حين يمكن ربط المتغيرات الخارجية بالظروف السياسية والسياسية للبلاد.

الأهداف وال نطاق والمنهجية

أهداف الدراسة:

- تحليل ما إذا كان الإطار القانوني للأجهزة العليا للرقابة يسهل إجراء المهام الرقابية على الصناعات الاستخراجية، من حيث مبادئ إعلان المكسيك (الإنتوسي، 2007)

- تحديد كيفية تنفيذ الإطار القانوني عملياً وما إذا كانت هناك أي فجوات بين الأهلية القانونية للأجهزة العليا للرقابة والواقع

- التوصية بإجراءات لتحسين مساهمة الأجهزة العليا للرقابة في الإشراف على الصناعات الاستخراجية

جرى إعداد نطاق هذه الدراسة ومنهجيتها عبر تقييم الأطر القانونية للأجهزة العليا للرقابة وفقاً لمبادئ الإنتوسي بإعلان المكسيك المتعلقة بقرار الجهاز الأعلى للرقابة بإجراء تقارير رقابية على الصناعات الاستخراجية ونشرها.

تتمثل مبادئ إعلان المكسيك في التحليل فيما يلي:

المبدأ 3 – صلاحيات واسعة النطاق وفعالة وحرية تصرف كاملة للقيام بمهام الجهاز الأعلى للرقابة

المبدأ 4 – وصول غير مقيد للمعلومات

المبدأ 6 – حرية اختيار محتوى وتوقيت تقارير الرقابة ونشرها وتعيمتها

المبدأ 8 – المسؤولين الماليين والإداريين - الاستقلالية الثلاثية وتتوافق الموارد البشرية والمادية والمالية المناسبة

قيمة الأجهزة العليا للرقابة ومزاياها

تساهم الأجهزة العليا للرقابة في تحسين إدارة القطاع العام من خلال تعزيز الشفافية في استخدام الحكومة للموارد العامة، مما يتبع للمواطنين معلومات عن القضايا العامة، وفي بعض الحالات، تقترح الأجهزة العليا للرقابة إصلاحات بما يُحسن إدارة المالية العامة. ومن ثم، يساهم هذا في تعزيز كفاءة وفعالية استخدام الموارد العامة بتبسيط ميزانيات الدولة وتحسين ممارسات الشراء (مبادرة تنمية الإنوسي، 2021-3).

يمكن التعرف على جوهر هذه الآثار الإيجابية من خلال مبادئ الإنوسي عن قيمة ومزايا الأجهزة العليا للرقابة (الإنوسي، 2013). تتحور هذه المبادئ حول التوقعات الأساسية للأجهزة العليا للرقابة لإحداث فارق في حياة المواطنين. تسلط هذه الوثيقة الضوء على مساهمة الأجهزة العليا للرقابة في مساءلة الحكومات وهيئات القطاع العام عن إدارتها للموارد العامة واستخدامها لا سيما بإجراء جميع أنواع عمليات الرقابة ونشر تقاريرها.

يعتمد قرار إجراء المهام الرقابية على الصناعات الاستخراجية على عاملين رئисين. أولاً، الإطار القانوني، الذي يحدد نطاق المجالات المحتملة القابلة للرقابة وأنواع المهام الرقابية. من منظور مؤسسي (نورث، 1990)، فإن الأجهزة العليا للرقابة هي منظمات تتمنع بقواعد رسمية - إطار قانوني - تضع قيوداً على الموضوعات التي يمكن أن تغطيها الأجهزة العليا للرقابة ونوع العمل الرقابي التي يمكنها القيام بها. يمكن أيضاً النظر إلى الإطار القانوني على أنه يحدد النطاق والقيود التي يمكن للجهاز الأعلى للرقابة من خلالها دمج مدخلاته (على سبيل المثال، الموارد البشرية والمالية) لتحقيق مخرجاته (تقارير الرقابة).

ثانياً، في ظل نفس النظرة المؤسسية، يعتمد أداء المنظمات، بما في ذلك الأجهزة العليا للرقابة، على عوامل داخلية وخارجية. في بعض حالات الأجهزة العليا للرقابة، تشمل العوامل الداخلية القدرات الإدارية وقدرات الموارد البشرية والمهارات التقنية،



وتشاد وجمهورية الكونغو. وبالإضافة إلى أعضاء كارييفا المدرجة أسماؤهم في القائمة، شملت الدراسة أيضاً أعضاء الأرجنتين الناطقين بالفرنسية، تونس والجزائر.

أولا سافس (منظمة دول أمريكا اللاتينية والكريبي للأجهزة العليا للرقابة) الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل وشيلي وكولومبيا والإكوادور وغواتيمالا والمكسيك وبيرو

في هذه الدراسة، تعمل مبادئ إعلان المكسيك بوصفها معياراً لتحليل الاستجابات المجمعة من 25 جهاز أعلى للرقابة في الدول الغربية بالموارد. تشمل عينة المسح جميع نماذج الجهاز الأعلى للرقابة (13 قضائية، 2 برلمانية، 8 مختلطة) وتعطي ثلث مناطق إنتوسي مختلفة:

- **الكريسي (منظمة الكاريبي للأجهزة العليا للرقابة):** غيانا وسورينام

- **الكرييفا (الجمعية الإقليمية للأجهزة العليا للرقابة من الدول الأفريقية الناطقة بالفرنسية):** بوركينا فاسو والكاميرون وكوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية والغابون ومالي ومدغشقر وموريطانيا والنيجر والسنغال

وصف الفصول

تضم الدراسة ثلاثة فصول:

2) تأثير جائحة كوفيد-19 على استقلالية الأجهزة العليا للرقابة (مبادرة تنمية الإنتوسي، 2021-2).

تقدم الدراسة تقييماً لتأثير الجائحة العالمية على استقلالية الأجهزة العليا للرقابة. وبالاستناد إلى مسح لتأثير جائحة كوفيد-19 على استقلالية الأجهزة العليا للرقابة، تتضمن هذه الدراسة إجابات 132 جهازاً من الأجهزة العليا للرقابة خلال الفترة من مارس 2020 إلى يونيو 2021.

3) رقابة المدقق: دراسة دور الأجهزة العليا للرقابة في الرقابة على الصناعات الاستخراجية في إفريقيا (أوكسفام، 2021).

تسكشف هذه الدراسة العوامل المخففة المحتملة التي تؤثر سلباً على كفاءة وفعالية عمليات رقابة الأجهزة العليا للرقابة على الصناعات الاستخراجية في مختلف الدول الأفريقية. وجاء البحث ملخصات قطبية لـ13 دولة مختارة بهدف التركيز على أهداف البحث على المستوى القطري لمزيد من الفهم.

4) الرقابة على الصناعات الاستخراجية: دور الأجهزة العليا للرقابة. الأمانة العامة لتعاون مانحي الإنتوسي بالتعاون مع الأفروسياسي الناطقة بالإنجليزية (تعاون الإنتوسي مع المانحين، 2013).

تقدم هذه الدراسة بيانات عن التجارب وأفضل الممارسات والتحديات واحتياجات الأجهزة العليا للرقابة في مجال الرقابة على الصناعات الاستخراجية. وقد استخدم الاستبيان في جمع البيانات، وتم إرساله من خلال مجموعات عمل الإنتوسي الإقليمية وغير الإقليمية إلى 26 جهازاً من الأجهزة العليا للرقابة في الدول الغنية بالموارد.

5) مؤشر استقلالية الأجهزة العليا للرقابة: التقرير التجمعي العالمي لعام 2021 البنك الدولي (البنك الدولي، 2021).

أجرى البنك الدولي تقييماً لـ118 دولة للتعرف على درجة استقلالية الأجهزة العليا للرقابة في الدول والمناطق من حيث إعلاني لـ150 منها والمكسيك.

يتضمن الفصل 1 تحليلًا لمبادئ مختارة من إعلان المكسيك ويؤطر الطريقة التي تتعكس بها في الإطار القانوني للأجهزة العليا للرقابة. إضافة إلى ذلك، توفر الدراسة للقارئ معلومات إضافية حول (1) تأثير المبادئ المختارة من إعلان المكسيك حول الصناعات الاستخراجية، (2) نتائج الدراسات العالمية الأخرى حول المسألة، و(3) مخاطر عامة حول استقلالية الأجهزة العليا للرقابة التي تتطبق على الصناعات الاستخراجية.

يقدم الفصل 2 العوامل التي تؤثر على مساهمات الأجهزة العليا للرقابة في الإشراف على الصناعات الاستخراجية، وتحديدًا لطبيعة تلك المخاطر، وُضعت إستراتيجية شاملة للأجهزة العليا للرقابة لتعزيز تأثيرها في الإشراف على القطاع، بالنظر إلى العوائق القائمة.

الاستنتاجات والتوصيات: استناداً إلى نتائج الفصول السابقة، نقترح مجموعة من التوصيات لتعزيز مساهمات الأجهزة العليا للرقابة في المساءلة بقطاع الصناعات الاستخراجية.

الدراسات والتقارير المشار إليها في الفصل الأول

1) تقرير التقييم العالمي للأجهزة العليا للرقابة لعام 2020 (مبادرة تنمية الإنتوسي، 2021-1).

يتمثل الغرض من تقرير مبادرة تنمية الإنتوسي، الذي ينشر كل ثلاث سنوات في رصد التغيرات في أداء الأجهزة العليا للرقابة واكتشافها بمرور الوقت وتحديد المجالات التي تحتاج فيها الأجهزة العليا للرقابة إلى الدعم لنطويرها. علاوة على ذلك، يحل التقرير نتائج الجهاز الأعلى للرقابة في سياق أوسع من خلال النظر في كيفية أداء الأجهزة العليا للرقابة مع مراعاة الأنظمة الحكومية والعوامل الاقتصادية، بالإضافة إلى تحليل النتائج حسب أقاليم الإنتوسي. تتبّع البيانات الأولية للتقرير من الردود التي قدمها المسح العالمي للإنتوسي، ويتضمن التقرير فصلاً عن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة، ويوضح التوجهات العالمية والإقليمية.

الفصل 1

مبادئ الاستقلالية والإطار القانوني لأجهزة الـعـليـا لـلـرقـابـة

سيركز هذا القسم على تحليل كيفية اتباع مبادئ إعلان المكسيك وانعكاسها في الإطار القانوني للأجهزة العليا للرقابة:

- | | |
|--|--|
| <p>(1) الصلاحية والسلطة التقديرية الكاملة (المبدأ 3)،</p> <p>(2) الوصول غير المقيد إلى المعلومات (المبدأ 4)،</p> <p>(3) نشر تقارير الرقابة (المبدأ 6)، و</p> <p>(4) توافر الموارد وكذلك الاستقلال المالي والإداري لأداء واجباتهم (المبدأ 8).</p> | |
|--|--|

وسيحدد التحليل، تحديداً، كيف تتعكس هذه المبادئ في الأطر القانونية التي تنظم عمل الأجهزة العليا للرقابة المدرجة في العينة، فضلاً عن أي آثار على الصناعات الاستخراجية. وسيتم استكمال ذلك بنقاط اهتمام مرتبطة بتنفيذ مبادئ مختارة من إعلان المكسيك عادة ما تكون محل تركيز كبير.

1. الصلاحية والسلطة التقديرية

مبدأ 3:

صلاحيات واسعة النطاق وفعالة وسلطة تقديرية كاملة للقيام بمهام الجهاز الأعلى للرقابة

وفقاً لإعلان المكسيك، فإن الاختصاص الواسع يوحى أن الأجهزة العليا للرقابة مخولة بمراجعة ما يلي:

- استخدام المتلقى أو المستفيد الأموال أو الموارد أو الأصول العامة بغض النظر عن طبيعتها القانونية.
- جمع الإيرادات المستحقة للحكومة أو المؤسسات العامة.
- قانونية حسابات الحكومة والمؤسسات العامة وانضباطها؛
- جودة الإدارة المالية وعمليات رفع التقارير،
- اقتصاديّات وكفاية وفاعلية عمليات الحكومة أو المؤسسات العامة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن السلطة التقديرية الكاملة في أداء وظيفتها تعني أن الأجهزة العليا للرقابة تتحرر من التوجيه أو التدخل من السلطة التشريعية أو التنفيذية في

- اختيار قضايا الرقابة
- التخطيط والبرمجة والإجراءات
- تنظيم وإدارة مكاتبهم، من بين أمور أخرى.

الجدول 1: تفصيل إعلان المكسيك المبدأ 3

الأثر العملية للأجهزة العليا للرقابة	ينبغي أن يتم تفويض الأجهزة العليا للرقابة بالرقابة على ما يلي	عنصر الاستقلالية
الاختصاص القانوني للأجهزة العليا للرقابة المالية كما هو منصوص عليه في الدستور وأو يجب أن تتضمن الرقابة مفهوم "تتبع الأموال"	استخدام المتألف أو المستفيد الأموال أو الموارد أو الأصول العامة بغض النظر عن طبيعتها القانونية.	
يمكن إدراج الإيرادات كموضوع في عمليات الرقابة التي يجريها الجهاز الأعلى للرقابة	جمع الإيرادات المستحقة للحكومة أو المؤسسات العامة	
تسمح صلاحية الأجهزة العليا للرقابة بإجراء عمليات رقابة مالية ورقابة التزام.	قانونية حسابات الحكومة والمؤسسات العامة وانضباطها	الاختصاص
تتيح الصلاحية للأجهزة العليا للرقابة إجراء مهام الرقابة المالية	جودة الإدارة المالية وإعداد التقارير	
تتيح الصلاحية للأجهزة العليا للرقابة إجراء مهام رقابة الأداء	اقتصاديات وكفاية وفاعلية عمليات الحكومة أو المؤسسات العامة	
تختار الأجهزة العليا للرقابة مهام الرقابة الخاصة بها، وفقاً لما يلي أولوياتها المؤسسية والإستراتيجية، دون تدخل خارجي	اختيار قضايا الرقابة	
يجب أن يجري الجهاز الأعلى للرقابة عملية إعداد الرقابة وإجرائها وإعداد نتائجها ومتابعة ما يترتب عليها، دون تدخل من جهة خارجية	تخطيط عمليات الرقابة ووضع برامجها وإجراءها ورفع التقارير عنها ومتابعتها،	السلطة التقديرية الكاملة للجهاز الأعلى للرقابة في أداء مهامه
يحق للأجهزة العليا للرقابة اتخاذ قرار بشأن هيكلها التنظيمي، وعملية التوظيف، وسياسات الموارد البشرية دون تدخل من جهة خارجية	تنظيم مقراتها وإدارتها،	

1.1 متابعة المال العام

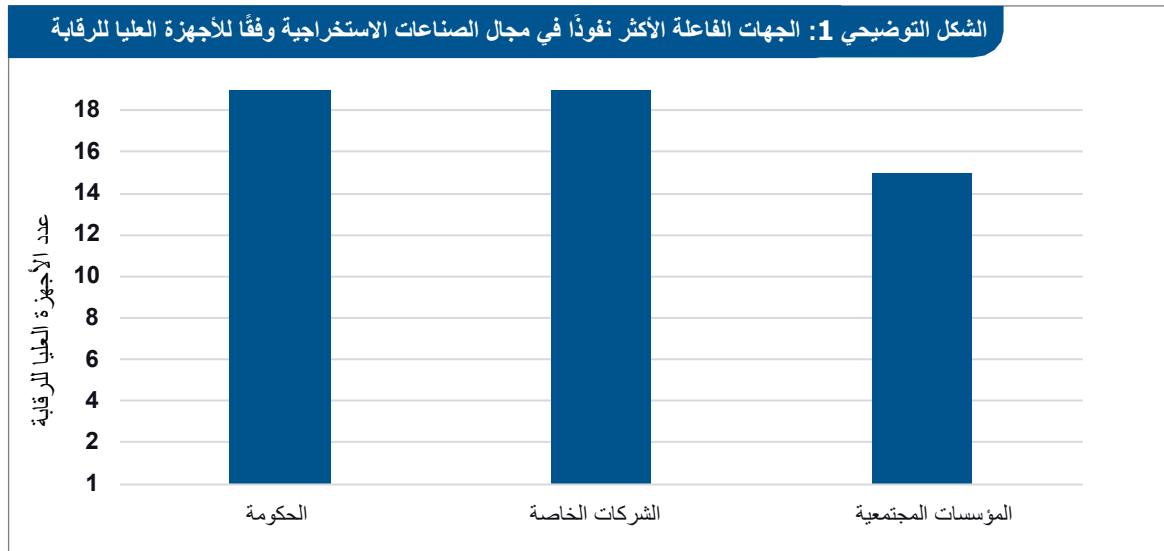
نتائج الاستقصاء

ضمن نطاق رقابي يمثل خطراً على أي مساهمة من الجهاز الأعلى للرقابة في الرقابة الفعالة على الصناعات الاستخراجية.

وتتجدر الإشارة إلى أن أربعة أجهزة عليا للرقابة فقط (19 في المائة) مدرجة في العينة أشارت إلى وجود كيانات محددة لا يمكن إدراجها في عمليات الرقابة الخاصة بها. ومع ذلك، لا يرتبط أي منها بشركات خاصة تستخدم أو تتفقى موارد عامة. مما يعني أنه يحق لجميع الأجهزة العليا للرقابة تضمين الشركات الخاصة كجزء من مهام الرقابة الخاصة بها في الصناعات الاستخراجية.

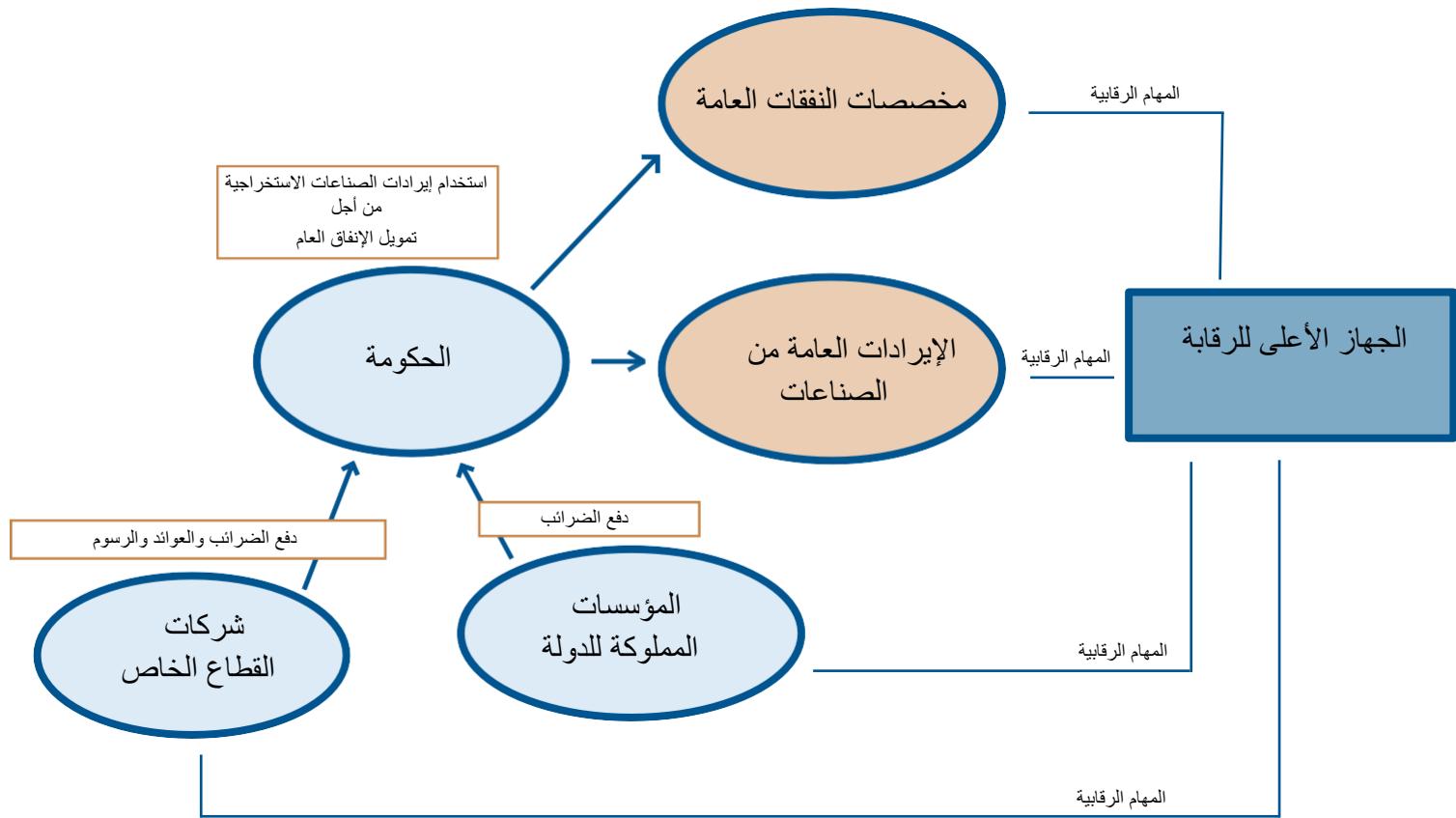
بناءً على الردود التي تم جمعها من الاستقصاء، تعتبر الأجهزة العليا للرقابة الشركات الخاصة جهات فاعلة ومؤثرة للغاية في الصناعات الاستخراجية في دولها. بالإضافة إلى ذلك، من المهم الإشارة إلى أن اثنين من أصل 21 من الأجهزة العليا للرقابة المشمولة في الاستقصاء لم يشملوا الحكومة باعتبارها الجهة الفاعلة الأكثر نفوذاً في هذا القطاع. توضح المعلومات الواردة في الشكل 1 أهمية إدراج مفهوم "متابعة الأموال" ضمن صلاحية الأجهزة العليا للرقابة. نظراً لأنّه يُنظر إلى الشركات الخاصة على أنها جهات فاعلة مؤثرة في القطاع، فلا يجب تضمينها

الشكل التوضيحي 1: الجهات الفاعلة الأكثر نفوذاً في مجال الصناعات الاستخراجية وفقاً للأجهزة العليا للرقابة



١ تتعلق القيد التي أبلغ عنها الأجهزة العليا للرقابة بالأحزاب السياسية والبنك المركزي والنفقات الخاصة لرئيس الجمهورية.

المخطط 1: كيف تقوم الأجهزة العليا للرقابة بـ "تتبع الأموال" باستخدام المبدأ 3 من إعلان المكسيك



النتائج المترتبة بالنسبة للصناعات الاستخراجية

على سبيل المثال، يمكن أن يشمل نطاق رقابة الامتثال فيما يتعلق بقواعد حساب الإيرادات التي تنقلها الكيانات الخاصة إلى الحكومة، وكذلك موثوقية المعلومات التي توفرها الشركة فيما يتعلق بعملية حساب هذه الإيرادات. ومع ذلك، عندما لا تتمكن الأجهزة العليا للرقابة من الرقابة القانونية للشركات الخاصة مباشرةً، يمكن أيضًا إجراء عمليات رقابة الالتزام هذه من خلال الجهة التنظيمية للصناعة، والتي تشرف عادةً على تحويل الإيرادات من قبل شركات القطاع الخاص.

بالإضافة إلى ذلك، وبناءً على نتائج الرقابة، يمكن إحالة الشركات الخاصة التي تنتهك الواقع الحالي في القطاع إلى السلطات القضائية. وبهذه الطريقة، تتاح للأجهزة العليا للرقابة فرصة المساهمة في عملية المساءلة في القطاع.

يشير إعلان المكسيك (الإنتوساي، 2007) إلى أنه ينبغي تمكين الأجهزة العليا للرقابة من الرقابة على استخدام المال العام أو الموارد أو الأصول من قبل المتنافي أو المستفيد، بغض النظر عن طبيعته القانونية.

تجمع الحكومات أشكالاً متعددة من الإيرادات من أنشطة الصناعات الاستخراجية. تعتمد الطريقة التي تتدفق بها هذه الإيرادات إلى الأموال العامة للدولة على نوع إيرادات الصناعات الاستخراجية والأنظمة المالية للدولة.

فيما يتعلق بالصناعات الاستخراجية، يشير المبدأ 3 من إعلان المكسيك إلى أنه ينبغي أن يحق للأجهزة العليا للرقابة متابعة استخدام المال العام حتى عندما تصبح هذه الأموال دخلاً للكيانات الخاصة، مما يعني أن الشركات الخاصة يمكن أن تكون جزءاً من برنامج الرقابة السنوي للجهاز الأعلى للرقابة بوصفها جهات رقابية.²

2 للحصول على تحليل مفصل لأنواع الإيرادات والأنظمة المالية، انظر الأفروساي-الناظفة بالإنجليزية (2019).



ماذا تخبرنا المصادر الأخرى عن هذه المشكلة؟

أوكسقام، 2021

أربعة في المئة فقط من الأجهزة العليا للرقابة المشمولة في التحليل ترى أن تصميم صلاحيتها يمثل عقبة أمام إجراء المهام الرقابية على الصناعات الاستخراجية.

البنك الدولي، 2021

سجلت الأجهزة العليا للرقابة بوجه عام نتائج جيدة فيما يتعلق بصلاحيتها، مع وجود نقاط ضعف ملحوظة ويرجع ذلك أساساً إلى عدم كفاية الموارد لتنفيذ صلاحيتها تماماً وعلى نحو منتظم. في بعض الحالات، لم تتضمن صلاحية الأجهزة العليا للرقابة رقابة على الإيرادات الضريبية أو الاختصاص القضائي على الرقابة المستقلة للشركات المملوكة للدولة من قبل شركات القطاع الخاص.

مخاطر استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة: تحت المجهر³



على الرغم من أن الأجهزة العليا للرقابة تدرك أنه يحق لها كمؤسسات رقابية "متابعة الأموال"، إلا أنه قد لا يزال من الصعب الرقابة على الأموال من هذا النوع. عندما يكون نطاق الصلاحية غامضاً، تتمتع الشركات الوطنية والأجنبية الكبيرة، وكذلك الشركات المملوكة للدولة، بالقدرة المالية على إطلاق إجراءات قانونية طويلة الأجل للطعن في نتائج الرقابة عندما تعتبر كيانات مشمولة في الرقابة. في بعض الحالات، قد تستلزم هذه الإجراءات القانونية اتخاذ عواقب قانونية ضد رئيس الجهاز الأعلى للرقابة وموظفي الرقابة المعنيين.

تعد العقود التي وقعتها الشركات الخاصة والحكومات أدوات قانونية تؤثر على صلاحية الجهاز الأعلى للرقابة. ومن ثم، يمكن أن تتضمن هذه الوثائق بنود رقابة تنص على إجراء ترتيبات رقابة محددة من قبل شركة رقابة خاصة لمراقبة وضمان امتثال شركة خاصة للعقود المذكورة. بدلاً من ذلك، إذا لم يتم النظر في رقابة الجهاز الأعلى للرقابة، فإن هذا يشكل خطراً في أن محتوى إطاره القانوني يمكن تفسيره على أنه غامض فيما يتعلق بأحكام العقد، مما قد يؤثر على مدى قدرة الجهاز الأعلى للرقابة على لعب دوره في القطاع.

1.2 اختيار مواضيع الرقابة وتحديد نطاقها

نتائج الاستقصاء

أشارت جميع الأجهزة العليا للرقابة المشمولة في الاستقصاء إلى أنها تعتمد على الصلاحية للرقابة على جميع مكونات سلسلة القيمة للمدخلات. وهذا يعني أن جودة الإدارة المالية وإعداد التقارير، وكذلك تقييم الإيرادات وتصنيفها وتحصيلها مدرجة في برامج الرقابة السنوية للأجهزة العليا للرقابة.

³ الأقسام المعونة "مخاطر استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة: تحت المجهر" تستند إلى الإنتساي (2017) والمناقشات من مسار عمل استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة في مبادرة تنمية الإنتساي. يمكن الحصول على مزيد من المعلومات على الموقع الإلكتروني www.issai.org.

النتائج المترتبة بالنسبة للصناعات الاستخراجية

ترتبط هذه المبادئ ارتباطاً وثيقاً بمفاهيم مختلفة كجزء من عملية التحقق التي أنشأتها مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، والتي تهدف إلى التتحقق من استيفاء معيار مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية. تتضمن آلية التتحقق هذه عنصر شفافية للتأكد على أهمية توقيت وشمولية وموثوقية البيانات التي تم الكشف عنها، بما في ذلك الإصلاحات المتعلقة بمدفوّعات الشركة والإيرادات الحكومية من النفط والغاز والتعدّين.

*المرجع: (أوروسي، 2005)

يشير المبدأ 3 من إعلان المكسيك (الإنتوساي، 2007) إلى أنه ينبغي تمهين الأجهزة العليا للرقابة على جودة الإدارة المالية وتقاريرها، وكذلك تحصيل الإيرادات المستحقة للحكومة أو الكيانات العامة.

فيما يتعلق بالصناعات الاستخراجية، يعني هذا أن الأجهزة العليا للرقابة يجب أن تكون قادرة على الرقابة على موثوقية المعلومات الناتجة من خلال سلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية، بالإضافة إلى العمليات والإجراءات الإدارية المتعلقة بتقييم الإيرادات وتحصيلها وتخصيصها.

الرقابة على الإيرادات*

عادة ما تتعلق المهام الرقابية التي تجريها الأجهزة العليا للرقابة على الإيرادات إما بتنفيذ التشريعات الضريبية أو الأحكام التعاقدية. ومن الناحية العملية، يستلزم ذلك التتحقق مما إذا كانت السلطة المختصة تمثل لتشريعات الإيرادات أو اللوائح التعاقدية، وتحصل الإيرادات في الوقت المحدد وبالكامل وعلى قدم المساواة. يتتألف هذا العمل من تحديد أي اختلافات بين الإجراء الإداري وأهداف التشريع

في بعض الحالات، يحق للأجهزة العليا للرقابة تقديم خبراتها في المسائل المرتبطة بتقديرات الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة الأخرى. يتضمن تركيز هذا النوع من المهام الرقابية أساليب التقدير وإجراءات صنع القرار المستخدمة لتحديد توقعات الإيرادات. ويمكن أن يشمل ذلك أيضاً الإيرادات العامة المقدرة المتعلقة بالصناعات الاستخراجية.

موثوقية المعلومات

يرتبط معنى هذا المفهوم بعنصرين: (1) ما إذا كانت المعلومات قد تمت معالجتها ومراقبتها وتوفيرها وفقاً لأي أطر تنظيمية ذات صلة (2) ما إذا كانت هناك أخطاء في البيانات بسبب الاحتيال أو الخطأ.



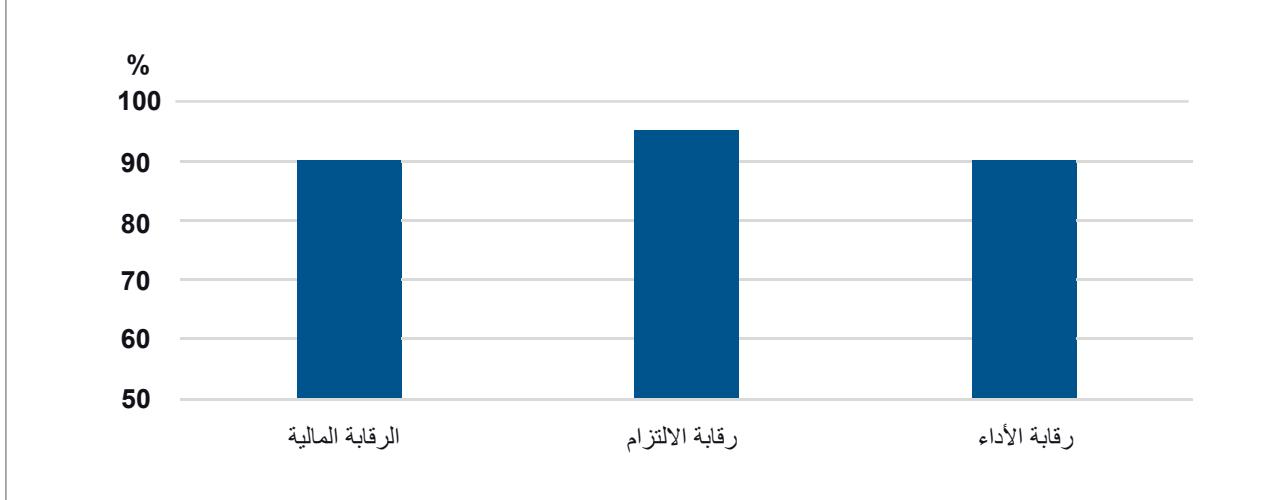
مخاطر استقلالية الأجهزة العليا للرقابة: تحت المجهر

تعتمد موثوقية المعلومات ضمن عمليات الصناعات الاستخراجية على العناصر الهيكيلية لنظام الإدارة المالية العامة وأطر الحكومة الحالية. على سبيل المثال، يتكون نظام المسائلة السادس - الذي يتضمن لوائح بشأن إصدار المعلومات المالية العامة، وأحكام بشأن الشفافية والوصول إلى البيانات الحكومية، بالإضافة إلى ميزات أنظمة الرقابة الداخلية في القطاع العام - من عوامل مؤسسية هيكيلية محددة يمكن أن تؤثر على جودة وموثوقية المستندات أو التقارير التي يتم إنشاؤها. وهذا يشمل أيضاً قوة البيئة التنظيمية. وكلما كان التنظيم أقوى، زاد احتمال الحصول على معلومات أكثر موثوقية وفي الوقت المناسب من القطاع الخاص.

علاوة على ذلك، تتضمن متطلبات الشفافية الشركات الخاصة المشاركة في أنشطة القطاع العام أيضاً عناصر هيكيلية يمكن أن تؤثر على الإشراف على القطاع، بما في ذلك الطريقة التي تنفذ بها الأجهزة العليا للرقابة اختصاصاتها.

1.3 أنواع المهام الرقابية

الشكل التوضيحي 2: أنواع المهام الرقابية التي أجرتها الأجهزة العليا للرقابة والمدرجة في العينة



ما الذي تخبرنا
به المصادر الأخرى
عن هذه المسألة؟

مبادرة تنمية الإنوساي، 2021-1

أكملت حوالي 99% من الأجهزة العليا للرقابة في دراسة أجريت على نطاق المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة (إنوساي) أنها مكفلة بإجراء مهام رقابية مالية وأخرى على مستوى الأداء والالتزام.

تعاون مانحي الإنوساي، 2013

في الفترة ما بين عام 2010 إلى عام 2012، كان لدى 11 من الأجهزة العليا للرقابة من أصل 17 جهازاً شملتهم الدراسة الاستقصائية خبرة في إجراء المهام الرقابية المالية المتعلقة بالصناعات الاستخراجية على مدى السنوات الثلاث الماضية، في حين أن خمسة فقط من الأجهزة العليا للرقابة قد أجرت عمليات رقابية للأداء على قطاع الصناعات الاستخراجية خلال الفترة نفسها.

نتائج الاستقصاء

وأظهرت نتائج الاستقصاء أن 90 بالمائة من الأجهزة العليا للرقابة المشمولة في العينة لديها سلطة لإجراء مهام الرقابة المالية، و95 بالمائة منها تتمتع بسلطة إجراء مهام رقابة الالتزام، في حين أن 90 بالمائة منها تتمتع بسلطة إجراء مهام رقابية على الأداء.

آثار الصناعات الاستخراجية

يؤكد إعلان المكسيك (للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة لعام 2007) أنه يجب تكثين الأجهزة العليا للرقابة من إجراء مهام رقابية على قانونية حسابات الحكومة أو المؤسسات العامة وأنضباطها وعلى جودة الإدارة المالية وعمليات إعداد التقارير، بالإضافة إلى تكلفة وكفاءة وفعالية عمليات الحكومة أو المؤسسات العامة.

ويتم استيفاء متطلبات الاستقلالية عند تنفيذ الأجهزة العليا للرقابة لثلاثة أنواع رئيسة من مهام الرقابة على القطاع العام، يحددها إطار الإنوساي للتوجيهات والإصدارات المهنية (IFPP)⁴

⁴ بعد إطار الإنوساي للتوجيهات والإصدارات المهنية (IFPP) مجموعة من المعايير والمبادئ المهنية التي تعزز من انساق ومصداقية تطبيق المنهجية الرقابية العامة بهدف دعم الأداء الفعال للأجهزة العليا للرقابة بما يصب في المصلحة العامة .[IFPP \(issai.org\)](http://IFPP (issai.org))

توجد ثلاثة أنواع رئيسة من المهام الرقابية:

يتيح تنفيذ أنواع المهام الرقابية الثلاث للأجهزة العليا للرقابة تغطية المسائل المعنية ذات الصلة بأداء الصناعات الاستخراجية وتنفيذها من خلال مختلف النطاقات والنهج التقني. يمكن استخدام مهام رقابة الأداء مثلاً لمعالجة الأثر البيئي لأنشطة داخل القطاع ومواءمتها مع أهداف التنمية المستدامة. علاوة على ذلك، تمكن مهام رقابة الالتزام أجهزة الرقابة العليا من تقييم مدى التزام السلطات الرقابية الحكومية بالأطر القانونية الحالية باستخدام وجهات نظر مختلفة.

مخاطر استقلالية الجهاز
الأعلى للرقابة: تحت
المجهر



تتطلب القدرة على إجراء أنواع المهام

الرقابية الثلاث فرقاً رقابية متخصصة تتمتع بمهارات مهنية مناسبة. ويمكن أن يرتكز تنفيذ المهام الرقابية المتعلقة بالالتزام والأداء إلى المحتوى الموضح في إطار الإنوساي للتوجيهات والإصدارات المهنية. تتطلب عملية تنفيذ المهام الرقابية تخصيص الأجهزة العليا للرقابة لموارد مالية وبشرية إضافية ويمكن للأجهزة العليا للرقابة تحديد الموضوعات وأنواع المهام الرقابية ذات الصلة التي يمكنها الإلتحاق بها لمعالجة المخاطر، وذلك من خلال تقييم هذه المخاطر التي تهدد سلسلة القيمة، بما في ذلك مختلف أصحاب المصلحة.

- الرقابة المالية، وهي تقييم ما إذا كانت المعلومات المالية التي تمتلكها الجهة مطابقة للتقارير المالية المعتمدة بها والإطار التنظيمي. وتبيّن الأجهزة العليا للرقابة استناداً إلى مجموعة من الأدلة الرقابية رأيها بشأن ما إذا كانت المعلومات المالية خالية من الأخطاء الجوهرية، سواء كانت ناشئة عن احتيال أو خطأ.

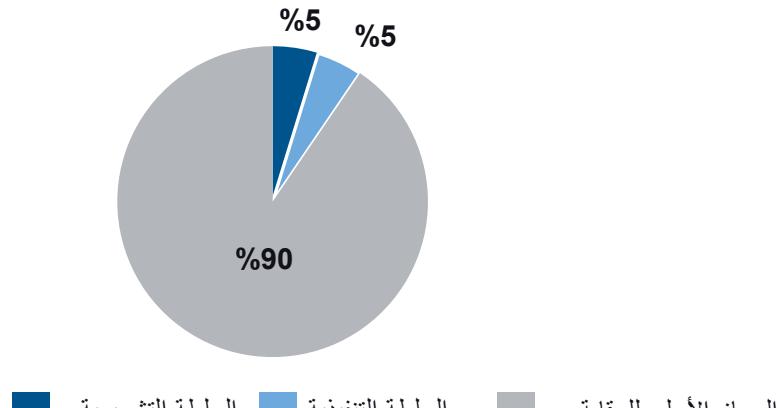
- رقابة الالتزام، ويتم من خلال تقييم مدى التزام كل من الأنشطة والمعاملات والمعلومات المالية في كافة الجوانب المادية بالمعايير التي تحكم الجهة الخاضعة للرقابة. ويمكن أن ترصد مهام رقابة الالتزام صور الاحتيال والفساد في المؤسسات العامة وتمنعها من خلال إيجاد بيئة تشجع على الالتزام.

- رقابة الأداء، وهي عمليات مستقلة وموضوعية وموثقة يجري فيها التأكيد من أن المنشآت الحكومية وأنظمتها تعمل وفق مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية، والتأكيد مما إذا كان هناك مجالاً لتطويرها أم لا. عادةً ما تختبر عمليات رقابة الأداء ما إذا كانت الحكومة تستخدم الموارد بشكلٍ أفضل لتحقيق أهداف سياساتها بشكل فعال وتحقيق التأثير المنشود.

وفيما يتعلق بالصناعات الاستخراجية، فإن إمكانية إجراء أنواع الرقابة الثلاثة الرئيسية تعني أن الأجهزة العليا للرقابة قادرة على توفير رقابة شاملة على جميع العمليات المرتبطة بسلسلة القيمة - بما في ذلك: موثوقية البيانات المستخلصة، ومشروعية الإجراءات، فضلاً عن تحقيق الأهداف المحددة في السياسات العامة المنفذة لمراقبة القطاع وأثاره.

1.4 قدرة الأجهزة العليا للرقابة على تحديد البرنامج الرقابي السنوي

الشكل التوضيحي 3: الجهة المكلفة بالتصديق على الإصدار الأخير من البرنامج الرقابي السنوي



ما الذي تخبرنا به
المصادر الأخرى
عن هذه المسألة



مبادرة تنمية الإنوساي، عام 2021

أشارت الغالبية العظمى من الأجهزة العليا للرقابة (94%) إلى أنها تتمتع بحرية اختيار الموضوعات الرقابية وتوقيتها ومحورياتها بما في ذلك الرقابة على نفقات الطوارئ الخاصة بجائحة كوفيد-19.

أوكسفام، 2021

توجد العديد من الحالات التي تتدفع فيها الأجهزة العليا للرقابة نحو إجراء مهام رقابية محددة - وخاصة المالية منها - بسبب طلبات سياسية.

نتائج الاستقصاء

أجاب 90 بالمائة من الأجهزة العليا للرقابة المشمولة بالاستقصاء بأنه لا توجد مشاركة من أي جهة خارجية لتحديد البرنامج الرقابي السنوي الخاص بها. بينما أشار خمسة في المائة إلى أن السلطة التشريعية هي الجهة التي لديها سلطة التصديق على الإصدار الأخير من البرنامج الرقابي السنوي، وأشارت الخمسة في المائة المتبقية إلى أن السلطة التنفيذية هي التي تملك سلطة الموافقة عليه.

بعد من الضروري ملاحظة أن اعتماد البرنامج الرقابي السنوي عادة ما يكون عملية تتألف من جزأين؛ أولاً، تستخدم الأجهزة العليا للرقابة أفضل المعلومات المتاحة لتحديد الموضوعات التي ستغطيها العمليات الرقابية - وهو ما يتم بشكل عام من خلال إجراء تقييم المخاطر - وثانياً، تصبح الأجهزة العليا للرقابة عند نشر التقارير الرقابية الخاصة بها مصدرًا للمعلومات التي تساهم في مساءلة القطاع.

آثار الصناعات الاستخراجية

ينص إعلان المكسيك (الإنجليزي، 2007) أنه يجب أن تتحرر الأجهزة العليا للرقابة من أي توجيه أو تدخل من السلطة التشريعية أو التنفيذية؛ وذلك عند اختيار الموضوعات الرقابية وعند إعداد التقارير الرقابية.

فيما يتعلق بقطاع الصناعات الاستخراجية، يمكن للأجهزة العليا للرقابة تضمين جميع المهام والعمليات والبرامج العامة والجهات الفاعلة المعنية بوصفها جهات خاضعة للرقابة، في برامجها الرقابية المتعلقة بالصناعات الاستخراجية.

وتتطوّي سلطة اتخاذ القرار بشأن محتوى البرنامج الرقابي السنوي على ما يلي:

1. يحق للأجهزة العليا للرقابة تقرير ما إذا كانت ستستوعب الطلبات الرقابية المقدمة من مختلف أصحاب المصلحة (مثل الهيئات التشريعية ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والقطاع الخاص ووسائل الإعلام)
2. تعد الجهات الفاعلة الخارجية غير قادرة على إلغاء المهام الرقابية على الصناعات الاستخراجية من البرنامج السنوي الذي تبنّيه الأجهزة العليا للرقابة من البداية.

المخاطر التي تهدّد استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة: تحت المجهر

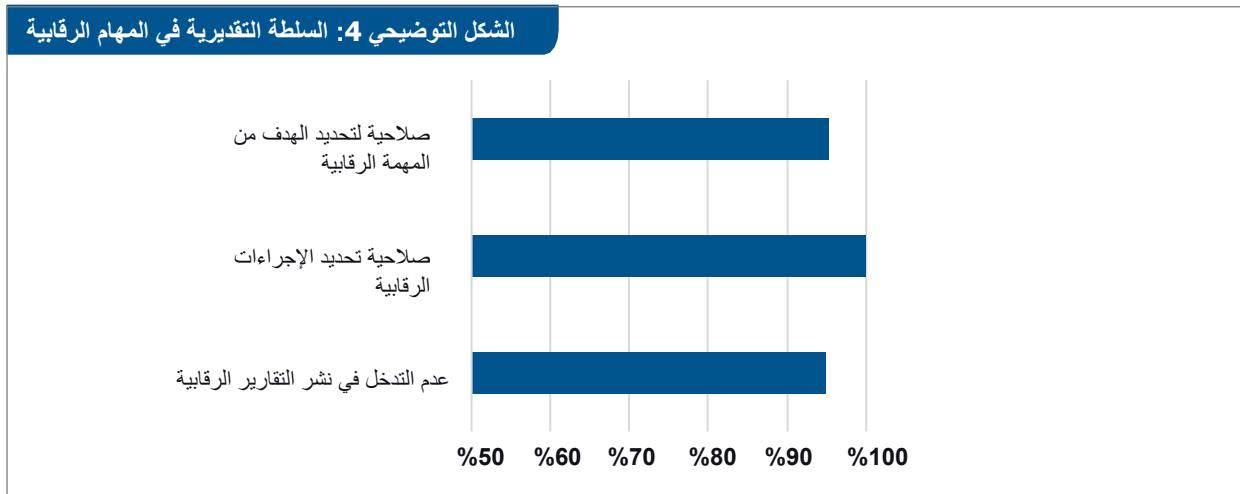


يمكن أن ينشأ التحدى الرئيس للاستقلالية والمشارك في تحديد المسائل الرقابية عندما تواجه الأجهزة العليا للرقابة سياسات سياسية وأو مؤسسية صعبة. ومن الناحية العملية، يمكن للضغوط الخارجية أن تمنع الأجهزة العليا للرقابة من النظر في تضمين بعض مسائل الصناعات الاستخراجية في البرنامج الرقابي السنوي الخاص بها.

فعلى سبيل المثال، إذا كان الجهاز الأعلى للرقابة يؤمن بأن طلب تنفيذ مهمة رقابية معينة هو طلب "سياسي"، فيجب أن تكون له الصلاحيات الكافية لرفض مثل هذه الطلبات. وبالمثل، يجب أن تكون الأجهزة العليا للرقابة على دراية بالموضوعات المؤثرة على مستوى الرأي العام، ولكنها من يقرر أي الجوانب الرقابية أكثر أهمية من غيرها وأيها أفع للمواطنين.

1.5 مهام رقابية بدون تدخل

الشكل التوضيحي 4: السلطة التقديرية في المهام الرقابية



ما الذي تخبرنا به
المصادر الأخرى
عن هذه المسألة

مبادرة تنمية الإنترسبي، عام 2021

على الصعيد العالمي، اعتقدت حوالي 84% من الأجهزة العليا للرقابة أن لديها صلاحية التخطيط للمهام الرقابية وإجرائاتها وإعداد التقارير بشأنها بشكل مستقل عن السلطات التنفيذية والتشريعية.

البنك الدولي، 2021

وحققت استقلالية النطاق الرقابي أعلى تصنيف عام، مما يعكس قدرة الأجهزة العليا للرقابة على التمتع بساطة غير مقيدة للبت في طبيعة المهام الرقابية ونطاقها ومداها، بما في ذلك اختيار الجهات التي تخضع لرقابتها. ومع ذلك، لم يكن التنفيذ العملي لهذه الاستقلالية واضحاً تماماً، لا سيما في الحالات التي لم تقم فيها الأجهزة العليا للرقابة بإعداد خطط أنشطتها السنوية ونشرها.

نتائج الاستقصاء

وفيما يتعلق بالسلطة التقديرية للمهام الرقابية، فقد ردت 95 في المائة من الأجهزة العليا للرقابة بأن لديها صلاحية تحديد أهداف المهام الرقابية، وأنها لا تواجه أي تدخل في نشر التقارير الرقابية الخاصة بها. فضلاً عن ذلك، فقد أشارت جميع الأجهزة (100 في المائة) إلى أن لديهم صلاحية تحديد الإجراءات الرقابية الخاصة بهم.

آثار الصناعات الاستخراجية

بعد اتباع النهج التقني هو أفضل طريقة لضمان عدم حدوث تدخل خارجي في تنفيذ المهام الرقابية على مجال الصناعات الاستخراجية. ولا يمكن القيام بذلك إلا إذا اعتمدت الأجهزة العليا للرقابة على خبراتها وحصيلتها المعرفية لتناول مكونات سلسلة القيمة.

ويؤدي اتباع النهج التقني في تنفيذ المهام الرقابية إلى نتائج رقابية حيادية وموثوقة بها. وفي هذه الحالة، قد تمثل النتائج والاستنتاجات الرقابية مصدرًا للمعلومات لمختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك الجهات الفاعلة العالمية مثل مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، لتحديد المخاطر المحددة والممنهجة، بالإضافة إلى تعين مواطن التحسين في الإطار التنظيمي والقانوني للقطاع.

المخاطر التي تهدد استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة: تحت المجهر



والجدير بالذكر أن الخبراء غالباً ما تكون لهم علاقات قديمة أو سابق خبرة في العمل مع الشركات الخاصة المشاركة في هذا القطاع والتي قد تكون ضمن الجهات التي تخضع لرقابة الأجهزة العليا للرقابة. ومن ثم، يتبعين على الأجهزة العليا للرقابة ضمن تزويدها بموظفين فنيين من ذوي الكفاءة العالية وأن يتم تشجيعها على تجميع فرق رقابية متعددة المهارات (مثل المهندسين والجيولوجيين وغيرهم) للتخفيف من حدة هذه المخاطر.

قد يقع التدخل أحياً نتيجة لأنشطة خبراء خارجين تم ضمهم وتعيينهم بهدف تزويد الأجهزة العليا للرقابة بالأدلة اللازمة لإجراء المهام لرقابية على الصناعات الاستخراجية. إذ أن تعيين متخصصين لمساعدة الأجهزة العليا للرقابة في أثناء تنفيذ المهام الرقابية قد يسفر عن ظهور مخاطر تهدد استقلالية الأجهزة، وينبغي حينها إدراك هذه المخاطر والتخفيف من حدتها حال وقوعها.

2. الوصول إلى المعلومات

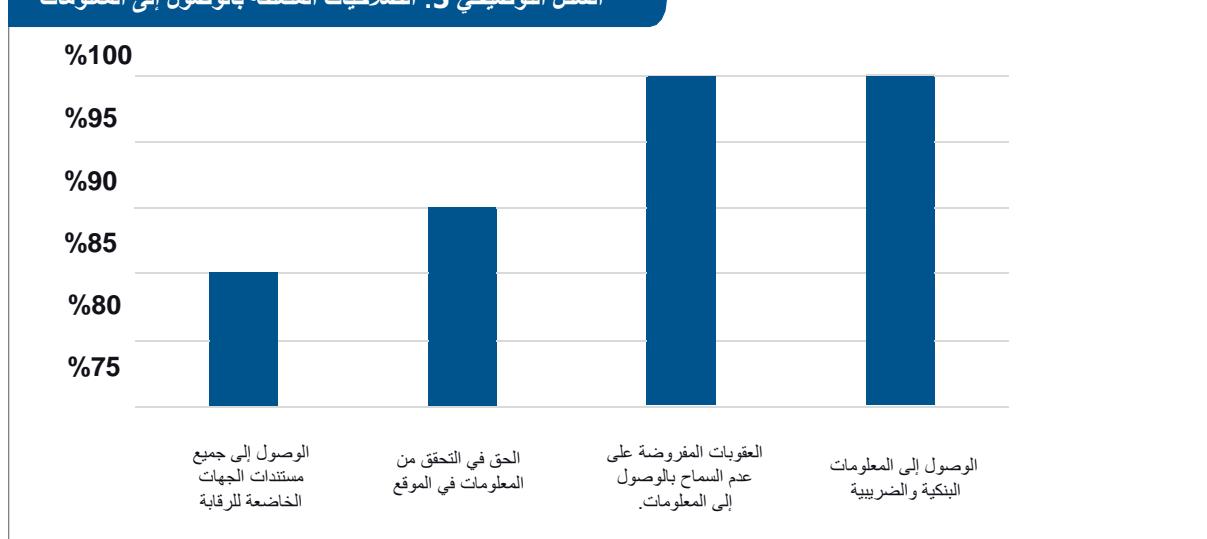
المبدأ 4:

حرية الوصول إلى المعلومات بدون قيود



ينص إعلان المكسيك (إنتوساي، 2007) على أنه ينبغي أن يكون للأجهزة العليا للرقابة سلطات ملائمة للحصول على وصول سريع و مباشر ودون عوائق وقيود لكافة المستندات والمعلومات الازمة من أجل التنفيذ الملائم لمسؤولياتهم القانونية.

الشكل التوضيحي 5: الصلاحيات المتعلقة بالوصول إلى المعلومات





نتائج الاستقصاء

ذكرت جميع الأجهزة العليا للرقابة وفقاً للإجابات المقدمة ضمن الدراسة الاستقصائية، أنها قادرة على الوصول إلى المستندات الخاضعة للرقابة ولها الحق في القيام بزيارات تحقق ميدانية. ويمتلك تسعون (90) في المائة سلطة فرض عقوبات على عدم السماح بالوصول إلى المعلومات، بينما يتمتع 86 في المائة بإمكانية الوصول إلى المعلومات المصرفية والضريبية.

آثار الصناعات الاستخراجية

بمجرد أن تقرر الأجهزة العليا للرقابة إجراء مهام رقابية على الصناعات الاستخراجية، فيجب أن تكون قادرة على جمع الأدلة التي تحتاجها للوصول إلى نتائج رقابية مناسبة يمكن الدفاع عنها. ويتطلب ذلك قيام ممثلي الجهات الخاضعة للرقابة (بما في ذلك الشركات الخاصة والهيئات الضريبية والهيئات التنظيمية) بإتاحة الإطلاع على جميع المستندات والمعلومات اللازمة بحرية وسرعة، مهما كان نوع التسويق الذي تم حفظها به، كما يتطلب ذلك تمكن الأجهزة العليا للرقابة من الحصول على نسخ من هذه المعلومات لاستخدامها عند إعداد التقارير الرقابية.

ويجب على الهيئات التنظيمية الحكومية أن تكون حلقة الوصل بين الأجهزة العليا للرقابة والشركات الخاصة، وذلك في حالة عدم وجود قناة وصول مباشرة إلى هذه الشركات.

كما تحتاج الأجهزة العليا للرقابة إلى الوصول إلى المسؤولين والموظفين المناسبين داخل الحكومة أو الشركات الخاصة في قطاع الصناعات الاستخراجية. ويساهم ذلك إمكانية عقد الأجهزة العليا للرقابة مقابلات مع الأشخاص إذا لزم الأمر والتحقق من فهمهم لنظم الرقابة الداخلية الموجودة، والحقائق التي تم جمعها أثناء العملية الرقابية.

وينبغي أن تمتد سلطة الإطلاع على المعلومات إلى أية معلومات أخرى حتى ولو لم تكن في حوزة الجهات الخاضعة للرقابة. وقد يشمل ذلك - على سبيل المثال - السجلات المصرفية والسجلات الضريبية والمعلومات التي يمتلكها مسؤولون بصفتهم الشخصية.



المخاطر التي تهدد استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة: تحت المجهر

يمكن تقيد قدرة الأجهزة العليا للرقابة في الوصول الحر إلى المعلومات من الناحية العملية من خلال:

- التأخير في الرد على الطلبات

- تقديم ردود جزئية فقط على الأسئلة

- إنكار وجود المستندات التي يعلم الجهاز الأعلى للرقابة بيقين من وجودها أو وجوب توفرها

- وضع قيود على توقيت إجراء المهام الرقابية على النحو المنصوص عليه بموجب الشروط التعاقدية في إطار عقود أو اتفاقات الصناعات الاستخراجية

- السرية المتعلقة بالسجلات المصرفية أو الضريبية، أو الالتزامات « التجارية السرية » المتعلقة بالمعلومات الواردة من الشركات المشاركة في الصناعات الاستخراجية

- القوانين واللوائح التنظيمية التي تتعارض مع القانون الرقابي وتحدد من قيام الأجهزة العليا للرقابة بالرقابة على بعض الهيئات الحكومية، وخاصة كبار المسؤولين التنفيذيين. يمكن أن يتصرف أحد كبار المسؤولين التنفيذيين في بعض الحالات باعتباره جهة تنظيمية صناعية مما يحد من مداخل الجهاز الأعلى للرقابة.

3. نشر التقارير الرقابية

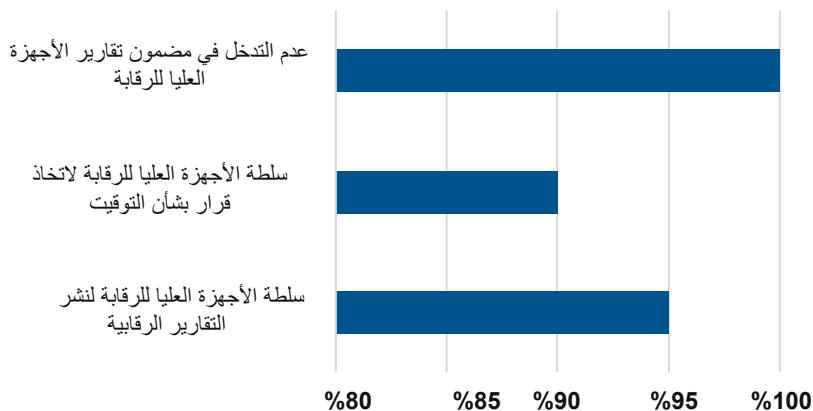
المبدأ 6:

الحرية في تقرير محتوى تقارير الرقابة وموعد نشرها وتوزيعها

ويشمل هذا المبدأ، من بين أمور أخرى، الشروط التالية:

- يكون للأجهزة العليا للرقابة حرية اتخاذ القرار فيما يخص محتوى تقاريرها
- يكون للأجهزة العليا للرقابة حرية اتخاذ القرار فيما يتعلق بتوقيت رفع تقاريرها الرقابية، ما عدا الموضع الذي ينص فيها القانون على متطلبات معينة للتقارير،
- تتمتع الأجهزة العليا للرقابة بالحرية في نشر تقاريرها وتوزيعها فور رفعها بشكل رسمي أو تسليمها إلى السلطة المعنية حسبما ينص عليه القانون.

الشكل التوضيحي 6: نشر التقارير الرقابية وتوقيتها ومضمونها



نتائج الاستقصاء

ذكرت 95 في المائة من الأجهزة العليا للرقابة المشاركة في الاستقصاء أن لديها سلطة نشر تقاريرها الرقابية، بينما ذكرت 90 في المائة أن بإمكانها اتخاذ قرار بشأن توقيت تقديمها إلى السلطة المعنية. وأشار جميعها إلى عدم وجود أي تدخل خارجي فيما يتعلق بمضمون التقارير الرقابية. ومع ذلك، يواجه أعضاء منظمة كريفياف تحديات خاصة، على الصعيد الإقليمي، في نشر التقارير الرقابية.⁵

ما الذي تخبرنا به
المصادر الأخرى حول
هذه المسألة؟

مبادرة تنمية الإنتوسي، عام 2021

أشارت أغلب الأجهزة العليا للرقابة (81 في المائة) إلى أنها تتمتع بحرية كاملة أو إلى حد كبير في نشر وتوزيع تقاريرها الرقابية بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية.

ما الذي تخبرنا به المصادر الأخرى حول هذه المسألة؟



مبادرة تنمية الإننتوسي، عام 2021

أفاد عدد قليل من الأجهزة العليا للرقابة بأنهم تعرضوا لتدخل من السلطة التنفيذية في نشر التقارير الرقابية بشأن الفوقيات الطارئة في أثناء انتشار الجائحة.

آثار الصناعات الاستخراجية

تجسد مساهمة الأجهزة العليا للرقابة في الرقابة على مجال الصناعات الاستخراجية من خلال نشر التقارير الرقابية. وتتوفر هذه التقارير معلومات لمختلف الجهات الفاعلة داخل القطاع فيما يتعلق بالمخاطر والمشكلات والمخالفات التي تشهدها سلسلة القيمة. فضلاً عن ذلك، يتم تعزيز عنصر المساءلة من خلال نشر نتائج التقارير الرقابية لأنها تجر أعضاء الشركات الحكومية والخاصة للرد على تصريحاتهم وتقاعدهم. ومع ذلك، تواجه الأجهزة العليا للرقابة، لا سيما في مجال الصناعات الاستخراجية، إمكانية لجوء الشركات الخاصة إلى التحكيم في المحاكم الدولية بعد نشر التقارير الرقابية. وبالتالي، يجب أن تكون الأجهزة العليا للرقابة على دراية بهذه العمليات وبضرورة وجود أدلة موثقة جيداً لدعم أية نتائج رقابية.

علاوة على ذلك، يمكن لنشر التقارير الرقابية في الوقت المناسب أن يحسن من كيفية عمل الجهات الخاضعة للرقابة، بما في ذلك الآلية التي ينظم بها تصميم الإطار القانوني لهذا القطاع.



المخاطر التي تهدد استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة: تحت المجهر

توقف مساهمة التقارير الرقابية في مراقبة

الصناعات الاستخراجية على ما يلي:

- وفرة التقارير المتعلقة بالصناعات الاستخراجية وعدد التقارير المقدمة في كل دورة رقابية.
- ممارسات التواصل التي تتبعها الأجهزة العليا للرقابة لإتاحة تقاريرها لمختلف أصحاب المصلحة.
- متابعة التوصيات والنتائج الواردة في التقارير الرقابية (المتعلقة بالمبدأ 7 من إعلان المكسيك).

4. الاستقلالية المالية والتتنفيذية، وتتوفر الموارد البشرية والمادية والمالية المناسبة.

المبدأ 8:

الاستقلالية المالية والإدارية، وتتوفر الموارد البشرية والمادية والمالية المناسبة.

ينص إعلان المكسيك (إنتوساي، 2007) فيما يتعلق بالاستقلال المالي والإداري، على أن الأجهزة العليا للرقابة يجب أن تتولى بنفسها إدارة ميزانيتها وتحصيصها بشكل مناسب.

ويشير الإعلان في معرض حديثه عن توفر الموارد، إلى أنه ينبغي أن يتاح للأجهزة العليا للرقابة إمكانية الوصول إلى الموارد البشرية والمادية والمالية الضرورية والمعقولة. كما أكد الإعلان أن دور السلطة التنفيذية في هذه العملية ينبغي أن يكون محدوداً. علاوة على ذلك، حمل الإعلان السلطة التشريعية مسؤولية التأكد من امتلاك الأجهزة العليا للرقابة الموارد المناسبة لممارسة صلحياتها.

نتائج الاستقصاء

ما الذي تخبرنا به المصادر الأخرى حول هذه المسألة؟



البنك الدولي، 2021

تخضع معظم ميزانيات الأجهزة العليا للرقابة وتمويلها لاعتماد مؤسسات الموازنة التابعة للحكومة المركزية.

واستوفت 22 بلداً فقط المعايير المتعلقة باستقلال الموظفين استيفاءً تاماً، ويرجع ذلك إلى الافتقار إلى الموارد المالية والتحديات التي تعرّض تطبيق أنظمة العمل الأهلي العامة بشأن التوظيف وإدارة الحياة الوظيفية والأداء، وأجور موظفي الرقابة. ولم يُسمح للأجهزة العليا للرقابة في عدة بلدان بالاستعانة في أعمالها بمصادر خارجية من الوكالات المتخصصة أو شركات القطاع الخاص.

ذكرت 62 في المائة من الأجهزة العليا للرقابة أنها لم تتعرض لتدخل خارجي فيما يتعلق بالاستقلالية المالية والإدارية. بينما أشارت 71 في المائة من الأجهزة إلى أن رئيس الجهاز الأعلى للرقابة لديه سلطة اتخاذ القرار بشأن الهيكل التنظيمي الداخلي. وفي الوقت نفسه، أشارت 67 في المائة من الأجهزة إلى أن تعيين الموظفين الفنتين يتم دون تدخل خارجي، بينما أفادت 71 في المائة أن الجهاز الأعلى للرقابة يعتمد على أهلتهم القانونية لتوظيف خبراء خارجيين.

وبالنسبة لتوفر الموارد، ذكرت 95 في المائة من الأجهزة أن السلطة التشريعية هي التي تعتمد ميزانياتها. ومع ذلك، صرحت 62 في المائة من الأجهزة أن السلطة التنفيذية ترفع ميزانية الأجهزة العليا للرقابة إلى السلطة التشريعية. ويدل ذلك على تمنع السلطة التنفيذية بصلاحية وضع مخصصات الميزانية الموجهة للأجهزة العليا للرقابة موضع التنفيذ في إطار ميزانية الدولة السنوية. علاوة على ذلك، أشار 39 في المائة من شملهم الاستقصاء إلى أنهم تعرضوا لتعديل في الميزانية على مدى السنوات الثلاث الماضية من قبل السلطة التنفيذية، بسبب قيود الميزانية خلال السنة المالية.

**ما الذي تخبرنا به
المصادر الأخرى
حول هذه المسألة؟**



مبادرة تنمية الإنوساوي، عام 2021

ترفع أغليبية الأجهزة العليا للرقابة ميزانياتها عن طريق وزارات المالية. علاوة على ذلك، تعرضت 40% من الأجهزة العليا للرقابة لتدخلات كبيرة عند تنفيذ ميزانياتها.

مبادرة تنمية الإنوساوي، عام 2021

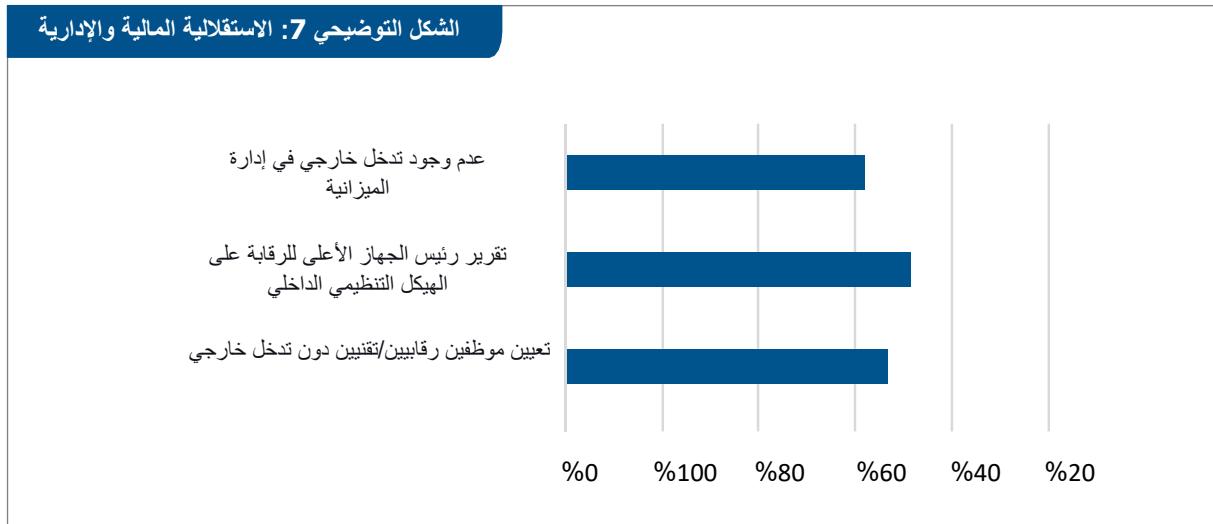
يشير انخفاض عدد الأجهزة العليا للرقابة التي قدمت مشروعات الميزانية المنقحة مباشرة إلى السلطة التشريعية في أثناء انتشار الجائحة إلى أن السلطة التنفيذية تمارس صلاحيتها بشكل أكبر في العمليات المتعلقة بميزانيات الأجهزة العليا للرقابة خلال أوقات الأزمات. ورغم انخفاض ميزانيات معظم الأجهزة العليا للرقابة خلال فترة الجائحة، الأمر الذي يتماشي مع عمليات مراجعة الميزانية الموضحة في قانون الميزانية وأو الإطار القانوني للأجهزة العليا للرقابة، فقد أشار 30% إلى أن هذا الانخفاض غير طبيعي أو أن مثل هذه العمليات لم يتم النص عليها في الإطار القانوني.

آثار الصناعات الاستخراجية

تعتبر عملية الرقابة على الصناعات الاستخراجية عملية معقدة، إذ يجب أن يتمتع الفريق الرقابي بالمعرفة والمهارات التقنية لإجراء المراجعات. إذا لم يتم استيفاء هذا المطلب، فإن الجهاز الأعلى للرقابة يتعرض لمخاطر احتمالية انخفاض معايير التقرير وجودته. وقد يسوعي هذا الخطر قيام الأجهزة العليا للرقابة بجلب الموارد البشرية المتخصصة في مجال الصناعات الاستخراجية والحفاظ عليها.

نظرًا للطابع المعقد للقطاع والخبرة الفنية المطلوبة، يمكن أن تكون التكاليف المتعلقة بإجراء المهام الرقابية على الصناعات الاستخراجية أعلى من غيرها من أنواع الموضوعات الرقابية. وقد يعني تنفيذ المهمة الرقابية على القطاع استبعاد تنفيذ عدد مهم من المهام الرقابية المتعلقة بمسائل أخرى. يمكن أن تمنع تكلفة هذه الفرصة الأجهزة العليا للرقابة من إجراء عمليات رقابية على القطاع حتى وإن سمح لهم صلاحيتهم بذلك.

الشكل التوضيحي 7: الاستقلالية المالية والإدارية



**المخاطر التي تهدد استقلالية الجهاز
الأعلى للرقابة: تحت المجهر**



الاستقلالية الإدارية

في بعض الحالات، يندرج ضمن مهام الوزير تقرير الهيكل التنظيمي للجهاز الأعلى للرقابة وأنظمة الأخرى. وفي حالات أخرى، يتحدد ذلك وفقاً للوائح أو بموافقة الهيئة التشريعية. ومع ذلك، يمكن أن يؤثر ذلك عملياً على استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة لأن هذا الوضع يمكن السلطات الحكومية من تقيد قدرة الجهاز الأعلى للرقابة على الاضطلاع بصلاحياته نظرًا لضعف أو قيم الهياكل أو عدم كفاية الموظفين أو عدم تأهيلهم بشكل مناسب أو عدم كفاية الأجر.

إتاحة الموارد

تقيد الوصول إلى الموارد قد يصل إلى تهديدات معروفة، وهو ما يتم على سبيل المثال من خلال:

- الاقطاعات التي يتم فرضها على موازنة الجهاز الأعلى للرقابة، سواء كان هذا الاقطاع على طلبات تمويل مقتربة لإنفاقها على مهام محددة أو كان في صورة أعم يتم فيها خفض مستويات التمويل أو مستويات التوظيف.
- قيام السلطة التنفيذية بحجب أو تأخير صرف تمويل الجهاز الأعلى للرقابة المدرج في الميزانية والمعتمد من الهيئة التشريعية. ويمكن أن يحدث ذلك حتى ولو كان الجهاز الأعلى للرقابة يتمتع باستقلالية مالية عند وضع ميزانيته.
- مطالبة السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضايانية الجهاز الأعلى للرقابة بأداء مهام جديدة دون تخصيص موارد إضافية لذلك. وقد تسفر هذه الممارسة عن منع الأجهزة العليا للرقابة من التركيز على موضوعات أخرى ذات اهتمام، مثل الصناعات الاستخراجية.

الفصل الثاني

المساهمات العملية: استيعاب قيود الأجهزة العليا للرقابة

يحلل هذا الفصل مدى استخدام الأجهزة العليا للرقابة صلاحيتها القانونية في الرقابة على الصناعات الاستخراجية. في البداية، واستناداً على إجابات الاستقصاء ومصادر إضافية، تم تحديد ثلاث نتائج تظهر (1) كيفية انعكاس قيود صلاحية الأجهزة العليا للرقابة على ممارساتها العملية، (2) الأسباب المحتملة لتلك القيود (3) والتحديات والحلول المحتملة للتغلب على مثل هذه القيود المفروضة.

النتيجة 1:

لا تستخدم الأجهزة العليا للرقابة صلاحيتها القانونية بصورة كاملة لمساعدة في الإشراف على الصناعات الاستخراجية

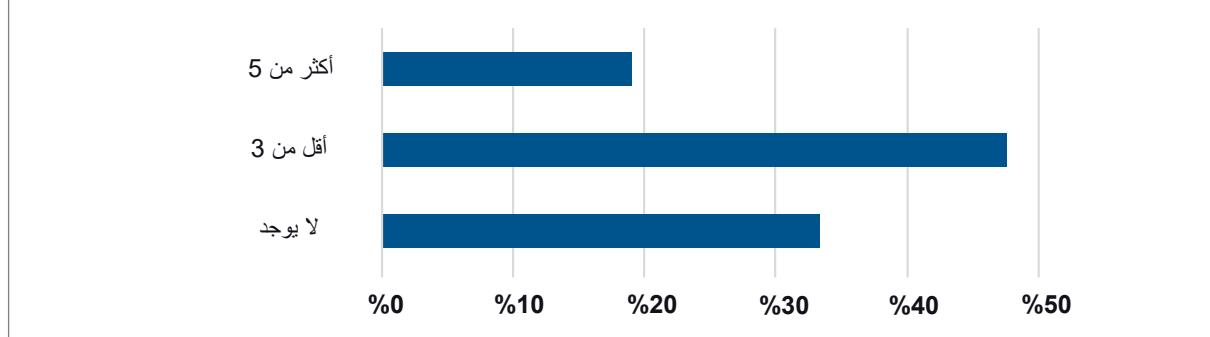


يتضح هذا من خلال ثلاثة متغيرات:

- انخفاض عدد المهام الرقابية
- الحد من استخدام أنواع مختلفة من المهام الرقابية
- تغطية محدودة عبر جميع مستويات سلسلة القيمة

انخفاض عدد العمليات الرقابية

الشكل التوضيحي 8: متوسط عمليات الرقابة على الصناعات الاستخراجية التي أجريت في السنوات الثلاث



بينما رد 48 في المائة منها بإجرائهم لأقل من ثلات عمليات رقابية، وأفاد 19 في المائة فقط بإجرائهم أكثر من خمس عمليات رقابية خلال السنوات المالية الثلاث الماضية.

أظهرت إجابات المشاركون تفاوتاً في مستويات المشاركة في الإشراف على الصناعات الاستخراجية، إذ أن نسبة 33 في المائة من الأجهزة العليا للرقابة المشمولة في الاستقصاء لم تجر أية عمليات رقابية على الصناعات الاستخراجية خلال السنوات المالية الثلاث الماضية،

نبذة: ما الأنشطة التي تجريها الأجهزة العليا للرقابة بشأن مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية؟



- يجري 12 في المائة من الأعضاء جميع أنواع المهام الرقابية
- تُجري جميع الأجهزة العليا للرقابة العضوة في أوسواي والمدرجة في قاعدة البيانات مهام الرقابة المالية
- يجري 50 في المائة من الأجهزة العليا للرقابة مهام رقابية على تحصيل الإيرادات و16 في المائة على إدارة الإيرادات وتوزيعها
- تُعطي 25 بالمائة من الأجهزة العليا للرقابة موضوعات العقود والترخيص في مهام عملها

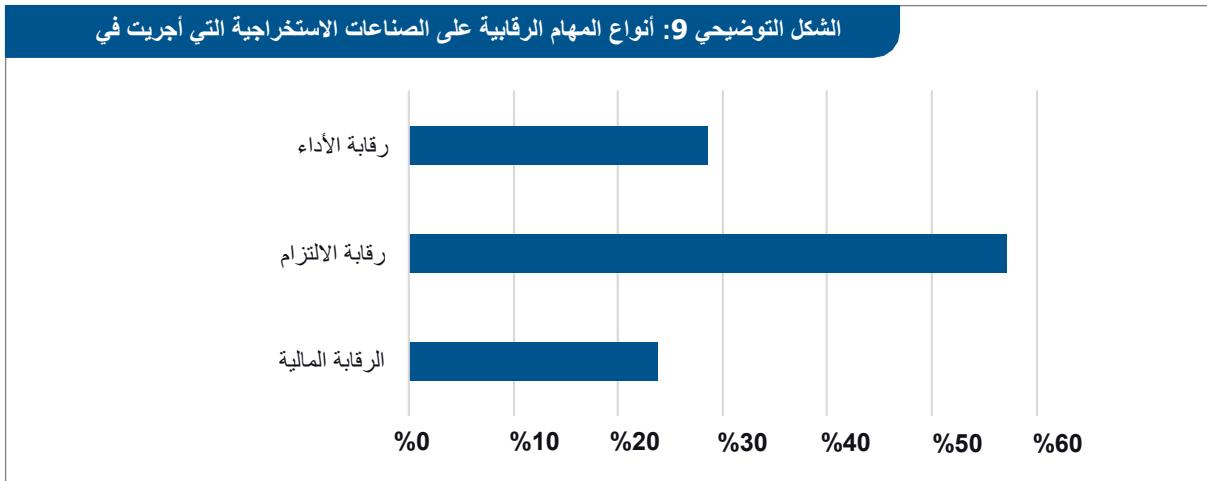
وجاءت نتائج إحدى دراسات أوكسفام (أوكسفام، 2021) متوافقة مع هذه المعلومات.

وأجريت دراسة أوكسفام على عينة أكبر من العينة التي خضعت لها الدراسة التي بين أيدينا. وتشير أوكسفام إلى أن غالبية الأجهزة العليا للرقابة المشمولة في الاستقصاء (63 بالمائة) لا تملك القدرة على إجراء أكثر من ثلاثة عمليات رقابية على مهام الصناعات الاستخراجية في كل دورة رقابية في البلاد. بالإضافة إلى ذلك، أفاد 17 في المائة من المشاركين أن أجهزتها العليا للرقابة لا تتوفر لديها القدرة على إجراء ولو مهمة رقابية واحدة في قطاع الصناعات الاستخراجية.

يُقدم فريق عمل الإنتساوي والمكافف بالرقابة على الصناعات الاستخراجية الدعم للأجهزة العليا للرقابة في هذا الموضوع. ويُرجى متابعة القراءة لمعرفة المزيد عن أثر عملهم والموارد المتاحة للأجهزة العليا للرقابة.

الحد من استخدام أنواع مختلفة من المهام الرقابية

الشكل التوضيحي 9: أنواع المهام الرقابية على الصناعات الاستخراجية التي أجريت في



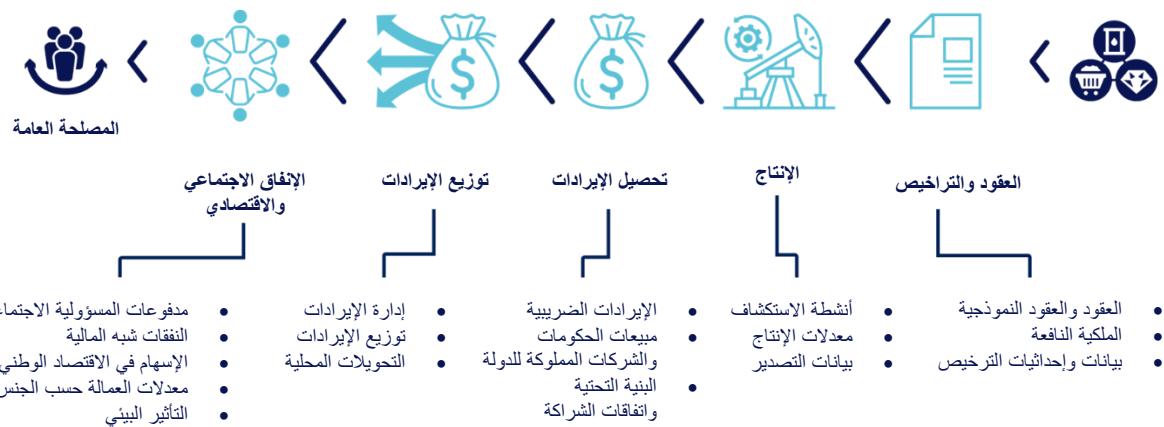
ويمنح كل نوع من أنواع المهام الرقابية تلك مستوى مختلف من الثقة لدى المستخدمين بؤكد لهم بأن هذه التقارير تحتوي على معلومات موثوقة ومجدية عن الصناعات الاستخراجية، والتي يمكن استخدامها كقاعدة للاسترشاد بها في اتخاذ القرارات أو اتخاذ المزيد من الإجراءات. إلا أنه يلزم أن ترتكز نتائج هذه الأنواع المختلفة من المهام الرقابية - الرقابة المالية ورقابة الأداء ورقابة الالتزام - على أدلة كافية، كما يجب أن يتبع مدققو الجهاز الأعلى للرقابة إجراءات محددة ومعيارية إلى أقصى حد في جميع المهام الرقابية، تجنباً للوصول إلى استنتاجات غير سلية.

تُجري 67 في المائة من الأجهزة العليا للرقابة المشمولة في استقصاء هذه الدراسة مهاماً رقابية على الصناعات الاستخراجية. وكما هو موضح في الشكل التوضيحي 9، أجرى 24 في المائة من هذه المجموعة مهاماً لرقابة الالتزام، و29 في المائة مهاماً لرقابة الأداء و57 في المائة مهاماً لرقابة الالتزام.

وبفضل إجراء صور متعددة من مهام الرقابة على الموضوع نفسه، تُقدم الأجهزة العليا للرقابة لقراء تقاريرها، (أي الكيانات الخاضعة للرقابة والسلطة التشريعية ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والمواطنين) كوكبة متنوعة ومفيدة من البيانات والمعلومات حول عمل القطاع ومشاكله ومخاطره.

تغطية محدودة عبر جميع مستويات سلسلة القيمة

مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية: سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية

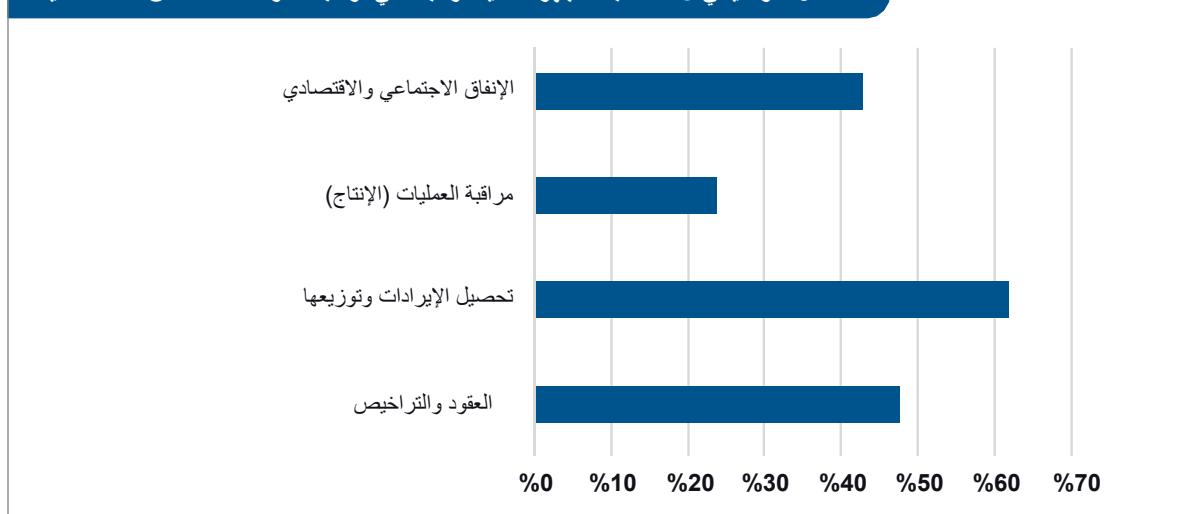


إذ نجد أن معظم الأجهزة العليا للرقابة أجرت مهاماً معنية برقابة الالتزام، والتي، حسب هدفها ونطاقها، لا تركز إلا على قانونية الإجراءات الحكومية دون تقديم ضمان على موثوقية بيانات الإيرادات.

تنوع العناصر التي تركز عليها الأجهزة العليا للرقابة عند إجراء المهام الرقابية. فمن بين الذين شملهم الاستقصاء، أشار 47 في المائة إلى تركيز مهامهم الرقابية على العقود والتراخيص و61 في المائة على تحصيل الإيرادات وتوزيعها و43 في المائة على الإنفاق الاجتماعي والاقتصادي و24 في المائة على عناصر أخرى من السلسلة، وذلك خلال السنوات الثلاث الماضية.

وعلى الرغم من أن هناك نسبة عالية من الأجهزة العليا للرقابة تجري مهاماً رقابية على تحصيل الإيرادات وتوزيعها وعلى العقود والتراخيص، وهناك تحفظ واحد يجب التشديد عليه،

الشكل التوضيحي 10: نسبة الأجهزة العليا للرقابة التي تراقب خطوات مختلفة من سلسلة القيمة



النتيجة 2:

التأثير المحدود للأجهزة العليا للرقابة قد يكون راجعاً إلى ضعف الاستقلالية وعوامل سياق الدولة.

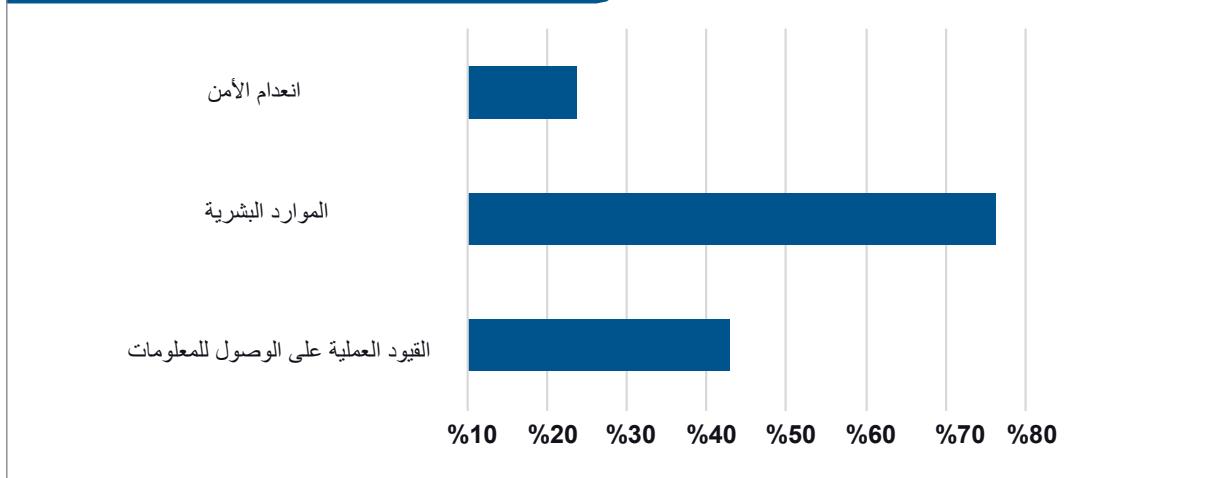


قد يكون التأثير المحدود للأجهزة العليا للرقابة في مهامها الرقابية على القطاع راجعاً إلى ما تواجهه من تحديات بشأن الاستقلالية، وذلك حسبما ورد في المبدأ 4 من إعلان المكسيك - الوصول غير المقيد للمعلومات، والمبدأ 8 من إعلان المكسيك - توفر الموارد البشرية والمادية والمالية المناسبة.

وفي هذه الدراسة، أعربت الأجهزة العليا للرقابة عن قلقها بشأن انعدام الأمن، سواء كان ذلك متعلقاً بالسلامة الشخصية للموظفين المشاركين في المهام الرقابية أو عدم الاستقرار المؤسسي المحتمل في أعقاب الهجمات السياسية التي تستهدف الأجهزة العليا للرقابة. وفي هذا السياق، أقر اثنان من المشاركين بوجود مجموعات إجرامية تؤثر على عمل القطاع.

العوامل التي تمنع الأجهزة العليا للرقابة من إجراء المهام الرقابية على الصناعات الاستخراجية

الشكل التوضيحي 11: التحديات التي لاحظتها الأجهزة العليا للرقابة



وعليه، تحظى استجابيات الأجهزة العليا للرقابة تجاه القيود العملية على الوصول إلى المعلومات بأهمية بالغة. وعلى النقيض من القسم السابق، والذي أفاد فيه 100% من الأجهزة العليا للرقابة بأنها تتمتع بقدر كافٍ من الصلاحية القانونية التي تكفل لها الوصول إلى المعلومات، نجدهم يقولون هنا بأن الوضع غير ذلك من ناحية الواقع العملي. لذا، يجب تحليل التعقيد الذي تشهده هذه الديناميكيات وفقاً لكل حالة على حدة، مع مراعاة عوامل سياق الدولة.

أشارت الغالبية العظمى من الأجهزة العليا للرقابة المشمولة في الاستقصاء (95 في المائة) إلى وجود عناصر تمنعها من إجراء مهام الرقابة على الصناعات الاستخراجية، وقامت بتسمية عنصر واحد أو أكثر منها. وكما موضح في الشكل التوضيحي 11، أشارت نسبة 76 بالمائة من الأجهزة العليا للرقابة إلى التحديات التي تواجه الموارد البشرية لإجراء مهام الرقابة، و43 في المائة إلى القيود العملية على الوصول للمعلومات و24 في المائة إلى انعدام الأمن.

- 71 في المائة منها يتواصل مع وسائل الإعلام لنشر تقارير الرقابة الخاصة بها على نطاق أوسع

علاوة عن ذلك، تضمنت دراسة أوكسفام (أوكسفام، 2021) استقصاءً متعلقاً بمنظور أصحاب المصلحة تجاه فائدة تقارير الرقابة الخاصة بالصناعات الاستخراجية وفعاليتها وأهميتها. وكانت هذه الدراسة موجهة إلى منظمات المجتمع المدني والأوساط الأكademية والمواطنين والهيئات التشريعية، وأوضحت أنه على الرغم من أن أصحاب المصلحة يجدون بعض الفائدة في تقارير الأجهزة العليا للرقابة التي تنشر بشأن قطاع الصناعات الاستخراجية، فإن هذه التقارير تُعد بشكل عام غير ذات صلة وغير فعالة في تعزيز الشفافية والمساءلة في قطاع الصناعات الاستخراجية.

ويسلط منظور عدم جدوى الأجهزة العليا للرقابة هذا الضوء على مجالين فقط من سلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية، وعلى تنفيذ التوصيات التي ترد في تقارير الرقابة بشكل محدود.

وقد تعزى التحديات المتعلقة بانعدام الموارد البشرية إلى سببين، هما:

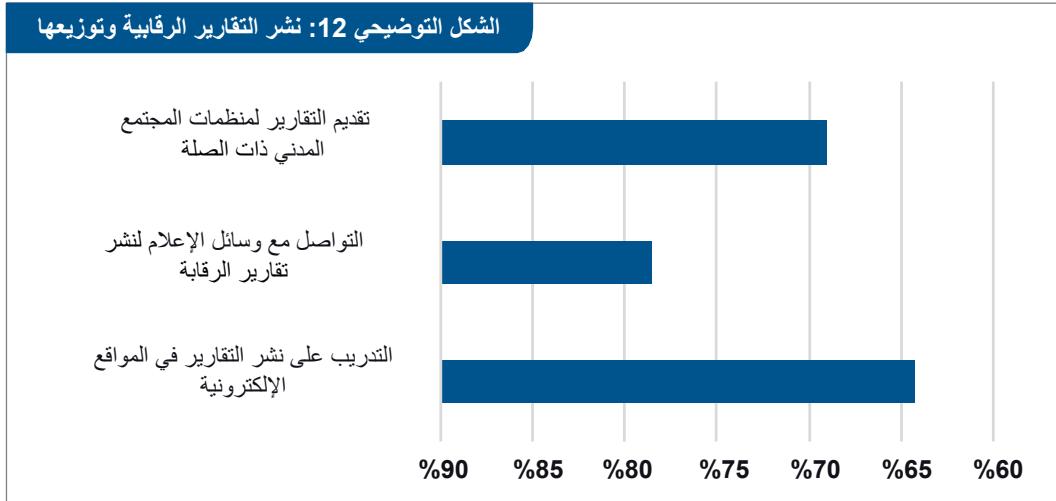
1. تتعرض معظم الأجهزة العليا للرقابة إلى تدخل السلطة التنفيذية في تحديد ميزانيتها السنوية
2. قد تعتمد الأجهزة العليا للرقابة على السلطتين التنفيذية والتشريعية لتحديد كلاً من هيكلها التنظيمي ومخططاتها التوظيف.

ومن المهم أن ننتبه هنا إلى أنه حتى لو كانت الأجهزة العليا للرقابة تتمتع بالقدرة على التوظيف دون تدخل، فقد يعجز بعضها عن توفير عروض جاذبة للكوادر الفنية الماهرة في مجال الصناعات الاستخراجية، وذلك لأن شركات الصناعات الاستخراجية في حد ذاتها تنافسها في استقطاب هذه الكوادر التي تتمتع بالمعرفة والخبرات.

تحدي إضافي: تأثير محدود لتقارير الرقابة بعد الانتهاء منها
مما يؤسف له أنه حتى بعدما يجري الجهاز الأعلى للرقابة مهمة رقابية على قطاع الصناعات الاستخراجية، فقد لا يكون لتقريرها الرقابي سوى تأثير محدود. وأظهرت نتائج الاستقصاء أن:

- 86 في المائة من الأجهزة العليا للرقابة تنشر تقارير الرقابة الخاصة بها على موقع إلكترونية
- 81 في المائة منها يرسل تقاريره إلى منظمات المجتمع المدني ذات الصلة

الشكل التوضيحي 12: نشر التقارير الرقابية وتوزيعها



النتيجة 3:

تُؤثر العوامل المؤسسية في التحديات التي تواجهها الأجهزة العليا للرقابة



غالباً ما تكون أوجه ضعف الاستقلالية والمخاوف الأمنية من العوامل المُقيدة للجهاز الأعلى للرقابة في بيئته المؤسسية. وإذا كانت الأجهزة العليا للرقابة منعزلة، فإنها ستعجز بمفردها عن التصدي عملياً للعوامل المسببة لهذه التحديات. لذلك، من المهم أن تعتمد الأجهزة العليا للرقابة نهجاً إستراتيجياً وتنقلي الدعم لتوسيع نطاق تأثير إجراءاتها والتغلب على العقبات التي تواجهها في سياقها الوطني. ويمكن القيام بذلك من خلال الاستفادة من منصات أصحاب المصلحة الخارجيين.

يسرد الجدول 2 التحديات التي تواجهها الأجهزة العليا للرقابة وأثارها العملية والعوامل المؤسسية الخارجية التي يجب على الأجهزة العليا للرقابة التصدي ومجموعة الفوائد المحتملة التي يمكن تحقيقها من خلال استغلال منصات أصحاب المصلحة الخارجيين.

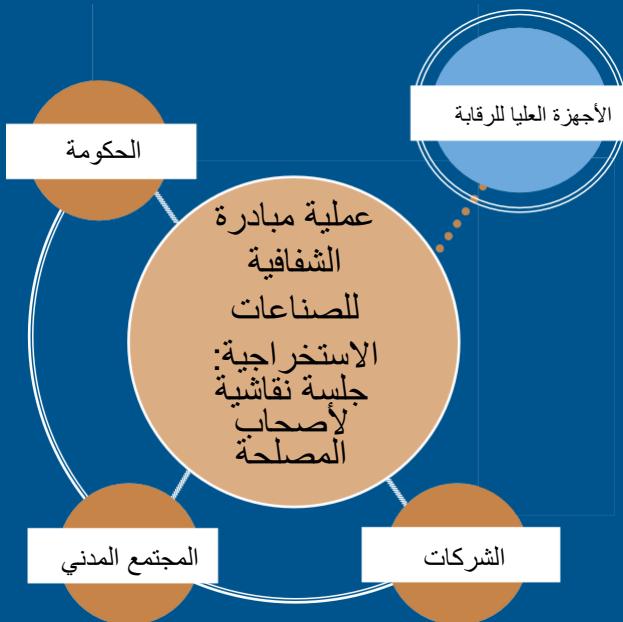
ولكي تحقق الأجهزة العليا للرقابة تأثيرها بشكل كامل، يجب أن يكون لديها نهجاً إستراتيجياً يرسم ويحدد مداخل تستطيع من خلالها تعزيز المسائلة في مجال الصناعات الاستخراجية. قد تتضمن بعض عناصر هذا النهج ما يلي:

1. الانخراط والتعامل مع أصحاب المصلحة العالميين ومنظمات المجتمع المدني
2. أساليب الرقابة الإستراتيجية التي تتجاوز القيود الحالية
3. التركيز على زيادة مستوى الكفاءة لدى الموظفين
4. استخدام الآليات العالمية للمطالبة باستقلالية الأجهزة العليا للرقابة

الجمع بين أصحاب المصلحة: مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية

يتمثل الهدف الأساسي لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في الحد من الفساد وسوء الإدارة المالية في الصناعات الاستخراجية عن طريق الإفصاح عن المعلومات المالية. وبوصفها مبادرة، فقد صُممت لمراقبة حوكمة القطاع والتركيز على تدفقات الإيرادات من خلال المعايير التي وضعتها مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية. ويمتاز هذا الإطار السياسي العالمي، المستخدم في أكثر من 50 بلداً، بامكانية تصميمه وتنفيذها بصورة معبرة عن السياق الوطني. ويتم بعد ذلك تنفيذ عملية مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية بمشاركة ممثليين من الحكومة والشركات والمجتمع المدني من خلال إنشاء مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين. ويمكن الهدف من وراء هذه المجموعة في تجميع البيانات وإنشاء تقرير من جهتها.

وتضطلع الأجهزة العليا للرقابة بدور في تشجيع الحوار والمعرفة وتعزيز المساءلة. ومن ثم، توفر مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية الفرصة للأجهزة العليا للرقابة ليكون لها دور أكبر، إما بشكل مباشر أو غير مباشر. وللإمام بشكل أفضل بمساهمات الأجهزة العليا للرقابة في عمليات مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، يرجى الاطلاع على الملحق 1.



الجدول 2: التحديات والأثار العملية والعوامل المؤسسية والفوائد المتوقعة من مشاركة أصحاب المصلحة

التحديات	الآثار العملية	العوامل المؤسسية	الفوائد المتوقعة من مشاركة أصحاب المصلحة الخارجيين
<ul style="list-style-type: none"> • المساهمة في الحوار مع أصحاب المصلحة المعنيين لتعزيز الإصلاحات القانونية بما يتماشى مع إعلان المكسيك • زيادة الوعي بالتحديات العملية التي تواجهها الأجهزة العليا للرقابة من خلال آليات الدعم توفير موارد موجهة توجيهًا جيداً لتوفير أدوات الأجهزة العليا للرقابة للتغلب على التحديات الراهنة. • توفير تدريب وأنشطة للأجهزة العليا للرقابة لتنمية القدرات لزيادة قدرات الموارد البشرية تسهيل الوصول إلى الموارد من المانحين لدعم المشاريع المستهدفة بشكل جيد والمتعلقة بالعمليات الرقابية للصناعات الاستخراجية • توفير مساحة للأجهزة العليا للرقابة للمساهمة في الإشراف على القطاع من خلال مختلف الأساليب بالإضافة إلى إجراء العمليات الرقابية الطبيعية رفع مستوى الأجهزة العليا للرقابة وكذلك استعداد أصحاب المصلحة الآخرين للمطالبة باستقلاليتها 	<p>القواعد الرسمية في إطار العمل المؤسسي</p> <p>القواعد غير الرسمية في إطار العمل المؤسسي مرتبطة بالسياسات السياسية</p> <p>انتشار القواعد غير الرسمية التي تؤثر على سيادة القانون</p> <p>القواعد غير الرسمية في إطار العمل المؤسسي مرتبطة بالبيئة السياسية</p> <p>الأحوال الاقتصادية للدولة</p> <p>القواعد غير الرسمية في إطار العمل المؤسسي مرتبطة بالبيئة السياسية</p> <p>القواعد الرسمية في إطار العمل المؤسسي</p>	<p>اللوائح وصياغة العقود التي تحد من تدخل الأجهزة العليا للرقابة في القطاع</p> <p>رفض الصرح للمعلومات التي تنتهك صلاحيات الأجهزة العليا للرقابة</p> <p>مخاطر السلامة لموظفي الجهاز الأعلى للرقابة المتعلقة بالظروف الأمنية للبلد</p> <p>مخاطر السلامة لموظفي الجهاز الأعلى للرقابة المتعلقة بتنفيذ المهام الرقابية على الصناعات الاستخراجية</p> <p>الهجوم ذات الدافع السياسي ردًا على مشاركة الجهاز الأعلى للرقابة في قطاع الصناعات الاستخراجية</p> <p>قيود على الموارد المالية بسبب الركود الاقتصادي</p> <p>المصالح السياسية والاقتصادية المؤثرة على ميزانية الجهاز الأعلى للرقابة</p> <p>اللوائح التي تمنح السيطرة التنفيذية على سياسات التوظيف في القطاع العام</p>	<p>القيود العملية على الوصول للمعلومات</p> <p>الأمن</p> <p>توفر محدود للموارد البشرية الملائمة</p>

الإجراءات الممكنة للتصدي لقيود العوامل المؤسسية

التعامل مع الأطراف ذات العلاقة الخارجيين

يمكنهم استكمال وتعديل ديناميات سياق الدولة. وتقدم العمليات العالمية لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، والتي تشارك فيها مجموعات متعددة من أصحاب المصلحة، أهم مثال على ذلك.

وفقاً لتعاون مانخي الإنترناسي في عام 2013 ومنظمة الأوكسفام في عام 2021 فإنه يمكن رفع مستوى فعالية الأجهزة العليا للرقابة على قطاع الصناعات الاستخراجية بالتعامل أصحاب المصلحة الخارجيين. ويعد هذا إقراراً ضمنياً بأن أصحاب المصلحة الخارجيون

• اختيار الموضوعات الرقابية المجدية ذات التأثير الكبير

صياغة العقود: أكدت 47 في المائة من الأجهزة العليا للرقابة المشمولين في هذه الدراسة أن العقود خاضعة لرقابتهم، مع تركيز المشاركات على الالتزام من منظور قانوني. ومع ذلك، يوجد نطاق رقابي بديل يمكن أن تستخدمه الأجهزة العليا للرقابة لمراجعة العقود من حيث المعايير المقبولة دولياً من خلال مهام رقابة الأداء، على النحو المبين في الإطار القانوني والمبادئ الإرشادية التي قدمتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وأكملت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 2020 أن وجود إطار قانوني متين مع القوانين واللوائح الشاملة، يوفر أساساً أقوى لإحداث تأثير إيجابي على تنمية الدول. ويمكن تقدير التكاليف الإدارية والمخاطر المتتصورة للمستثمرين من خلال تعزيز الضوابط والتوازنات المؤسسية.

توجد مجموعة متنوعة من الأنظمة لمنح حقوق التفتيش عن النفط والغاز والمعادن وحقوق الإنتاج تحت مظلة الإطار القانوني. وسلطت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الضوء على مختلف آليات التوزيع، مثل النظم التعاقدية مقابل النظم القانونية ذات الأحكام غير القابلة للتلفاظ. وعلاوة على ذلك، لا يزال الإطار القانوني المحلي يتراك مجالاً لعناصر قابلة للتلفاظ، لا سيما الاستثمارات الكبيرة والمشاريع المعقدة.

وتقديم المبادئ الإرشادية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مخططًا لمحفوظ العقود الاستخراجية الدائمة والتفاوض بشأنها، مثل:

- كيفية تنظيم علاقة مستمرة بين الحكومات والمستثمرين لتعزيز تنمية مستدامة طويلة الأجل؛
- كيفية ضمان المساواة العادلة في المزايا لجميع أطراف العقد؛
- كيفية توفير آليات يمكن أن تستجيب للتغيرات الهامة في الظروف بطريقة يمكن التنبؤ بها؛

أظهر تقييم مستقل تم إجراؤه على أداء مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية (فاكونيك آند سكوير سيركل، 2022) أن المبادرة كانت فعالة في المساهمة في الشفافية وزيادة مساحة العمل المدني والمشاركة فضلاً عن تعزيز المساءلة الحكومية. كان لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية تأثير على الظروف داخل الدولة والمتعلقة بالشفافية والمساءلة التي لم تكن لتحدث لو لا ذلك.

يمكن للأجهزة العليا للرقابة من خلال المشاركة في مجموعات أصحاب المصلحة المتعددة التابعين لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، أن تكون على اتصال بمنظمات المجتمع المدني المشاركة في مجال الصناعات الاستخراجية. بالإضافة إلى ذلك، تمتلك الأجهزة العليا للرقابة الفرصة لإقامة علاقات مؤسسية مباشرة مع منظمات المجتمع المدني لبدء المحادثة بعيداً عن عملية مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية. للاطلاع على أفضل الممارسات، انظر المبادئ التوجيهية لمبادرة تنمية الإنتماسي ولمنظمة الشفافية الدولية لعام 2022 بشأن أساليب التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة ومنظمات المجتمع المدني للتأثير بشكل فعال على عمليات المساءلة.

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للأجهزة العليا للرقابة إجراء تقييمات سنوية مشتركة للمخاطر يشارك فيها أصحاب المصلحة بمفرد أن تقوم بحصر الأطراف ذات العلاقة في هذا القطاع، مما يوفر منصة إضافية لأصحاب المصلحة الخارجيين لفهم دور الأجهزة العليا للرقابة فيما جيداً، وتعزيز الحوار، والمساهمة في المزيد من العمليات الرقابية ذات الصلة.

تنفيذ نهج رقابي إستراتيجي للتغلب على القيود الحالية

• اختيار مجموعة من المسائل الرقابية الفعالة

تمتلك معظم الأجهزة العليا للرقابة سلطة اختيار المسائل الرقابية. يمكن للأجهزة العليا للرقابة تحديد الموضوعات التي من المرجح أن تواجه تحديات عند خصوصها للرقابة باستخدام تقييم المخاطر. وبالنظر إلى أن الأجهزة العليا للرقابة قد تخضع لقيود أثناء إجراء المهام الرقابية على الصناعات الاستخراجية، ينبغي استكمال آلية منهجية لتقييم المخاطر بتحليل نوعي يشرح الآثار الذي يمكن أن تحدثه الأجهزة العليا للرقابة على القطاع. وينبغي أن يهدف أيضاً إلى وضع تحليل جدوى قوي لتحديد المهام الرقابية التي يمكن بلوغها نظراً لقيود الحالية.

• العمل مع الجهات الفاعلة الحكومية ذات الصلة

يجب أن تسعى الأجهزة العليا للرقابة إلى التعاون الوثيق وبطريقة منظمة مع مصلحة الضرائب. يمكن أن تشمل هذه العمليات وضع بروتوكولات لتبادل المعلومات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية، والتي تحقق سرية المعلومات وكتمانها وتحترم حقوق دافعي الضرائب.

وسيسمح هذا للأجهزة العليا للرقابة بالحصول على بيانات حول المخاطر والاتجاهات والأنماط في القطاع من خلال المعلومات المجمعة واستكمال العمليات الرقابية الخاصة بهم ومساعدتهم في اختيار العمليات الرقابية بشكل أفضل.

- كيفية تعزيز الثقة المتبادلة والحد من المخاطر بالنسبة للطرفين؟

- كيفية التعرف على مزايا الشفافية والإفصاح.
والأهم من ذلك، تشكل العقود في المفاوضات أو في الصياغة «قواعد اللعبة» التي تحدد بينة وتطور سلسلة القيمة في مجال الصناعات الاستخراجية. يمكن للأجهزة العليا للرقابة عند تقييم صياغة العقود أثناء عملية الرقابة تقييم كيفية صياغة العقود أثناء عمليات رقابة الالتزام واستخدام أيضًا المبادئ الإرشادية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كمعايير لمهام رقابة الأداء.

إنشاء إستراتيجيات تطوير الكفاءة

يمكن لأصحاب المصلحة الخارجيين أيضًا المساعدة في تعزيز المهارات والقدرات المهنية للموارد البشرية في الأجهزة العليا للرقابة. وبعد أصحاب المصلحة قوة مؤسسية خارجية، لذا فإن مساهمتهم قد تُحدّ من التحديات التي تواجه الأجهزة العليا للرقابة في سياقها الوطني، وتفسح المجال أمام الأجهزة العليا للرقابة بشكل أوسع لتحسين كفاءتها وأدائها بل وحتى تبسيط هيكلها وعملياتها.⁶

وكما ذكرنا، يمكن تركيز النطاق الذي تستهدفه خطة التدريب هذه بحيث يدور حول منح الأجهزة العليا للرقابة الأدوات التي تكفل لها تحديد المداخل التي تسمح لها بتنفيذ إسهامات أفضل في مساعدة الصناعات الاستخراجية. غالباً ما تخضع استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة لقيود يفرضها عليها سياق الدولة، ويصاحب ذلك القوى الخارجية التي تمثل تهديداً لها والتغييرات التي قد تخضع لها على المدى الطويل. ومن ثم، يتبعين على الأجهزة العليا للرقابة البحث عن سبل تنفيذ لها توزيع قدراتها الداخلية بأكبر قدر من الكفاءة. ويتضمن ذلك الاختيار من المسائل الرقابية أنهاها وأكثر تعبيراً عن الواقع على الأمد القصير، بالإضافة إلى إبرام شراكات جديدة، والعمل على تجاوز العقبات وصياغة آلية يمكن اتباعها لإحداث تأثير إستراتيجي على القطاع. وينبغي أيضًا تجنب تجزئة مخرجات العمل وتدخلها من أجل الوصول إلى نتائج إيجابية. وفي هذا السياق، يمكن للأجهزة العليا للرقابة الرجوع إلى الأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة في منطقتها من خلال التواصل بهيئات الإنتماسي الإقليمية، وأو المشاركة في مهام رقابية إقليمية مشتركة، وأو التشاور مع شبكة الدعم الحالية لمجموعة عمل الإنتماسي المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية.

الهيئات التنظيمية الرقابية: تشمل أطر الحكومة التي تغطي مجال الصناعات الاستخراجية في معظم الدول دور السلطات التنظيمية في الرقابة على أداء القطاع. وتعد هذه الهيئات ذات صلة من حيث إدارة الحيز الذي يتفاعل فيه المجتمع والاقتصاد والبيئة. وعادةً ما تجري الهيئات التنظيمية المهام الرقابية والتقييمات والمرجعات على أداء الجهات الفاعلة المشاركة في هذا القطاع.

والجدير بالذكر أن الأجهزة العليا للرقابة تمتلك سلطة الرقابة على دور الهيئات التنظيمية في القطاع لأنهم هيئات عامة، كما تمتلك سلطة التركيز على ما إذا كانت الأهداف الإستراتيجية للهيئات التنظيمية قد تحققت أم لا. وعلاوة على ذلك، يمكن للأجهزة العليا للرقابة إجراء عمليات رقابة التزام أو رقابة الأداء لفحص قرارات الهيئات التنظيمية في الحالات ذات الأهمية الإستراتيجية.

ويسمح نطاق هذه العمليات الرقابية للأجهزة العليا للرقابة بتحديد المخاطر الهيكيلية المرتبطة بالظروف القانونية والفعلية التي تؤثر على أداء القطاع، والتي يمكن أن تصبح نتائجها مرجعاً هاماً لعمليات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. يمكن للأجهزة العليا للرقابة أيضاً استخدام المعلومات والبيانات الرئيسية الناتجة عن العمليات الرقابية التي أجريت على الهيئات التنظيمية لمزيد من العمليات الرقابية.

نظرة متفحصة: دور مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية: جهة رائدة ذات صلة على المستوى العالمي

تُعد مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية هيئة تابعة للإنتوساي ومكلفة بتنظيم وقيادة الجهود المعنية بالصناعات الاستخراجية داخل مجتمع الإنتوساي، فهي مجموعة يترأسها الجهاز الأعلى للرقابة في أوغندا، وتتألف حالياً من 42 عضواً من جميع مناطق الإنتوساي الخمس.⁷ وتتوفر مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية فرص سنوية للتدريب وتنمية القدرات لأعضاء الإنتوساي.

• إطار التدريب

تعتمد مجموعة العمل على إطار التدريب للرقابة على الصناعات الاستخراجية وهي إستراتيجية تحدد نهجها على المدى الطويل. يتمثل الهدف من الإطار في تعزيز قدرات الأجهزة العليا للرقابة من خلال تمكينها من إجراء مهام رقابية عالية الجودة. ووضع إطار التدريب بهدف استخدامه كدليل للأجهزة العليا للرقابة وأصحاب المصلحة المعنيين، داخل الإنتوساي وخارجها، لوضع محتوى الدورات التدريبية والتنفيذية المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية.

• مجتمع الممارسة

أنشأت مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية منصة رسمية لتجميع الخبرات والأدوات والدورات المستفادة التي تحافظ بها مختلف الأجهزة العليا للرقابة والشركاء. يتم ذلك بشكل أساسي من خلال جمع وتصنيف وترجمة البيانات والمعلومات والأدوات والمواد الأساسية المتعلقة بالرقابة على الصناعات الاستخراجية وإتاحتها على نطاق واسع عبر الإنترنت. يتمثل الهدف النهائي لمجتمع الممارسة في تعزيز أدوار الأجهزة العليا للرقابة الرامية إلى تكريس المساءلة والشفافية في الصناعات الاستخراجية. ومن حيث المبدأ، فقد صُنِّمَ لعمل كذراغ تشغيلي وتقى لمجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية لربطه بمجتمع الصناعات الاستخراجية خارج الإنتوساي.

• دورة إلكترونية خاصة بالرقابة على الصناعات الاستخراجية

أعدت مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية مجموعة أدوات من الموارد لمساعدة أعضائها على الإلام بالقضايا الأساسية عند تنفيذ مهام الرقابة على الصناعات الاستخراجية. وتم نشر مجموعة الأدوات هذه على شبكة الإنترنت، وتم تصميمها لعكس الخطوات السبع لسلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية، علماً بأنها تثري الموارد المنشورة على شبكة الإنترنت والتابعة لمجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية بمزيد من الإرشادات الأخرى المعنية بالصناعات الاستخراجية.

⁷ تعرف الإنتوساي بثماني مناطق: (1) الدول الأفريقية الناطقة بالإنجليزية - الأفرواسيان الناطقة بالإنجليزية، (2) الدول الأفريقية الناطقة بالفرنسية - كريفياف، (3) الدول الناطقة بالعربية - أرابوساي، (4) القارة الآسيوية الآسيوساي، (5) الدول الناطقة بالإنجليزية والفرنسية في منطقة البحر الكاريبي - كارلوساسي، (6) الدول الأوروبيية سورووساسي؛ (7) دول المحيط الهادئ وأوقيانيا - بيساسي؛ (8) دول أمريكا اللاتينية والمتحدة بالإسبانية في منطقة البحر الكاريبي - أو لاساكسن.

دعم استقلالية الأجهزة العليا للرقابة على الصعيد العالمي

وضعت مبادرة تنمية الإنتوساي منهاجاً للدفاع عن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة من جوانب مختلفة وجعلت أولوياتها الإستراتيجية معبرة عن هذا المفهوم. ويتضمن ذلك الدخول في شراكات عالمية تحت مظلة منظومة المساعدة التي تستفيد من العلاقات واسعة النطاق التي تتمتع بها الشبكات والمنصات خارج مجتمع الأجهزة العليا للرقابة.

ولا غنى عن الوصول إلى التزام راسخ ودعم قوي من أصحاب المصلحة تجاه استقلالية الأجهزة العليا للرقابة - متضمناً ذلك الإمام بطبيعة مفهوم الاستقلالية وأسباب أهميته - من أجل التصدي للسياسات والظروف التي تقيد الأجهزة العليا للرقابة في دولها وتؤثر على استقلاليتها وأثرها الرقابي في نهاية المطاف.

لا تستطيع الأجهزة العليا للرقابة نيل استقلاليتها بنفسها، إذ أنها بحاجة إلى حلفاء وشركاء لتحقيق ذلك. فعندما تواجه الأجهزة العليا للرقابة قيوداً على استقلاليتها (بحسب تعريف الاستقلالية المنصوص عليه في مبادئ إعلان المكسيك)، فيمكن حينها لأصحاب المصلحة العالميين تعزيز الوعي بوضع الأجهزة وتنسيق الدعم الموجه لها ومحاولة الحدّ من أثر المستجدات التي تهدد استقلالية الأجهزة العليا للرقابة داخل دولها.

جاء الدعم الموجه لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة كأولوية في خطة الإنتوساي الإستراتيجية 2028-2023 (الإنتوساي، 2022). وتسلط هذا الوثيقة الضوء على تأييد الإنتوساي ودعمها لجهود الأجهزة العليا للرقابة التابعة لها الرامية إلى تحديد التهديدات التي تواجهها، أو تعزيز استقلاليتها بشكل أكبر، وبالتالي تمكينها من أداء مهامها الرقابية على القطاع العام بأكثر قدر من الموضوعية والفعالية.



أداة للتصدي لتحديات الاستقلالية: آلية الدعم السريع لاستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة مبادرة تنمية الإنتوساي، 2019-2021

في إطار تصديها للتهديدات العالمية المتزايدة لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة، وضعت مبادرة تنمية الإنتوساي آلية الدعم السريع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة لدعم تقارير الأجهزة العليا للرقابة والتصدي لانتهاكات التي تناول من استقلاليتها.

وصممت هذه الأداة بهدف توفير استجابة منسقة وفي الوقت المناسب من مختلف أصحاب المصلحة، مثل منظمات المجتمع المدني والجهات المانحة، لمثل هذه التهديدات والانتهاكات. ورغم أن الغرض الأساسي من وضع آلية الدعم السريع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة هو أن تكون أداة تستخدمها الأجهزة العليا للرقابة، فقد ترد طلبات من منظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين. ومع ذلك، فإن إطلاق آلية الدعم السريع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة يتطلب موافقة من رئيس الجهاز الأعلى للرقابة المعنى قبل الشروع في إجراء أي تحقيقات.

بدأ تنفيذ آلية الدعم السريع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة في عام 2019 بحالات تجريبية في شمال مقدونيا والصومال. ومنذ ذلك الحين، ازداد الطلب على المساعدة من خلال الآلية، حتى في عمليات لديها حالات مغلقة، كما هو الحال مع الجهاز الأعلى للرقابة في غانا. في الفترة ما بين عامي 2021 و2023، نافت آلية الدعم السريع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة طلبات من قبرص، وكولومبيا، والإكوادور وجمهورية الدومينican وميانمار، وبولندا، والسودان، وسيراليون. وكان إصدار بيانات إبداء القلق إحدى آليات الاستجابة المشتركة في العديد من هذه الحالات، بينما لا تزال أخرى جارية.

تُعد استقلالية الأجهزة العليا للرقابة أمر مهم في سياق الرقابة على الصناعات الاستخراجية. لذلك، يمكن اعتبار آلية الدعم السريع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة إحدى الأدوات المفيدة في المساهمة في تحقيق الشفافية.

الاستنتاجات والتصيات

الاستنتاجات

تواجـه الأجهـزة العـليـا للـرقـابـة قـيـودـا عمـلـيـة تـمـنـعـها مـن إـجـراء مـهـامـ الـرقـابـة عـلـى الصـنـاعـات الـاسـتـخـراـجـية. وـفـي هـذـه الـدـرـاسـة، حـدـدـتـ مـبـادـرـةـ تـنـمـيـةـ الـإـنـتوـسـايـ الـاتـجـاهـاتـ الـعـالـمـيـةـ بـشـأنـ التـحـديـاتـ الـتـيـ تـواـجـهـ الأـجـهـزـةـ العـلـيـاـ للـرقـابـةـ فـيـماـ يـتـعـلـقـ بـدـورـهاـ فـيـ الرـقـابـةـ عـلـىـ الصـنـاعـاتـ الـاسـتـخـراـجـيةـ. وـعـلـىـ الرـغـمـ مـنـ أـهـمـيـةـ الـمـؤـسـسـاتـ الـرـقـابـيـةـ، تـُظـهـرـ هـذـهـ الـدـرـاسـةـ أـنـ الأـجـهـزـةـ العـلـيـاـ للـرقـابـةـ لـاـ تـجـريـ سـوـىـ عـدـدـاـ مـحـدـودـاـ مـنـ الـمـهـامـ الـرـقـابـيـةـ الـمـتـعـلـقـةـ بـالـصـنـاعـاتـ الـاسـتـخـراـجـيةـ عـلـىـ الرـغـمـ مـنـ اـمـتـلـاكـهاـ الصـفـةـ الـقـانـونـيـةـ لـلـقـيـامـ بـذـلـكـ.

في هذه الدراسة، حددت مبادرة تنمية الإنتوساي توفر المعلومات ذات الصلة، والموارد البشرية، والمخاوف الأمنية المتصورة كعوامل يمكن أن تمنع الأجهزة العليا للرقابة من تنفيذ المهام الرقابية. قد تكون هذه التطورات ناتجة عن عوامل مؤسسية خارجة عن سيطرة الأجهزة العليا للرقابة. بالإضافة إلى ذلك، تزايد التهديدات التي تتعرض لها استقلالية الأجهزة العليا للرقابة كما يتضح من زيادة القيود المؤسسية التي تؤثر سلباً على أعمال الرقابة للأجهزة العليا للرقابة - ليس فقط في الصناعات الاستخراجية، وإنما أيضاً في المجالات الأخرى.

يجب النظر إلى التحديات الهيكيلية في ضوء السياق الوطني ولا يمكن قصر جهود التصدي عليها وحدها. لذا، على الأجهزة العليا للرقابة، وبصفتها مؤسسات رائدة، الاضطلاع بدورها في تعزيز مسألة القطاع الاستخراجي بتقديم نظرة عامة عن المخاطر الهيكيلية التي تؤثر على إشراف القطاع العام على الصناعات الاستخراجية وبناء شراكات مع الجهات الفاعلة العالمية في مجال المساءلة لتعزيز الشفافية. كجزء من الصورة المؤسسية الأوسع، من المهم التأكيد على أن الأجهزة العليا للرقابة تتمتع بفرص كبيرة تمكّنها من التأثير على الصناعات الاستخراجية والعمل كأطرا فاعلة محورية تشارك في شبكة من أصحاب المصلحة المعنيين بالمساءلة ومن مؤسسات الرقابة.

ولا غنى عن تنفيذ أساليب إستراتيجية لتزويد الأجهزة العليا للرقابة بمدخل مختلف وتعزيز دورها في الرقابة على القطاع. يمكن تسهيل ذلك من خلال وضع إستراتيجيات التطوير، والدعوة إلى استقلالية الأجهزة العليا للرقابة، واستخدام أساليب الرقابة الإستراتيجية. ولا يتوقف الأمر عند ذلك، بل يمتد إلى التعامل مع أصحاب المصلحة الخارجيين ومنصاتهم لتقديم الدعم، والتواصل مع جهات خارج حدود مجتمع الأجهزة العليا للرقابة، وإحداث تغييرات ما كانت تحدث لو لا ذلك.

هناك حاجة إلى إجراء مزيد من التحليلات على زيادة معدلات إشراف القطاع العام على الصناعات الاستخراجية، بما في ذلك التحقيق في العوامل التي تسبب زيادة القبود التي تحد من الوصول إلى معلومات وبيانات الصناعات الاستخراجية. وبالمثل، ينبغي أيضًا مراعاة مشاركة الجهاز الأعلى للرقابة في مجرياتمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، نظرًا لاختلافات في نماذجها المؤسسية وظروف السياق المحلي للبلد. بالإضافة إلى ذلك، فإن دراسة التحول المسبق للطاقة ومدى تعرض قطاع الصناعات الاستخراجية للفساد، فضلاً عن الافتقار الملحوظ للأمن الذي يؤثر على عمل الأجهزة العليا للرقابة، من شأنه أن يضفي بعدها آخر يمكن إخضاعه للدراسة والبحث لا سيما في ظل قلة الأعمال البحثية المتاحة حالياً عن هذه الموضوعات. علاوة على ذلك، يمكن أيضًا إجراء مزيد من التحليلات على الجانب الداخلي لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة فيما يتعلق بمهامها المعنية بالصناعات الاستخراجية. ويقصد بذلك المخاطر التي تهدد النزاهة وتواجهها الأجهزة العليا للرقابة عند الرقابة على الصناعات الاستخراجية.

وأخيرًا، يتبعن على موظفي الجهاز الأعلى للرقابة الدعوة بشكل أكبر لاستقلالية الجهاز بصفتهم الخاصة. كما أن فهمهم لمفهوم الاستقلالية والتزامهم بها، بالإضافة إلى اتباعهم لسلوكيات وتصيرفات أخلاقية أمر يحظى بأهمية بالغة بالنسبة للجهاز الأعلى للرقابة لتنفيذ اختصاصاته بشكل فعال وتحقيق القيمة والفوائد المرجوة منه للمواطنين. فهم جزء من المؤسسة مما يجعلهم أكثر تأهيلاً من غيرهم للعمل كسفراء يدافعون عن الاستقلالية في الجانب العملي.

لمعرفة المزيد عن التوصيات الرئيسة المستندة من نتائج هذه الدراسة، يرجى الاطلاع على الصفحات الأربع التالية.

ملخص الموضوعات التي يوصى بإجراء مزيد من التحليلات بشأنها:

- شبكات المسائلة التابعة لمؤسسات الدولة داخل الصناعات الاستخراجية، بما في ذلك الأجهزة العليا للرقابة
- قضايا الحكومة الهيكلية التي تؤثر على أداء الصناعات الاستخراجية ودور الأجهزة العليا للرقابة (مثل المحاسبة وسيادة القانون وأنظمة الرقابة الداخلية)
- القبود العملية المفروضة على وصول الأجهزة العليا للرقابة إلى المعلومات المتعلقة بمهام الرقابة على الصناعات الاستخراجية
- حماية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة وموظفي الأجهزة العليا للرقابة من المخاطر الأمنية المتعلقة بمهام الرقابة على الصناعات الاستخراجية
- تحديد المتغيرات التي يمكن أن توحد عملية قياس تأثير الأجهزة العليا للرقابة في الرقابة على الصناعات الاستخراجية
- مخاطر ومبادئ النزاهة للأجهزة العليا للرقابة عند الرقابة على الصناعات الاستخراجية

التصوية 1:

استحداث معارف عملية ومستهدفة تشجع على مشاركة الأجهزة العليا
للرقابة في قطاع الصناعات الاستخراجية

التصوية

تزويد الأجهزة العليا للرقابة بموارد مصممة خصيصاً لمساعدة في تحديد مداخل لها للمشاركة وتحسين
الإشراف على الصناعات الاستخراجية.

آلية التطبيق

1. إعدادمجموعات الموارد أو المواد الإرشادية التي تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات نماذج الأجهزة
العليا للرقابة وسمات السياق المؤسسي للدولة
2. وضع إستراتيجية تنفيذ لمجموعات الموارد أو المواد الإرشادية على المستوى الدولة بما في ذلك
البرامج التجريبية

خيارات المواد الإرشادية أو مجموعات الموارد

لالأجهزة العليا للرقابة التي تواجه تحدياً تحديات في الوصول إلى المعلومات أو الموارد البشرية
أو الأمان:

- المدخل 1: رقابة الهيئات التنظيمية على الصناعات الاستخراجية
- المدخل 2: مهام الرقابة على العقود

لالأجهزة العليا للرقابة

- المدخل 3: مساهمة الأجهزة العليا للرقابة في عملية مبادرة الشفافية للصناعات
الاستخراجية. توفير الخيارات والطرق اعتماداً على اختصاص الجهاز الأعلى
للرقابة والسياق المؤسسي للدولة
- المدخل 4: التعاون مع الأجهزة العليا للرقابة الأكثر خبرة
لإجراء مهام رقابة مشتركة
- المدخل 5: التنسيق مع سلطات الدولة الأخرى المشاركة في
الصناعات الاستخراجية، مثل:
 - هيئات الضريبة
 - المدققون الداخليون
 - هيئات مكافحة الفساد
 - هيئات الادعاء

أهم اللاعبين المحتملين

مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية،
مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، مبادرة تنمية
الإنتساوي، والمبادرة العالمية للشفافية المالية، ومنظمة التعاون
الاقتصادي والتنمية



**المجال مفتوح لمشاركة
تعزيز مشاركة المانحين**

النحوية 2:

الاستعانة بالموارد الحالية لمساعدة الأجهزة العليا للرقابة على بناء شراكات فعالة مع أصحاب المصلحة الخارجيين

النحوية

استخدام الأدوات والموارد الموجودة على المستوى الوطني لتسهيل الشراكات مع الأجهزة العليا للرقابة وأصحاب المصلحة المعنيين.

- تتمثل أحد الأمثلة في **مجموعة الموارد لمنظمات المجتمع المدني** حول حماية استقلالية الأجهزة العليا للرقابة. يمكن أن يركز تنفيذها على التفاعل مع منظمات المجتمع المدني المشاركة في الصناعات الاستخراجية (بما في ذلك أعضاء مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين في مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية)

آلية التطبيق

باستخدام مجموعة الموارد، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المشاركة مع الجهات الفاعلة في الصناعات الاستخراجية على المستوى الوطني لوضع خطط عمل ملموسة أو إطار تعاون تتماشى مع حلول المجموعة.

تشمل المخرجات المتوقعة من هذا التعاون ما يلي:

- مهام الرقابة على البرمجة استناداً إلى إسهامات أصحاب المصلحة
- نشر أفضل لنتائج الرقابة وتبادل المعلومات بين الأجهزة العليا للرقابة وأصحاب المصلحة في الصناعات الاستخراجية
- الدعوة لتحسين أنظمة الصناعات الاستخراجية والأطر القانونية

أهم اللاعبين المحتملين

مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية، منظمات الإنتر وسي الإقليمية، مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، ومنظمات المجتمع المدني العالمية والمحلية ومبادرة تنمية الإنتر وسي



المجال مفتوح
لمشاركة
تعزيز مشاركة
المانحين

الوصية 3:

الاستفادة من المنصات العالمية والوطنية لتعزيز مساهمات الأجهزة العليا للرقابة في الرقابة على القطاع الاستخراجي

الوصية

ربط الأجهزة العليا للرقابة بالعمليات الرسمية وغير الرسمية القائمة التي تقودها مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية والجهات الفاعلة الأخرى في مجال المسائلة.

آلية التطبيق

- الاستفادة من شبكات المنسقين الوطنيين لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية لتبادل المعلومات ودمج العمليات المؤسسية
- إعداد الموارد وتحديد أفضل الممارسات للأجهزة العليا للرقابة للفاعل مع مجموعات أصحاب المصلحة المتعددين المشاركين في عملية مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية على مستوى الدولة
- مواءمة إستراتيجيات شركاء التنمية الدوليين مع تعاملات الأجهزة العليا للرقابة مع شبكات مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية المحلية

أهم اللاعبين المحتملين

مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، ومنظمات الإنوساي الإقليمية وشركاء التنمية ومبادرة تنمية الإنوساي



التنسيق بين أنشطة الجهاز الأعلى للرقابة
ومجموعات أصحاب المصلحة
المتعددين في مبادرة الشفافية
للصناعات الاستخراجية

النوصية 4:

**إنشاء تحالفات وتعزيز جهود الدعم
دور الأجهزة العليا للرقابة**

النوصية

الاستفادة من إستراتيجيات الإنتوساي لدعم استقلالية الأجهزة العليا للرقابة.

- يرجى الرجوع إلى آليات الدعم الاستباقي والتفاعلي الخاص بمبادرة تنمية الإنتوساي المتوفر على الرابط التالي موقع [مركز مصادر استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة](#)

آلية التطبيق

- يمكن لمجتمع الإنتوساي وشركاء التنمية ومبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية ومؤسسات المجتمع المدني الإبلاغ عن الحالات إلى مبادرة تنمية الإنتوساي بشأن التهديدات والمخاطر التي تتعرض لها استقلالية الأجهزة العليا للرقابة من خلال آلية الدعم السريع لاستقلالية الأجهزة العليا للرقابة (تتوفر المزيد من المعلومات في الصفحة 39)

- يمكن للمشاركين في مجموعة أصحاب المصلحة المتعددين في مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية تصنيف التهديدات التي تتعرض لها استقلالية الأجهزة العليا للرقابة كأحد المخاطر الهيكلية التي تؤثر على الرقابة الفعالة على الصناعات الاستخراجية

- يمكن أن تصبح عملية مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية مصدراً للمعلومات لتحديد أوجه القصور في الإطار القانوني للأجهزة العليا للرقابة مقارنة بمبادئ إعلان المكسيك. يمكن تنسيق حوار عن السياسات أو الإصلاح القانوني مع الإنتوساي وأصحاب المصلحة الآخرين

أهم اللاعبين المحتملين

مجموعة العمل المعنية بالرقابة على الصناعات الاستخراجية،
ومنظمات الإنتوساي الإقليمية، مبادرة الشفافية للصناعات
الاستخراجية ومؤسسات المجتمع المدني العالمي والمحلية
ومبادرة تنمية الإنتوساي



**تعزيز وتأييد استقلالية
الجهاز الأعلى للرقابة**

الملاحق:

الملحق 1

منظور مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية حول دور الأجهزة العليا للرقابة

تضطلع الأجهزة العليا للرقابة بدور مهم في الإشراف على الموارد العامة، لا سيما الموارد المستمدّة من قطاع الصناعات الاستخراجية. وجرت العادة على أن تكون النتائج والتوصيات الواردة في تقارير الرقابة هي المخرجات الرئيسة التي تعتمد عليها الأجهزة العليا للرقابة في إجراء وتنفيذ مهام ومسؤوليات الرقابة على الصناعات الاستخراجية. ومع ذلك، هناك قنوات مؤسسية بديلة متاحة أيضًا بجانب مهام الرقابة الرسمية التي يمكن أن تساعد في تحسين المساهمات في إدارة القطاع.

من خلال المشاركة في العمليات الشاملة لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تساهم في زيادة الشفافية والمساءلة. فيما يلي المداخل التي حدّتها مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية لتجويم مشاركة الأجهزة العليا للرقابة في هذه العملية.

مداخل للأجهزة العليا للرقابة للمساهمة في عملية مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية:

1

يمكن للأجهزة العليا للرقابة تقديم بيانات موثقة لتحليل المبادرة حيث إنها مكلفة بتقديم مراجعة منتظمة ومستقلة لدقة جميع الحسابات الحكومية. تقر مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية بأنه ليس جميع الأجهزة العليا للرقابة تجري مهامها الرقابية وفقًا للمعايير الدولية.

2

يمكن للأجهزة العليا للرقابة تقديم المشورة للهيئات الوطنية لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية بشأن أنظمة الرقابة من خلال توفير الدعم المستمر والفكري لها. ومع ذلك، تشير مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية إلى أن التحدي الذي تواجهه هذه الطريقة هو أن الأجهزة العليا للرقابة كثيرًا ما تفتقر إلى الموارد الازمة لتقديم هذا النوع من الدعم.

3

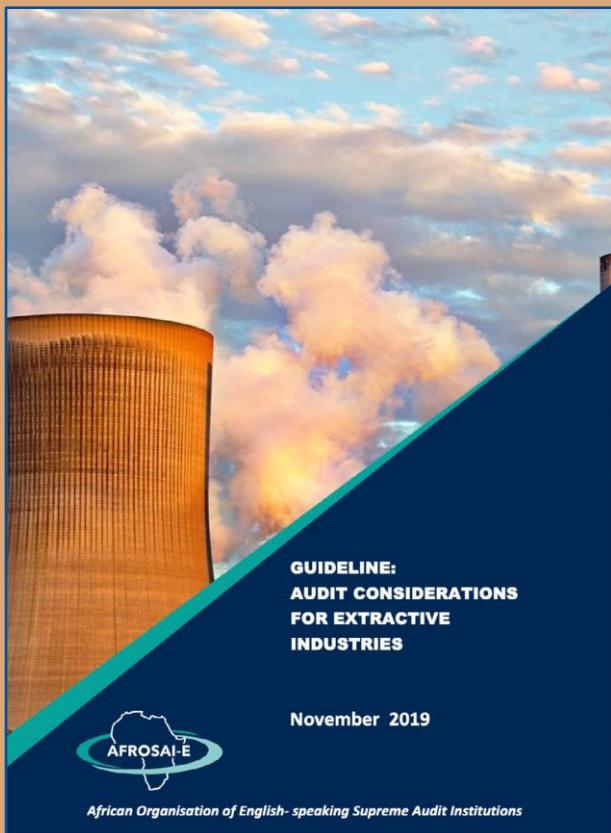
يمكن للأجهزة العليا للرقابة الاعتماد على نتائج مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، والعكس. يمكن للأجهزة العليا للرقابة تحديد المخاطر الناشئة عن عمليات مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية لاختيار القضايا الرقابية في البرنامج السنوي، ويمكن لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية تقديم توصيات على أساس نتائج رقابة الأجهزة العليا للرقابة. توکد مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية أن الاستقلالية شرط أساسي للاعتماد على شرعية وفعالية كلا الطرفين.

4

يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تشارك في مجتمع أصحاب المصلحة المععددين الوطنية لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية. تُعد هذه فرصة للجهاز الأعلى للرقابة للمساهمة بشكل مباشر في عمليات مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية في الدولة. كما يمكن أن تُعلَى من شأن الأجهزة العليا للرقابة خلال النقاش العام الدائر عن حوكمة الموارد الاستخراجية. ومع ذلك، تحذر مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية من أن المشاركة المباشرة للأجهزة العليا للرقابة يمكن أن تُعرض سمعتها للخطر ويقوض موضوعيتها واستقلاليتها.

الملحق 2

المبادئ التوجيهية الصادرة من أفروساي-الناطقة بالإنجليزية حول الصناعات الاستخراجية



في عام 2019، أصدرت أفروساي - الناطقة باللغة الإنجليزية "[المبادئ التوجيهية: التقديرات الرقابية للصناعات الاستخراجية](#)" ([Guideline: Audit Considerations for Extractive Industries](#)) تتوفر الآن [أيضاً مسودة محدثة منها لعام 2022](#).

تزود هذه الوثيقة الإرشادية الأجهزة العليا للرقابة المنوطه بالرقابة على ادارة القطاع العام للصناعات الاستخراجية بنظرة عامة على احتياجات تنمية القدرات المتعلقة بفهم ورسم خرائط قطاع الصناعات الاستخراجية، وتقدم رؤى حول إجراء تقييمات المخاطر عبر سلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية في الأفروساي- الناطقة باللغة الإنجليزية.

يوفر الدليل معلومات أساسية وأمثلة ورسوم توضيحية للأهداف التالية:

1. تزويد القراء بأخر التطورات والاتجاهات والمبادرات في قطاع الصناعات الاستخراجية.

2. توفير أساس لتطوير برنامج التعلم الإلكتروني لأفروساي الناطقة باللغة الإنجليزية على مهام الرقابة على قطاع الصناعات الاستخراجية.

3. العمل كمصدر للمعلومات وأداة للأجهزة العليا للرقابة في الرقابة على قطاع الصناعات الاستخراجية.

قائمة المراجع والمصادر

أفروساي الناطقة بالإنجليزية (2019) الأفروساي-الناطقة باللغة الإنجليزية، من الموقع الإلكتروني:

https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/2019/10/Extractive-Industries-Guideline-2019_Final.pdf

كارولين جيه كورديري، وديفيد سي هاي (2021)، الرقابة على القطاع العام، روتيديج، من الموقع الإلكتروني

<https://www.routledge.com/Public-Sector-Audit/Cordery-Hay/p/book/9780367650629#>

مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، (2023، فبراير) من رابط مدونة مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية:

<https://eiti.org/blog-post/strengthening-collaboration-between-eiti-and-supreme-audit-institutions>

يوروساي (2005)، من رابط الرقابة على الإيرادات العامة - الاستنتاجات والتوصيات:

<https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/congress/congressVI/conclusions-english.pdf>

مبادرة تنمية الإنترساي ومنظمة الشفافية الدولية، (2022)، www.idi.no، من رابط حماية استقلالية الأجهزة العليا للرقابة:

<https://www.idi.no/work-streams/independent-sais/transparency/international-and-idi-sai-independence-resource-kit-for-csos>

مبادرة تنمية الإنترساي، (2017)، نحو استقلالية أفضل: دليل إرشادي للأجهزة العليا للرقابة من الموقع الإلكتروني:

<https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/66-towards-greater-independence-a-guidance-for-supreme-audit-institutions>

مبادرة تنمية الإنترساي، (2019)، الخطة الإستراتيجية لمبادرة تنمية الإنترساي 2019-2023 من الرابط

<https://www.idi.no/elibrary/idi-plans/strategic-plans/878-idi-strategic-plan-2019-2023/file>

مبادرة تنمية الإنترساي، (2019-1)، آلية الدعم السريع لاستقلالية الجهاز الأعلى للرقابة، من رابط الشروط المرجعية 2019:

<https://www.idi.no/elibrary/independent-sais/1000-sai-independence-rapid-advocacy-mechanism-terms-of-reference/file>

مبادرة تنمية الإنترناسي، (2021-1)، تقرير التقييم العالمي للجهاز الأعلى للرقابة لعام 2020، من الرابط
<https://www.idi.no/our-resources/global-stocktaking-reports>

مبادرة تنمية الإنترناسي، (2021-2)، تأثير جائحة كوفيد-19 على استقلالية الأجهزة العليا للرقابة، من الرابط
<https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/81-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-sai-independence/file>

مبادرة تنمية الإنترناسي، (2021-3)، مراجعة مصنفات استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة، من الرابط:
<https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/80-literature-review-on-supreme-audit-institution-independence/file>

الإنترناسي، (1977)، الإنترناسي- المبدأ 1، إعلان ليما. من الرابط
<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>

الإنترناسي، (2007)، الإنترناسي- المبدأ 10- إعلان المكسيك بشأن استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة الإنترناسي، من الرابط:
<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/>

الإنترناسي، (2013)، الإنترناسي- المبدأ 12- قيمة الأجهزة العليا للرقابة وفوائدها – إحداث فارق في حياة المواطنين، من الرابط:
<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>

الإنترناسي، (2022)، الخطة الإستراتيجية 2028-2023، من الرابط:
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/strategic_plan/EN_2023-2028_intosai_strategic_plan.PDF

تعاون مانحي الإنوساي، (2013)، www.idi.no، من رابط الرقابة على الصناعات الاستخراجية: دور الأجهزة العليا للرقابة
<https://www.idi.no/elibrary/external-publications/791-audit-of-extractive-industries-final-report-4-oct-2013/file>

.Oxford University Press دو غلاس سيسيل نورث، (1990)، المؤسسات، والتغيير المؤسسي والأداء الاقتصادي، كامبريدج:

منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، (2020)، www.oecd.org، من رابط المبادئ التوجيهية للعقود الاستخراجية الدائمة:
<https://www.oecd.org/development/guiding-principles-for-durable-extractive-contracts-55c19888-en.htm>

أوكسفام، (2021)، www.oxfam.org، من رابط الرقابة على المدقق: مراجعة دور الأجهزة العليا للرقابة في الرقابة على الصناعات الاستخراجية في أفريقيا:-
<https://heca.oxfam.org/latest/policy-paper/auditing-auditor-examining-role-supreme-audit-institutions-auditing-extractive>

الأمم المتحدة، (2011)، تحسين كفاءة الإدارة العامة وضمانها للمساءلة وفعاليتها وشفافيتها عن طريق تعزيز المؤسسات العليا للرقابة، من الموقع الإلكتروني/
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/66_209_2011/EN_un_resol_66_209.pdf

الأمم المتحدة، (2014)، تشجيع وتحسين كفاءة الإدارة العامة وضمانها للمساءلة وفعاليتها وشفافيتها عن طريق تعزيز المؤسسات العليا للرقابة، من الموقع الإلكتروني/
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_228_2014/EN_un_resol_69_228.pdf

فاكونيك آند سكوير سيركل، (نوفمبر، 2022)، مبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية، من رابط التقييم المستقل لمبادرة الشفافية للصناعات الاستخراجية: <https://eiti.org/documents/independent-evaluation-eiti>

البنك الدولي، (أكتوبر، 2001)، سمات ووظائف الجهاز الأعلى للرقابة المالية، من رابط مستودع المعرفة المفتوحة: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11363?locale-attribute=es>

البنك الدولي، (2021)، مؤشر استقلالية الأجهزة العليا للرقابة: 2021، التقرير التجمعي العالمي واشنطن، العاصمة: النمو العادل، رؤية حول التمويل والمؤسسات، البنك الدولي، من الموقع الإلكتروني <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36001>

البنك الدولي، (فبراير، 2023)، الصناعات الاستخراجية، من الموقع الإلكتروني: <https://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/overview>



Stenersgata 2, 0184 Oslo

www.sirc.idi.no