

2017



# دليل إرشادي لرقابة إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد

3	مقدمة
4	فريق الخبراء
5	الجزء الأول: مقدمة
5	أ: معلومات عامة
5	أب: نطاق الدليل الإرشادي
6	أج: كيفية قراءة الدليل الإرشادي
7	الجزء الثاني: مكافحة الفساد بالجهاز الأعلى للرقابة
7	أ2: تعريف الفساد
8	ب2: أنواع الفساد وأسبابه وآثاره
11	ج2: إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد
13	د2: دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد
16	الجزء الثالث: الرقابة على الأداء فيما يتعلق بمكافحة الفساد
16	3.1: نموذج الرقابة على الأداء ومفهومه
17	3.1 أ: مفاهيم لرقابة الأداء المتعلقة بمكافحة الفساد
19	3.1 ب: المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية ذات الصلة بتقييم أطر العمل المؤسسية لمكافحة الفساد
19	3.1 ج: مناهج الرقابة على الأداء
20	3.1 د: الرقابة على الأداء - مراقبة الجودة وضمانها
24	3.1 هـ: التعقيدات الرقابية والحساسية السياسية
25	3.2: عملية رقابة الأداء - تخطيط الرقابة
26	3.2 أ: اختيار موضوعات الرقابة
26	3.2 ب: إجراء دراسة مسبقة على موضوع الرقابة
27	3.2 ج: تصميم عملية الرقابة
42	3.2 د: خطة الرقابة
42	3.2 هـ: أوراق عمل التخطيط الرقابي
42	3.2 و: رقابة الجودة
43	3.3 عملية رقابة الأداء - إجراء المهام الرقابية
43	3.3 أ: مقدمة
43	3.3 ب: العمل الميداني للرقابة

44	3.3 ج: جمع الأدلة
45	3.3 د: تقييم الأدلة
46	3.3 هـ: نتائج الرقابة
47	3.3 و: مراقبة الجودة خلال إجراء عملية الرقابة
47	3.3 ز: مصفوفة النتائج
53	الجزء 3.4: رقابة الأداء - إعداد التقارير
53	3.4 أ: مقدمة
53	3.4 ب: إعداد التقارير
54	3.4 ج: شكل تقرير رقابة الأداء ومحتوياته
57	3.4 د: نشر تقارير رقابة الأداء وتوزيعها
57	3.4 هـ: إستراتيجية التواصل
59	3.4 ز: مراقبة الجودة أثناء إعداد التقارير
60	الجزء 3.5: رقابة الأداء - ضمان الجودة
62	الجزء 3.6: عملية رقابة الأداء - مرحلة المتابعة
62	3.6 أ: مقدمة
62	3.6 ب: الغرض من متابعة الرقابة
63	3.6 ج: عملية المتابعة
64	3.6 د: تقرير المتابعة
64	3.6 هـ: نموذج متابعة الرقابة الحالية
65	الملاحق:
65	ملحق 1: طرق جمع البيانات
67	ملحق 2: خصائص تقرير رقابة الأداء

تنتشر الآثار المدمرة للفساد في مختلف مجالات الحوكمة وتقديم الخدمات، كما أن الحد من فقدان الموارد بسبب الفساد أمر بالغ الأهمية من أجل تحقيق جدول أعمال الأمم المتحدة لعام 2030 الخاص بالتنمية المستدامة. وتتمتع الأجهزة العليا للرقابة بدورٍ فريد في مكافحة الفساد من خلال تعزيز الإدارة المالية العامة وأنظمة الرقابة المتعلقة بالحوكمة وتقديم الخدمات من قبل القطاع العام. وقد تسهم الرقابة والتدقيق في مكافحة الفساد من خلال الكشف عن المخاطر ووضع ضوابط داخلية قوية وفعالة. وقد ألقى الضوء على دور الأجهزة العليا للرقابة في منع حدوث الغش والفساد والكشف عنهما كأحد الموضوعين المطروحين في مؤتمر الإنتوساي السادس عشر المنعقد في مونتيفيديو بأوروغواي عام 1998. وبعد ذلك، تم تفعيل دور فريق عمل الإنتوساي لمكافحة الفساد وغسيل الأموال في هذا المجال. وقد تم الوقوف على أهمية هذه القضية من خلال التعاون بين الإنتوساي وهيئات الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات الدولية لتعزيز دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد. كما صممت مبادرة تنمية الإنتوساي سلفاً في عامي 2000 و2005 برامج وقدمتها لدعم الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الغش والفساد.

أشار الاستطلاع العالمي لمبادرة تنمية الإنتوساي في عام 2014 مرة أخرى إلى احتياجات الأجهزة العليا للرقابة لتنمية القدرات في هذا المجال الهام. وعلى مدى العامين الماضيين، اشتركت مبادرة تنمية الإنتوساي مع مختلف شركاء التعاون وأصحاب المصلحة في التخطيط لبرنامج تنمية القدرات من أجل "مكافحة الفساد بالجهاز الأعلى للرقابة". ويشكل هذا الدليل الإرشادي حجر الزاوية لدعم الأجهزة العليا للرقابة في هذا البرنامج من خلال مكون "مراقبة الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد". إن تركيز هذا المكون على مكافحة الفساد ينطوي على رقابة الأداء وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية التي تجربها الأجهزة العليا للرقابة على مستويين؛ أي كل من الحكومة وقطاع معين يختاره الجهاز الأعلى للرقابة. وقد يتضح الدليل الإرشادي من خلال قطاع التعليم، كما استخدمت الدورات الإلكترونية المصاحبة دراسة حالة تعزي إلى قطاع الصحة. وقد تم إنشاء رابط لاستهداف 16 هدفاً (في إطار الهدف 16) من أهداف التنمية المستدامة.

أود أن أتقدم بالشكر لشركاء التعاون - مبادرة مكافحة الفساد العالمية الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وإدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ومجموعة العمل بالانتوساي المعنية بمكافحة الفساد وغسيل الأموال، ومناطق الإنتوساي، وفريق العمل المعني بالرقابة والأخلاقيات المهنية في منطقة الأوروساي، والشركاء الماليين- ووزارة الخارجية والتجارة والتنمية الكندية، وزارة الخارجية المجرية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ومكتب المراقب العام بالنرويج، ووكالة التعاون الإنمائي السويدية، ووزارة الخارجية الفنلندية لمساهماتهم في هذا المكون من البرنامج. كما أتقدم بخالص الشكر للخبراء بهذا البرنامج من مختلف الأجهزة العليا للرقابة اللذين أعدوا هذا الدليل الإرشادي والدورات الإلكترونية المرفقة.

أمل أن تقطع مراقبة الأداء التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة باستخدام هذا الدليل الإرشادي والدورات الإلكترونية شوطاً طويلاً في تعزيز مكافحة الفساد.

إينار جي جوريزين،  
المدير العام،  
مبادرة تنمية الإنتوساي

فيما يلي فريق الخبراء الذي اشترك في تطوير الدليل الإرشادي والدورات الإلكترونية المرفقة:

1. السيد/ ألان روجر مبمفوه ليندويو، المراقب بالجهاز الأعلى للرقابة، الكامبيرون
2. السيد/ شاندر اكانتا بهانداري، مدير مكتب المراقب العام، نيبال
3. السيد/ جارينت هاريسون، نائب المراقب العام بمكتب المراقب العام، جزر كايمان
4. السيد/ ابراكلي تسيتسيلا شفيلي، هيئة الرقابة الحكومية، جورجيا
5. السيد/ يانوس سزاتماري، الهيئة العليا للرقابة، المجر
6. السيدة/ ليولين آر تيرلاجي، مشرف الرقابة بهيئة المساءلة العامة، غوام
7. السيدة/ ماريا لوسيا ليما، مديرة تنمية القدرات بمبادرة تنمية الانتوساي
8. السيد/ ماسيا باندا، نائب المدير بمكتب المراقب العام، زامبيا
9. د. شوفيقال إسلام، مدير تطوير القدرات بمبادرة تنمية الانتوساي
10. السيد/ أوليفر فرانسيس، مسؤول الرقابة بقسم الرقابة العامة، جامايكا
11. السيد/ شورجو تشاترجي، مدير الإستراتيجية والمعرفة بمبادرة تنمية الانتوساي
12. د. سوزي سانتارا ناراك، مدير مكتب المراقب العام بتايلند

## 1أ: معلومات عامة

يشير الاستطلاع العالمي لعام 2014 إلى مواجهة عديد من الأجهزة العليا للرقابة تحديات كبيرة بخصوص الالتزام بالتفويض لمنع الفساد، واكتشافه، وإعداد تقارير بشأنه. وقد أعطى 98 جهازاً أعلى للرقابة وسبع مناطق بالانتوساي الأولوية للدعم، كما تشير مصفوفة الأولويات الخاصة بمبادرة تنمية الانتوساي إلى هذا البرنامج كذي أولوية قصوى لتلبية احتياجات الأجهزة العليا للرقابة في الدول النامية. وقد أطلقت مبادرة تنمية الانتوساي -في مناقشات مع مختلف أصحاب المصلحة- البرنامج حول "مكافحة الفساد بالجهاز الأعلى للرقابة".

يتمثل الهدف الرئيسي من البرنامج في تعزيز فعالية الأجهزة العليا للرقابة بشكل أكبر فيما يتعلق بمكافحة الفساد. وينص البرنامج على تحقيق هذا الهدف من خلال دعم مشاركة الأجهزة العليا للرقابة في تعزيز النتائج المتعلقة بالمجالات الثلاثة التالية:

- **ريادة الجهاز الأعلى للرقابة في تطبيق المعيار 30 من المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - قواعد السلوك المهني -** حتى في ظل مساهمة الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد على المستوى القطري، فإنها تحتاج إلى التأكد من مدى قوة الممارسات الأخلاقية بداخلها. في إطار هذا المكون، ستحظى الأجهزة العليا للرقابة بفهم المعيار 30 من المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المنقحة من خلال برنامج التعليم الإلكتروني، ومن المتوقع التوصل إلى خطة عمل لتنفيذها بناءً على هذا الفهم والوضع الحالي.
- **رقابة أطر العمل المؤسسية لمكافحة الفساد** - سيتم دعم الأجهزة العليا للرقابة بشأن تنفيذ عمليات رقابة الأداء الخاصة بأطر العمل المؤسسية لمكافحة الفساد وفقاً للمعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، كما أطلقت مبادرة تنمية الانتوساي برنامجاً منفصلاً بشأن أهداف التنمية المستدامة للرقابة. وتنعكس أهداف التنمية المستدامة في مبادرة الأمم المتحدة، وتعرف أهداف التنمية المستدامة رسمياً باسم "تحويل عالمنا: جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة"، وهي مجموعة مشتركة مكونة من 169 هدفاً طموحاً، وقد تم اتخاذ قراراً بالتركيز على الهدف 16 (خاصة 16.5 المتعلق بمكافحة الفساد) -بموجب برنامج أهداف التنمية المستدامة- إلى جانب النظر في مدى استعداد الإطار الكلي للحكومة من أجل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وسيتم ربط مكون الرقابة -على هذا النحو- ببرنامج "الرقابة على أهداف التنمية المستدامة".
- **منصة أصحاب المصلحة بالجهاز الأعلى للرقابة لمكافحة الفساد** - هي عبارة عن المشاركة على مستوى الجهاز الأعلى للرقابة. ستدعم مبادرة تنمية الانتوساي بناءً على حاجة الأجهزة العليا للرقابة والتزامها- بعض الأجهزة العليا للرقابة في إعداد أو تعزيز منصات أصحاب المصلحة بالجهاز الأعلى للرقابة وذلك لمكافحة الفساد في الدول ذات الصلة، وسيضمن هذا المكون دعوة شركاء الجهاز الأعلى للرقابة في مكافحة الفساد والحوار معهم وتجميع مختلف أصحاب المصلحة على المستوى القطري.

وقد تم تطوير هذا الدليل الإرشادي للمكون الثاني الخاص بـ"رقابة أطر العمل المؤسسية لمكافحة الفساد".

## 1ب: نطاق الدليل الإرشادي

يتناول هذا الدليل الإرشادي الدعم المستخدم في إجراء رقابة الأداء الخاصة بإطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد وفق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، بينما تتناول الفصول التالية مختلف المفاهيم والمبادئ بالتفصيل، ويقتصر نطاق الدليل الإرشادي على ما يلي:

- أ. دعم رقابة الأداء الخاصة بإطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد وفق المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.
- ب. الصلة بمعالجة الجوانب الوقائية لمكافحة الفساد.
- ت. عدم الصلة بالوظائف القضائية أو التحقيقية لبعض الأجهزة العليا للرقابة في ما يخص التصدي للفساد.
- ث. محاولة الأجهزة العليا للرقابة -خلال إجراء رقابة الأداء- الحصول على تأكيدات على قوة الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد، وبالتالي تسهيل جهود بلادهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.
- ج. توفير الدليل الإرشادي نهج متكامل يتعلق برقابة الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في إحدى البلدان، والتي يمكن إثباتها من خلال إجراء فحص مفصل لقوة آليات مكافحة الفساد في قطاع واحد أو أكثر مثل؛ الصحة والتعليم والدفاع والأشغال العامة وغيرها.
- ح. مراعاة هذا الدليل الإرشادي -إلى جانب الإطار المؤسسي- قطاع التعليم موضعاً عملية رقابة الأداء. بالإضافة إلى ذلك، تم إجراء دراسة حالة منفصلة على القطاع الصحي في الدورات الإلكترونية المعدة لهذا الدليل الإرشادي. وقد يساهم اختيار

الأجهزة العليا للرقابة قطاع (قطاعات) آخر لإجراء الفحوصات الموضوعية في وضع مصفوفات تصميم الرقابة ذات الصلة على قطاعات من اختيارهم.

خ. عدم اشتغال الدليل الإرشادي إلا على قضية منع الفساد، مما يعني عدم النظر إلى القضايا ذات الصلة بالاحتيال أو غسل الأموال. ومع ذلك، في حال إجراء الرقابة، تتبع الأجهزة العليا للرقابة التي تكتشف أي من حالات الاشتباه في الاحتيال أو غسل الأموال مثل هذه الحالات داخلياً كجزء من مهامها أو الرجوع إلى الجهات ذات الصلة.

## 1 جـ. كيفية قراءة الدليل الإرشادي

ينقسم هذا الدليل إلى ثلاثة أجزاء، يقودك كل جزء إلى الجزء الذي يليه.

يُعرف الجزء الأول مستخدم هذا الدليل ونبذة عن سبب تأليفه.

يعرض الجزء الثاني الرؤية النظرية لهذا الدليل، وكذلك المفاهيم المتعلقة بأنواع الفساد وأسبابه وتأثيره، إلى جانب المفاهيم المرتبطة بجهود مكافحة الفساد والأنظمة والأطر الخاصة بها، فضلاً عن تقديم دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد مع الإشارة بشكل خاص إلى عمليات الرقابة على الأداء الخاصة بمكافحة الفساد.

يوضح الجزء الثالث بالتفصيل نموذج الرقابة والدليل الإرشادي المرتبط بعملية رقابة الأداء الخاصة برقابة الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد. وتعرض الأجزاء الفرعية الخمسة القضايا المتعلقة بالتخطيط للرقابة وإجراءاتها وإدارتها ومتابعتها. وتتناول الخطوات المذكورة أعلاه مراقبة الجودة، كما تغطي مقدمة هذا الفصل ضمان الجودة. وتوضح كلاً من الأمثلة العملية والحالات ذات الصلة برقابة الأداء الواردة في قطاع التعليم المفاهيم.

يتناول الملحق بالتفصيل بعض المفاهيم المشار إليها بإيجاز في الأجزاء المذكورة أعلاه.

2أ: تعريف الفساد

على الرغم من التقدم الهائل المحرز على الصعيد العالمي في السنوات الأخيرة، إلا أن الفساد لا يزال واقفاً حجر عثرة أمام عجلة التنمية فضلاً عن تقويض قطار الديمقراطية وسيادة القانون. وتشير الأدلة إلى إهدار مزيد من الأموال بسبب الفساد أكثر من أي وقت مضى. على سبيل المثال؛ توضح الدراسة التي أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن التدفقات المالية غير المشروعة (عام 2010) زيادة التدفقات المالية غير المشروعة بالبلدان الأقل نمواً من 9.7 مليار دولار أمريكي عام 1990 إلى 26.3 مليار دولار أمريكي في عام 2008<sup>1</sup>. ويرى تقرير ديسمبر 2015 الصادر عن منظمة النزاهة المالية العالمية<sup>2</sup> "التدفقات المالية غير المشروعة من البلدان النامية: 2004-2013"، أن الاقتصاديات النامية والناشئة فقدت 7.8 مليار دولار أمريكي في التدفقات المالية غير المشروعة من عام 2004 حتى عام 2013، مع زيادة في التدفقات غير المشروعة بمعدل 6.5% سنوياً - أي الضعف تقريباً أسرع من الناتج المحلي الإجمالي.

يشترك في الفساد بوجه عام كل من الحكومة والسياسيين والمسؤولين الحكوميين، ويعكس الفساد نتيجة سوء الإدارة. وبالمثل، فإنه يعكس سوء السلوك لإساءة استخدام السلطة العامة من أجل المنفعة الخاصة. علاوة على ذلك، يتم تطويعها من خلال الوساطة والمحسوبية وتضارب المصالح وما إلى ذلك، والسؤال؛ ما الفساد؟ وكيف يمكن تعريف الفساد؟

تتمثل إحدى المفاهيم الرئيسية التي تتداعى إلى الأذهان عند التحدث عن الفساد في مفهوم إساءة استغلال المنصب أو الاستفادة منه لتحقيق مكاسب شخصية. كما يرتبط الفساد غالباً بالاحتيال وغسيل الأموال، وهو مالا يغطيه هذا الدليل الإرشادي، حيث وضع لغرض

تعريف الفساد

وفقاً لإرشادات المعيار الدولي للانتوساي 5700 الخاصة بالرقابة على مكافحة الفساد (المعيار الدولي للانتوساي 5700)، لا تحتوي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تعريف واحد للفساد. ومع ذلك، فهناك عديد من "تعريفات العمل". الفساد هو إساءة استخدام السلطة المخولة لتحقيق مكاسب خاصة، وقد يُصنف الفساد إلى كبير وبسيط وسياسي بناءً على قيمة المبالغ المفقودة والقطاع الذي يحدث به.

المصدر: مسرد مكافحة الفساد الخاص بمنظمة الشفافية الدولية

الفساد هو إساءة استخدام الأموال العامة و/أو السلطة لتحقيق مكاسب خاصة أو سياسية.

المصدر: البنك الدولي

الفساد هو عرض أو تقديم أو قبول، بشكل مباشر أو غير مباشر، رشوة أو أي ميزة أخرى غير مستحقة أو احتمال ذلك، مما يشوه الأداء السليم لأي واجب أو سلوك مطلوب من المرتشي أو ميزة غير مستحقة أو احتمال ذلك.

المصدر: إتفاقية القانون المدني بشأن الفساد من قبل مجلس أوروبا

مساعدة الأجهزة العليا للرقابة على معالجة الجانب الوقائي لمكافحة الفساد.

<sup>1</sup> مبادرة مكافحة الفساد العالمية الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2014-2017)، صفحة 12.

<sup>2</sup> <http://www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/>



## 2ب: أنواع الفساد وأسبابه وآثاره

### أنواع الفساد

قد تجد الفساد في جميع القطاعات، على سبيل المثال؛ التعليم، والصحة العامة، والجيش، والقضاء، والمشتريات العامة، والإدارة البلدية وما إلى ذلك، ويشتمل الفساد على جميع الإجراءات أو الأخطاء التي تؤدي إلى المنافع غير المستحقة وتقليل الشفافية في الإجراءات المتخذة مثل: العرض العفوي أو طلب المال أو السلع مقابل وساطة الخدمات المجانية والتزوير والابتزاز والرشوة وسوء استخدام السلطة واستغلال النفوذ والتجارة من الباطن والمحسوبية والقبلية وشراء المزاي والتحيز القانوني والابتزاز والتهديد وغسيل الأموال والاختلاس والرشاوى والثراء غير المشروع والسرقة والحصول على المال تحت ذريعة كاذبة والتحريض على الفساد وما إلى ذلك. وقد أجريت عدة دراسات على الفساد، بما في ذلك مشروع بحثي مرجعي لتطوير هذا الدليل الإرشادي<sup>3</sup>، ويوضح الشكل 1 تصنيف الأنواع الرئيسية للفساد.

الفساد الكبير	الفساد الصغير	الفساد الشامل
<ul style="list-style-type: none"><li>• الفساد الكبير يعتمد على المبالغ المتضمنة أو مستويات المسؤولية أو مناصب رفيعة لمرتكبي الفساد، وعادةً ما يحدث على أعلى المستويات الحكومية بطريقة تنطوي على التخريب الكبير في النظم السياسية والقانونية والاقتصادية. وقد يتضمن مثل هذا الفساد في المشتريات الرئيسية، واستخراج الموارد الطبيعية، وما إلى ذلك على المستوى القطري.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• يشمل الفساد الصغير دفع مبالغ ضئيلة نسبيًا من المال لتسهيل المعاملات الرسمية، مثل التخليص الجمركي أو إصدار تصاريح بناء.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• الفساد الشامل (الفساد المشتري) هو الفساد الراجع في المقام الأول إلى الانهيار في نظام تقديم الخدمات أو الضعف في المنظمة أو عملياتها.</li></ul>

الشكل 1 أنواع الفساد

تساعد الرقابة الحكومية التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة على خلق بيئة من الشفافية، وإيضاح المخاطر، ووضع ضوابط داخلية قوية وفعالة للمساهمة بشكل خاص في منع الفساد وذلك تمسياً مع روح إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (سونغ يونغ راك 2013). يمكن للأجهزة العليا للرقابة مكافحة هذه الأنواع المختلفة من الفساد من خلال عمليات الرقابة والمهام ذات الصلة. ومع ذلك، تستمد أنواع الفساد هذه من الأسباب المختلفة التي يجب أن يتعرف المراقب الحكومي عليها من أجل وضع تصور لإطار الرقابة لمنع الفساد.

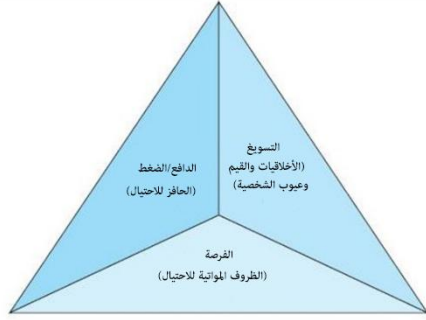
### أسباب الفساد

تندرج أسباب الفساد تحت مختلف المناهج التي قد تنعكس على الصعيدين الفردي والتنظيمي. وبالنسبة للمستوى الفردي، عندما يرتكب الأشخاص الفساد أو الاحتيال، فهناك ثلاثة عناصر رئيسية موجودة بشكل طبيعي، وهي: الدافع / الحافز / الضغط، والفرصة، والتسويق / التبرير / التصرف. في حالة الحافز، قد يكون تدني الرواتب حافزاً رئيسياً لعمل الموظف العام بطريقة فاسدة. وبالمثل، تتيح العوامل

<sup>3</sup> أجريت الأبحاث على أساس الاستطلاع في 25 جهازاً بالأجهزة العليا للرقابة في مختلف مناطق الانتوساي، وقد تم جمع معلومات أساسية للمساعدة في تطوير هذا الدليل. ويُعرف البحث الوضع الراهن فيما يتعلق بالفساد، ومكافحته، وتقديم الدعم لتطوير القدرات على مستوى الجهاز الأعلى للرقابة والمستوى القطري في الأجهزة العليا للرقابة المحددة.

التنظيمية عمومًا الفرص لموظفي القطاع العام لممارسة الفساد. وهذا يرتبط بمدى صلاحية وفعالية هيكل المؤسسة وأنظمتها (الكسندرا ميل، مايو 2012).

وبالنسبة لمفهوم التبرير، يقرر أحد موظفي القطاع العام أن يصبح فاسدًا عندما يرى تبرير فوائد الفساد أكبر من احتمال الكشف أو العقاب. وتشكل هذه العناصر الثلاثة معًا مثلث الاحتيال لكريسي<sup>4</sup> (انظر الشكل 2) وعلى الجانب الآخر، يمكن تفسير أسباب الفساد تحت المستوى التنظيمي كما وضع روبرت كليتغارد (1988) من خلال نظام تحليلي لدراسة الفساد والتوصية بشأن كيفية السيطرة عليها. لقد وضعت معادلة للفساد وهي الاحتكار إضافة إلى حرية السلطة ناقص المساءلة: يشير الاحتكار إلى "توافر المنافع" مثل القيود المفروضة على التجارة والسياسات الصناعية ووجود الموارد الطبيعية النادرة التي تسمح لموظفين القطاع العام بحرية التصرف وطلب منافع شخصية (ماورو 1998). مما يعني أن الاحتكار يتيح الفرصة لحدوث الفساد، وتتاح فرصة للفساد من خلال وجود سلطات تقديرية واسعة النطاق. وبالتالي، أوصى كليتغارد أنه من المهم الحد من الاحتكار وتحديد سلطات المسؤولين وزيادة المساءلة كل ذلك للسيطرة على الفساد.



الشكل 2 مثلث الاحتيال لكريسي

المصدر: <http://uccai.net/wp-content/uploads/2014/02/Triangle.jpg>

<http://uccai.net/wp-content/uploads/2014/02/Triangle.jpg>

قد تلعب الأجهزة العليا للرقابة دورًا رئيسيًا في الحد من فرص الفساد، وضمان الحكم الرشيد والمساءلة العامة والشفافية في الإدارة العامة، ومن ثم المساهمة في مكافحة الفساد. وأشار جوزيف موسر (2013) إلى أن الأجهزة الرقابية تقرر ما إذا كانت الأموال الموكلة لهؤلاء الموجودين في الحكومة أنفقت بكفاءة وفعالية اقتصادية وبما يتفق مع القوانين واللوائح المعمول بها أم لا وذلك من خلال تقارير الرقابة في ضوء المعلومات المستقلة والمحايدة والموثوقة المقدمة إلى البرلمانات الوطنية وكذلك ممارسة وظيفتها الرقابية بالنيابة عن المواطنين.

#### تأثير الفساد

يُشكل الفساد عائقًا كبيرًا أمام التنمية كما يحول الموارد بعيدًا عن جهود القضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة. وتشير عديد من الدراسات العملية أن ذلك يضر بالفقراء أكثر من أي عوامل أخرى، ويعيق النمو الاقتصادي، ويهدد كثير من الأموال التي يحتاجها التعليم والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات العامة. وتوضح بيانات الأمم المتحدة أنه تصل تكلفة الفساد والرشوة والسرقة والتهرب الضريبي إلى 1.26 تريليون دولار أمريكي في البلدان النامية سنويًا؛ ويمكن استخدام هذا المبلغ للارتقاء بحياة أولئك الذين يعيشون بأقل من 1.25 دولار أمريكي في اليوم لمدة ست سنوات على الأقل.

<sup>4</sup> مثلث الاحتيال هو النموذج الذي وضعه دونالد كريسي (1970)، ويوضح هذا النموذج العوامل التي تدفع أحد الأشخاص لارتكاب الاحتيال المهني، وهو يتألف من ثلاثة مكونات تؤدي جميعها إلى السلوك الاحتيالي. يُرجى الرجوع إلى <http://www.acef.com/fraud-triangle.aspx>

البلدان التي تشتهر بها الرشوة، وببطء قطار التنمية،

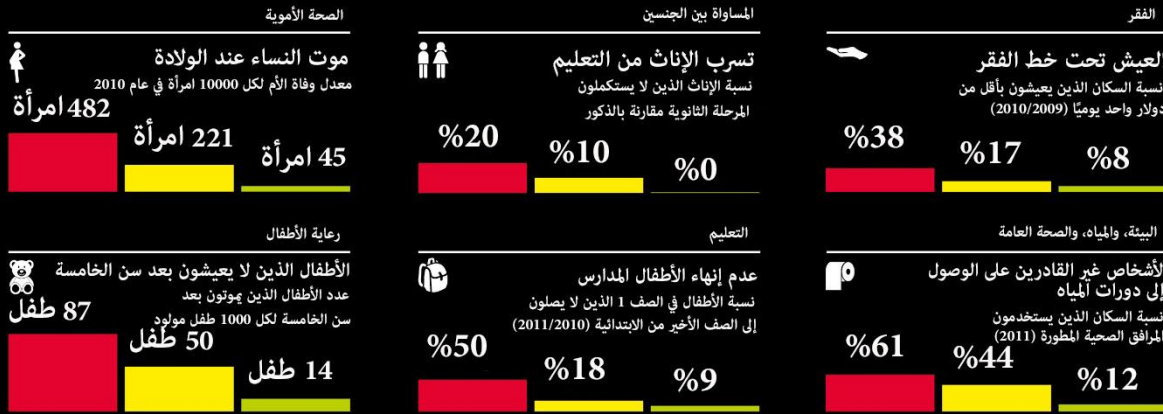
وحرمان الأشخاص حتى من معظم الخدمات الأساسية.\*

النسبة المئوية للسكان الذين  
أقل من 30%  
30% - 60%  
دفعوا رشوة العام الماضي  
أكثر من 60%

بيانات عن مؤشرات الرشوة والنمو للتداعى على المستوى الوطني. جميع العينة للبيانات للتداعى هي: 91 دولة، معدل الفقر - 35 دولة، الأطفال الذين هم التعليم الأساسي - 55 دولة، العتبات التي لا يتعلمون التعليم الثانوي - 7 دول، معدون وفترات الأطفال دون سن العاشرة - 27 دولة، معدل وفترات الأموات - 21 دولة، معدل إمكانية الوصول إلى دورات المياه 86 دولة. جميع بيانات النسبة المئوية على أساس المؤشرات للتداعى للبيانات في متجعة تقدم الدول. مصدر: بيانات مؤشرات التنمية.

البيانات العالمية 2015. جميع الحقوق محفوظة.

# تأثير الرشوة على التنمية



الشكل 3 تأثير الرشوة على التطوير وفقاً لمنظمة الشفافية الدولية

المصدر: <http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2016/02/Bribery-hurts-development.jpg>

يعرض الرسم التوضيحي نتائج الاستطلاع حول الرشوة في 91 دولة، ويوضح أن أكثر من 60% من السكان دفعوا رشوة في العام الماضي، كما أوضح هذا الرسم التوضيحي آثار الفساد على التنمية الاقتصادية والأثر الاجتماعي. ويوضح عادةً أنه في البلدان التي يشتهر بها الفساد، تبدو عجلة التنمية أبطأ مما يحرم الأشخاص حتى من الخدمات الأساسية.

وقد أفاد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PACDE)<sup>5</sup> بناءً على الأدلة أن الفساد يشكل عائقاً كبيراً أمام تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وقد سرد الأدلة التالية من مصادر مختلفة. تهدر الولايات المتحدة 1.8 ترليون دولار أمريكي في التدفقات غير المشروعة (تقرير منظمة النزاهة المالية الدولية لعام 2010)؛ ويساهم الفساد في زيادة سعر المعيشة من المياه بنسبة تصل إلى 30%، وأسعار السلع العامة بنسبة 20% (TI) 2008)؛ فضلاً عن الممارسات الخاطئة من جانب المسؤولين مثل؛ التغيب عن العمل وكذلك استخدام المخصصات قليلة الجودة التي لديها عواقب وخيمة على الحد من الفقر (WDI 2010)، وكذلك يفرض الفساد الصغير (على سبيل المثال، في الخدمات الصحية أو التعليم) تكاليف باهظة على الفقراء. فقدان 50% من المساعدات الصحية، وهي النسبة المئوية من الأموال المخصصة التي لا تصل إلى العيادات والمستشفيات في غانا (TI، 2006 تقرير الفساد العالمي). يساهم الفساد وسوء الإدارة في تفسير عدم ترجمة زيادة مخصصات التمويل كتلك التي تهدف إلى تلبية الأهداف الإنمائية للألفية بالضرورة إلى إنجازات ملموسة بالأهداف الإنمائية للألفية.

تمثل هذه التجربة أهمية بالغة في سياق البلدان التي تتجه نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام 2030 من خلال منع إهدار الموارد بسبب الفساد. تحويل عالمنا: جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة "هو قرار طموح ذو أهمية اعتمده الأمم المتحدة في الدورة السبعين للجمعية العامة. وتبرز ديباجة القرار أهمية جدول الأعمال في تمكين الأزدهار على كوكب الأرض للناس كافة. ويمكن التأكيد على الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة المتمثلة في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية من خلال تنفيذ 17 هدفاً من أهداف التنمية المستدامة المفصلة في 169

<sup>5</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العالمي لمكافحة الفساد الخاص بالتنمية الفعالة لعام 2008-2011 (PACE)

هدفاً. ويتناسب الهدف 16 ("تعزيز الجمعيات السلمية والشاملة للتنمية المستدامة، وتوفير سبل وصول العدالة للجميع، وإنشاء مؤسسات فعالة ومسؤولة على جميع المستويات")، وبشكل خاص "الهدف" 16.5 ("الحد من الفساد المالي والرشوة في جميع صورهما") من أهداف التنمية المستدامة مع سياق الجهود المبذولة لمكافحة الفساد. ومع ذلك، فمن المهم أن ندرك الحاجة إلى وجود نظام وإطار عمل قوي لمكافحة الفساد بمقدوره منع الفساد على مستوى كافة الأهداف ذات الصلة بقطاعات الحكم المختلفة.

## 2ج: إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد

يركز هذا الدليل الإرشادي على رقابة الأداء لإطار العمل المؤسسي من أجل مكافحة الفساد الذي يضم وكالات ومنظمات مختلفة لمكافحة الفساد. ويُقصد بإطار العمل المؤسسي نظام القوانين والأنظمة والإجراءات الرسمية والاتفاقيات غير الرسمية والعادات والتقاليد التي تعمل على توسيع نطاق النشاط الاجتماعي والاقتصادي والسلوكي وتقييمه (دونيلان وآخرون 2012). وقد أُدخل إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد أيضًا ضمن سياق الأجهزة العليا للرقابة في المعيار الدولي للانساي 5700 الذي يذكر إطار العمل المؤسسي كأحد أهم الإجراءات التنظيمية التي اتخذتها الحكومات التي تسعى إلى إرساء أساس متين لسيادة القانون وتنفيذ برامج لمكافحة الفساد. فضلاً عن إنشاء المؤسسات من أجل (أ) محاربة الفساد، (ب) تعزيز أنشطة مكافحة الفساد، (ج) تعزيز التعاون والتكامل بين مختلف المؤسسات. وتشمل هذه المؤسسات الجهاز الأعلى للرقابة، وهيئة مكافحة الفساد، ومكتب المفتش العام وغير ذلك، ومن ثم يوضح الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد أنه يجب على هذه الوكالات العمل جنباً إلى جنب مع السياسات والعمليات والإجراءات التي تتخذها وكالة أو عدة وكالات تضم هذه الأطر المؤسسية.

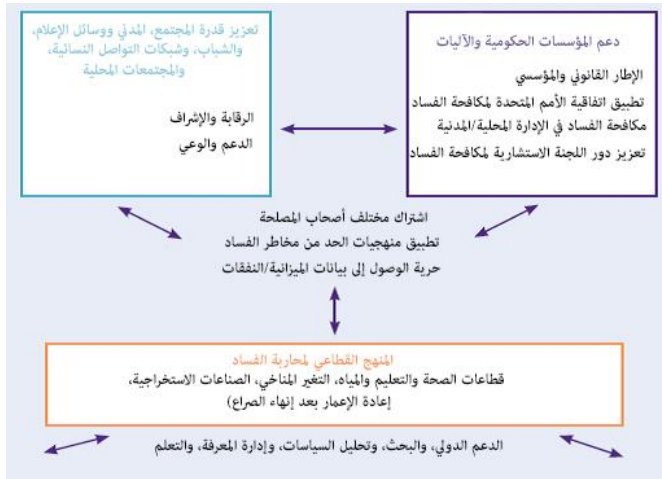
لذلك، فإن السؤال الأكثر أهمية حول الإطار القانوني والمؤسسي الرسمي هو؛ إلى أي مدى تكون هذه الأطر فعالة في تقديم الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد؟ وللإجابة على هذا السؤال؛ لا بد من استعراض وتحليل القوانين الرسمية والبنية التحتية التنظيمية الموجودة. وقد يتكون الإطار القانوني لمكافحة الفساد من قانون مكافحة الفساد الوطني، وقانون العقوبات، والقانون الجنائي، والاتفاقيات الدولية كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وقد يتألف الهيكل المؤسسي لمكافحة الفساد من وكالة أو لجنة خاصة لمكافحة الفساد وغيرها من المؤسسات المعنية في مجال مكافحة الفساد مثل؛ الشرطة والنائب العام والقاضي والمحاكم والأجهزة العليا للرقابة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2005). وبالتالي، فإن تعزيز الشفافية والمساءلة وقدرة هذه المؤسسات على منع الفساد هي نقطة الانطلاق الرئيسية نحو تطوير الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

في السنوات العشرين الماضية، عمدت عدة منظمات دولية إلى وضع أدوات واستخدامها لمكافحة الفساد. على سبيل المثال؛ وضعت منظمة الشفافية الدولية مؤشر مدركات الفساد<sup>6</sup> حتى يعكس وضع الفساد في جميع أنحاء العالم. أُطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مبادراته العالمية لمكافحة الفساد أو 2014-UNDP (GAIN) 2017 الذي يتوقع من البلدان تطوير الأنظمة والمؤسسات والآليات المشاركة المدنية لإدارة أفضل وتوفير موارد وخدمات عامة. وتستخدم المبادرة العالمية لمكافحة الفساد منهجاً شاملاً يركز على تعزيز القدرات المؤسسية/الحكومية (جانب العرض لمكافحة الفساد)، ويسهل مشاركة عديد من أصحاب المصلحة مع المجتمع المدني والشباب والجمعيات النسائية لتوفير الإشراف والرقابة على هذه الإصلاحات (الجانب الطلبي لمكافحة الفساد)، ويطبق منهج متعدد التخصصات للحد من مخاطر الفساد خلال دمج الشفافية والمساءلة وتدبير السلامة في مختلف مجالات التنمية، فضلاً عن تعزيز الدعم والنتائج وإدارة المعرفة (انظر الشكل 4).

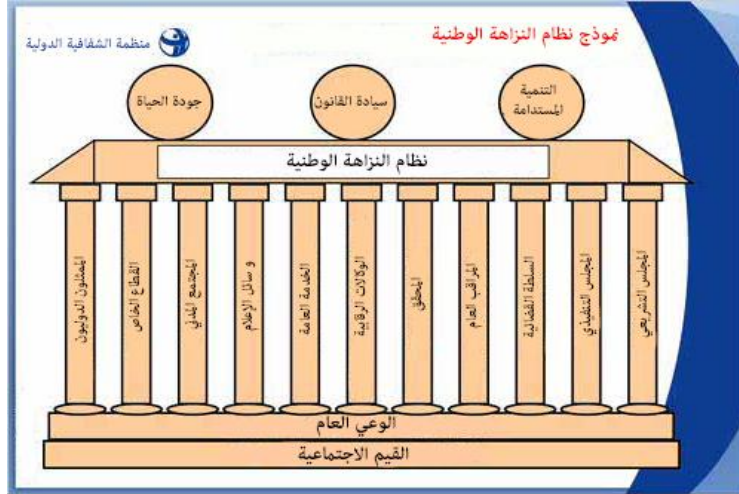
الشكل 4 المنهج المتكامل لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمكافحة الفساد

المصدر: مبادرة مكافحة الفساد العالمية الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2014-2017)

بالإضافة إلى ذلك، يعكس مفهوم نظام النزاهة الوطني أيضاً آلية مكافحة الفساد وفقاً لأطر العمل المؤسسية (انظر الشكل 2.5). ومنذ عام 2000 ومفهوم نظام النزاهة الوطني قائم على مفهوم



<sup>6</sup> <https://www.transparency.org/research/cpi/>



الشكل 5 نموذج نظام النزاهة الوطني لمنظمة الشفافية الدولية

الحكم الرشيد. ويستند نظام النزاهة على المساءلة العامة والحد من الفساد الذي يمثل إصلاح شامل للخدمات المدنية والعمليات الحكومية (ميسيتش 6، 2011). وقد طورت منظمة الشفافية مفهوم نظام النزاهة الوطني الذي يمثل نهجاً شاملاً في التركيز على العلاقة المتبادلة بين المؤسسات المختلفة.

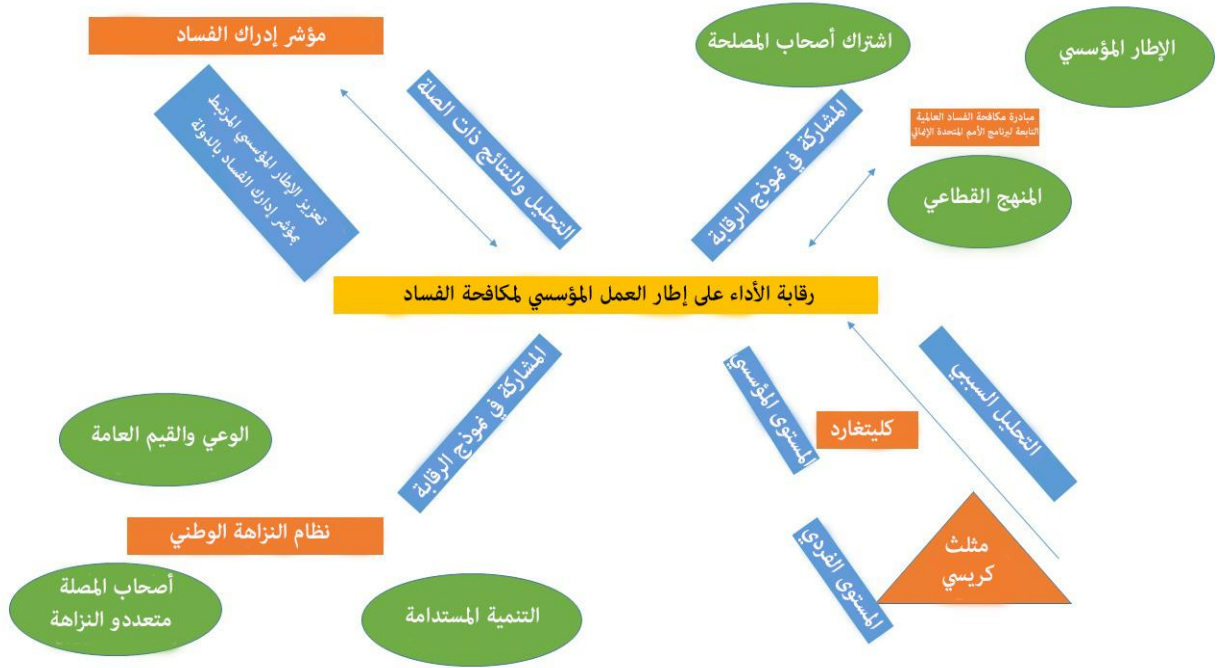
#### المصدر: منظمة الشفافية الدولية

يوضح الشكل 5 نظام النزاهة الوطني من خلال استخدام المعبد اليوناني، الذي يتكون من عدة ركائز كالمؤسسات التي تتسم بالنزاهة، ويتعين على كافة المؤسسات التناغم من أجل تعزيز نظام النزاهة الوطني. وتشتمل الأهداف النهائية للتنمية على التنمية المستدامة، وسيادة القانون، ونوعية الحياة. ثمة إحدى عشرة مؤسسة تمثل ركائز لنظام النزاهة الوطني، وتدعم سقف الوحدة الوطنية. وتعتمد كافة

الركائز على الوعي والقيمة الاجتماعية كأساس للمعبد اليوناني. وإذا كان الأساس راسخاً، ستكون الركائز قوية. وإذا بنيت جميع ركائز النزاهة الإحدى عشرة بشكلٍ راسخ، فستدعم سقف النزاهة الوطنية. وفي النهاية، يعتمد نظام النزاهة الوطني على أهداف شاملة (بواب 2000).

أشار داي وستابنهرست (1998) وفقاً لمفهوم نظام النزاهة الوطني أن الجهاز الأعلى للرقابة هو أحد الركائز الرئيسية لنظام النزاهة الوطني الذي يحد من الفساد ويعمل كرادع قوي لتبديد الأموال العامة وإساءة استخدامها، فهو يساعد على كبح جماح أي اتجاه لتبديد الموارد العامة لتحقيق مكاسب خاصة، كما يساعد على توطيد الإطار القانوني والمالي والمؤسسي. بالإضافة إلى ذلك، يمكنه أيضاً الكشف عن عملية صنع القرار غير الشفافة التي ليست في المصلحة العامة.

وقد ترتبط هذه النماذج والأطر المختلفة برقابة الأداء على إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد، ويوضح الشكل 6 هذه العلاقة التي تتناولها الفصول التالية بالتفصيل.



الشكل 6 رقابة الأداء على الإطار المؤسسي وأطر العمل التصورية لمكافحة الفساد

## د2: دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد

تقوم مكافحة الفساد بشكل عام على عدة عوامل مختلفة مثل: عامل الكشف، والحد من الفساد، والإنفاذ وما إلى ذلك. ويعد عاملا الكشف والإنفاذ أكثر ضيقاً عند التركيز على ممارسة مكافحة الفساد في قضية محددة أو مجموعة من القضايا، بينما يعد عامل الحد من الفساد أكثر اتساعاً ويحتاج إلى أسلوب أكثر منهجية. فمن الضروري استيعاب النظم والآليات التي يشتمل عليها الأطر المؤسسية لمكافحة الفساد خاصة في سياق الحد من الفساد. وتُمارس الأجهزة العليا للرقابة، بناءً على ولايتها واختصاصاتها، سلطاتها بشأن مكافحة الفساد فيما يتعلق بالكشف (عمليات الرقابة القانونية) والإنفاذ (عمليات الرقابة القضائية) بالإضافة إلى دورها في الحد من الفساد.

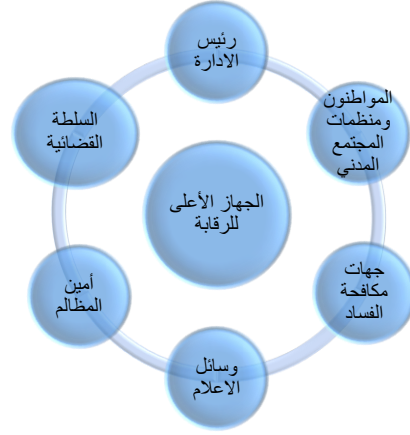
يذكر المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبية 5700 أربعة عناصر للحد من الفساد هي؛ (1) إطار عمل جيد للمعايير واللوائح، (2) قواعد السلوك المهني، (3) إدارة جيدة للموارد البشرية، (4) نظام جيد للضوابط الداخلية. كما يعرض بعض الأدوات للكشف عن الفساد مثل آلية الإبلاغ عن الفساد والرقابة الداخلية. ومؤخراً، اقترح السيد/ ديمتري فلايس (2016)، رئيس فرع مكتب الأمم المتحدة الخاص بمكافحة الفساد والجريمة الاقتصادية المعني بمكافحة المخدرات والجريمة، ثلاثة طرق<sup>7</sup> للحد من الفساد من أجل ضمان تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وهي؛ (أ) التركيز على التعليم، (ب) نشر ثقافة النزاهة، (ج) طلب تعزيز المساءلة<sup>8</sup>.

وينطوي الحد من الفساد على التنسيق بين كل من المساءلة الأفقية والرأسية. وتشمل المساءلة الأفقية العلاقات الرسمية داخل الدولة نفسها، حيث يكون لدى ممثل الدولة الواحدة السلطة الرسمية لطلب تفسيرات أو فرض عقوبات. وبالتالي، ينصب تركيزها على

<sup>7</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2015/01/three-ways-to-end-global-corruption/>

<sup>8</sup> لكي ينجح أي مجتمع في الحد من الفساد واستدامة ثقافة النزاهة، يجب أن يكون هناك آليات تعمل بمثابة الكابح عن التفكير أو القيام بسلوك قد يمثل ارتداد للطرق الفاسدة السابقة عند ممارسة الأعمال التجارية في القطاعين العام والخاص. مثل؛ عمليتي المتابعة والإشراف اللاتي تساعدان على تعزيز النزاهة والكفاءة المهنية تعزيزاً إيجابياً مع محاسبة أولئك الذين يخالفون الأعراف الاجتماعية الإيجابية. ومن أجل إقامة مثل هذه المؤسسات، فإن الأمر يرجع إلى عامة الشعب لطلب المساءلة من قاداتهم السياسيين، وموظفي الخدمة المدنية، وممثلي القطاع الخاص. ويجب أن يتسم هذا الطلب بالاستدامة خلال الأوقات العصيبة للانتقال السياسي أو الركود الاقتصادي، وعندما تكون إجراءات الانخراط في السلوك المخالف للقانون والفساد في أعلى مستوياتها.

المراجعات الداخلية وعملية الإشراف. فعلى سبيل المثال، يجب أن توضح الجهات التنفيذية قراراتها إلى الهيئات التشريعية.<sup>9</sup> أما في حالة المساءلة الرأسيّة، فإنها تتضمن تعزيز قدرة وسائل الإعلام، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص على مواجهة الفساد، وفرض ضغوط لتعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة وإنفاذهما.



شكل7 أصحاب المصلحة ذات الصلة بالأجهزة العليا للرقابة فيما يتعلق بمكافحة الفساد

برز دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد للمرة الأولى في مؤتمر الانتوساي السادس عشر المنعقد في مدينة مونتفيدو بأوروغواي عام 1998. حيث ركز المؤتمر على: (أ) دور الأجهزة العليا للرقابة وخبراتها في الحد من الفساد وكشف حالات الاحتيال، (ب) طرق الحد من الفساد وكشف حالات الاحتيال وأساليبها. اقترح بوج (2001) أن الدور الرئيسي للأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد يتمثل في تعزيز الإدارة المالية السليمة وتشجيع آليات الضوابط الداخلية الفعالة في الهيئات العامة. وبوجه خاص، تتمتع الأنظمة القوية للإدارة المالية، القائمة على التقارير المالية الفعالة والكشف عن أي انحرافات، بأثر رادع على أولئك الذين قد ينخرطوا في الفساد بخلاف ذلك.

وبالتالي، يجب أن تركز الأجهزة العليا للرقابة على الدور الوقائي في مكافحة الفساد. فيجب أن يشجعوا الحكومات على تعزيز نظم الضوابط الداخلية، ودعم مقاومة الموظفين لمحاولات الرشوة ومتابعة المجالات المعرضة للفساد عن كثب. ففي بعض الدول، تعتمد الأجهزة العليا للرقابة على قوانين مكافحة الفساد ولوائحها أولاً، ثم الالتزام بالرقابة. ومن بين أمور أخرى، تتحقق الأجهزة العليا للرقابة إذا ما كانت الإجراءات المناسبة لاعتماد المدفوعات معمول بها، وإذا ما كان هناك فصل صارم لموصفات الاحتياجات والتخطيط لها، والتعاقد بشأنها، وحصرها وتسيدها ضمن المشتريات الحكومية، وإذا ما يتم نقل موظفي المجالات المعرضة للفساد (مثل مجال المشتريات، والتشييد، والترخيص) بالتناوب. وإذا لم تُسن القوانين الخاصة بمكافحة الفساد أو لا تُنفذ تنفيذًا كافيًا، يمكن للأجهزة العليا للرقابة تحديد الخسائر التي قد تكبدها الحكومات بسبب الثغرات التشريعية والدعوة إلى اتخاذ إجراءات مكافحة الفساد (كلوس هينينغ بوس 2007).

يمكن للأجهزة العليا للرقابة، من خلال دورها في مكافحة الفساد، إيجاد قيمة ومنفعة للمواطنين. حيث يمكنهم تعزيز المساءلة، والشفافية، والنزاهة عن طريق عمليات الرقابة المستقلة للقطاع العام وإعداد التقارير بشأن النتائج التي تم التوصل إليها. وهذا يمكن أولئك المكلفين بإدارة القطاع العام من تنفيذ مسؤولياتهم المتعلقة بنتائج الرقابة وتوصياتها واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة وبالتالي استكمال دورة المساءلة. ويمكن للأجهزة العليا للرقابة، فيما يتعلق بمكافحة الفساد، إظهار أهميته المستمرة عن طريق الاستجابة الصحيحة للتحديات التي تواجه المواطنين، وتوقعات أصحاب المصلحة المختلفة مثل هيئات مكافحة الفساد، ورئيس الإدارة، والسلطة القضائية، وأمين المظالم، ووسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني (انظر الشكل 7). إضافة إلى ذلك، ينبغي للأجهزة العليا للرقابة، حتى تكون بمثابة الصوت الموثوق به للتغيير النافع، أن تستوعب جيدًا التطورات في القطاع العام الأوسع نطاقًا وإجراء حوار هادف مع أصحاب المصلحة عن كيفية عمل الأجهزة العليا للرقابة على تحسين القطاع العام.

يتعين على الأجهزة العليا للرقابة ممارسة دورها بطريقة سليمة لترسيخ جهودها الرامية إلى مكافحة الفساد ضمن إستراتيجيتهم طويلة الأمد. وفي سياق استيعاب قدرة أطر العمل المؤسسية لمكافحة الفساد، أصبح من الضروري استيعاب النظام بأسره. كما يلزم دراسة التعقيدات التي ينطوي عليها العمل في مختلف الجهات بما في ذلك تنسيقهم وتعاونهم مع الجهات الأخرى؛ والتعامل مع أصحاب المصلحة سواء مع القطاع الحكومي أو القطاعات الأخرى مثل منظمات المجتمع المدني، والمواطنين، ووسائل الإعلام، والبرلمان، وما إلى ذلك؛ وتطبيق السياسات المختلفة وكذلك إنفاذ التشريعات.

من أجل تقييم كفاءة أطر العمل المؤسسية وفعاليتها فيما يتعلق بالحد من الفساد، تبدو الرقابة على الأداء، مقارنة بالرقابة المالية ورقابة الالتزام، هي أكثر أساليب الرقابة صلة. كما ستظهر أيضًا الرقابة على الأداء في التوصيات ذات الصلة بهدف معالجة أوجه

<sup>9</sup>يرجى الاطلاع على <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>

القصور المحددة في إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد. وتؤدي الرقابة على الأداء إلى فهم أعمق عن كيفية عمل الإدارة العامة بما في ذلك أطر العمل المؤسسية لمكافحة الفساد، وتساعد في تطوير الرؤية المنهجية وتسمح بتحديد أولويات إجراءات الرقابة على الأنشطة التي تتسم بالمخاطر. وتساعد الرقابة على الأداء في تحديد أوجه قصور النظام.

تتمثل الفائدة العامة من رقابة الأداء في المساهمة في تحسين الاقتصاد، وكفاءة القطاع العام وفعاليتيه. كما أنها تسهم في الحوكمة الرشيدة والمساءلة والشفافية. علاوة على ذلك، تسعى رقابة الأداء إلى توفير معلومات أو تحليلات أو رؤى جديدة، وتوصيات للتحسين عند الضرورة (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 2013000). ومع ذلك، تمتد فوائد رقابة الأداء لإطار العمل المؤسسي فيما يتعلق بمكافحة الفساد إلى ضمان الشفافية، وإرساء مبدأ المساءلة، وتعزيز جهات مكافحة الفساد والمؤسسات الأخرى، وتحسين سياسة مكافحة الفساد، والوصول لأداء أفضل. (انظر الجدول 1)

جدول 1 فوائد إطار العمل المؤسسي للرقابة على الأداء فيما يتعلق بمكافحة الفساد

التفسير	الفائدة
ينتج عن رقابة الأداء تقارير رقابية وأرقام ملموسة تتعلق بالأداء تسهم في ضمان الشفافية والوضوح.	ضمان الشفافية
يجب على رقابة الأداء المتعلقة بمكافحة الفساد رفع تقارير بشأن أنشطتها، ومشكلات القدرات التي تواجهها، والنتائج التي تم التوصل إليها إلى ممولي تلك الأنشطة وهم؛ دافعوا الضرائب، والحكومة، والبرلمان، وكذلك المجتمع المدني (الجانب الطلبي لمكافحة الفساد). وبذلك يمكن لرقابة الأداء تقديم معلومات موثوق بها عن الأداء والمساعدة في رصد التقدم المحرز بسهولة ومنهجية.	إرساء مبدأ المساءلة
قد تمثل الرقابة على الأداء الحكومات للتأكد من قدرة هيئات مكافحة الفساد والمؤسسات الأخرى على الوفاء بولايتها عن طريق رصد أدائها وتنمية قدراتها خلال مدة زمنية محددة. كما تسمح رقابة الأداء بتطوير قدراتها المتعلقة بمكافحة الفساد في المراحل المختلفة لوضع الأنظمة. بالإضافة إلى ذلك، تقدم رقابة الأداء توصيات من أجل تعزيز القدرات المؤسسية (الجانب العرضي لمكافحة الفساد) لمنع الفساد ومكافحته <sup>10</sup> .	تعزيز هيئات مكافحة الفساد والمؤسسات الأخرى
وفقاً لرقابة الأداء على إطار العمل المؤسسي، فإنها تقدم مؤشرات لرؤساء هيئات مكافحة الفساد والحكومات عن سير الخيار السياسي على النحو المخطط له، عن طريق تحديد مخاطر التشغيل ومشكلاته. أين تنشأ المشكلات؟ كيف تؤثر على أداء الهيئة؟ ما القدرات/الموارد المتاحة للحد من تلك المخاطر والمشكلات وكيفية تنمية تلك القدرات وتعزيز المصادر المتاحة؟	تحسين سياسة مكافحة الفساد
قد تؤدي رقابة الأداء على إطار العمل المؤسسي إلى أداء أفضل لهيئات مكافحة الفساد والمؤسسات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد.	الوصول لأداء أفضل

المصدر: مقتبس من

Jesper Johnsen, Hannes Hechler, Luis De Sousa and Harald Mathisen. (2011). How to monitor and evaluate ACAs: Guidelines for agencies, donors, and evaluators

<sup>10</sup> لا تزال تقارير هيئات مكافحة الفساد غير الوافية تتصدر عناوين الصحف. وتغير الخطاب الدائر حول أداء تلك الهيئات تغيراً جذرياً من الدعم الحماسي إلى الانهزامي. فبعد انقضاء شهر عسل الالتزام السياسي وبداية ظهور ترحيب وإبداء اهتمام كبير وبناء آمال وتطلعات كبيرة، بدء انتشار خبر حول عجز هيئات مكافحة الفساد ووقوعها في مأزق، وافتقارها إلى المصداقية وتفاقم حالة التهميش فيها. وفي عام 2005، استنتج تقرير الأمم المتحدة أن هناك عدة دول اختارت أو تفكر حالياً في إنشاء لجنة أو جهة مستقلة مكلفة بمسؤوليات عامة عن مكافحة الفساد. إلا أن إنشاء مثل هذه المؤسسات ليس حلاً سحرياً لأفة الفساد. ففي واقع الأمر، توجد أمثلة قليلة جداً لجهات/لجان ناجحة ومستقلة معنية بمكافحة الفساد (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 5، 2005).



### الجزء الثالث: الرقابة على الأداء فيما يتعلق بمكافحة الفساد

تؤدي الرقابة على الأداء إلى إدراك طريقة عمل الإدارة العامة بشكل أفضل بما في ذلك أطر العمل المؤسسية الخاصة بمكافحة الفساد كما ستساعد في تحديد أوجه القصور في النظام. ويتمثل الغرض العام من الرقابة على الأداء في المساهمة في تحسين الاقتصاد والكفاءة والفاعلية بالقطاع العام عن طريق فحص أداء الجهات العامة وتحليله وتقديم تقارير بشأنه.

يركز هذا الدليل على رقابة الأداء بالاستناد إلى الحد من الفساد بشكل خاص. أدوار الحد من الفساد التي تم التأكيد عليها هي؛ (1) التعاون والتأزر، (2) تعزيز مشاركة أصحاب المصلحة، (3) متابعة نتائج أعمالهم، (4) التعليم وزيادة الوعي.

يقدم الجزء التالي من هذا الدليل نموذج رقابي لتطبيق المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة القائم على رقابة أداء إطار العمل المؤسسي الخاص بمكافحة الفساد مع التركيز على الجانب الوقائي.

#### 3.1: نموذج الرقابة على الأداء ومفهومه

يتناول العمل الرقابي هذا المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة القائم على الرقابة على الأداء التعاوني لأطر العمل المؤسسية الخاصة بمكافحة الفساد في عدة دول مختلفة. ويتمثل الهدف العام في إجراء أعمال رقابية لتقييم دور أطر العمل المؤسسية في الحد من الفساد. ومع ذلك، تتولى الأجهزة العليا للرقابة الفردية -التي تمارس هذه الأعمال الرقابية- وضع أهدافهم الرقابية المحددة. ويستعرض الجزء اللاحق من هذا الدليل صياغة الأهداف الرقابية لأعمال رقابية محددة التي ستجريها الأجهزة العليا للرقابة.

سنتناول رقابة الأداء إطار العمل المؤسسي لجميع القطاعات الحكومية ثم رقابة قطاع حكومي واحد محدد أو أكثر كما هو موضح أدناه.

#### جميع القطاعات الحكومية

فيما يتعلق بإطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد، تم التباحث بشأن اشتمال إطار العمل المؤسسي على عنصرين للإطار القانوني لمكافحة الفساد والهيئات المختلفة المشاركة في مكافحة الفساد. أما فيما يتعلق بالهيئات المشاركة في مكافحة الفساد، فإن معظم البلدان لديها إما وزارة أو هيئات متخصصة لمكافحة الفساد. وتحتاج هذه الهيئات المتخصصة إلى التفاعل والتعاون مع الهيئات الأخرى المشاركة في الحد من الفساد بما في ذلك البرلمان، والهيئات الإدارية والقضائية بالإضافة إلى الأجهزة العليا للرقابة. ويجب على تلك الهيئات أيضاً العمل جنباً إلى جنب مع الهيئات / الهيئات الفرعية المتخصصة التي تهتم بمكافحة الفساد والأمور المتعلقة به على مستوى الحكومات الإقليمية / المحلية أو تلك التي ترتبط بقطاعات محددة للحكومة وتقديم الخدمات.

تسعى الرقابة إلى تقييم إطار العمل التشريعي ككل وأداء تلك الجهات وترابطها من حيث قدرتها على الحد من الفساد، على مستوى جميع القطاعات الحكومية.

يتم استعراض إطار العمل القانوني من جانبين مختلفين، وسنبدأ بإحراز فهمًا شاملاً عن إطار العمل القانوني الذي تستخدمه الحكومة لمكافحة الفساد ودراسة ما إذا كان هناك أي تشريع يتنافى مع الأدوار والمسؤوليات، وما لا يكفل الفصل اللازم بين ذراع الدولة الإداري وذراعها السياسي. ثانياً، سنقيم آليات تطبيق أطر العمل القانونية لمكافحة الفساد وما إذا كانوا يعملون بكفاءة وفاعلية أم لا؟

لن ينظر إلى قضايا الالتزام بإطار العمل القانوني وقضايا معينة إلا في سياق علاقتها بالرقابة على الأداء.

يتولى الدليل الإجابة عن الأسئلة في المجالات التالية:

- ✓ العمل مع هيئات مكافحة الفساد بما في ذلك الاستقلال الوظيفي عن الحكومة والاعتماد على الذات.
- ✓ فاعلية الهيئات وما يرتبط بها من أنظمة وسياسات وأحكام من شأنها الحد من الفساد.
- ✓ التنسيق والتعاون مع الهيئات الأخرى ذات الصلة.
- ✓ كفاية ولاية الهيئات وتنفيذها من حيث المهام التالية: التحقيق، والملاحقة القضائية، والتعليم والتوعية، والحد من الفساد، والتنسيق بين الهيئات. إلا أن مهمتي التحقيق والملاحقة القضائية ليست ذات أهمية عظمى بالنسبة للرقابة على الأداء.
- ✓ أدوار الهيئات الأخرى مثل؛ المدعي العام، وأمين المظالم، ومنظمات المجتمع المدني، إلى ما غير ذلك.
- ✓ النتائج وآليات المتابعة للحد من الفساد.

تركز رقابة الأداء على الترتيبات المؤسسية للحد من الفساد المتعلق بقطاعات محددة للحكومة أو تقديم الخدمات. وللجهاز الأعلى للرقابة المشارك كامل الحرية في اختيار قطاع أو أكثر لتقييم إطار العمل المؤسسي بالتفصيل للحد من الفساد في هذا القطاع بعينه.

يقدم الدليل توضيحاً بشأن الفحوصات ذات الصلة والتي يمكن تطبيقها لرقابة الأداء على مستوى القطاع الواحد. وتُعرض أمثلة من قطاع التعليم لتوضيح منهجية الرقابة. كما ورد في الملحق الخاص بهذا الدليل، وتوجد دراسة حالة موضحة بالتفاصيل في قطاع الصحة للاستعانة بها في الدورة التدريبية عبر الإنترنت.

**على مستوى القطاع، تتولى أيضاً رقابة الأداء فحص المهام الوقائية المتعلقة بإطار العمل.**

يتولى الدليل الإجابة عن الأسئلة في المجالات التالية:

- ✓ كفاية آليات المساءلة ومكافحة الفساد المتعلقة بقطاع/قطاعات الحكومة المحددة.
- ✓ كفاية آليات المساءلة ومكافحة الفساد المتعلقة بقطاع/قطاعات محددة بصدد تقديم الخدمات.
- ✓ نتائج وآليات المتابعة للحد من الفساد.

إلا أنه، يجب على أي من الهيئات العامة تحمل مسؤولية استخدامها للموارد العامة. ولهذا السبب، تعزز رقابة الأداء مبدأ المساءلة عن طريق مساعدة هؤلاء الذين يعملون في مجال الحكومة ولديهم مسؤوليات رقابية لتحسين أدائهم.

### 13.1: مفاهيم لرقابة الأداء المتعلقة بمكافحة الفساد

إثبات رقابة الأداء نقص الموارد المخصصة لمكافحة الفساد.

بينما تركز رقابة الأداء في هذا الدليل على تقييم مدى كفاءة أطر العمل المؤسسية وفعاليتها، ستنتظر أيضاً رقابة الأداء في مبدئين أساسيين آخرين وهما الاقتصاد والمساواة. ويعني بالاقتصاد "تقليل تكاليف الموارد المستخدمة لتنفيذ الأنشطة دون الإخلال بمعايير الجودة"، ويشير إلى قدرة المؤسسة على إدارة مواردها المالية بشكل جيد (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 3100)، ويتمحور مبدأ الاقتصاد حول بقاء التكلفة منخفضة، حيث يجب أن تكون الموارد المستخدمة متاحة في الوقت المحدد، وبكفاءة وجودة مناسبة وبأفضل الأسعار.

يشكل الاقتصاد عالمياً مهماً في سياق الجهات المشاركة في مكافحة الفساد، فهو خير مثال على الاستخدام الأمثل للموارد المتوفرة تحت تصرفها.

قد تقدم الأعمال الرقابية للاقتصاد في مجال إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد إجابات على مثل هذه الأسئلة:

- ✓ هل تُستخدم الموارد البشرية أو المالية أو المادية استخداماً اقتصادياً للحد من الفساد؟
- ✓ هل ينفذ ممثلو مؤسسات مكافحة الفساد الأنشطة الإدارية وفقاً للمبادئ الإدارية السليمة وسياسات الإدارة المالية الجيدة؟

وقد يتضمن فحص الاقتصاد التحقق من ممارسات الإدارة وأنظمتها وتحديد معايير عمليات الشراء والإجراءات الأخرى الخاصة بالرقابة على الأداء، بينما يجب أن يكون الهدف من رقابة الالتزام هو الفحص الدقيق لشرعية إجراءات العطاءات وصحة المستندات وكفاءة الضوابط الداخلية والعوامل الأخرى. وقد يكون هناك بعض التداخل بين رقابة الالتزام ورقابة الأداء. وفي مثل هذه الحالات، سيعتمد تصنيف الرقابة على الهدف الأساسي منها (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 41/100، 2001).

إثبات الرقابة أداء افتقار كفاءة الأنظمة والمهام الخاصة بإطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد.

الكفاءة هي العلاقة بين المنتجات (السلع والخدمات) الناتجة عن النشاط وتكاليف المدخلات المستخدمة لإنتاجها في فترة زمنية محددة مع الحفاظ على معايير الجودة. ويتمحور مبدأ الكفاءة حول الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة. وتهتم بالعلاقة بين الموارد المستخدمة والشروط المحددة والنتائج المحققة بما يتوافق مع كمية المخرجات أو النتائج وجودتها وتوقيتها.

ويتمثل السؤال الرئيسي فيما إذا تم استخدام هذه الموارد بالشكل الأمثل أو المرضي، أو إذا ما كان يمكن تحقيق النتائج ذاتها أو نتائج مماثلة من حيث الجودة وزمن الإنتاج بتكلفة أقل. هل نحصل على أفضل المخرجات -من حيث الكمية والجودة- من مدخلاتنا وأعمالنا؟ ولذلك، تتمحور الكفاءة حول تحقيق الإنتاجية القصوى عند مستوى معين من المدخلات أو الحد الأدنى من المدخلات المطلوبة لتحقيق مستوى معين من المخرجات- الإنفاق بشكل جيد. وفيما يلي بعض أمثلة رقابة الأداء لإطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد:

- ✓ هل تقدم الإدارة أو الجهة المسؤولة عن مكافحة الفساد أو الكشف عنه أفضل الخدمات وفقاً للموارد المخصصة؟
- ✓ هل تستخدم مؤسسات أو هيئات مكافحة الفساد قدراتها (ولايتها، مواردها، وما إلى ذلك) لأعلى مستوياتها؟
- ✓ هل تولي سياسات مكافحة الفساد وبرامجه الاعتبار الواجب لتنسيق التدخلات والتعاون بين عدة جهات من أجل تجنب تكرار الأعمال؟

يمكن للرقابة على الأداء أن تركز على عدم فاعلية السياسات والبرامج وتدخلات الحكومة التي تهدف إلى الحد من الفساد أو الكشف عنه

**الفاعلية** هي الأساس "مفهوم يتعلق بتحقيق الأهداف". وترتكز على العلاقة بين الغايات والأهداف مع المخرجات والتأثيرات. وتشير إلى العلاقة بين مخرجات التدخل أو البرنامج من حيث آثاره على المجموعة المستهدفة (تأثيرات ملحوظة) والأهداف المنشودة (الآثار المتوقعة) وهذا يعني التحقق من إمكانية إسناد التغييرات في المجموعة المستهدفة إلى إجراءات البرنامج المُقيم.

أما فيما يتعلق بالرقابة على الأداء لإطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد، يجب على المراقب أن يظل متيقظاً بشأن النتائج والآثار التي قد لا ترجع إلى تدخلات الجهة الخاضعة للرقابة أو الموضوع محل الاهتمام، بصفتها سياسة أو برنامج.

تستلزم رقابة فاعلية الأداء -فيما يتعلق بتحقيق أهداف الجهة الخاضعة للرقابة- رقابة التأثير الفعلي للأنشطة مقارنة بالتأثير المراد. ويصعب القيام بهذه المقارنات عملياً ويرجع ذلك جزئياً إلى نقص معلومة المقارنة في كثير من الأحيان، ويكون البديل الوحيد في مثل هذه الحالات هو تقييم معقولة الافتراضات التي ترتكز عليها السياسة. وغالباً ما يتم اختيار هدف رقابي أقل طموحاً مثل، تقييم ما تم تحقيقه من أهداف ومدى الوصول إلى المجموعات المستهدفة أو مستوى الأداء.

ويمكن أن تتناول فاعلية مجال أو فرع محدد من إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد مثل هذه الموضوعات:

- ✓ هل تحقق الإدارة أو الجهة المسؤولة عن الحد من الفساد الأهداف المرجوة من سياساتها؟
- ✓ هل تحقق الإدارة أو الجهة المسؤولة عن الحد من الفساد الأهداف المرجوة من برنامجها في جميع قطاعات الحكومة وتقديم الخدمات؟

يمكن للرقابة على الأداء أن تثبت الانحرافات المتعلقة بالمساواة في مبادرات الحكومة لمكافحة الفساد.

يُنظر بشكلٍ متزايد للمساواة في عمليات الرقابة على الأداء باعتبارها الضلع الرابع بالإضافة إلى الاقتصاد والكفاءة والفاعلية لذلك، فمن المتوقع في عدة أعمال رقابية، أن يتناول مراقب الأداء المسائل المتعلقة بالمساواة عند تقييم فاعلية برنامج/نشاط.

ترتكز المساواة، التي يمكن أن تستوحى من فاعلية السياسة العامة، على مبدأ تعريف التباين بين الأفراد والحاجة إلى معاملة تفاضلية. ولتوفير المساواة الحقيقية للفرص، يجب على المجتمع إيلاء اهتماماً بالغاً لذوي المهارات المحدودة والمولودين في مناطق محرومة اجتماعياً. وتعتبر المعاملة غير المتساوية عادلة عندما تعود بالفائدة على الفرد الأكثر احتياجاً - عدم المساواة العادلة. وبالتالي، تلعب السياسات العامة للحماية والتنمية الاجتماعية دوراً هاماً في بناء المساواة (دليل الرقابة على الأداء - الجهاز الأعلى للرقابة، البرازيل، 11/2010).

فيما يتعلق ببرامج مكافحة الفساد وسياساتها، يمكن إشراك فحص المساواة كالبحت عن معايير تخصيص الموارد مقابل توزيعها المكاني والملف الاجتماعي الاقتصادي للمجموعة المستهدفة، والإستراتيجيات المعتمدة من جانب الإدارة العامة لتعديل تقديم خدمات أو منافع مكافحة الفساد لتلبي مختلف احتياجات المجموعة المستهدفة، والإستراتيجيات المعتمدة من جانب المدير التي تتعلق بالقضايا الجنسانية في إجراءات الحد من الفساد، والإستراتيجيات التي تخدم الأقليات المتضررة من الفساد.

ومن أمثلة البرامج الحكومية التي تراعي المساواة في مكافحة الفساد تلك؛ البرامج التي تخصص موارد مالية أكثر لاتخاذ تدابير استهداف المجموعات الأكثر تضرراً (السيدات، الشباب، ذوي الإعاقة، الأقليات، وما إلى ذلك)

### 3.1 ب: المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ذات الصلة بتقييم أطر العمل المؤسسية لمكافحة الفساد

تتكوّن المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة من أربع مستويات على شكل تسلسل هرمي:

- المستوى 1 - مبادئ التأسيس (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 1)
- المستوى 2 - الشروط الأساسية لعمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 10-99)
- المستوى 3 - المبادئ الأساسية للرقابة المالية والمحاسبة (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 100-999)
- المستوى 4- الخطوط التوجيهية للرقابة المالية والمحاسبة (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 1000-5999)

وبتمحور المستوى الرابع من المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي يجب مراعاتها عند إجراء رقابة الأداء على إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد حول المعايير 3000، و3100، و3200، و5700.

**المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 3000 – معيار الرقابة على الأداء:** هو المعيار الموثوق به للرقابة على الأداء، وبناءً عليه يجب أن تتطابق جميع متطلباته إذا اختار الجهاز الأعلى للرقابة اعتماده، كما أنه يقدم متطلبات الممارسة المهنية لرقابة الأداء تعقبها تفسيرات من أجل تعزيز وضوح المعيار وسهولة قراءتها.

**المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 3100- المبادئ الإرشادية عن المفاهيم الأساسية لرقابة الأداء:** يهدف هذا المعيار إلى مساعدة المراقب في تفسير المفاهيم الأساسية لرقابة الأداء المستخدمة في المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 3000. ولذا، يجب على التوجيهات المقدمة في هذا المستند تيسير فهم متطلبات معيار رقابة الأداء وتطبيقها.

**المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 3200- المبادئ الإرشادية للرقابة على الأداء:** يهدف هذا المعيار إلى مساعدة المراقب على تفسير المتطلبات المنصوص عليها في المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 3000، وتقديم النصيحة للمراقب عن كيفية الوفاء بهذه المتطلبات وتطبيق الحكم المهني. وضع المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 3200 وفقاً لمختلف مراحل عملية رقابة الأداء من حيث التخطيط، وإجراء الرقابة، وإعداد التقارير والمتابعة.

**المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 5700 - المبادئ الإرشادية للرقابة المتعلقة بالحد من الفساد:** تم وضع هذا المعيار لمساعدة مراقبي الجهاز الأعلى للرقابة في إعداد سياسات وإجراءات الرقابة الخاصة بمكافحة الفساد وتنفيذها في المنظمات الحكومية في نطاق ولايتها. كما يلقي الضوء على سياسات مكافحة الفساد وهيئاتها وعملياتها في هذه المنظمات وقد يستخدمه المراقبون كأداة رقابية. ونظراً لكمية المعلومات الهائلة المتاحة عن الموضوع، فلا يعتبر الغرض من هذا الدليل أن يكون نهائي أو شاملاً، ولكنه بالأحرى يشرح السمات ذات الصلة ويوضحها كما يعرض حلولاً عملية لمراقبي الجهاز الأعلى للرقابة.

ويتناول الدليل المجالات الرئيسية لهيئات مكافحة الفساد وإجراءاتها التي قد توجد في المنظمات الحكومية. كما أنه يشرح أيضاً إنشاء هيئات مكافحة الفساد، ومناهج تقييم المخاطر وتحليلها ومتابعة العمليات. ويركز الدليل بشكل رئيسي على الوحدات التي تتناول المنظمة الفعالة لمكافحة الفساد مثل تحديد الواجبات، والتناوب الوظيفي، ودور المراجعة الداخلية، ورأس المال البشري بما في ذلك زيادة وعي الموظفين وتدريبهم. بينما لا يتناول الدليل التحقيق في حالات الغش، على الرغم من أن بعض الأجهزة العليا للرقابة لديها وحدات تحقيق.

**إرشادات الانتوساي للحوكمة 9160- تعزيز الحوكمة الرشيدة للممتلكات العامة:** وضع هذا الدليل برعاية مجموعة العمل لمكافحة الفساد وغسيل الأموال بمنظمة الانتوساي مع التأكيد على أهمية الإدارة السليمة للممتلكات العامة في سياق الحد من الفساد والحوكمة الرشيدة.

### 3.1 ج: مناهج الرقابة على الأداء

تتبع رقابة الأداء بشكل عام إحدى المناهج الثلاث التالية:

- النهج المستند على النظام: وهو النهج الذي يفحص التشغيل الملائم لأنظمة الإدارة،
- النهج المستند على النتائج: وهو النهج الذي يقيم إن كانت أهداف النتائج والمخرجات قد تحققت على النحو المنشود أو إن كانت البرامج والخدمات تعمل على النحو المنشود،
- النهج المستند على المشاكل: وهو النهج الذي يفحص أسباب مشكلة معينة أو أي انحراف عن المعايير ويتحقق منها ويحلها،

يجب على المراقب اختيار نهج يستند على النتيجة أو المشكلة أو النظام أو مزيج منها؛ وذلك لتسهيل تصميم الرقابة بشكل سليم. ويُعد النهج العام للرقابة عنصرًا رئيسيًا في أي عمل رقابي، حيث يحدد طبيعة الفحوصات المطلوبة، كما يحدد المعرفة اللازمة والمعلومات والبيانات وإجراءات الرقابة الضرورية لجمع كل ذلك وتحليله.

وبالتالي، في حالة أطر العمل المؤسسية لمكافحة الفساد وتعدد المهام مع تعدد الجهات في عدة دول، يقتضي الأمر بشكل ملح فحص مهام تلك الجهات من وجهة نظر الجهات وإطار عمل مكافحة الفساد من أجل تحقيق أهدافها. ويُتترح النهج المستند على النظام كخيار لهذا النوع من التقييم.

يوفر اعتماد النهج المستند إلى النظام المزايا التالية:

- ✓ الحصول على نظرة عامة حول إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد ككل فيما يتصل بهيكل معين سواء على المستوى المركزي / الاتحادي أو مستوياتٍ أخرى.
- ✓ فهم الروابط والعلاقات بين الجهات المختلفة.
- ✓ فهم الآليات الوظيفية في الجهات المختلفة مع كامل الاحترام لمختلف المهام التي تقوم بها تلك الجهات.
- ✓ فهم كيفية تناول الجهات المختلفة أنواع الفساد المختلفة ومظاهره.
- ✓ التعرف على طريقة تطبيق الجهات لمختلف السياسات والتشريعات.

بالإضافة إلى دراسة النهج المستند على النظام لرقابة الأداء، تظهر أهمية مسألة تحليل المشكلة في حالة بذل أي جهد من أجل مكافحة الفساد. ومن أجل اتخاذ إجراءات وقائية لمكافحة الفساد وتقديم توصيات بشأن تعزيز إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد، فإنه من الضروري تحديد المشكلات التي ينجم عنها حالات فساد وأسبابها. ويقدم تحليل الأسباب المختلفة وتمكين عوامل استدامة الفساد في مختلف الدول فهماً لإجراءات الرقابة المطلوبة لضبط الفساد. ويمكن تطوير معايير الرقابة بناءً على المشكلات المحددة وسيقدم مدى الانحراف عن المعايير مؤشراً لإجراءات الرقابة التي ستوضع من أجل معالجة مشكلة الفساد وتعزيز نظام مكافحة الفساد. ويقدم تحليل المشكلة المزايا التالية للرقابة على الأداء:

- ✓ فهم الأسباب الكامنة وراء الأنواع المختلفة للفساد.
- ✓ وضع معايير الرقابة بناءً على الأسباب الكامنة وراء الأنواع المختلفة للفساد.

بالتالي، ومن أجل الوفاء بمتطلبات رقابة الأداء، يُعتبر المزج بين النهج المستند على النظام والنهج المستند على المشكلة أسلوباً مناسباً. تم استعراض هذا المزج في جزء لاحق من هذا الدليل حيث نوقشت عملية الرقابة.

### 3.1: الرقابة على الأداء - مراقبة الجودة وضمانها

#### مقدمة

يمثل إجراء رقابة عالية الجودة تحديًا بالغًا بالنسبة إلى الأجهزة العليا للرقابة. وتدرج الأجهزة العليا للرقابة أن الأعمال الرقابية ذات الجودة العالية تزيد من مصداقيتها وتحسن سمعتها وبالتالي قدرتها على الوفاء بولايتها (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 1/40). تنشئ الأجهزة العليا للرقابة نظام جودة وتحافظ عليه، حيث يمثل إليه المراقبون للتأكد من الوفاء بجميع متطلبات الجودة في العمل الرقابي. ولتطبيق الفعال لنظام الجودة، تحتاج الأجهزة العليا للرقابة إلى تحديد متطلبات الجودة وكيفية الامتثال إليها.

#### تعريف مراقبة الجودة وضمانها

يختلف مصطلح مراقبة الجودة عن ضمان الجودة من حيث وظيفتهما وأهدافهما ونطاقهما وتأثيرهما.

#### رقابة الجودة

تساعد مراقبة الجودة الأجهزة العليا للرقابة على ضمان تنفيذ جميع مراحل عملية الرقابة (التخطيط، والتنفيذ، وإعداد التقارير، والمتابعة) امتثالاً إلى منهجية الرقابة المحددة التي تستند على معايير الرقابة والممارسات الدولية المثلى. وتتضمن إجراءات مراقبة الجودة أموراً مثل توجيه عملية الرقابة ومراجعتها والإشراف عليها. كما تتضمن عملية مراقبة الجودة في جوهرها "قائمة مراقبة" حيث يُطلب من مديري الرقابة استكمالها أثناء إجراء العمل الرقابي. لذا، فمن الضروري أن يوضح الجهاز الأعلى للرقابة أولاً الخصائص التي تشكل تقريراً رقابياً عالي الجودة.

كما يجب أن تكون عملية مراقبة الجودة جزءاً لا يتجزأ من إجراء رقابة الأداء لتقليل مخاطر وقوع أخطاء وضمان الاتساق. ويمكن لمديري الرقابة التنفيذيين القيام بمهام مراقبة الجودة قبل إصدار التقرير. وتندرج الجودة بهذه الطريقة، ضمن مراحل أداء العمل في كل جهاز أعلى للرقابة وفي عملية إصدار تقاريره بدلاً من أن تكون عملية إضافية بعد إصدار التقرير (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 1/40).

## ضمان الجودة

ضمان الجودة هو عملية تقييم الأجهزة العليا للرقابة لنظام مراقبة الجودة الخاص بها ومتابعته وذلك بهدف ضمان عمل ضوابط الجودة بشكلٍ فعال، وتنفيذ عمليات الرقابة الفردية وفقاً لمنهجية الجهاز الأعلى للرقابة، ومعايير الرقابية، وقواعده وممارساته وإجراءاته.

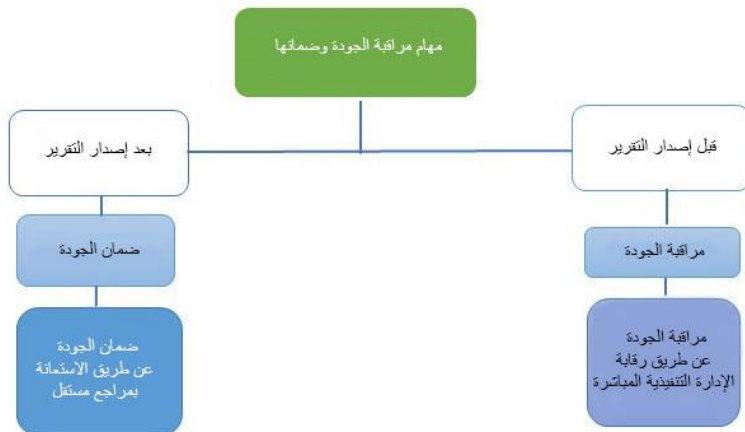
يلي إصدار التقرير مهمة ضمان الجودة حيث يسمح بتقييم الأعمال الرقابية تقييماً مستقلاً، بعد الانتهاء منها، على أساس متسق وفقاً لمعايير محددة. ويقدم ضمان الجودة تأكيداً مستقلاً لرئيس الجهاز الأعلى للرقابة مشيراً إلى عمل أنظمة مراقبة الجودة وممارساتها المقررة في المنظمة بشكل فعال وإصدار تقارير الجودة.

إن الهدف الرئيسي من ضمان الجودة هو التأكيد على اتباع الجهاز الأعلى للرقابة وموظفيه للمعايير المهنية والمتطلبات القانونية والتشريعية المطبقة. كما أنه يضمن وجود جميع ضوابط الجودة الضرورية وتطبيقها تطبيقاً سليماً. كما تحدد الطرق المحتملة لتعزيز ضوابط الجودة وتحسينها.

## تطوير مهام مراقبة الجودة وضمانها في الجهاز الأعلى للرقابة

تتضمن إدارة جودة الجهاز الأعلى للرقابة، في رقابة القطاع العام، نظام يجمع بين المراقبين وعملية الرقابة معاً لتحقيق النتائج التي تلبي توقعات أصحاب المصلحة والمواطنين. لذا، إن تطوير نظام تشغيل مراقبة الجودة وضمانها والتأكد من أنه جزء من إستراتيجية الجهاز الأعلى للرقابة وثقافته، وسياسته، وإجراءاته يعد أحد العناصر الهامة في هذا السياق (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 2.4\3000). وبناءً على الأهداف والنطاق والتوقيت، يمكن أن تظهر مهام رقابة الجودة وضمانها التابعة للجهاز الأعلى للرقابة على النحو التالي:

### شكل 8 مهام مراقبة الجودة وضمانها



تجرى مهام مراقبة الجودة قبل إصدار التقرير عن طريق رقابة الإدارة التنفيذية المباشرة بحيث تُجرى عملية الرقابة وفقاً للمعايير والممارسات المثلى بهدف تحسين جودة المنتج النهائي. وتركز مهام مراقبة الجودة على منهجية المراجعة. ومن ناحية أخرى، يؤدي مراقبون ذوي خبرة، ليس لهم علاقة بالرقابة، مهام مراقبة الجودة وذلك بعد إصدار التقرير. كما يفحص المراجع المختص بمراقبة الجودة هل تعمل مهام مراقبة الجودة بشكل فعال (فحص العملية) ويوصي بتحسين مهام الرقابة على الأداء في المستقبل.

بناءً على المعيار 40 من المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة وضع نظام لمراقبة الجودة والحفاظ عليها، ويحتوي هذا النظام على السياسات والإجراءات التي تتناول العناصر التالية كافة:

- أ- مسؤوليات القيادة المتعلقة بالجودة داخل الجهاز الأعلى للرقابة: ينقل الجهاز الأعلى للرقابة رؤية الجودة من خلال رقابة الأداء.
- ب- المتطلبات الأخلاقية ذات الصلة: التي تتناول كيفية تأكد الجهاز الأعلى للرقابة من امتثال المراقبين للمتطلبات الأخلاقية المتعلقة بالنزاهة، والموضوعية، والحيادية، والاحترافية، والكفاءة، والسرية المهنية.
- ج- القبول والاستمرارية: ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة إجراء عملية الرقابة عندما يكون مؤهلاً لذلك.
- د- الموارد البشرية: يتمتع الجهاز الأعلى للرقابة بالموارد الكافية وفريق العمل الذي يتسم بالكفاءة لإجراء الرقابة.
- هـ- أداء المهمة الرقابية (رقابة الجودة): يضع الجهاز الأعلى للرقابة السياسات ويحدد الإجراءات لضمان إجراء رقابة الأداء وفقاً للمعايير الدولية.
- و- المراقبة (ضمان الجودة): تمتلك الأجهزة العليا للرقابة آلية مراقبة للتحقق من مدى فعالية الإجراءات والسياسات.

### ملامح الجودة في عملية رقابة الأداء

رقابة الأداء هي مهام معقدة وتتطلب عدداً من المهارات والخبرات والتجارب. ونتيجة لذلك، يتعين على نظام رقابة الجودة وضمانها معالجة الأمور التالية الخاصة برقابة الجودة (المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 32/300):

1. **خلق مناخ عمل يتسم بالثقة المتبادلة وتحمل المسؤولية**  
يجمع فريق رقابة الجودة قدر كبير من المعلومات ويمارس بدرجة عالية الأحكام الصلاحيات المهنية التي ينبغي وضعها في الاعتبار أثناء رقابة الجودة. ومن الضروري خلق مناخ عمل يتسم بالثقة المتبادلة وتحمل المسؤولية كجزء من إدارة الجودة، حيث يسهل إدارة إجراءات رقابة الجودة المطبقة، ويساعد المراقبون على تقبل تعقيبات المشرف فيما يخص رقابة الجودة.
2. **تقرير متوازن ومنصف**  
في رقابة الأداء، إذا كان التقرير مستنداً إلى أدلة وموثق جيداً ودقيق، فلا يزال غير ملائم أو غير دقيق إذا فشل في توفير نظرة متوازنة ومنصفة مشتملاً على بعض وجهات النظر ذات الصلة أو يتناول أسئلة الرقابة بشكل غير مرضٍ. وبالتالي ينبغي أن تكون هذه الاعتبارات جزءاً أساسياً من إجراءات حماية الجودة.
3. **إجراءات رقابة الجودة وضمانها الخاصة بالرقابة**  
بينما تتنوع أهداف الرقابة بشكل كبير بين مختلف المهام الرقابية، إلا أنه من المهم تحديد بوضوح ما يشكل تقرير عالي الجودة في سياق المهام الرقابية، وبالتالي ينبغي استكمال الإجراءات العامة لمراقبة الجودة وضمانها من خلال إجراءات الرقابة المحددة.
4. **مناقشة الضوابط الشاملة**  
بالإضافة إلى إجراء رقابة أداء جيدة، إلا أنه يؤثر عدد من الضوابط الشاملة على الجودة بشتى مراحلها، وهي كالاتي:  
أ- إطار إدارة جودة الرقابة كما هو مقترح في المعيار 40 من المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.  
ب- الإشراف على عمل موظفي الرقابة بشتى مستويات الرقابة ومراحلها.  
ج- تطوير مؤشرات الأداء ومراقبة عمليات الرقابة وفقاً لها.  
د- تطوير السياسات والمنهجيات والأدلة والأدوات للمساعدة في إضفاء الطابع المؤسسي على رقابة الأداء.  
هـ- إجراء مراجعات لضمان التمسك بالأدلة والسياسات والإجراءات والمنهجيات.  
و- التوثيق القياسي الذي وضعه المراقبون ذوي الصلة ووقعوه.

### مهمة رقابة الجودة في الرقابة على الأداء

كما ذكرنا سابقاً، يتم إجراء رقابة الجودة قبل إصدار تقرير الرقابة ويركز على المنهجية ومعايير الرقابة المتبعة لتقييم المنتجات المقدمة في نهاية كل مرحلة من مراحل الرقابة، كما يُجري موظفو الرقابة عملية مراقبة الجودة باستخدام أدوات مختلفة.

### الأدوات المستخدمة في تقييم رقابة الجودة

يتم إجراء تقييمات رقابة الجودة بدعم من بعض التقنيات المحددة والإجراءات الروتينية التي تسهل تنفيذها، وتتمثل أدوات رقابة الجودة الرئيسية فيما يلي:

الأدوات	الوصف
القوائم المرجعية للجودة	تتحقق القائمة المرجعية من الأنشطة المنفذة ومدى التزامها بمعايير الجودة المطبقة على الأنشطة وأوراق العمل ومنتجات الرقابة، ويمكن استخدام القوائم المرجعية بالتزامن مع الرقابة أو بعدها، وعند تطبيقها في الوقت ذاته، فإنها تسهل الإشراف/رقابة الجودة، حيث تتيح لفريق الرقابة التحقق من تنفيذ الإجراءات الأساسية على مراحل عدة تشمل أعمال الرقابة وتصحيح أوجه القصور في الوقت المناسب.
الجدول الزمني	يسمح الجدول الزمني لفريق الرقابة بالعمل على تخطيط الأنشطة وتنظيمها، كما يسهل تعيين أعضاء الفريق وفقاً للإجراءات المنصوص عليها والوقت المتاح.
مصفوفة تصميم الرقابة	تسجل مصفوفة تصميم الرقابة الأهداف وكذلك الأسئلة التي يجب التحقق منها وتحدد الاستنتاجات الممكنة. لذلك، فهي القاعدة الأساسية لمناقشة مفهوم عمل مشروع الرقابة، حيث تنظم هذه الأداة إجراءات تنفيذ العمل وتُفصلها، الأمر الذي يساعد على تحديد أوجه القصور والثغرات في أنشطة التخطيط. فضلاً عن توضيح ما إذا كانت المعلومات المطلوبة كافية للرد على الأسئلة المقترحة أم لا مع السماح بالتحقق من إمكانية الحصول على هذه المعلومات من المصادر المحددة ومدى التزامها بالإستراتيجية المنهجية وأساليب جمع البيانات وتحليلها.
مصفوفة النتائج	تساهم مصفوفة النتائج في مراجعات مراقبة الجودة حيث تساعد في تحليل نتائج الرقابة وتنظيمها بطريقة منهجية، تُمثل مصفوفة النتائج عاملاً مهماً في إعداد تقرير الرقابة بطريقة صحيحة وذلك لأنها توفر النتائج بشكلٍ منظم فضلاً عن الأدلة والأسباب والآثار والعناصر التي تُعد جزءاً من الفصول الأساسية للتقرير.

(دليل رقابة الأداء الخاص بمحكمة الرقابة البرازيلية)

مختلف الموظفين المشاركين في رقابة الجودة

موظفو رقابة الجودة	الأدوار والمسؤوليات
المشرف	يلعب المشرف دوراً مهماً في التأكد من تحقيق أهداف الرقابة والحفاظ على جودة العمل، بغض النظر عن الكفاءة الفردية للمراقب. والجدير بالذكر أنه من المهم في رقابة الأداء دعم جهودات فريق الرقابة لتحقيق مستوى جيد من الجودة في عملهم، وليس الإشراف عليهم بالمعنى التقليدي للكلمة. ويكمن دور المشرف في توجيه الرقابة ومراجعتها فنياً، والتوجيه هو نشاط استباقي يشمل النقاش مع الفريق حول الأسس الموضوعية لمفهوم العمل ومشروع الرقابة والاستنتاجات بالإضافة إلى توفير الموارد لإجراء الرقابة.
قائد الفريق / مدير الرقابة	يلعب قائد الفريق / مدير الرقابة دوراً حاسماً في التأكد من جودة التخطيط لرقابة الأداء وإجراءها وإعداد التقارير بشأنها، وتمثل الأدوار التي يمكن لعبها فيما يلي: <ul style="list-style-type: none"> <li>• التشجيع على إجراء المناقشات داخل فريق الرقابة</li> <li>• عقد اجتماعات منتظمة مع الفريق</li> <li>• التأكد من اتباع الرقابة للمنهجية المحددة من البداية إلى النهاية</li> <li>• التخطيط والموازنة والاستعانة بالاستشاريين</li> <li>• رصد عملية الرقابة وتنفيذها</li> <li>• إعداد التقارير حول سير العمل والرقابة</li> </ul>
لجان الخبراء	تمثل لجنة الخبراء ممارسة مهمة تمكن من إجراء رقابة الجودة الرقابية من خلال مراجعة مصفوفتي النتائج والتخطيط، ويجب التحقق من صحة مصفوفتي النتائج والتخطيط من خلال لجان الخبراء، كما تسعى لجنة الخبراء إلى تقييم منطق الرقابة والصرامة في المنهجية المستخدمة، مع السماح للفريق بمعرفة العيوب الموجودة في تصميم الإجراءات وتطويرها.

(دليل رقابة الأداء الخاص بمحكمة الرقابة البرازيلية)

تم دمج مسائل رقابة الجودة المتعلقة بمختلف مراحل الرقابة في أقسام خاصة، كما تم تغطية موضوع ضمان الجودة بالتفصيل في الجزء 3.5 بعد الجزء 3.4 الخاص بإعداد التقارير.



### 3.1 هـ: التعقيدات الرقابية والحساسية السياسية

ثمة تعقيدات رقابية وحساسيات سياسية عدة ينبغي وضعها في الاعتبار عند إجراء رقابة الأداء، حيث يوجد تعقيدات بالغة في أطر العمل المؤسسية لمحاربة الفساد والعوامل المتعددة ذات الأهمية في إجراء العمليات المناهضة للفساد. وتظهر هذه التعقيدات جلية في مختلف أنواع الفساد الذي قد يحدث، وكذلك العوامل المختلفة، والقوى الدافعة المسؤولة عن تلك الأنواع من الفساد، والأثر المختلف الذي يحمله الفساد على المجتمع. علاوة على ذلك، قد يظهر الفساد بشكل مختلف عبر قطاعات الحكومة المختلفة مما يزيد تعقيدات إجراء رقابة الأداء لمكافحة الفساد، وقد يكون هناك عدة هيئات مشاركة في محاربة الفساد.

إن التعامل مع تلك التعقيدات الرئيسية والحساسية السياسية أمر مهم للغاية في إجراء رقابة الأداء، وثمة خطورة تكمن في عدم تعامل الجهاز الأعلى للرقابة مع التعقيدات الشديدة والموضوعات ذات الحساسية السياسية تعاملاً صحيحاً في تقرير رقابة الأداء الذي قد يقوض بشدة مصداقية الجهاز الأعلى للرقابة وأي تحقيقات جارية حول الفساد، وتتمثل أهم شروط المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي قد تساعد في مواجهة هذه المخاطر في:

- المعايير الدولية للجهاز الأعلى للرقابة 42/30 - ينبغي أن يحافظ الجهاز الأعلى للرقابة على الحياد السياسي الحقيقي والمتوقع معاً، وهذا من شأنه حماية الجهاز من الادعاءات بأن تقرير الرقابة على الأداء ذو دوافع سياسية، خاصة عندما يدور التقرير حول قضية حساسة سياسياً. لذلك فإنه من الأهمية بمكان أن يحافظ المراقبون على استقلاليتهم من التأثير السياسي حتى يتسنى لهم ممارسة مسؤولياتهم الرقابية بطريقة محايدة.
- عندما يبدأ المراقبون في التساؤل عن جدوى الالتزام العمومي، فإن عليهم الحذر من تجاوز سلطتهم بتعدي الخط الذي يفصلهم عن المجال السياسي. رغم أن الرقابة على الأداء يمكنها التشكيك في المعطيات المتوفرة أو العملية المتبعة في صياغة السياسات، فمن المستحسن الامتناع عن التشكيك في السياسة نفسها بسبب الحساسيات السياسية.
- تتمثل الممارسات الجيدة الأخرى التي تؤكد على أن الجهاز الأعلى للرقابة يتعامل مع القضايا المعقدة والحساسية سياسياً تعاملاً صحيحاً في التشاور واسع النطاق مع مختلف أصحاب المصلحة خلال عملية الرقابة برمتها، وكذلك إشراك الخبراء للتعامل مع القضايا المعقدة، وتوفير الفرصة للجهة الخاضعة للرقابة والحكومة للاستجابة لنتائج الرقابة، واستنتاجاتها وإجراء استعراض خارجي لتقرير الرقابة قبل نشره.

### مشاركة أصحاب المصلحة

يشتمل أصحاب المصلحة الرئيسيين المعنيين بمكافحة الفساد على هيئات خاصة بمكافحة الفساد، ووزارات رئيسية، وسلطات قضائية، وأجهزة عليا للرقابة، وبرلمانيين، بالإضافة إلى أصحاب المصلحة غير الحكوميين الذين يتضمّنون الشركات، والمجتمع المدني، ووسائل الإعلام المستقلة، والمؤسسات الأكاديمية والبحثية، والمواطنين. ومن الضروري إشراك جميع أصحاب المصلحة في تقييم طريقة تشغيل أطر العمل المؤسسية لمحاربة الفساد.

يهدف الهدف 4 من مبادرة مكافحة الفساد العالمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى تحسين الترابط المدني، وتمكين الشباب والنساء لزيادة الشفافية والمساءلة على المستويات الوطنية والمحلية. وباتت المبادرات التي تزيد من قدرة المواطنين وأصحاب المصلحة على الاشتراك مع موظفي الحكومة وصانعي القرارات السياسية بطريقة مستنيرة ومباشرة وبناءة تحظى بمزيد من الاهتمام والدعم. وبالمثل، فإن أهمية دمج الشفافية والمساءلة في الحوكمة المحلية في تزايد أكثر من أي وقت مضى بسبب نشأة تيارات التحضر، وهي خطوة نحو مزيد من الحوكمة اللامركزية، والتأكيد على دور الحكومات المحلية وغيرها من الحكومات دون الوطنية (البلديات، الأبرشيات، الإدارات، حكومات المحافظات) في تقديم الخدمات العامة كالصحة والتعليم وتوفير المياه. وبالتالي، فمن الأهمية بمكان مراعاة كيف يمكن أن يشترك أصحاب المصلحة على مستوى الحكومة المحلية في مكافحة الفساد وما تأثير ذلك على تصميم رقابة الأداء.

من المعروف أن لامركزية السلطة والموارد دون وجود آليات مراقبة ملائمة لضمان الشفافية والمساءلة قد تزيد من خطر الفساد. ومن ناحية أخرى، بما أن الحكومات المحلية أقرب إلى الدوائر الانتخابية أو المجتمعات، فهناك مزيد من الفرص لتحسين اشتراك المواطنين ومشاركتهم في صنع القرار وفرض الرقابة.

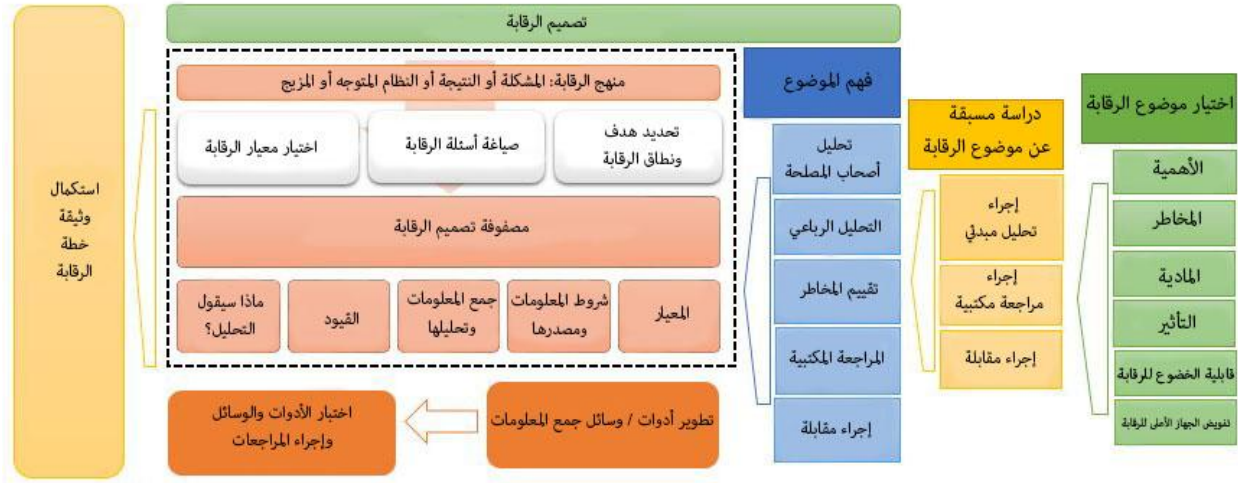
كما ينبغي دمج قضايا نوع الجنس باعتبارها جزء من اشتراك أصحاب المصلحة، حيث يؤثر الفساد على النساء بطريقة مختلفة عن تأثيره على الرجال، وقد يختلف نوع الفساد بشكل كبير باختلاف نوعي الجنس، فإن الانخفاض النسبي في الحالة الاجتماعية الاقتصادية لدى النساء تعني أنهم يشاركون بشكل عام في مبادلات فاسدة في مؤسسات مختلفة عن تلك التي يشارك فيها الرجال. على سبيل المثال، تدفع النساء الرشاوي أو تتعرض للاستغلال الجنسي من أجل تقديم الخدمات العامة الأساسية وليس من أجل فرص مشروعات وتراخيص. وبالتالي، ينبغي وضع إستراتيجيات لمكافحة

الفساد في القطاع المالي وتقديم الخدمات العامة الأساسية وفقاً لما تعتمد عليه المرأة، مع التركيز الخاص على مكافحة الانتهاكات التي تستغل نقص معلومات النساء عن حقوقهن وافتقارهن إلى القوة للاحتجاج. كما يتعين بذل جهود خاصة للقضاء على الاستغلال الجنسي والابتزاز. 11 وبالتالي، في سياق إجراء رقابة الأداء، يجب وضع قضايا نوع الجنس في الاعتبار أثناء صياغة الأسئلة والمعايير المستخدمة في تقييم فاعلية آليات مكافحة الفساد.

### 3.2: عملية رقابة الأداء - تخطيط الرقابة

تتضمن عملية تخطيط الرقابة تطوير الإستراتيجية العامة والنهج المفصل وفقاً للطبيعة والمدى والوقت المتوقع لعملية الرقابة. وتتكون عملية التخطيط من ثلاث خطوات رئيسية: اختيار الموضوع، والدراسة المسبقة للموضوع، وتصميم الرقابة. وترتبط خطوة اختيار الموضوع بشكل أساسي بعملية التخطيط الإستراتيجي الخاصة بالجهاز الأعلى للإدارة. كما ترتبط خطوة تصميم الرقابة بالتصميم الخاص بكل عملية رقابة، والتركيز على ما يخضع للرقابة، والمعايير التي يتم تطبيقها، وطرق جمع البيانات والتحليل المستخدمة.

يبين الشكل 9 الخطوات الرئيسية في عملية تخطيط رقابة الأداء.



الشكل 9 عملية التخطيط

كما هو مبين في الشكل أعلاه، تتناول عملية تخطيط الرقابة ما يلي:

- الخطوة 1: اختيار موضوعات رقابة الأداء
- الخطوة 2: إجراء دراسة مسبقة على موضوع الرقابة
- الخطوة 3: تصميم عملية الرقابة
  - أ- فهم موضوع الرقابة
  - ب- تحديد منهج الرقابة
  - ج- تحديد هدف الرقابة ونطاقها
  - د- صياغة أسئلة الرقابة
  - هـ- اختيار المعيار
  - و- إعداد مصفوفة تصميم الرقابة
- الخطوة 4: استكمال وثيقة خطة الرقابة
  - a. مراقبة الجودة

<sup>11</sup> إبداءات سلسلة نوع الجنس والحكم الديمقراطي - 5 الفساد والمساءلة ونوع الجنس: فهم الروابط، © برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، صفحة 23-24

### 3.2 أ: اختيار موضوعات الرقابة

عادةً ما تتحدد موضوعات الرقابة من خلال عملية التخطيط الإستراتيجية الخاصة بالجهاز الأعلى للرقابة. وفي هذه العملية، يجري الجهاز الأعلى للرقابة بحثًا لتحديد المخاطر الكبيرة ونطاق المشكلات، والتي تعد ذات أهمية بالنسبة للدولة. يحلل الجهاز الأعلى للرقابة موضوعات الرقابة المحتملة فيما يتعلق بما إذا كانت تضيف قيمة عن طريق إجراء الرقابة على هذه المجالات. وعادةً ما تغطي عملية التخطيط الإستراتيجي عدة سنوات، وتوجه المراقب عند اختيار موضوعات رقابة الأداء أو البرامج أو المحاور. ستؤدي عملية التخطيط الإستراتيجية عادةً إلى خطة رقابة تشغيلية للجهاز الأعلى للرقابة الذي يشمل عام واحد أو عامين.

أثناء اختيار موضوع رقابة الأداء، يضع المراقب في اعتباره الناحية النسبية (بما في ذلك الجوانب المالية والاجتماعية والسياسية للموضوع المطروح)، والأهمية، والمخاطر، وقابلية الخضوع للرقابة، واختصاص الجهاز الأعلى للرقابة وتأثيره (المعايير الدولية للجهاز الأعلى للرقابة 91-89: 83/3000). تستطيع الأجهزة العليا للرقابة تطوير معايير الاختيار وإجراءاته، بما يتماشى مع شروط معايير الرقابة / المعايير الدولية للجهاز الأعلى للرقابة.

وكما هو وارد في الجزء 3.1 من هذا الدليل الإرشادي، يقدم نموذج الرقابة نهج متكامل لإجراء الرقابة على أطر العمل المؤسسية لمكافحة الفساد. وسوف نبدأ عن طريق دراسة إطار العمل الذي يغطي هيئات مكافحة الفساد والأنظمة المناهضة للفساد الموجودة في الدولة للمساعدة في مكافحة الفساد. وبعد ذلك ندرس الأنظمة المناهضة للفساد الموجودة على مستوى القطاع الخاص، مثل: الصحة، والتعليم، وإمدادات المياه، والدفاع، والأعمال العامة، وما إلى ذلك. تستطيع الأجهزة العليا للرقابة اتخاذ قرارات بشأن القطاع الخاص الذي تريد إخضاعه للرقابة، وذلك بالاعتماد على حالة الدولة أو احتياجاتها.

يتناول هذا الجزء من الدليل الإرشادي عملية رقابة الأداء في مراقبة إطار العمل المؤسسي بغرض مكافحة الفساد على مستوى الحكومة برمته ثم على مستوى قطاع محدد. ومن أجل تحديد الموضوع من المبحث الأوسع نطاقًا، يلزم تضييق نطاق البحث خلال عملية الاختيار كما هو مذكور سابقًا. ويهدف شرح عملية الرقابة ومنهجيتها، يستخدم هذا الدليل الإرشادي مثال على الرقابة المناهضة للفساد على مستوى الحكومة بأكملها ثم على مستوى قطاع التعليم فقط. ويتمثل موضوع الرقابة المُحدد في هذا المثال في "هل هناك إطار عمل مؤسسي فعال على المستوى الوطني لمكافحة الفساد؟"

سيتم استخدام موضوع الرقابة هذا في الأقسام التالية لشرح عملية الرقابة.

**موضوع الرقابة:** هل هناك إطار عمل مؤسسي فعال على المستوى الوطني لمكافحة الفساد؟

### إعداد فريق الرقابة وإشراك الخبراء الخارجيين

إن مراقبة الأداء هي نشاط استقصائي معقد قائم على أساس المعرفة، حيث يجب توافر الخبرات المهنية، ولإجراء رقابة الأداء بشكل صحيح، يحتاج المراقب مجموعة من المهارات في تخصصات مثل؛ تصميم البحث، والعلوم الاجتماعية، والتحقق العلمي، وأساليب التقييم والتواصل (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 81-74 / 3100). وبما أن رقابة الأداء جهد جماعي وقضاياها معقدة، فيُتترح تشكيل فريق مناسب لإجراء رقابة الأداء. وفي حين أن جميع أعضاء فريق الرقابة قد لا يمتلكون المهارات اللازمة، ينبغي على الجهاز الأعلى للرقابة التأكد من تمتع جميع أعضاء فريق الرقابة بالكفاءة المهنية اللازمة لإجراء الرقابة (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 63/3000).

بناءً على طبيعة عملية الرقابة المحددة، قد يلزم استخدام بعض المهارات المتخصصة أو معلومات الخبراء فيما يخص الموضوع المطروح. وفي هذه الحالة، يمكن الاستفادة من الخبراء في عملية الرقابة من أجل استكمال المهارات المحددة لفريق الرقابة وتحسين جودة الرقابة بشكل شامل. قبل الاستفادة من مشاركة الخبراء، يحتاج المراقبون إلى التأكد من تمتع الخبراء بالكفاءة اللازمة والضرورة لغرض هذه المراقبة وكذلك الحصول على معلومات بشأن الرقابة والشروط الأخلاقية. وعند استخدام مراقب الأداء عمل الخبير كدليل، يتحمل المراقب المسؤولية الكاملة تجاه استنتاجات تقرير الرقابة.

### 3.2 ب: إجراء دراسة مسبقة على موضوع الرقابة

للتأكد من تخطيط عملية الرقابة وتصميمها بشكل صحيح، يحتاج المراقب إلى اكتساب المعرفة الكافية بشأن البرنامج أو المبحث أو أعمال الجهة الخاضعة للرقابة قبل بدء عمل الرقابة. وبالتالي قبل بدء أعمال الرقابة، يلزم إجراء بعض الأعمال البحثية الأساسية والتحليل الأولي لبناء المعرفة، ومناقشة تصميمات الرقابة المحتملة، والتحقق من قابلية إجراء الرقابة على موضوع الرقابة، ودراسة إذا ما كانت الأشياء الضرورية متاحة للرقابة. يدعى هذا العمل الأولي "دراسة مسبقة على الموضوع" (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 99/3000).

دراسة مسبقة على موضوع الرقابة: هل هناك إطار عمل مؤسسي فعال على المستوى الوطني لمكافحة الفساد؟

بناءً على التحليل الأولي والمراجعة المكتبية التي تم إجراؤها، أصبح المراقب الآن لديه فكرة أساسية عن القضية.

يتخذ المراقب الإجراءات التالية في الدراسة المسبقة:

- أ- وبالنسبة للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة الذي ينص على "تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة للتنمية المستدامة، وتوفير إمكانية تحقيق العدالة للجميع، وبناء مؤسسات فعالة ومسئولة وشاملة على جميع المستويات"، فإن الهدف 16.5 يؤكد على "الحد من الفساد والرشوة بشكل كبير بجميع أشكالها". وقد راجع المراقب مبادرات الحكومة لتحقيق الهدف 16.5 من أهداف التنمية المستدامة ودور هيئات مكافحة الفساد في محاربة الفساد على المستوى الوطني.
- ب- التشاور مع مستشاري القطاعات والمنظمات الخارجية التي تتعامل مع التعليم مثل اليونيسكو (<http://www.iiep.unesco.org/en/our-mission/ethics-and-corruption>) واليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمكافحة الفساد والوكالات ذات الصلة بالأمم المتحدة، والمنظمات المانحة، ومنظمات المجتمع المدني لتكوين فهم واضح حول قطاع التعليم وقضايا الفساد ذات الصلة المنتشرة في الدولة. الهدف 4 من أهداف التنمية المستدامة الخاضعة للمراجعة: التأكد من حصول الجميع على التعليم الشامل والجيد وتعزيز فكرة التعلم مدى الحياة بالاقتران مع هدف التنمية المستدامة 16.5. حلل المراقب أيضاً تقارير وسائل الإعلام الخاصة بالفساد في قطاع التعليم الشائع في الدولة في الآونة الأخيرة.
- ج- تحديد الممارسات المثلى في قطاع التعليم فيما يتعلق بمكافحة الفساد. تحدد أداة مبادرة مكافحة الفساد العالمية الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP GAIN 2014-2017) إجراءات مكافحة الفساد في مختلف قطاعات الدولة. وتوفر هذه الأداة إطار لفهم القضايا الرئيسية في قطاع التعليم وكيفية التعامل معها. كما يمكن أن توفر مصدر جيد لتطوير معيار الرقابة لمكافحة الفساد.
- د- مراجعة تقارير قطاع التعليم الخاصة بالإدارة والمساءلة التي أعدتها الهيئات المعنية، وهذا يمنح فريق الرقابة فهم أفضل للتفاصيل الوظيفية والمالية الخاصة بهذه الهيئات مما يكشف عن مواضع المخاوف الأولية.

في نهاية الدراسة المسبقة، استنتج فريق الرقابة أن الموضوع يمكن إخضاعه للرقابة وأن البيانات الضرورية متاحة لعملية الرقابة لإجراء التوصيات الفعالة. الخطوة التالية هي تصميم عملية الرقابة.

### 3.2 ج: تصميم عملية الرقابة

يتضمن تصميم عملية الرقابة الخطوات الفرعية التالية:

- أ- فهم موضوع الرقابة
- ب- تحديد منهج الرقابة
- ج- تحديد هدف الرقابة ونطاقها
- د- صياغة أسئلة الرقابة
- هـ- اختيار المعيار
- و- إعداد مصفوفة تصميم الرقابة

يتمثل النشاط الأول لتصميم عملية الرقابة في فهم موضوع الرقابة، ويمكن هذا الفهم فريق الرقابة من تحديد القضايا الأكثر أهمية وحسماً فيما يتعلق بموضوع الرقابة، وسيحدد فريق الرقابة الهدف الرقابي، ونطاق الرقابة، وأسئلة الرقابة، ومعيار الرقابة وفقاً لذلك.

يتمثل النشاط التالي في تحديد الاستراتيجية المنهجية لإجراء عملية الرقابة: المعلومات / البيانات المطلوبة ومصادرها، وأساليب جمع البيانات وتحليلها، والقيود المحتملة عند إدارة الرقابة والنتائج المتوقعة. إن جميع المعلومات مجمعة في صيغة مصفوفة تسمى مصفوفة تصميم الرقابة، وبالإضافة إلى استكمال مصفوفة تصميم الرقابة، سيطور فريق الرقابة الأدوات و/أو وسائل جمع البيانات (مثل استطلاع الرأي، أسئلة المقابلات). كما ينبغي لفريق الرقابة اختبار الأدوات لجمع البيانات الخاصة وإجراء المراجعات بناءً على نتيجة الاختبار.

يتمثل النشاط التالي لتصميم الرقابة في استكمال وثيقة خطة الرقابة، بما في ذلك الجوانب الإدارية، مثل: متطلبات الموارد، والتكاليف، والجدول الزمني.

## أ- فهم موضوع الرقابة

من المهم فهم موضوع الرقابة فهماً سليماً كافياً لتحقيق أهداف الرقابة وتيسير عملية تحديد المسائل الرقابية ذات الأهمية وتحمل جميع المسؤوليات الرقابية المُكلف بها، ويشتمل ذلك على فهم:

- خصائص البرنامج الحكومي الخاضع للرقابة (دوره ووظيفته وأنشطته وإجراءاته بشكلٍ عام وموارده واتجاهاته التنموية وغيرها)،
- أهداف الأداء الخاصة بالجهة،
- الهيكل التنظيمي وعلاقات المساءلة،
- البيئة الداخلية والخارجية وأصحاب المصلحة المعنيين،
- القيود الخارجية التي تؤثر على تحقيق مخرجات الهيئة ونتائجها.

تحدث عملية جمع البيانات أثناء عمليتي التخطيط لمراحل الرقابة وإجرائها، وينبغي لفريق الرقابة أن يكون مرناً وواقعياً في اختيار أساليب جمع البيانات. كما تؤثر الاعتبارات العملية بالضرورة على برنامج الرقابة، وقد تسمح المعاينة والفحص باستخلاص استنتاجات عامة وتوفر دراسة الحالة فرصة لإجراء تحليل واستنتاجات متعمقة.

من خلال فهم موضوع الرقابة، يمكن استخدام مختلف تقنيات جمع البيانات فيما يلي:

- تحليل أصحاب المصلحة،
- التحليل الرباعي (تحليل مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات)،
- تحليل العلاقة بين استخدام الموارد والنتائج،
- تقييم المخاطر التي تواجه الجهة الخاضعة للرقابة،
- تقييم الضوابط الداخلية،
- إجراء مقابلات مع الإدارة وأصحاب المصلحة الرئيسيين،
- إجراء استطلاع رأي على أصحاب المصلحة الرئيسيين،
- التشاور مع المستشارين والمؤسسات الخارجية للوصول إلى الممارسات المثلى وفرص التحسين،
- مراجعة ما يلي:
  - السلطات والسياسات والتوجيهات ووثائق مجلس الوزراء وغير ذلك،
  - تقارير خطط الهيئة وأدائها ومسؤوليتها،
  - اتجاهات الإنفاق،
- الملاحظة والعمل من خلال الوسائل والأنظمة الرئيسية وإجراءات التحكم.

تشتمل مصادر المعلومات على ما يلي:

- القانون، والخطابات التشريعية، والبيانات الوزارية، والقرارات الحكومية،
- الخطط الإستراتيجية، وخطط الشركات، وبيانات المهام، والتقارير السنوية،
- الخطط التنظيمية والتوجيهات الداخلية وأدلة التشغيل،
- نظم المعلومات الإدارية،
- المناقشات مع إدارة الجهة الخاضعة للرقابة، والموظفين، وأصحاب المصالح،
- وجهات نظر الخبراء في هذا المجال،
- التقارير الرقابية السابقة والتقارير الرقابية الأخرى،
- المراجعات، والتقييمات، والدراسات التي تم إجراءها،
- التغطية الإعلامية،
- المواقع الإلكترونية.

**الخطوة 3: تصميم عملية الرقابة - فهم موضوع الرقابة:** هل هناك إطار عمل مؤسسي فعال على المستوى الوطني لمكافحة الفساد؟

بناءً على معلومات الدراسة المسبقة، يفهم فريق الرقابة الموضوع فهماً جيداً، ويتم فهم الموضوع من خلال الخطوات التالية:

- تحليل أصحاب المصلحة
- التحليل الرباعي (تحليل مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات)
- تقييم المخاطر
- المراجعة المكتبية

بمجرد الانتهاء من إنجاز كل هذه الخطوات، سيتمكن فريق الرقابة في النهاية من تحديد الهدف الرقابي (أو المشكلة) وصياغة الأسئلة الرقابية بناءً على المعلومات المفصلة المتاحة لإطار العمل المؤسسي على المستوى الوطني.

ومن خلال المراجعة المكتبية والبحث، يحدد فريق الرقابة الممارسات المثلى التالية للدور الوقائي في مكافحة الفساد على المستوى الوطني والقطاعات الحكومية:

1. إعداد إستراتيجية مكافحة الفساد أو برنامج إستراتيجي
2. تعزيز الحوكمة الرشيدة أو مكافحة الفساد في القانون واللوائح
3. تقوية أنظمة التحكم الداخلية في الهيئات ذات الصلة
4. تأكيد الحكومة على الإستراتيجية الاستباقية أو المنهج الوقائي
5. استخدام النظام الإلكتروني في الهيئات المهمة
6. تطوير أدوات مبتكرة أو قواعد بيانات وتقليل التدخلات اليدوية
7. إنشاء شبكات مع هيئات مكافحة الفساد أو الهيئات الدولية
8. زيادة الوعي العام

من خلال إجراء مناقشات مع أصحاب المصلحة وتحليلهم، حدد فريق الرقابة المناهج المناهضة للفساد في أربع فئات رئيسية:

- دور القانون (الضبط والعقوبة)،
- الإدارة العامة والأنظمة (مكافحة الفساد)،
- الشفافية والمساءلة (المكلفون بالمهام وأصحاب الحقوق، والجهات غير الحكومية، والمعلومات، والوعي)، و
- تطوير القدرات (بناء القدرات الفردية والتنظيمية والمؤسسية).

بناءً على تلك الفئات الأربعة المذكورة أعلاه، يمكن إجراء مزيد من تحليل القضايا على مستوى إطار العمل المؤسسي الوطني ومستوى قطاع التعليم. لقد قدمنا تصنيفاً للمناهج المناهضة للفساد في قطاع التعليم في التحليل الوارد أدناه.

يُرجى ملاحظة أنه ينبغي مراعاة البرامج في سياق القطاعات المختلفة (على سبيل المثال: في حالة قطاعات كالبنية التحتية وأعمال الري، وما إلى ذلك، تعتبر قضايا إدارة الأصول والتوريد مهمة للغاية). في مثل هذه الحالات وبالإضافة إلى المصادر الأخرى، يجب مراعاة الدليل الإرشادي المقدم في حوكمة الانتوساي 9160 لتعزيز الحوكمة الرشيدة للأصول العامة.

تنمية القدرات	الشفافية والمساءلة	الإدارة العامة والأنظمة	دور القانون
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ الإصلاحات المؤسسية</li> <li>■ التطوير التنظيمي</li> <li>■ التدريب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ استطلاعات الرأي لتعقب النفقات العامة، وتنفيذ الخدمات، وغيرها من استطلاعات الرأي</li> <li>■ المعلومات - استخدام وسائل الإعلام وتكنولوجيا المعلومات</li> <li>■ المعلومات - الأنظمة</li> <li>■ مراقبة المشاركة والمساءلة الاجتماعية</li> <li>■ الزمالات والتحالفات</li> <li>■ التعليم المناهض للفساد (في التعليم أو عن قطاع التعليم)</li> <li>■ حملة التأييد وزيادة الوعي</li> <li>■ مشاركة المرأة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ كاشف الفساد / إجراءات الشكاوى</li> <li>■ الابتكارات التي تتناول تغييب المدرسين</li> <li>■ الشئون المالية والحسابات الخاصة بتطوير الأنظمة</li> <li>■ تطوير الأنظمة - الاستقلالية والأثر الخارجي</li> <li>■ تطوير الأنظمة - التقنيات</li> <li>■ تطوير الأنظمة - الإجراءات المتاحة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ السياسة</li> <li>■ التشريع</li> <li>■ قواعد السلوك</li> </ul>

(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: مكافحة الفساد في قطاع التعليم - الوسائل، والأدوات، والممارسات الجيدة، نيويورك، أكتوبر 2011)

تناول الفريق تحليل قطاع التعليم فيما يتعلق بالتدخلات والمناهج لمكافحة الفساد في مجال التعليم.

تنمية القدرات	الشفافية والمساءلة	الإدارة العامة والأنظمة	دور القانون	مجالات التعليم
<ul style="list-style-type: none"> <li>التدريب</li> <li>التطوير التنظيمي</li> <li>الإصلاحات المؤسسية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>إيج.</li> <li>مراقبة المشاركة</li> <li>استطلاعات الرأي لتعقب النفقات العامة وغيرها من الاستطلاعات</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تطويرات الأنظمة</li> <li>الابتكارات الخاصة بتغييب الموظفين</li> <li>كاشف الفساد/إجراءات الشكاوى</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>قواعد السلوك</li> <li>التشريع</li> <li>السياسة</li> </ul>	<p>تمويل التعليم (المستوى المدرسي وما فوق)</p> <p>التوريد (الكتب المدرسية، البنية التحتية، إلخ)</p>

																				شهادات المعلمين، وتوظيفهم وتوزيعهم
																				اعتماد المؤسسة
																				أنظمة المعلومات
																				تخصيص البدلات المحددة
																				منح المدرسة
																				إدارة المدرسة (بشكل عام)
																				سلوك موظفي المدرسة
																				الإعانات التعليمية
																				الاختبارات، وشهادات الدبلومة، ودخول الجامعات

(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: مكافحة الفساد في قطاع التعليم - الوسائل، والأدوات، والممارسات الجيدة، نيويورك، أكتوبر 2011)

بالنسبة لجميع مجالات التعليم المذكورة سابقاً، حدد فريق المراقبة ممارسات الفساد التالية:

ممارسات الفساد	المجالات
<ul style="list-style-type: none"> <li>قوانين/إجراءات الانتهاك</li> <li>تضخم التكاليف والأنشطة في تقديرات الميزانية</li> <li>الاختلاس</li> </ul>	الشؤون المالية
<ul style="list-style-type: none"> <li>المحاباة، المحسوبية</li> <li>الرشاوي</li> <li>تجاوز المعايير</li> <li>التمييز (السياسي، الاجتماعي، العرقي، الجنسي)</li> </ul>	المخصصات المحددة (الزمالة، والمخ الدراسية، وإعانات المالية، إلخ)
<ul style="list-style-type: none"> <li>الاحتيال في العطاءات العامة</li> <li>التآمر بين الموردين</li> <li>الاختلاس</li> <li>بيانات التلاعب</li> <li>تجاوز تخطيط المدرسة</li> <li>الإنجازات الوهمية</li> </ul>	الإشياء والصيانة والإصلاحات المدرسية
<ul style="list-style-type: none"> <li>الاحتيال في العطاءات العامة</li> <li>التآمر بين الموردين</li> <li>استنزاف الأدوات المدرسية</li> <li>شراء أدوات غير ضرورية</li> <li>تجاوز معايير التخصيص</li> <li>بيانات التلاعب</li> </ul>	توزيع المعدات، والأثاث، والمواد (بما في ذلك المواصلات، وأماكن المبيت، والكتب الدراسية، والمطاعم، والوجبات المدرسية)



<p>● الإنجازات الوهمية</p> <p>وفقاً لحكومة الانتوساي الخاصة بتوريد المشتريات الحكومي، فمن المحتمل وجود شروط إضافية ينبغي معالجتها وإظهارها بوضوح، وربما تخضع للتدقيق والرقابة، وتشمل ما يلي:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. القيمة مقابل المال،</li> <li>2. المنافسة المفتوحة والفعالة،</li> <li>3. السلوك الأخلاقي والإنصاف في المعاملة،</li> <li>4. تعظيم فرص المنافسة للصناعة المحلية،</li> <li>5. الجوانب البيئية،</li> <li>6. ضمان الجودة،</li> <li>7. العقوبات الحكومية على الدول المعنية،</li> <li>8. سياسات العدالة الاجتماعية.</li> </ol>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● الاحتيال في اختيار المؤلفين (المحاباة، والرشاوي، والهدايا)</li> <li>● تجاوز قانون حقوق الطبع</li> <li>● إجبار الطلاب على شراء مواد مطبوعة من جانب المعلم</li> </ul>	<p>كتابة الكتب المدرسية وتعيينها</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● الاحتيال في تعيين المعلمين وتوزيعهم (المحاباة، والرشاوي، والهدايا)</li> <li>● التمييز (السياسي، والاجتماعي، والعرقى، والجنسي)</li> <li>● تزوير الشهادات المعتمدة/استخدام شهادات دبلومة مزورة</li> <li>● تجاوز المعايير</li> <li>● تأخير الدفع، بالإضافة إلى التخفيضات غير المصرح بها في بعض الأحيان</li> </ul>	<p>تعيين المعلمين وإدارتهم ومدفوعاتهم وتدريبهم</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● المعلمين غير المؤثرين</li> <li>● التغيب</li> <li>● المصروفات غير القانونية (لدخول المدرسة، والامتحانات، والتقييم، والتعليم الخاص، إلخ)</li> <li>● المحاباة / المحسوبية / قبول الهدايا</li> <li>● التمييز (السياسي، والاجتماعي، والعرقى، والجنسي)</li> <li>● التعليم الخاص (بما في ذلك استخدام المدارس في أغراض خاصة)</li> <li>● التحرش أو الاستغلال الجنسي</li> <li>● دفع الرشاوى أو تقديم الخدمات أثناء زيارات المقتنض</li> </ul>	<p>سلوك المعلمين / موظفي المدرسة (سوء السلوك المهني)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● التلاعب في البيانات بغرض تزييف الحقائق</li> <li>● اختياري / قمع المعلومات</li> <li>● الخطأ في إنتاج المعلومات ونشرها</li> <li>● دفع المال مقابل المعلومات التي ينبغي الحصول عليها مجاناً</li> </ul>	<p>الأنظمة المعلوماتية</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● بيع معلومات الامتحانات</li> <li>● الاحتيال في الامتحانات (انتحال شخصية الغير، والغش، والمحاباة، والهدايا)</li> <li>● الرشاوي (من أجل الحصول على درجات وعلامات عالية، اختيار برامج متخصصة وشهادات دبلومة، الالتحاق بالجامعات)</li> <li>● الجامعات الوهمية والشهادات المعتمدة المزورة</li> </ul>	<p>الاختبارات وشهادات الدبلومة ودخول الجامعات</p>

• الأبحاث الاحتمالية وانتحال الملكية الأدبية	
• الاحتيال في عملية الاعتماد (المحابة، والرشاوي، والهدايا)	اعتماد المؤسسة

استخدم فريق الرقابة -في عملية تقييم المخاطر- الآليات التالية لتحديد مخاطر الفساد مع مراعاة الممارسات الفاسدة الموجودة في قطاع التعليم المذكور سابقًا:

- وضع قائمة من المجالات والأنشطة العامة المحتملة للفساد،
- تحديد الأحكام العامة للفساد في لوائح الإدارات،
- تحليل قائمة مواضع الفساد في الجهة الحكومية فيما يتعلق بمجالات الفساد العامة لأنشطة الهيئة،
- تحليل اللوائح المتعلقة بمناصب موظفي الحكومة،
- تحليل وتحديد الإمكانات الخفية المحتملة لنظام الحكومة المساهم في ممارسات الفساد من جانب الموظفين الحكوميين.

للحصول على صورة شاملة للظروف المحتملة وعوامل ممارسات الفساد الكامنة في الهيئات ولتقييم مخاطر الفساد، تناولت عملية الرقابة القضايا الرئيسية التالية:

- مدى كفاية إطار العمل القانوني التنظيمي لممارسة سلطاته المفروضة على المؤسسة الخاضعة للرقابة،
- الهيكل التنظيمي لممارسة السلطات،
- وضوح الإجراءات للموظفين ليتمكنوا من تأدية واجباتهم،
- التدريب المهني؛
- مجالات تضارب المصالح المحتملة،
- مدى كفاية ضبط عمليات اتخاذ القرار ووضوحها،
- عوامل مكافحة ممارسات الفساد،
- معلومات عن حقائق الفساد الواقعة،
- مدى كفاية مراقبة الموظفين ونتائج عملهم.

من خلال مرحلة الفهم، والتحليل الرباعي، وتقييم المخاطر، ونقاش أصحاب المصلحة حول قضايا فساد قطاع التعليم ومجالاته، حدد فريق الرقابة بعض المجالات الرئيسية للرقابة:

- اختيار المنح الدراسية ومصاريفها،
- الأنظمة المعلوماتية،
- البناء والصيانة والإصلاحات المدرسية،
- تعيين المعلمين وإدارتهم وتدريبهم والمدفوعات الخاصة بهم، وسلوك المعلمين / موظفي المدرسة (سوء السلوك المهني)،
- كتابة الكتب المدرسية وتعيينها، وتوزيع الكتب المدرسية.

حدد فريق الرقابة الهدف الرقابي ونطاق الرقابة واضعًا في اعتباره هذه المجالات الرئيسية.

#### ب- تحديد منهج الرقابة

كما هو موضح في الجزء 3.1 من الدليل الإرشادي، يجمع منهج الرقابة في هذه العملية بين النهج المعني بالمشكلة والنهج المعني بالنظام، وقد تم وضع هذين المنهجين في الاعتبار عند وضع أسئلة الرقابة لمصفوفة تصميم الرقابة.

#### ج- تحديد هدف الرقابة ونطاقها

بمجرد معرفة دواعي القلق الرئيسية، يتعين على المراقب تصحيح نطاق موضوع الرقابة أو مشكلتها، إلى جانب تحديد الهدف الرقابي. ويرتبط هذا أيضًا بسبب إجراء العملية الرقابية، وتمثل صياغة الهدف (أو السؤال الأساسي أو المشكلة) أهمية عظمى في عملية الدراسة، كما أنها مهمة في تحديد النتائج الدقيقة لعملية الرقابة. وتعد هذه خطوة هامة حيث تشمل التحقق من الموضوع بشكل متعمق من خلال دراسة الأدبيات والمستندات والإحصاءات ذات الصلة، وإجراء المقابلات مع أصحاب المصالح الرئيسيين وتحليل مؤشرات المشكلات المحتملة من وجهات نظر مختلفة.

ينبغي للمراقب وضع الأسئلة التالية في اعتباره عند تحديد الهدف من رقابة الأداء:

- ما الهدف من عملية الرقابة؟
- لماذا نُجري عملية الرقابة؟
- ما الذي نتمنى تحقيقه عند الانتهاء من الرقابة؟
- ما بؤرة التركيز في عملية الرقابة: هل المخرجات، أم النتائج، أم الأثر؟

ينبغي للمراقب أن يضع إطار للهدف -أثناء وضع هدف الرقابة- باستخدام المصطلحات المتاحة الأكثر وضوحًا وبساطة قدر الإمكان.

### الخطوة 3: تصميم عملية الرقابة: تحديد هدف الرقابة ونطاقها

**هدف الرقابة:** تهدف عملية الرقابة إلى التحقق من مدى فاعلية الآليات الوطنية والقطاعية في مكافحة الفساد وذلك لتسهيل الوصول إلى التعليم الجيد من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

يمكن كتابة هدف الرقابة في هيئة سؤال، وغالبًا ما يتم مد هدف الرقابة إلى مجموعة من الأسئلة المرتبطة ببعضها التي يمكن الإجابة عليها في عملية الرقابة، ويجب أن ترتبط أهداف الرقابة بنطاقها ويتم أخذهما معًا في الاعتبار.

#### نطاق الرقابة

يحدد النطاق حدود الرقابة، ويتناول أشياء مثل الأسئلة المحددة التي ينبغي طرحها، ونوع الدراسة التي ستُجرى وشكل التحقيق، كما يُحدد نطاق الرقابة عن طريق الإجابة على الأسئلة التالية.

#### ما؟

- ما الأسئلة أو الفرضيات المحددة التي يجب التحقق منها؟
- ما نوع الدراسة التي تبدو ملائمة؟

#### من؟

- من الجهات الرئيسية المشاركة، ومن الجهة الخاضعة للرقابة؟

#### أين؟

- هل هناك حدود في عدد المواقع الواجب الالتزام بها؟

#### متى؟

- هل هناك حدود على الإطار الزمني يتعين الالتزام بها؟

### الخطوة 3: تصميم عملية الرقابة: وضع نطاق الرقابة

**نطاق الرقابة:** ركزت عملية الرقابة على المبادرات والإجراءات المناهضة للفساد التي اتخذتها كل من الحكومة بشكل عام ووزارة التعليم خلال السنوات المالية بدءً من 2014 إلى 2016. يرمي الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة والهدف 16.5 التابع له إلى الحد من الفساد والرشوة بشكلٍ كبير جدًا بجميع أشكالهما، ويتناول نطاق عملية الرقابة مبادرات الحكومة لتحقيق الهدف 16.5 من أهداف التنمية المستدامة ودور هيئات مكافحة الفساد في محاربة الفساد ومنعه في قطاع التعليم، وقد حدد فريق الرقابة نطاق مجالات الرقابة على النحو التالي:

- الإجراءات التي اتخذتها الحكومة للحد من الفساد
- جهود التنسيق لتبادل المعلومات بين الهيئات الحكومية و/أو الجهات الخاصة

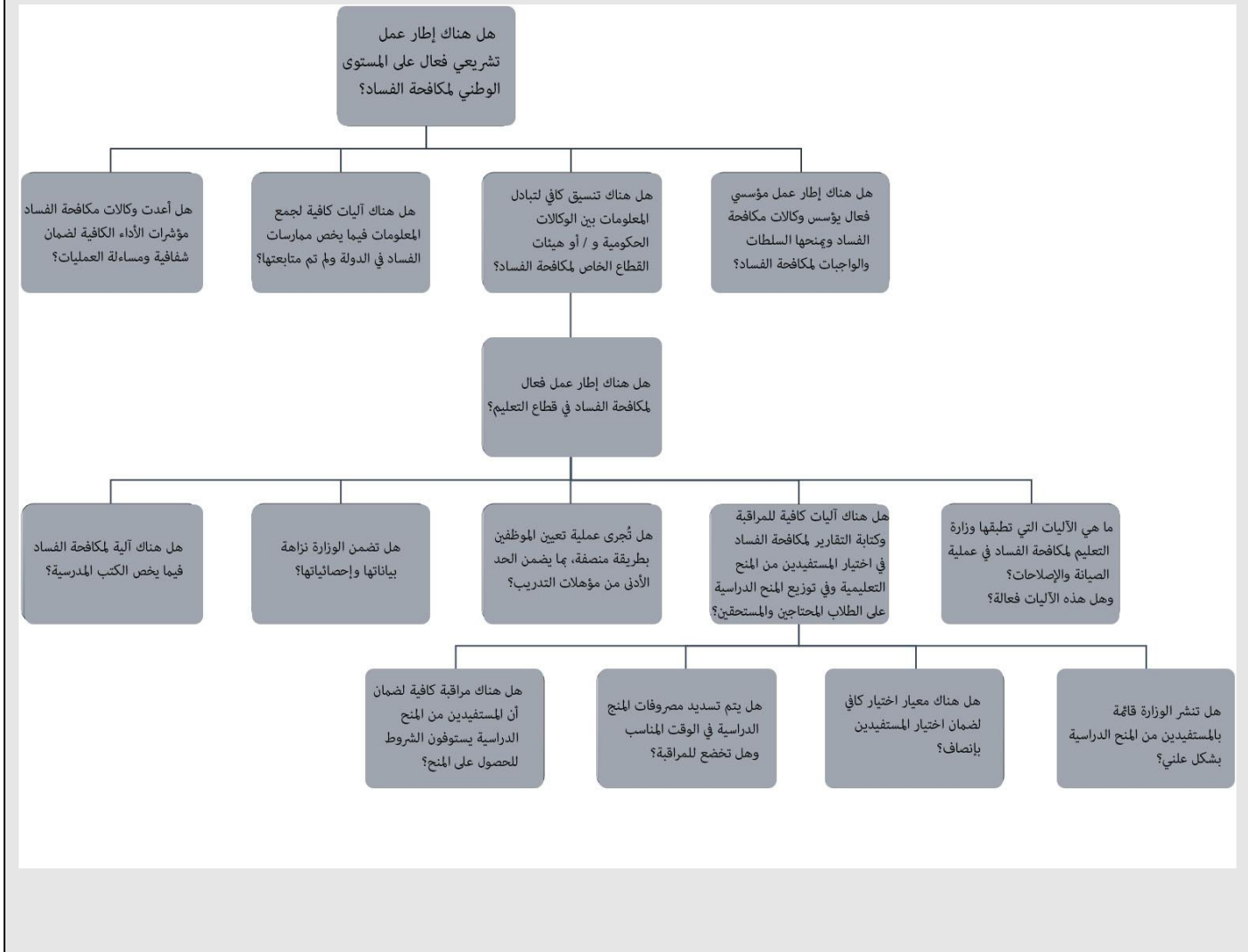
- المنح الدراسية الجامعية الممنوحة وتوزيعها في السنوات المالية من 2014 إلى 2016
  - النظام المعلوماتي - أخذت عملية الرقابة في الاعتبار فاعلية النظام فيما يخص الشفافية وتدقيق المعلومات
  - بناء المدارس وصيانتها وإصلاحها التي وقعت في جميع أنحاء الدولة، واختارت عملية الرقابة المقاطعة M لسنة 2014
  - بالنسبة لموضوع توزيع الكتب المدرسية، غطت العملية الرقابية توزيع الكتب على المدارس في المقاطعة N
  - بالنسبة لتعيين المعلمين وسلوكهم، شملت العملية الرقابية التعيينات التي وقعت في عام 2014 في 10 مدارس في المقاطعة P
  - فيما يخص كتابة الكتب المدرسية، شملت العملية الرقابية ثلاثة مواد مثل؛ العلوم والجغرافيا والرياضيات في الصف 7.
- تتلخص القيود المفروضة على الرقابة في عدم توفر بعض المعلومات الموثقة بسبب ترك بعض الموظفين للوزارة.

#### د- صياغة أسئلة الرقابة

تُعد الصياغة الصحيحة للأسئلة أمرًا ضروريًا لنجاح الرقابة التي سيكون لها أثرًا على تطبيق القرارات الخاصة بنوعية البيانات التي يجب جمعها، وكيفية إجراء عملية الجمع والتحليل الذي سيتم إجراؤه والاستنتاجات التي سيتم التوصل إليها.

إن "شجرة المشكلات" هي أحد الأدوات التي يمكن استخدامها لتحديد أسئلة الرقابة، وعند استخدام هذه الأداة، يتم تقسيم الهدف / المشكلة إلى مشكلات فرعية أو أسئلة فرعية أو عوامل عرضية. تتمثل إحدى الطرق المستخدمة لتطبيق هذا في إجراء مناقشات مع أصحاب المصلحة والخبراء حول الأسباب المحتملة والمرتبطة ارتباطًا وثيقًا بالمشكلة، ويمكن وضع تصميم الرقابة المناسب من خلال تصنيف المشاكل المحتملة والقابلة للاختبار أو المشاكل الفرعية.

### الخطوة 3: تصميم عملية الرقابة: صياغة أسئلة الرقابة (مثال دلالي)



يمكن الحصول على معايير الرقابة من المصادر التالية:

- القوانين واللوائح التي تحكم عمل الجهة الخاضعة للرقابة،
- القرارات التي تتخذها الهيئة التشريعية أو التنفيذية،
- المراجع الخاصة بالمقارنات التاريخية أو المقارنات مع أفضل الممارسات،
- المعايير والتجارب والقيم المهنية،
- مؤشرات الأداء الأساسية المحددة من جانب الجهة الخاضعة للرقابة أو الحكومة،
- مشورة الخبراء المستقلين ومعرفتهم،
- المعرفة العلمية الجديدة أو القائمة وغيرها من المعلومات الموثوقة،
- المعايير المستخدمة سابقاً في عمليات الرقابة المماثلة أو من جانب الأجهزة العليا للرقابة،
- المنظمات (داخل البلد أو خارجها) التي تؤدي أنشطة مماثلة،
- معايير الأداء أو استفسارات سابقة قامت بها الهيئات التشريعية،
- الإدارة العامة والأدبيات التي تتناول الموضوع.

يقوم المراقب بوضع معيار الرقابة، ولكن يجب مناقشة تلك المعايير مع الجهة الخاضعة للرقابة (وربما مع أصحاب المصلحة الآخرين) أثناء مرحلة التخطيط أو على الأقل في مرحلة إجراء الرقابة. تؤدي مناقشة معيار الرقابة مع الجهة الخاضعة للرقابة إلى وجود فهم متبادل وشائع عن المعيار المستخدم عند تقييم الهيئة الخاضعة للرقابة. ولذلك، فمن المهم تحديد المعيار الذي سيتم تقييم الجهة الخاضعة للرقابة وفقاً له (المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 60/3100). ومن المهم أيضاً الحصول على تأكيد من الجهة الخاضعة للرقابة بالموافقة على معايير الرقابة أو ملاحظة مواطن الخلافات وكذلك الأثر الذي قد تحدثه الخلافات على عملية الرقابة.

### الخطوة 3: تصميم عملية الرقابة: اختيار معايير الرقابة

يتم اختيار معايير الرقابة من المصادر التالية:

1. القوانين والتشريعات المحلية لمكافحة الفساد
2. الخطة الإستراتيجية لهيئة مكافحة الفساد
3. القوانين والتشريعات الخاصة بتوريد مشتريات الدولة للسلع والخدمات
4. المبادئ الإرشادية لعمل الموظف في قطاع التعليم
5. قانون تكنولوجيا المعلومات
6. قانون حماية البيانات
7. تشريع مجلس الكتاب المدرسي
8. المبادئ الإرشادية لليونسيف (مثل؛ المبادئ الإرشادية العامة لتوريد المشتريات)
9. مبادرة مكافحة الفساد العالمية الخاصة ببرنامح الأمم المتحدة الإنمائي
10. هدف التنمية المستدام 16
11. هدف التنمية المستدام 4

### و- مصفوفة تصميم الرقابة

مصفوفة الرقابة هي أداة لتحديد ما الذي يجرى مراقبته وكيفية تنفيذ ذلك، فهي توفر هيكل لمكونات التصميم الأساسية. وتحدد المتطلبات والإجراءات اللازمة لتنفيذ أهداف عملية الرقابة، وإعداد التقييمات وفقاً لمعايير الرقابة، وتمثل الأهداف الرئيسية فيما يلي:

- إقامة علاقة واضحة بين هدف الرقابة ومنهجيته وإجراء العمل الميداني المتوقع،
- تحديد الإجراءات التي يجب اتخاذها وتوثيقها،
- تسهيل عمليتي الإشراف والمراجعة.

يوضح الجدول التالي شكل مصفوفة تصميم الرقابة.

موضوع الرقابة:

هدف الرقابة:

السؤال الرئيسي / السؤال الفرعي للرقابة- ما الذي تريد معرفته؟						
المعايير	المعلومات المطلوبة	مصادر المعلومات	إجراءات جمع البيانات	إجراءات تحليل البيانات	القيود	ما الذي يسمح لنا التحليل بالإفصاح عنه؟
ما الأمور المتوقعة؟	ما المعلومات التي تحتاجها للإجابة على أسئلة الرقابة؟	أين توجد المعلومات؟	كيف تخطط للحصول على المعلومات؟	ماذا تريد أن تفعل بالمعلومات؟	ما القيود الخاصة ب: <ul style="list-style-type: none"><li>• الإستراتيجية المنهجية المطبقة</li><li>• الوصول إلى الأفراد والمعلومات</li><li>• نوعية المعلومات</li><li>• ظروف التشغيل لأداء العمل</li></ul>	ما الذي نتوقع إيجاده؟

يظهر الجدول التالي مثال على مصفوفة تصميم الرقابة المبسط لسؤالين رقابيين - واحد على المستوى الوطني وآخر على مستوى قطاع التعليم.

موضوع الرقابة: هل هناك إطار مؤسسي فعال على المستوى الوطني لمكافحة الفساد؟

هدف الرقابة: تهدف الرقابة إلى التحقق من مدى فعالية الآليات الوطنية والقطاعية في مكافحة الفساد بغية تسهيل عملية الحصول على التعليم الجيد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

السؤال الرئيسي/الفرعي عن موضوع الرقابة: هل هناك طريقة مناسبة لتنسيق المعلومات المتبادلة بين الهيئات الحكومية و/أو جهات القطاع الخاص لمكافحة الفساد؟

المعيار	المعلومات المطلوبة	مصادر المعلومات	إجراءات جمع البيانات	إجراءات تحليل البيانات	القيود	ما الذي يوضحه التحليل
وجود هيئات متخصصة تعمل في مكافحة الفساد قائمة على تنسيق الجهود وتوجيه المعلومات (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).	1. التشريع	قانون هيئات مكافحة الفساد القائم على هيئات مكافحة الفساد وصلاحياتها والتزاماتها، وتشريع المبلغين عن المخالفات	طلب سن القوانين من المجلس التشريعي (1)	مراجعة التشريعات للتأكد من تناول الصلاحيات والتزامات والحماية الملائمة (1)	قد لا يوجد أفراد وقت إجراء عمليات الرقابة (2).	إذا كان الإطار المؤسسي القومي يساعد على مكافحة الفساد. (1 و 2)
امتلاك الهيئات مؤشرات أداء محددة بدقة لمراقبة عملية تلقي الدعاوى وإجرائها (التصرف بشأنها) وإتمامها.	2. الإجراءات التي تحدد تنسيق الجهود وتبادل المعلومات 3. توثيق مؤشرات الأداء	مذكرة تفاهم بين هيئات مكافحة الفساد والسلطة القضائية	مقابلة مع رئيس الجهاز الإداري للحكومة ورئيس هيئة مكافحة الفساد والوكيل العام ومدير النيابة العامة (2) و (3)	مراجعة مذكرة التفاهم لتقييم البروتوكول المناسب القائم على تنسيق الجهود وتبادل المعلومات بين الهيئات (2)	قد لا تتوفر التقارير ومذكرات التفاهم والمحاضر أو يتم توثيقها (2، 3، 4، 5).	إذا كان هناك ضمانات كافية للمبلغين عن المخالفات (1).
عمليات التسجيل المتبعة لمتابعة الدعاوى	4. عمليات التسجيل المتبعة لمتابعة الدعاوى	خطة إستراتيجية تابعة لهيئات مكافحة الفساد والسلطة القضائية	طلب مذكرة تفاهم من هيئة مكافحة الفساد (2)	مقارنة العملية الفعلية مع العملية المقترحة الواجب اتباعها (1، 2، 5)	قد يتم رفض الحصول على نظام متابعة الدعاوى (4)	إذا كانت الآليات المطبقة كافية لمكافحة الفساد (1، 2، 3، 4، 5).
5. تقارير إعلامية ومحاضر الاجتماعات المنعقدة سنوياً مع منظمات المجتمع المدني وسجل الشكاوى	5. تقارير إعلامية ومحاضر الاجتماعات المنعقدة سنوياً مع منظمات المجتمع المدني وسجل الشكاوى	دعوى إلكترونية خاصة بمتابعة الأنظمة لهيئات مكافحة الفساد والسلطة القضائية	طلب إكمال إمكانية الوصول إلى أنظمة متابعة القضايا و/أو تقارير من نظام متابعة القضايا (4)	نظام متابعة الدعاوى الإلكترونية الواجب مراجعتها لإتمام الدعاوى التي تم الإبلاغ عنها ومتابعتها (4)		
		إعداد الحكومة تقرير	طلب إعداد تقارير من الحكومة: إعادة تتبع حالات الفساد			



موضوع الرقابة: هل هناك إطار مؤسسي فعال على المستوى الوطني لمكافحة الفساد؟						
هدف الرقابة: تهدف الرقابة إلى التحقق من مدى فعالية الآليات الوطنية والقطاعية في مكافحة الفساد بغية تسهيل عملية الحصول على التعليم الجيد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.						
السؤال الرئيسي/الفرعي عن موضوع الرقابة: هل هناك طريقة مناسبة لتنسيق المعلومات المتبادلة بين الهيئات الحكومية و/أو جهات القطاع الخاص لمكافحة الفساد؟						
المعيار	المعلومات المطلوبة	مصادر المعلومات	إجراءات جمع البيانات	إجراءات تحليل البيانات	القيود	ما الذي يوضحه التحليل
		المسح الإعلامي والخط الساخن لتلقي الشكاوى ومحاضر اجتماعات الحكومة و/أو منظمات المجتمع المدني	والمحاضر وسجل الشكاوى (5)			
موضوع الرقابة: هل هناك إطار مؤسسي فعال على المستوى الوطني لمكافحة الفساد؟						
هدف الرقابة: تهدف الرقابة إلى التحقق من مدى فعالية الآليات الوطنية والقطاعية في مكافحة الفساد بغية تسهيل عملية الحصول على التعليم الجيد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.						
سؤال/سؤال فرعي عن موضوع الرقابة: هل هناك آليات مناسبة خاصة بطرق الإبلاغ والمراقبة لمكافحة الفساد في اختيار المستفيدين من المنح الدراسية وفي إنفاق المنح على الطلبة المحتاجين والمستحقين؟						
المعايير	المعلومات المطلوبة	مصادر المعلومات	إجراءات جمع البيانات	إجراءات تحليل البيانات	القيود	ما الذي يوضحه التحليل
تنشر كلية التربية قائمة من مستفيدي المنح الدراسية على الموقع الإلكتروني الخاص بهم أو في الصحف البارزة بالإضافة إلى معايير الاختيار المتبعة.	1. إصدار معايير اختيار المستفيدين من المنح الدراسية 2. طلبات الحصول على المنح الدراسية 3. الإفصاح عن قائمة أسماء المستفيدين من المنح الدراسية	موقع إلكتروني، صحف (1 و 3) نماذج تقديم الطلبات (2) مقابلة مع رئيس قسم المنح الدراسية لكلية التربية ومدير الرقابة الداخلية (4 و 5)	الحصول على معايير الاختيار وقائمة المستفيدين من المنح الدراسية (1 و 3). توثيق المقابلات المنعقدة واعتمادها (4) الحصول على تقرير	مقارنة بين قائمة معايير الاختيار التي تم الإفصاح عنها والقائمة الخاصة بتقييم عملية اختيار المستفيدين لضمان التوافق بين القائمتين (1) مقارنة بين القائمة المنشورة وتسجيل عملية الدفع الخاصة	عدم نشر قائمة معايير الاختيار و/أو قائمة المستفيدين من المنح الدراسية (1 و 3) قد لا يوجد أفراد في وقت إجراء عمليات الرقابة (4).	إذا كانت الآليات المطبقة كافية لمكافحة الفساد في اختيار المستفيدين من المنح الدراسية وفي إنفاق أموال المنح.

موضوع الرقابة: هل هناك إطار مؤسسي فعال على المستوى الوطني لمكافحة الفساد؟

هدف الرقابة: تهدف الرقابة إلى التحقق من مدى فعالية الآليات الوطنية والقطاعية في مكافحة الفساد بغية تسهيل عملية الحصول على التعليم الجيد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

السؤال الرئيسي/الفرعي عن موضوع الرقابة: هل هناك طريقة مناسبة لتنسيق المعلومات المتبادلة بين الهيئات الحكومية و/أو جهات القطاع الخاص لمكافحة الفساد؟

المعيار	المعلومات المطلوبة	مصادر المعلومات	إجراءات جمع البيانات	إجراءات تحليل البيانات	القيود	ما الذي يوضحه التحليل
تراقب الرقابة الداخلية أو إدارة النظراء عملية صرف المنح المناسبة للمستفيدين منها	4. إعداد تقرير عن عملية اختيار المستفيدين 5. إعداد تقرير عن صرف المنح للمستفيدين. 6. تقديم معلومات خاصة بعملية الدفع للمستفيدين من المنح الدراسية	تقارير من إدارات المراقبة (4 و 5) تسجيل عملية الدفع للمستفيدين من المنح الدراسية (6)	حول عملية الاختيار والنفقات، والمراجعة على مدى كفاية الإجراءات (4) [ملاحظة: إذا لم يكن هناك تقريراً متاحاً للمستفيدين عن عملية الاختيار وطرق الدفع، فستقوم الأجهزة العليا للرقابة بالنظر في الحصول على قائمة من الطلبات المقدمة والمدفوعات المسجلة ثم تختار عينة لفحصها (2 و 6).]	بالمترشحين للمنحة لضمان عملية الإتمام (2 و 6) مراجعة التقرير الخاص بعملية الاختيار لأي استثناءات موجودة في عملية الاختيار وطرق الدفع (4 و 5) مراجعة تسجيل المدفوعات لضمان تلقي المستفيدين الذين تم الموافقة عليهم المبالغ بالطريقة المناسبة (5)	عدم إتاحة تقارير مقدمة من إدارة المراقبة للمراجعة (4 و 5).	ما الذي يوضحه التحليل

### 3.2: خطة الرقابة

يجب أن تتضمن وثائق تخطيط الرقابة على ما يلي:

- المعرفة الأساسية والمعلومات اللازمة لفهم طبيعة الجهة الخاضعة للرقابة؛
- أهداف الرقابة وقضاياها ومعاييرها ونطاقها والفترة الزمنية المقرر أن تستغرقها عملية الرقابة ومنهجيتها بما في ذلك التقنيات التي سستخدم في جمع الأدلة وإجراء تحليل الرقابة؛
- خطة النشاط العامة التي تتضمن متطلبات التوظيف والموارد والخبرات الخارجية الممكنة التي يجب توافرها خلال المهام الرقابية؛
- التكاليف التقديرية الخاصة بمهام الرقابة والأطر الزمنية الأساسية للمشروع والمعالج الإرشادية ونقاط التحكم الرئيسية في الرقابة.

### 3.2هـ: أوراق عمل التخطيط الرقابي

1. ملخص الدراسة المسبقة
2. التحليل الرباعي عن مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات
3. تحليل أصحاب المصلحة
4. مصفوفة تقييم المخاطر
5. مصفوفة إعداد عملية الرقابة
6. توجيهات المقابلات ونتائجها
7. توثيق المراجعة المكتبية
8. أدوات جمع البيانات (مثل: الاستبيان)
9. القوائم المرجعية المتعلقة برقابة الجودة

### 3.2و: رقابة الجودة

وفقاً لما تم استعراضه في الجزء 3.1، يتعين إجراء مراقبة الجودة خلال عملية الرقابة وقبل إصدار تقرير رقابي. وتركز مراقبة الجودة على المنهجية ومعايير الرقابة المتبعة لتقييم المنتجات التي تم إنتاجها في نهاية كافة مراحل الرقابة، كما يقوم موظفو الرقابة برقابة الجودة باستخدام أدوات مختلفة. ويتم تلخيص أنشطة مراقبة الجودة أثناء مرحلة التخطيط كما ورد في الجدول 2.

جدول 2 أنشطة مراقبة الجودة

المرحلة	أنشطة مراقبة الجودة
الدراسة المسبقة/التخطيط	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>التحقق من شمولية الأبحاث التي تم إجرائها</b> يُمثل البحث المناسب أمراً أساسياً في مرحلة التخطيط، حيث يثمر في كثير من الأحيان عن اكتساب معرفة تاريخية وعالمية. وتهدف الفكرة الأساسية إلى البحث عن "التحذيرات" أو الإشارة إلى المشاكل واستكشافها والتعلم منها وتحديد توقيت إجراء عملية الرقابة وكيفية ذلك. فقد يحتاج المراقب إلى فحص مجموعة كبيرة من مسائل الفاعلية والكفاءة ودراستها من زوايا مختلفة من أجل تحديد الأهداف.</li><li>▪ <b>التحقق من دراسة وجهات النظر والطرق المختلفة والنظر بها</b> يهدف إلى معرفة ما إذا كانت المسألة تتعلق بالكفاءة أو الفاعلية أم لا، وتحديد ما إذا كان يجب تطبيق نهج يركز على النظام أم النتيجة أم يركز على المشكلة.</li><li>▪ <b>التحقق من استشارة العلماء والخبراء ومشاركتهم عند الاقتضاء</b> من المهم الحصول على مساعدة من أشخاص مستقلين يتمتعون بمعرفة مناسبة في مجال الرقابة وذلك لاقتراح مراقبي الأداء إلى الخبرة في المجال الرقابي المحدد. وقد يكون العلماء والخبراء الآخرين هم في أغلب الأحيان المديرين الذين قامت المؤسسات المعنية بتعيينهم مسبقاً.</li><li>▪ <b>التحقق من دراسة الاقتراحات المقدمة من الإدارة العليا حول خطة العمل</b> بعد إجراء نقاشات حول الصياغة، يلزم تعديلها وفقاً للملاحظات التي تم تقديمها بعد إجراء المراجعة. وقد تساعد بعض المعايير أو القائمة المرجعية قبل إرسال خطة العمل المقترحة إلى صانعي القرار (غالباً ما يكون المراقب العام) في المناقشة النهائية والموافقة عليها.</li></ul>

### قائمة مرجعية للموافقة على خطة العمل

الكفاءة والتخطيط	التصميم	السياق والدافع
هل يستطيع مكتب الرقابة إجراء عملية الرقابة؟	i. هل حددت المشكلة ووضعت في سياقها؟	i. هل هناك مؤشرات على مشاكل الكفاءة أو الفاعلية النسبية؟
هل تتوفر الكفاءة اللازمة، وهل يمكن الوصول إلى البيانات والموارد الموثوقة؟	ii. هل تُعد الأهداف وأسئلة الرقابة ونطاقها وأساليبها ملائمة وتتماشى مع المعايير، وهل سيقدم التصميم إجابات موضوعية وموثوقة لأسئلة الرقابة وتحليلاً مناسباً لهذه المشكلة؟	ii. هل فُحصت المعلومات ذات الصلة وهل تم استشارة الخبراء ومراعاة خبرات أصحاب المصلحة؟
هل توضع قضايا ضمان الجودة في الاعتبار؟ وهل تتسم خطة النشاط بالواقعية من ناحية الوقت والميزانية والموارد الأخرى؟	i. هل توضع قضايا ضمان الجودة في الاعتبار؟ وهل تتسم خطة النشاط بالواقعية من ناحية الوقت والميزانية والموارد الأخرى؟	iii. هل هذا الموضوع قابل للرقابة ويتمشى مع الاختصاصات والسياسات والأولويات؟
	iii. هل تضيف الرقابة وتوصياتها المحتملة أي قيمة؟	

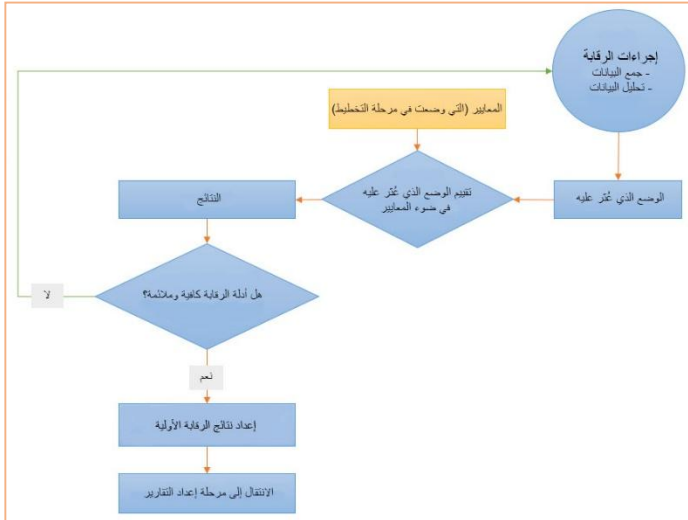
(إرشادات لجنة الانتوساي الفرعية لرقابة الأداء للحفاظ على الجودة أثناء عملية رقابة الأداء)

### 3.3: عملية رقابة الأداء - إجراء المهام الرقابية

#### 3.3: مقدمة

بعد وضع مصفوفة تصميم الرقابة ووضع الصيغة النهائية لخطة الرقابة، ستكون الخطوة القادمة هي إجراء مهام الرقابة، بعبارة أخرى تنفيذ عمل الرقابة الميداني. ويحصل المراقب أثناء إجراء رقابة الأداء على الأدلة الكافية والمناسبة الخاصة بدعم النتائج والتي تقوم على توصل المراقب إلى استنتاجات ومن ثم تقديم توصيات. وتتمثل الأنشطة الرئيسية لهذه المرحلة في العمل الميداني الخاص بجمع البيانات وتحليل البيانات المجمع التي أصبحت أدلة يبرهن بها. وعلى الصعيد العملي، لا تعد عملية جمع البيانات وتحليلها أنشطة منفصلة إلا في حالة الدراسات الاستقصائية حيث تُجرى عملية جمع البيانات وتفسيرها وتحليلها في آن واحد بشكل عام. وقد يكون هناك اختلافاً في إستراتيجية العمل الميداني لجمع البيانات وتحليلها وفقاً للمنهجية المطبقة في مهام رقابة معينة، ويبين الشكل 10 العمل الميداني للرقابة.

#### 3.3ب: العمل الميداني للرقابة



شكل 10 إجراء رقابة الأداء

يتضمن العمل الميداني البيانات المُجمعة والمعلومات الموضحة في عملية التخطيط للرقابة. كما يجب التخطيط للعمل الميداني من خلال الأدلة المُجمعة التي تهدف إلى دعم النتائج الواردة في التقرير النهائي. وتعتمد أنواع البيانات المجمع ومصادرها على إستراتيجية منهجية (مثل: الأسئلة الواردة في الدراسات الاستقصائية أو الاستبيانات التي تعد مختلفة ومن ثم ستكون مصادر البيانات مختلفة) والمعايير المعمول بها. ويتعين على المراقب جمع أفضل المعلومات الممكنة من مختلف المصادر وأن يسعى إلى مساعدة المتخصصين. ويتعين على المراقب البحث عن الأدلة اللازمة للإجابة على الأسئلة المتعلقة بالرقابة وأن يحرص على عدم الانحراف عن هدف العمل وألا يجمع كم كبير من المعلومات غير الضرورية التي ليس لها صلة بالموضوع.

### نصائح عن كيفية إجراء العمل الميداني

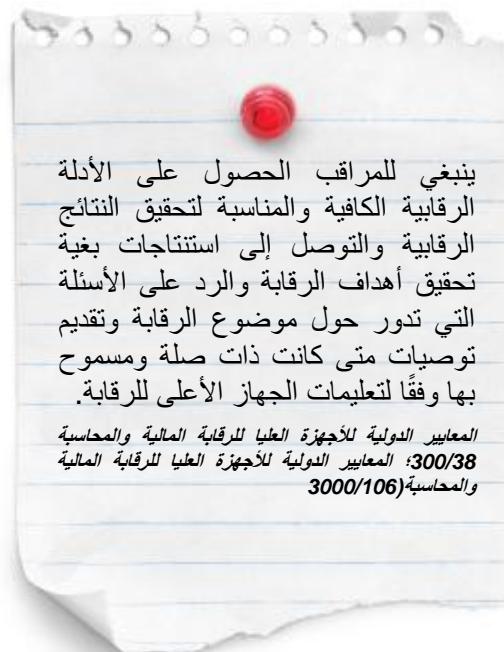
- ◀ يتعين إعداد كل ما يلزم لميدان العمل أثناء مرحلة التخطيط.
- ◀ ولا تنسى:
- (a) إعداد جدول زمني للزيارات والمقابلات الشخصية ومجموعات النقاش،
- (b) إعداد الأدوات الضرورية (خطابات التعريف ونسخ من الاستبيانات والمقابلات الشخصية ومجموعات النقاش وإرشادات الرصد المباشر والأسماء المخطط مقابلتهم في ميدان العمل عناوينهم وأرقام هواتفهم وعناوين بريدهم الإلكتروني).
- ◀ الشروع في مهام الرقابة على مستوى هيئات مكافحة الفساد أو عمليات أخرى تتعلق بمكافحة الفساد على الصعيد الوطني التي تحددها أثناء إجراء الدراسة المسبقة أو خطة الرقابة.
- ◀ وبعد ذلك، زيارة هيئة المراقبة / الهيكل الإداري / المديرية التي تدير القطاع الذي يجري النظر فيه. مثل: وزارة التربية والتعليم / مديرية التعليم المدرسي، وما إلى ذلك.
- ◀ المتابعة مع الدراسة المفصلة عند عمل الإعدادات الميدانية. مثل: الجامعة / الكلية / المدرسة، وما إلى ذلك.
- ◀ الوضع في الاعتبار الوقت المطلوب للانتقال من مكان لآخر. لا يتعين إعداد جداول زمنية لعدد كبير من المقابلات الشخصية أو مجموعات النقاش في نفس اليوم.
- ◀ مراعاة ضرورة متابعة الجهات التي تم زيارتها مسبقاً.
- ◀ عدم الاعتماد على الأجهزة الإلكترونية فقط (أجهزة التسجيل، أجهزة الكمبيوتر، إلخ). وسجل بعض الملاحظات الرئيسية.
- ◀ البدء بملء مصفوفة النتائج في هذا المجال.
- ◀ العمل الميداني يستهلك وقتاً، فلا تتوقع أن تنهي المهام التي تراكمت على مكتبك.
- ◀ التأكد من جمع كافة الأدوات اللازمة. فهناك بعض المعلومات التي يصعب جمعها بعد الانتهاء من العمل الميداني.
- ◀ ارتداء الملابس المناسبة. يلزم ارتداء الملابس الرسمية عادة عند الاجتماع مع الهيئات والمديرين. وعلى صعيد آخر، من الأسهل بناء علاقات وطيدة مع الأطراف المستفيدة (خاصة الأفراد ذو مستوى تعليمي منخفض) إذا كنت ترتدي ملابس غير رسمية.

### 3.3 ج: جمع الأدلة

الأدلة الرقابية هي المعلومات المجمع والمستخدم في دعم نتائج الرقابة. ويجب أن تدعم كافة نتائج الرقابة واستنتاجاتها بالأدلة الرقابية. كما يجب أن توضع الأدلة في سياقها الصحيح ويجب أخذ كافة الحجج (الإيجابيات والسلبيات) ووجهات النظر ذات الصلة في الاعتبار وذلك قبل الوصول إلى الاستنتاجات وتقديم التوصيات.

يجب أن تكون أدلة الرقابة كافية (من ناحية الكمية) وملاءمة (من ناحية الجودة). الكفاية هي معيار كمية أدلة الرقابة المستخدمة في دعم النتائج والاستنتاجات الرقابية. ولتقييم كفاية الأدلة، يحتاج المراقب إلى تحديد ما إذا تم الحصول على أدلة كافية لإقناع الشخص المطلع بمنطقية النتائج الرقابية. بينما تشير الملاءمة إلى جودة الأدلة الرقابية. ويقصد من هذا أن تكون الأدلة صحيحة وموثوقة وذات صلة (المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 3000/106-107/3000).

تشير الملائمة إلى مدى العلاقة المنطقية التي تتمتع بها الأدلة ومدى أهميتها بالنسبة لأهداف الرقابة والمواضيع الرقابية التي تم تناولها. كما تشير المصادقية إلى مدى اعتماد الأدلة على أسس معقولة أو منطقية لقياس الأمور الخاضعة للتقييم. بينما تشير الموثوقية إلى الأدلة



الرقابية المدعومة من البيانات القاطعة من مجموعة من المصادر أو التي تحقق نفس النتائج الرقابية عند اختبارها بشكل متكرر (المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 110-109/3000)

#### أساليب المعاينة

نادرًا ما يستطيع المراقبون فحص جميع الوحدات أو البيانات أو الوثائق والسجلات؛ لذلك ينبغي لهم اختيار عينة من جميع ما سبق. وتتمثل المشكلة الرئيسية المتعلقة بالعينة في أن العينة تمثل العدد السكاني الكلي إضافة إلى أنها غير منحازة وكافية لاستقراء النتيجة التي جرت على جميع السكان في إطار مستويات السرية المُتبعة.

للحصول على المعلومات في صورتها الشاملة، يجب دمج تقنيات الاختيار مع تقنيات جمع المعلومات الأخرى كما يحدث في دراسة الحالة. وينبغي للمراقب إصدار حكم بشأن ما إذا كانت عملية اختيار العينات مناسبة للحصول على أدلة الرقابة اللازمة أم لا.

وترتبط أنواع الأدلة المختلفة مع أساليب جمع البيانات المختلفة، كما هو مبين في جدول 3.

الجدول 3 الربط بين الأدلة وطرق جمع البيانات

نوع الدليل	أساليب جمع البيانات
الأدلة المادية	<ul style="list-style-type: none"> <li>الرصد المباشر</li> <li>فحص الأشياء</li> </ul>
أدلة الإثبات	<ul style="list-style-type: none"> <li>المقابلات الشخصية</li> <li>الاستبيانات</li> <li>مجموعات النقاش</li> <li>المجموعات المرجعية</li> </ul>
الأدلة الوثائقية	<ul style="list-style-type: none"> <li>فحص الملفات</li> <li>مراجعة الوثائق</li> <li>البحث في الدراسات السابقة</li> <li>استخدام الإحصاءات الحالية</li> <li>استخدام قواعد البيانات الموجودة</li> </ul>
الأدلة التحليلية	<ul style="list-style-type: none"> <li>يقدم المراقب الدليل التحليلي باستخدام مختلف أنواع البيانات</li> <li>يمكن أن يستخدم المراقب أي من طرق جمع البيانات الواردة أعلاه أو مزيج منها.</li> </ul>

أساليب جمع البيانات المختلفة موضحة في ملحق 1.

يمكن أن يستخدم فريق المهام الرقابية أساليب جمع البيانات المختلفة لجمع الأدلة أثناء رقابة الأداء. وتم تقديم استخدام أساليب جمع البيانات لمجالات مختلفة يمكن تحديدها بمقتضى الرقابة التي تم تخطيطها في الفصل السابق المتعلق بتخطيط الرقابة في الجدول 4 الذي يبين مصفوفة النتائج.

#### 3.3 د: تقييم الأدلة

تتضمن معظم عمليات الرقابة بعض أنواع التحليلات لفهم وتوضيح ما لوحظ. ويمكن استخدام عدد كبير من النماذج والأساليب. ففي الحقيقة، تعد عملية تحليل البيانات الكمية والنوعية إحدى الخطوات المهمة في جميع عمليات رقابة الأداء. وأثناء تحليل المعلومات المجمعة، يوصي أن يركز المراقب على الأسئلة التي تدور حول الرقابة وأهدافها (المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 86/3200)

تتضمن المرحلة الأخيرة من مراحل تحليل البيانات جمع النتائج من مختلف أنواع المصادر. وهذا ليس أسلوبًا عامًا متبعًا، ولكن تكمن الأهمية في عمل المراقب بنظام وحرص أثناء تفسير البيانات والحجج المُجمعة.

يمكن استخدام مجموعة متنوعة من أساليب التحليل أثناء رقابة الأداء. وهناك أمثلة على بعض أساليب التحليل الكمية: الإحصاء الوصفي، وتحليل الانحدار، والجدول التكرارية، والتحليل الإحصائي متعدد المتغيرات، وتحليل تغطية البيانات. وتتمثل أمثلة بعض أساليب التحليل النوعية في: تحليل المحتوى، والتفسيرات البديلة، والحالة السلبية. ومن بين الإحصاءات الوصفية، تحليل الانحدار وتحليل المحتوى اللذين يمثلان أكثر الأساليب المستخدمة شيوعًا.

## 1. تحليل الانحدار

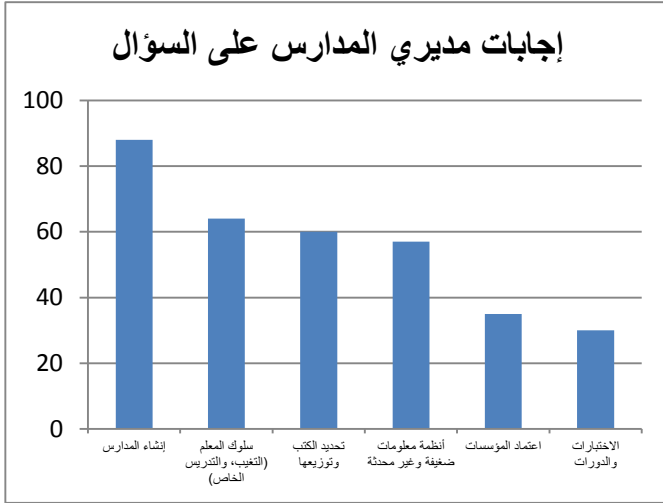
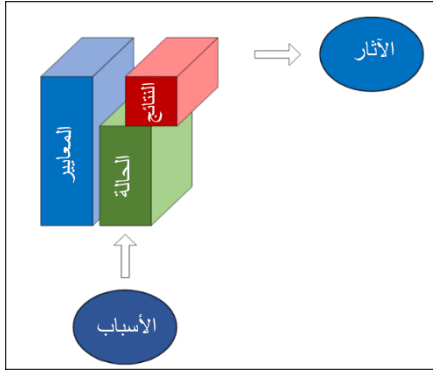
يعد تحليل الانحدار أسلوبًا لتقييم إلى أي مدى ترتبط المتغيرات ببعضها (تلازم). قد يستخدم تحليل الانحدار فيما يلي:

- فحص العلاقة التي يفترض أن تكون صحيحة وحقيقية؛
- تحديد العلاقات بين المتغيرات والتي قد تكون سببية حيث تقوم بتوضيح النواتج؛
- تحديد الحالات غير المألوفة التي تبرز بين القيم المتوقعة؛
- بناء توقعات عن القيم في المستقبل.

## 2. تحليل المحتوى

تحليل المحتوى هو مجموعة من أساليب تحليل الاتصالات التي تهدف إلى الحصول على مؤشرات تسمح باكتشاف المعلومات، وذلك باستخدام إجراءات وصف المحتويات المنظمة والموضوعية، وتستخدم هذه الأساليب في تحليل المقابلات الشخصية ومجموعات النقاش والمستندات. وأكثر أساليب تحليل المحتوى المستخدمة شيوعًا هي تحليل الفئة. ويتم إجراؤه من خلال تقسيم المحتوى إلى فئات مختلفة. ويمكن إجراء تحليل المحتوى على الأسئلة المفتوحة (دون استخدام إجابات محددة مسبقًا) التي تعكس وجهات نظر مختلفة من المشاركين أثناء تحليل إجابات الاستبيان.

مثال على تحليل المحتوى الممكن المستخدم في رقابة الأداء كما ورد في الشكل 11.



الشكل 11 مثال عن تحليل المحتوى

## 3.3هـ: نتائج الرقابة

نتائج الرقابة هي الأدلة التي جمعها المراقب أثناء العمل الميداني وهي الأدلة المستخدمة في الإجابة عن الأسئلة المتعلقة بعملية الرقابة، ويمكن تعريفها على أنها عملية تحديد الاختلافات الموجودة بين الوضع القائم والمعايير. تتضمن هذه النتائج الآتي: المعايير (ما ينبغي أن يكون)، والحالة (ما هي)، والسبب (سبب الانحراف عن القواعد أو المعايير)، والأثر (ما هي تبعات الوضع الذي عثر عليه). ونتائج الرقابة هي نتائج مقارنة المعايير بالوضع القائم.

معايير الرقابة هي المعايير المستخدمة في قياس الحالة الاقتصادية لموضوعات الرقابة ومدى كفاءتها وفعاليتها. وتهدف معايير الرقابة إلى تحديد ما إذا كانت الموضوعات الخاضعة للرقابة تساعد في التوصل إلى الأداء المتوقع أو تعمل على زيادة مستوى هذا الأداء أو تقلل منه، ويمكن تحديد ذلك كميًا ونوعيًا.

الحالة هو الوضع القائم الذي جرى تحديده وتوثيقه أثناء عملية الرقابة. السبب هو الغرض من الاختلافات الموجودة بين الحالة والمعايير، وسيكون هذا السبب هو القاعدة التي ستقوم عليها التوصيات. أحيانًا لا يستطيع الفرد معرفة أسباب الوضع القائم وذلك لأن معرفة الأسباب تتطلب استخدام منهجية متطورة لن يتضمنها نطاق الرقابة. الأثر هو نتائج الاختلاف الموجود بين الحالة والمعايير. ويشير الأثر إلى خطورة الوضع الحالي، كما يحدد مدى قوة الإجراءات التصحيحية. وفي الكثير من الحالات، يمكن أن يكون أثر النتيجة قابل للقياس، مثل: المدخلات أو العمليات المكلفة أو الوسائل عديمة الجدوى أو تأخير المواعيد وما إلى ذلك، إلا أن الآثار النوعية تعتبر في غاية الأهمية ويجب وضعها في عين الاعتبار، كما يتضح في عدم وجود رقابة أو اتخاذ القرارات الضعيفة أو عدم الاهتمام بتقديم خدمات عالية الجودة. ويجب أن يكون هناك تواصل مستمر مع الجهات الخاضعة للرقابة حول نتائج الرقابة المحتملة التي تم إجراء النقاش حولها مسبقًا. وتساهم المناقشات البناءة مع الجهات محل الرقابة حول النتائج الأولية في تقديم أدلة كمية ونوعية.

## نتائج الرقابة الأولية

يجب تقديم النتائج الرقابية في إطار عمل واضح ومنطقي لفهم معايير الرقابة المطبقة، والحقائق التي أثبتتها الأدلة، والتحليل الذي يقدمه المراقب عن طبيعة الحالة التي عثر عليها وأهميتها وأسبابها. ويجب مراعاة الآثار المتعلقة بالاقتصاد والكفاءة و/أو الفاعلية حيث تشكل هذه الآثار أساس لإظهار ضرورة اتخاذ إجراءات تصحيحية.

وفيما يتعلق بالنتائج الرقابية، يتعين على المراقب تقييم درجة الاعتماد على هذه النتائج بناءً على قوة الأدلة. ويجب أن تكون صياغة التقييم واضحة عند كتابة النتائج باستخدام كلمات وصفية (مثل: بشكل عام أو بشكل تكراري). ويجب أن تركز مهام رقابة الأداء على تقديم رؤية متوازنة

عن أي موضوع، ولا تقتصر فقط على تقديم أوجه القصور، بل أيضاً تقديم النتائج والمؤشرات الإيجابية والممارسات الجيدة عند الاقتضاء. ويتمثل التركيز الشامل في صياغة النتائج الرقابية بصورة بناءة ومتوازنة. وعلاوة على ذلك، سيحتاج المراقب إلى توجيه واعي إدارة الجهات محل الرقابة بالموضوع، وإذا كانت الإدارة على دراية بالمشكلة وبالفعل قامت باتخاذ بعض الإجراءات التصحيحية، فسيطلب تسجيل أغراض إعداد التقارير ووضعها في الاعتبار.

### 3.3و: مراقبة الجودة خلال إجراء عملية الرقابة

تمثل النقاط التالية اعتبارات مهمة لمراقبة الجودة أثناء إجراء المهام الرقابية.

- **التحقق مما إذا قدم فريق الرقابة مقدمة مناسبة للجهة الخاضعة للرقابة**  
يُمثل التواصل الجيد مع الجهات الخاضعة للرقابة في جميع مراحل عملية الرقابة أهمية قصوى لجودة الرقابة وتأثيرها، ويبدأ هذا التواصل من خلال عرض مقدمة تتناول الغرض من الرقابة وأساليبها وسير العملية ومناقشة المعلومات المطلوبة. ولهذه العملية أهمية خاصة في مهمة الرقابة للأسباب التالية:  
1. مشاركة عديد من أصحاب المصلحة مثل هيئات مكافحة الفساد، ورئيس الجهاز الإداري للحكومة في القطاع المعني (الوزارة / الإدارة وما إلى ذلك).  
2. ضرورة توضيح نطاق الرقابة وشموليته، لذا فهناك التباس أو تخوف حول طلب فريق الرقابة أي معلومات سرية متعلقة بحالات خاصة.
- **التحقق مما إذا تمت مشاركة الجهات الخاضعة للرقابة في عملية الرقابة وإذا قام فريق الرقابة بجمع الأدلة المستنبطة من وجهات نظر مختلفة**  
إبلاغ جميع جهات الاتصال الخاصة بالأفراد والإدارة التابعة للجهات الخاضعة للرقابة. عقد اجتماعات مع أصحاب المصلحة، مثل هيئات مكافحة الفساد والقائمين على التحقيق في الشكاوى ورئيس الجهاز الإداري للحكومة وقطاعات أخرى معنية وما إلى ذلك، والخبراء ومحاولة فهم وجهات نظرهم ومعرفة خبرتهم ونقاشاتهم. متابعة الإرشادات والتحقق من صحة البيانات والنقاشات.
- **التحقق من مدى سلامة وفاعلية وسيلة التواصل مع الإدارة**  
يُمثل التواصل المستمر مع الإدارة الداخلية أهمية قصوى للانتهاء من التقارير المعدلة على نحو ملائم. وينبغي أن يحدد قرار خطة العمل وخطة النشاط جدولاً زمنياً للاجتماعات المنتظمة، من أجل مناقشة مختلف القضايا المتعلقة بالأداء وإنجاز عملية الرقابة دون الاقتصار فقط على فحص الميزانية والجدول الزمني.
- **إصدار قوائم مرجعية للمشرف أو الإدارة خلال عملية الرقابة**  
1. هل يتبع الفريق خطة النشاط والمنهجية المعمول بها في الوقت المحدد؟  
2. هل يطبق الفريق الوسائل الصحيحة، وهل توجد مشاكل في جمع المعلومات؟  
3. هل تم مناقشة كافة وجهات النظر والآراء، وهل أجريت التحليلات بصورة كافية؟  
4. هل تتطلب نقاط الخلاف المهمة تدخل الإدارة؟  
5. هل ظهرت مؤشرات للتغيير المطلوب في تصميم الرقابة؟
- **التحقق من وجود عملية التقيق**  
للمحدد من نسبة التباين الموجودة في النتائج المجمعة والمصنفة من قبل الجهات الخاضعة للرقابة، ينبغي للفريق اتباع عملية تقيق مناسبة كما يجب على فريق الرقابة تحليل تعليقات الجهة الخاضعة للرقابة ومناقشتها مع مدير رقابة الأداء، وإجراء تعديلات على مسودة التقارير.  
توفر المناقشة الموضوعية مع الجهة الخاضعة للرقابة قبل نشر التقرير فرصة لمناقشة مختلف القضايا وتوضيحها. وتساهم هذه المناقشات في منع سوء الفهم والخلافات غير الضرورية، فضلاً عن تسهيل عملية الرقابة.

### 3.3ز: مصفوفة النتائج

تُسجَل النتائج والمعلومات التي نتجت عن عملية الرقابة والاستنتاجات والتوصيات في مصفوفة النتائج. تعد مصفوفة النتائج من الوسائل المفيدة في دعم عملية إعداد التقارير وتوجيهها وذلك لأنها تساعد في جمع العناصر الرئيسية لفصول التقرير الرئيسية بطريقة منظمة. وتمكن المصفوفة أعضاء فريق الرقابة وأصحاب المصلحة الآخرين من فهم النتائج وعناصرها. يوضح الجدول 4 عناصر مصفوفة النتائج.

يجب ملء مصفوفة النتائج أثناء العمل الميداني وذلك خلال استخلاصها. ويجب الأخذ بجميع التوضيحات المقدمة من الجهات الخاضعة للرقابة التي قد تكون ضرورية أثناء عمل الفريق في ميدان العمل. وسيساعد هذا على عدم نشوء سوء فهم والحصول على المعلومات كلما أمكن ذلك مع عدم تبديد أي جهود مبدولة. وتتبع مصفوفة النتائج الرقابية مصفوفة تصميم الرقابة فيما يتعلق بأسئلة الرقابة مع تصنيف المعلومات المجمعة للإجابة على الأسئلة.



هدف الرقابة: التعبير بوضوح وبموضوعية عما يدعم عملية الرقابة.							
سؤال الرقابة (نفس ما ورد في مصفوفة تصميم الرقابة): وفيما يتعلق بسؤال الرقابة (أو سؤال فرعي)، يجب تكرار العناصر الواردة في الجدول أدناه.							
المزايا المتوقعة	التوصيات	الممارسات الجيدة	النتائج				
			التأثيرات	الأسباب	الأدلة والتحليل	المعايير	الحالة التي عُثر عليها
أوجه التحسين التي تم توقعها عند تنفيذ التوصيات. قد تكون كمية ونوعية. حدد كمية هذه المزايا كلما أمكن.	الاقتراحات الخاصة بمعالجة المشاكل الرئيسية المحددة. يجب أن ترتبط بالأسباب. يجب أن تكون معدودة.	الإجراءات المحددة التي ينتج عنها أداء جيداً. قد يدعم التوصيات المقدمة.	النتائج المتعلقة بالأسباب والمتوافقة مع النتائج. قد تكون مقياساً لأهمية النتائج.	الأسباب الداعية وراء الوضع الذي عثر عليه. قد يرتبط بإعداد أو وضع هدف الرقابة. قد يتعذر على المدير التحكم به. ضرورة وجود صلة بين التوصيات المقدمة بالأسباب.	نتيجة إجراء تحليل البيانات واستخدامها للوصول إلى الأدلة، يجب الإشارة إلى الأساليب المستخدمة في معالجة المعلومات التي تم جمعها أثناء العمل الميداني والنتائج المحققة.	النمط المستخدم في تحديد ما إذا كان الأداء المتوقع لخدمة هدف الرقابة هو أداءً مُرضياً أم يتجاوز التوقعات أم أنه أداء غير مُرضي.	معظم الحالات محددة في العمل الميداني.

يقدم الجدول التالي مثال لجزء من مصفوفة نتائج الرقابة التي تظهر ثلاث نتائج لكلا السؤالين المتعلقين بالرقابة

هدف الرقابة: تهدف الرقابة إلى التحقق من مدى فاعلية الآليات القومية والقطاعية في مجال مكافحة الفساد لتيسير إمكانية الحصول على التعليم الجيد من أجل تحديد أهداف التنمية المستدامة.							
سؤال الرقابة: هل هناك إطار عمل مؤسسي فعال على المستوى الوطني لمكافحة الفساد؟							
النتائج							
المزايا المتوقعة	التوصيات	الممارسات الجيدة	التأثيرات	الأسباب	الأدلة والتحليل	المعايير	الوضع التي عُثر عليه

<p>تنسيق المعلومات حول القضايا المختلفة يؤدي إلى الانتهاء من إجراءات القضايا المتبعة بصورة أسرع وطريقة فعالة.</p> <p>تؤدي المقاضاة إلى الانتهاء بطريقة فعالة من إجراءات القضايا المتبعة وتعزيز سياسة الردع ومكافحة الفساد.</p>	<p>وضع إجراءات مسهبة وأنظمة خاصة بتبادل المعلومات بين الهيئتين.</p> <p>وضع نظام خاص بالاجتماعات التي يتم عقدها كل ربع / نصف سنة بين الهيئتين لتبادل المعلومات المتعلقة بالدعاوى</p> <p>وضع نظام ومراقبة آليات خاصة بالدعاوى لمتابعتها خلال فترة زمنية محددة من إدارة الحكومة المعنية.</p> <p>حفظ المداخل في السجل الذي يحتوي على تفاصيل رفع الدعاوى إلى الهيئة القضائية.</p> <p>تحديد مؤشرات الأداء للتعامل مع القضايا الواردة وإنهاء إجراءاتها من خلال إقفالها أو</p>	<p>تتمتع الهيئتان بأنظمة جيدة في جمع المعلومات المتعلقة بالدعاوى الجديدة من خلال المشاركة في وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني وأيضاً من خلال اتصال المواطنين بالخط الساخن.</p>	<p>لا يتم متابعة القضايا على نحو ملائم باعتبار أن معظم القضايا لديها حلقة وصل بين الحكومة والقطاع الخاص.</p> <p>لا تؤخذ القضايا إلى نهايتها المنطقية فيما يتعلق بالملاحقة القضائية.</p> <p>على الرغم من أن الهيئتين لديهما نظام جيد في تلقي الدعاوى، إلا أنه لا تتم متابعتها على نحو صحيح مما يؤدي إلى تفويض الجهود المبذولة في مجال مكافحة الفساد.</p>	<p>على الرغم من إنشاء كلا الهيئتين وفقاً للقانون الوطني لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إلا أن قوانينهما وإجراءاتهما التنفيذية غير محددة على نحو واضح.</p>	<p>دراسة الوثائق: تم دراسة التقارير والنتائج التي قدمتها الهيئتين. وليس هناك إجراءات محددة لتبادل المعلومات المتعلقة بالقضايا بين الهيئتين.</p> <p>وهناك سجلات للاحتفاظ بسجلات القضايا التي تم إرسالها إلى الهيئة القضائية. تحتفظ الهيئة أ بالسجل على هيئة قاعدة بيانات على الإنترنت. إلا المداخل الواردة في السجلات غير مكتملة. وتبلغ نسبة القضايا التي تم إرسالها إلى الهيئة القضائية للنظر فيها 21% من الحالات في الهيئة أ و 18% في الهيئة ب.</p> <p>لدى كلتا الهيئتين نظام مطبق خاص بقرارير المسح الإعلامي، والاجتماعات المنعقدة سنوياً مع منظمات المجتمع المدني والخط الساخن لتلقي الشكاوي. وتساهم هذه الآليات في تحديد القضايا لمتابعتها. إلا أن 32% من القضايا الموجودة في الهيئة أ و 37% من قضايا الهيئة ب لم يتم متابعتها مع إدارات الحكومة المعنية.</p>	<p>ووفقاً لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لا يوجد هناك هيئة (هيئات) متخصصة تعمل في مكافحة الفساد قائمة على تنسيق الجهود وتوجيه المعلومات (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).</p> <p>لدى الهيئات مؤشرات أداء محددة بدقة لمراقبة عملية تلقي الدعاوى وإجرائها (التصرف بشأنها) وإتمامها.</p>	<p>هناك هيتان على الصعيد الوطني شاركنا في مكافحة الفساد. واحدة منهما مسؤولة عن مراقبة القطاع الحكومي بينما الأخرى مسؤولة عن مراقبة القطاع الخاص. وليس هناك أي تنسيق أو تبادل معلومات بين هاتين الهيئتين.</p> <p>ولا يتمتع بأي صلاحيات قضائية. ومن الجدير بالذكر، لم تُطبق الأنظمة لضمان رفع جميع القضايا إلى الهيئة القضائية للحكم بها.</p> <p>ومع أن الهيئتين تتمتعن بالآليات متميزة في جمع المعلومات من وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني وما إلى ذلك بغية تحديد الممارسات المعيبة، إلا أن متابعتهم بالاشتراك مع الهيئات الحكومية غير كافية.</p> <p>ولم تحدد كلتا الهيئتين مؤشرات الأداء الخاصة بهما.</p>
--	--	--	---	--	---	---	--

	رفعها إلى الهيئة القضائية للفصل والحكم فيها.						
سؤال الرقابة: هل هناك آليات مناسبة خاصة بطرق الإبلاغ والمراقبة لمكافحة الفساد في اختيار المستفيدين من المنح الدراسية وإنفاق المنح على الطلبة المحتاجين والمستحقين؟							
				<b>النتائج</b>			
المزايا المتوقعة	التوصيات	الممارسات الجيدة	التأثيرات	الأسباب	الأدلة والتحليل	المعايير	الحالة التي عُثر عليها

<p>إعداد تقارير قوية ومراقبة الأنظمة لمراقبة اختيار مستفيدي المنح الدراسية وصرف أموال المنح. وهذا سيمنع من وقوع حالات الفساد التي قد يستفيد منها بعض الطلاب غير المستحقين وهذا سيأتي على حساب بعض الطلاب أو الطالبات الفقراء المعرضين للرفض في للحصول على فرص التعليم العالي رغم وجود سياسات الحكومة المطبقة. وهذا سيمنع أيضًا من وقوع حالات فساد فيما يتعلق بصرف مبالغ المنح الدراسية التي قد تعلق نظرًا لعدم دفع الرشاوي أو حتى استغلال الطالبات جنسيًا.</p>	<p>قد تقوم كلية التربية باتخاذ خطوات فورية لنشر قائمة من مستفيدي المنح الدراسية بطريقة تتسم بالشفافية على الموقع الإلكتروني وفي الصحف البارزة. اتباع مبدأ الشفافية في هذا الصدد هي عملية تحقق فعالة من واقع حالات الفساد.</p> <p>يجب إجراء مراجعات منتظمة من الرقابة الداخلية أو أقسام النظراء الأخرى فيما يتعلق بعملية اختيار مستفيدي المنح الدراسية.</p> <p>قد تجري الرقابة الداخلية مراجعات منتظمة لتحقيق مما إذا تم صرف المنح الدراسية في الوقت المناسب لجميع المستفيدين.</p>	<p>لا يوجد</p>	<p>عدم منع احتمالية وقوع حالات فساد من خلال إعداد تقارير فعالة ومراقبة اختيار مستفيدي المنح الدراسية وصرف المنح المناسبة.</p> <p><b>نصائح للجهاز الأعلى للرقابة:</b> فيما يتعلق بإجراء مزيد من عمليات الرقابة بالرجوع إلى الهيئات المشاركة في كشف حالات الفساد، قد يتابع الجهاز الأعلى للرقابة الاتجاهات المادية المتعلقة بمجال الفساد في اختبار المستفيدين والقضايا الفردية المتعلقة بتأخير / تعليق إنفاق المنح الدراسية.</p>	<p>لا تطبق الإجراءات/القواعد التنفيذية لإعداد أنظمة شفافة وفعالة لمراقبة عملية اختيار مستفيدي المنح الدراسية وعملية صرف المنح المناسبة.</p>	<p>إجراء مقابلات شخصية مع رئيس قسم المنح الدراسية التابعة لكلية التربية. سجل فريق الرقابة جميع المناقشات التي أجريت وأكد الرئيس عليها.</p>	<p>تنشر كلية التربية قائمة من مستفيدي المنح الدراسية على الموقع الإلكتروني الخاص بهم أو في الصحف البارزة بالإضافة إلى معايير الاختيار المتبعة.</p> <p>تتولى إدارة مستقلة للمراقبة (في حالة الجهات الكبيرة) أو قسم منفصل داخل كلية التربية (الرقابة الداخلية أو إدارة النظراء) مراجعة اختيار المستفيدين بأكملها. (المبادرة العالمية لمكافحة الفساد التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)</p> <p>تراقب الرقابة الداخلية أو إدارة النظراء عملية صرف المنح المناسبة للمستفيدين منها</p>	<p>لا تنشر كلية التربية قائمة من مستفيدي المنح الدراسية بطريقة تتسم بالشفافية.</p> <p>لا تراجع أي جهة أخرى عملية اختيار المستفيدين سواء كان داخل كلية التربية أو خارجها.</p> <p>لا تراقب عملية صرف المنح المناسبة للمستفيدين منها.</p>
--	---	----------------	--	---	--	---	--

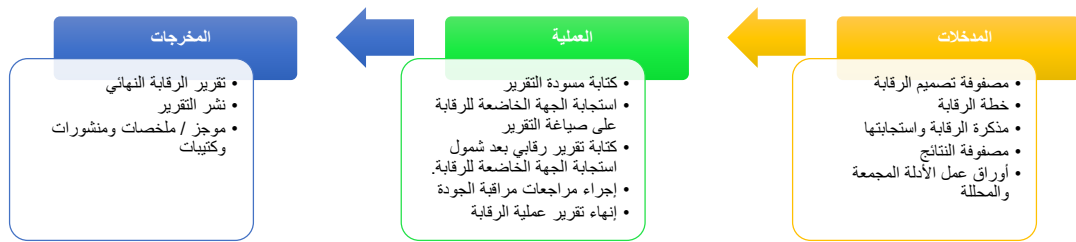
### 3.4: مقدمة

يمثل التقرير الرقابي الناتج النهائي لعملية الرقابة برمتها. وتقدم عمليات الرقابة المصممة جيدًا (في مرحلة التخطيط) والمنفذة بشكل صحيح (في مرحلة التنفيذ) أساسًا يستند عليه التقرير الجيد. وقد ناقشنا في الفصل السابق موضوع إجراء عملية رقابة الأداء. وفي نهاية مرحلة التنفيذ، تبدأ مرحلة إعداد التقارير مع صياغة تقرير يحتوي على نتائج الرقابة الأولية. وبناءً على التعليقات الصادرة من جهة الرقابة على نتائج الرقابة الأولية، تتطور صياغة تقرير الرقابة بشكل أكبر. ويجب أن تتضمن أوراق العمل أيضًا المستندات الداعمة لعدد من المهام التي تم إنجازها أثناء إعداد عمليات الرقابة. وينبغي النظر إلى عملية كتابة التقارير كعملية مستمرة من صياغة أفكار الموضوع واختبارها ومراجعتها. وقد تكون بداية هذه العملية مع بدء عملية الرقابة.

يتمثل الهدف من إعداد تقرير رقابي في إبلاغ نتائج الرقابة إلى السلطة التشريعية، وجهة محل الرقابة، والجمهور. وتكمن أهمية إعداد تقرير جيد في التواصل الفعال، ويقوم التقرير بعرض النتائج والاستنتاجات التي تتعلق بأسئلة الرقابة بشكل واضح وموضوعي، مما يتيح للقارئ فهم ما تم إنجازه والسبب وراء إنجازه وطريقة إنجازه، وتقديم التوصيات العملية. لذلك، يجب نشر محتويات التقرير على نطاق واسع للعديد من أصحاب المصلحة من أجل تحقيق الأثر المطلوبة،

### 3.4ب: إعداد التقارير

يبين الشكل 12 التمثيل التخطيطي لمرحلة إعداد التقارير:



الشكل 12 عملية إعداد التقارير

#### المدخلات

- أثناء كتابة تقرير الرقابة، يجب على المراقب القيام بمراجعة خطة الرقابة ومصفوفة التصميم مرة أخرى لضمان تناول الموضوعات الرئيسية المحددة في مرحلة التخطيط أثناء العمل الميداني.
- تمثل مذكرات الرقابة وإجاباتها وأوراق العمل المتعلقة بالأدلة المجمع مصدر معلومات يقوم عليه تقرير الرقابة.
- يضمن تحليل أوراق العمل أثناء كتابة التقرير أن نتائج واستنتاجات الرقابة التي تدعمها الأدلة كافية ومناسبة.
- تمثل مصفوفة النتائج حجر أساس لتقرير الرقابة.

#### سير العملية

- يمكن التواصل مع الجهة الخاضعة للرقابة للحصول على تعقيبات حول نتائج الرقابة الأولية من خلال عقد اجتماعات ختامية لمناقشة نتائج الرقابة واستنتاجاتها ومشاركة مسودة التقرير مع الجهة الخاضعة للرقابة للحصول على ردها. وفي هذه الحالة، من الضروري مشاركة نتائج الرقابة مع مختلف الجهات التي تم مراعاتها أثناء إجراء الرقابة. ومن بين هذه الجهات؛ رئيس الجهاز الإداري للحكومة (الجهة المسؤولة)، وهيئات مكافحة الفساد، والوحدات الإدارية في الوزارات الحكومية المعنية (مثل؛ الوحدة الإدارية لوزارة التعليم)، والتشكيل الوظيفي للوزارة الحكومية

يجب منح الجهات الخاضعة للرقابة فرصة للتعقيب على نتائج الرقابة واستنتاجاتها وتوصياتها قبل إصدار الجهاز الأعلى للرقابة تقريره. ويجب تحليل أي خلافات وتصحيح أي أخطاء فعلية.

(المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 29/300؛ المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 129/3000)

(مثل؛ المدرسة أو الكلية التي تم اختيارها لإجراء عملية الرقابة المفصلة). ومن المهم عقد اجتماعات منفصلة، حيث ستوجه التوصيات لعدد من الجهات المختلفة على وجه الخصوص. ومن المهم أيضاً تسجيل المحاضر الخاصة بوقائع تلك الاجتماعات.

- تُفحص استجابة الجهة الخاضعة للرقابة وتُدمج، كما يتم إضافة التغييرات اللازمة إلى مسودة التقرير، على أن تكون مستوفية لمتطلبات الأدلة.
- يُرسل التقرير الكتابي إلى فرق داخلية تابعة للأجهزة العليا للرقابة، وبعيدة عن مهمة الرقابة، أو يُرسل خارجياً لاستكمال عمليات مراجعة الجودة قبل إصداره. وتمثل تلك المراجعات ضماناً مستقلاً على توازن التقرير.
- تجرى التغييرات الضرورية، إذا لزم الأمر، لوضع اللمسات الأخيرة على تقرير الرقابة.

#### النواتج

- تتمثل النتيجة الرئيسية لهذه المرحلة في تقرير الرقابة النهائي.
- يُنشر التقرير على نطاق واسع لعدد من أصحاب المصلحة، وفقاً لتعليمات الجهاز الأعلى للرقابة. وقد تبذل جهود محددة لضمان وصول التقرير إلى جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة بما في ذلك البرلمان، وهيئات مكافحة الفساد، وأجهزة الحكومة المختلفة التي شاركت في عملية الرقابة، بما في ذلك رئيس الجهاز الإداري للحكومة، والذي سيكون بطبيعة الحال "الجهة المسؤولة" عن الرقابة، ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والمواطنين.
- يقترح الجمهور العريض لرقابة الأداء أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة بدمج المجموعات المختلفة مع المنتجات المتعددة. وقد يكون هناك عدد من المنتجات المختلفة، بالإضافة إلى التقرير، بما في ذلك الملخصات والمنشورات والكتيبات، والنشرات الصحفية والعروض.

يُرجى الاطلاع على خصائص تقرير رقابة الأداء في الملحق 2

#### 3.4 ج: شكل تقرير رقابة الأداء ومحتوياته

قد يختلف محتوى تقرير رقابة الأداء وشكله وفقاً لعملية الرقابة الفعلية التي أجراها الجهاز الأعلى للرقابة. ومع ذلك، قد يضم المحتوى المقترح لتقرير رقابة الأداء (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 117/3000):

- أ- العنوان والموضوع
- ب- جدول المحتويات
- ج- الملخص التنفيذي
- د- المقدمة
- هـ- هدف (أهداف) الرقابة و/أو أسئلتها
- و- نطاق الرقابة وأسلوبها والفترة الزمنية التي شملتها الرقابة
- ز- منهجية الرقابة، ومصدر البيانات وجمعها، وعملية التحليل المطبقة
- ح- معايير الرقابة ومصادرها
- ط- نتائج / ملاحظات الرقابة
- ي- الاستنتاجات
- ك- التوصيات

وفيما يلي شرح موجز لمحتويات التقرير:

## عنوان تقرير الرقابة

مع ذكر اسم الجهة المسؤولة: دائرة السكرتير العام: مكافحة الفساد من خلال إطار مؤسسي فعال (تقرير 2017 للمراقب العام حول X)	أمثلة على ذلك
مع ذكر اسم الجهة المسؤولة: دائرة السكرتير العام: مكافحة الفساد من خلال إطار مؤسسي فعال (يوليو 2018، مكتب المراقب العام لـ X)	

- أ. **العنوان والموضوع:** يجب أن يحتوي تقرير رقابة الأداء على عنوان مناسب. وقد يشير العنوان إلى الجهات الخاضعة للرقابة، والمسؤولة عن الأنشطة التي تمت مراقبتها.
- ب. **جدول المحتويات:** يوضح هذا الجدول هيكل التقرير مع وجود تفاصيل حول الأقسام الواردة فيه.
- ت. **الملخص التنفيذي:** يجب أن يكون الملخص التنفيذي دقيق وشامل حيث يعكس محتوى التقرير، ويوضح للقارئ أهمية أسئلة الرقابة وإجاباتها. كما يلخص التجارب السابقة، والمعلومات والنتائج الرئيسية والاستنتاجات والتوصيات. وذلك لأنه عبارة عن ملخص صغير مُخصص للأشخاص الذين لا يملكون وقتًا كافيًا لقراءة التقرير بأكمله.

## كيفية الكتابة

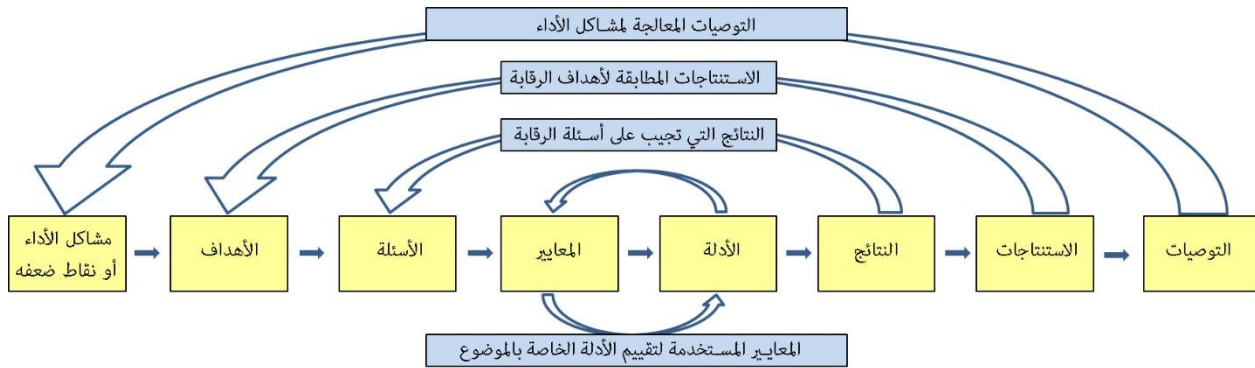
<ul style="list-style-type: none"> <li>• كَوْن ملخص تنفيذي من الفقرات الموجزة الواردة بالتقرير الرئيسي - حيث يؤكد هذا على توافق الملخص مع التقرير.</li> <li>• من المفيد في بعض الأحيان التفكير في الملخص التنفيذي باعتباره مكتوب خصيصًا من أجل لجنة الحسابات العامة أو اللجنة التشريعية للرقابة. ويكتب التقرير بحيث يوجّه للجهات الخاضعة للرقابة، كما تكتب الملاحق بحيث توجّه للأكاديميين أو الموظفين المتخصصين المهتمين بالمجال والمنهجية المفصلة.</li> </ul>	الملخص التنفيذي
--	-----------------

- أ- **المقدمة:** تحدد مقدمة التقرير سياق الرقابة، مما يساعد القارئ على فهم كل من الرقابة والملاحظات. كما تضم وصفًا لمجال الرقابة أو موضوعه. ولا ينبغي أن تكون مقدمة طويلة وكثيرة التفاصيل. وينبغي أن تتضمن بيانًا، ولكن لا يجب أن تحتوي على ملاحظات حول الرقابة. وإذا اعتبرت التفاصيل الكثيرة مفيدة للقارئ، فينبغي ذكرها في ملحق، ويمكن الإشارة إلى كيفية حصول القارئ على مزيد من المعلومات (مثل المراجع).
- ب- **هدف (أهداف) الرقابة وأسئلتها:** ينبغي إدراج وصف لهدف (أهداف) الرقابة وأسئلتها، في التقرير بطريقة منطقية ومتراصة. ويحتاج مستخدمو التقارير هذه المعلومات لفهم غرض الرقابة، وطبيعة أعمال الرقابة التي تم إجراؤها ومداهها وأي قيود هامة ضمن أهداف الرقابة ونطاقها ومنهجها.
- ج- **نطاق الرقابة وأسلوبها والفترة الزمنية التي شملتها الرقابة:** يُعد نطاق الرقابة وأسلوبها أمرًا أساسيًا يستعين به القارئ لفهم ما يمكن توقعه من التقرير، وبالتالي تحديد الاستفادة التي يمكن تحقيقها من النتائج والاستنتاجات ومدى الثقة التي يمكن وضعها فيها. ولدى أنواع مختلفة من القراء احتياجات وتوقعات مختلفة من الرقابة. ويشير الأسلوب لهذه المشكلة، حيث يكون أسلوب موجه نحو النظام أو النتائج أو يجمع بين الاثنين. وترتبط الفترة الزمنية بالنطاق الذي يحدد الفترة التي شملتها الرقابة.
- د- **منهجية الرقابة الخاصة بجمع البيانات، وعملية تحليل البيانات المطبقة:** يجب أن يشمل التقرير وصفًا لمنهجية الرقابة المستخدمة في تناول هدف (أهداف) الرقابة. ويمكن وصف المنهجية بإيجاز، ومع ذلك، يرحب القراء المنتمون لمنظمات الرقابة أو المجتمع الأكاديمي عادة بمزيد من التفصيل لا سيما فيما يتعلق بالنطاق والمنهجية المستخدمة. لذلك، ينبغي ذكر منهجية الرقابة وأسلوبها، ومصادر البيانات، وأي قيود مفروضة على البيانات المستخدمة، فضلاً عن جمع البيانات واستخدام أساليب التحليل على نحو موجز، ومن ثم إدراج المعلومات التفصيلية في الملاحق، إذا لزم الأمر.
- ه- **معايير الرقابة ومصادرها:** من الضروري وجود معايير مناسبة للرقابة لضمان جودة رقابة الأداء. وقد يكون توضيح معايير الرقابة وتطويرها جزء من القيمة المضافة من خلال مراقبة الأداء (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 46/3000). لذا، فمن الضروري ذكر معايير الرقابة، وكيفية تطويرها، ومصادرها في تقرير الرقابة. علمًا بأن معايير الرقابة غير متاحة للقراء دائمًا في لرقابة الأداء. في مثل هذه الحالات، يتعين على فريق الرقابة تطوير المعايير، والاتفاق مع الجهة الخاضعة للرقابة. وإذا لم توافق الجهة الخاضعة للرقابة على المعايير، يتحمل المراقب المسؤولية النهائية لتحديد المعايير. وعادة ما تستند معايير الرقابة إلى معرفة أفضل الممارسات الخاصة بكيفية تنفيذ الأنشطة على نحو أكثر توفيرًا وكفاءة (أو أي ظروف هي الأكثر ملاءمة للأداء الجيد والفعالية).



و- **نتائج / ملاحظات الرقابة:** تمثل نتائج الرقابة الفرق بين "ما يجب أن يكون" و"ما هو كائن"، كما أنها توضح سبب هذا الفرق وتأثيره. كما يجب أن تتعلق بالمعايير والمعلومات التي تم جمعها خلال العمل الميداني على نحو واضح. وينبغي للمراقب التأكد أن نتائج الرقابة تُلخص بوضوح هدف (اهداف) الرقابة، و/أو تجيب أسئلتها، أو تشرح السبب وراء عدم إمكانية حدوث ذلك (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 124/3000). ويمكن تنظيم النتائج وفقاً لأسئلة الرقابة، وقد يمثل كل سؤال فصلاً من فصول تقرير الرقابة، مع نتائجه الخاصة أسفله.

ويبين الشكل 13 التمثيل التخطيطي للعلاقة بين السمات المختلفة لرقابة الأداء وكيفية الربط بين النتائج والاستنتاجات بأهداف الرقابة وأسئلتها.



الشكل 13 النتائج والاستنتاجات مقابل سمات رقابة الأداء

عند تقديم نتائج / ملاحظات الرقابة، يجب أن تكون العناصر التالية واضحة للقارئ:

المعايير	هو الأساس الذي تم تقييم الوضع الفعلي وفقاً له - الأداء أو متطلبات الممارسة العادية أو المعايير التي وضعتها الإدارة أو وضعها المراقب.
الأدلة والتحليل	ما تم فحصه والسبب - مدى التقييم ونطاقه.
الوضع الذي عُثر عليه وأسبابه	حال الوضع الذي عُثر عليه - بما في ذلك أسبابه - مع توضيح مصدر الأدلة ومداه.
التأثيرات	ما تعنيه النتائج - بما في ذلك التأثير على الجهة - والسبب في أهميته.

ز- **الاستنتاجات:** تمثل استنتاجات التقارير استدلالاً منطقية حول الموضوع، وتستند إلى نتائج المراقبين وليس ملخص للنتائج فحسب. وتعتمد قوة استنتاجات المراقبين على مدى كفاءة الأدلة وملائمتها الداعمة للنتائج وصحة المنطق المستخدم في صياغة هذه الاستنتاجات. وتكون الاستنتاجات أكثر إلزاماً إذا ما انتهت بتوصيات المراقب وأقنعت المستخدم المُطلع على التقرير بضرورة اتخاذ الإجراءات.

ح- **التوصيات:** يقدم المراقب التوصيات البناءة التي من شأنها الإسهام في معالجة مواطن الضعف أو المشاكل التي تم تحديدها من قبل المراقب، متى كانت ذات صلة ومسموح بها وفقاً لتعليمات الجهاز الأعلى للرقابة (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 126/3000). وينبغي أن يوصي التقرير بالإجراءات اللازمة لتصحيح أوجه القصور والنتائج الأخرى التي تم تحديدها أثناء عملية الرقابة. وينبغي أن تساعد على تحسين البرامج والعمليات عندما تثبت إمكانية تحسين البرامج والعمليات والأداء من خلال نتائج التقرير واستنتاجاته.

وعند اتباع النهج المستند على النتائج، تهدف التوصيات غالباً إلى تقليل الفجوة بين النتائج والمعايير، أما عند اتباع النهج المستند إلى المشكلات، تُشكل أسباب النتائج أساس التوصيات. ويجب أن تكون التوصيات منطقية وقائمة على المعرفة ومستندة إلى نتائج الرقابة المختصة وذات الصلة. سمات التوصيات البناءة (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 127/3200).

- موجهة نحو مواجهة أسباب مواطن الضعف أو حل المشكلات المحددة؛
- عملية وتضيف قيم؛
- مؤسسة بشكل جيد وتتبع من النتائج والاستنتاجات على نحو منطقي؛

- مصاغة لتجنب الحقائق البديهية أو عكس استنتاجات الرقابة ببساطة؛
- ليست عامة جداً ولا مفصلة جداً. عادة ما تتعرض التوصيات العامة إلى خطر عدم إضافة أي قيمة، في حين أن التوصيات المفصلة جداً قد تقيد حرية الجهة الخاضعة للرقابة؛
- إمكانية تطبيقها دون موارد إضافية؛
- موجهة إلى المسؤولين عن اتخاذ الإجراءات، وستحدد الإجراءات الموصى بها على نحو واضح.

الممارسة الجيدة	
كتابة التوصيات	<ul style="list-style-type: none"> <li>• التفكير في التوصيات المحتملة في وقت مبكر خلال عملية الرقابة.</li> <li>• كتابة التوصيات بطريقة تسمح للمراقب بتقييم ما إذا كانت نفذت أم لا.</li> <li>• إجراء نقاشات مع الجهة الخاضعة للرقابة، حيثما كان ذلك ممكناً، لتحديد التغييرات اللازمة في التوصيات والسبل العملية لتنفيذها (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 128/3200). وسيؤدي ذلك إلى تنفيذ التوصيات على نحو واقعي.</li> </ul>

**الملحقات:** يمكن استخدام الملحقات لتقديم النتائج والأوصاف على نحو تفصيلي، كما يمكن استخدامها أيضاً لوضع وصف شامل للجهات الخاضعة للرقابة، والجدول الإحصائية، وتوضيحات مفصلة للأساليب المستخدمة، وما إلى ذلك. وتُعد الطريقة الوحيدة لتجنب طول التقرير وتسهيل قراءته. ويُصحح بوضع قائمة من المصطلحات وقائمة أخرى من الاختصارات في بداية التقرير أو في الملحق. وتُعد الملحقات مهمة بشكلٍ عام لأفراد المستوى التنفيذي الذين يعملون على تطبيق التوصيات أو وضع بدائل أخرى. فهذه المعلومات ليست ضرورية لفهم التقرير ولكنها تضيف دعماً إضافياً إلى النتائج.

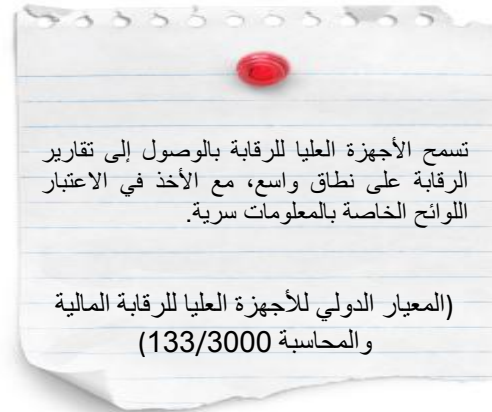
### 3.4 د: نشر تقارير رقابة الأداء وتوزيعها

تمتلك الأجهزة العليا للرقابة الحرية في تحديد، وفقاً لاختصاصها، ماهية مهام الرقابة وكيفية إجرائها ووقت تنفيذها، فضلاً عن عدم منعها لنشر نتائجها (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 12/300)

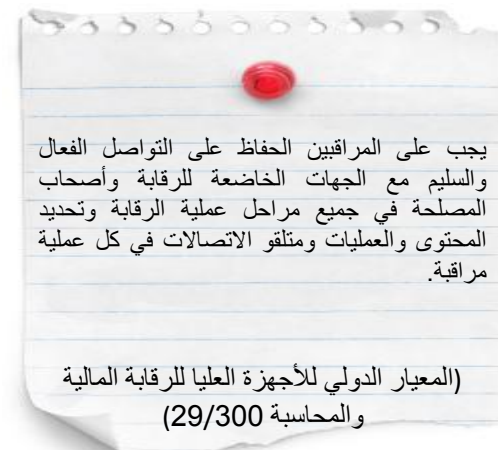
خصصت بعض الأجهزة العليا للرقابة إدارة للمطبوعات، بحيث تتناول كل ما يتعلق بنشر التقرير. وقد يكون لبعض الأجهزة الأخرى عملية أقل تنظيماً لأنها قد تصدر عدد قليل من التقارير. ومن المهم أن تكون الأجهزة العليا للرقابة على دراية بأنهم مسؤولون عن نشر التقرير حالما ينتهي الفريق من إعداده.

يعزز توزيع تقارير الرقابة على نطاق واسع من وضوح الوظيفة الرقابية للأجهزة العليا للرقابة ومصادقيتها (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 134/3000). لذلك، يجب أن تتخذ الأجهزة العليا للرقابة قرار بشأن طريقة توزيع التقارير وفقاً لتعليقاتهم الخاصة. وعادة ما يتم نشر كل عملية مراقبة أداء في تقرير منفصل، إما في شكل مطبوع أو عبر الإنترنت، أو كليهما. يجب توزيع التقارير على

السلطات التشريعية والأطراف المسؤولة. ما لم يحظر القانون أو اللوائح ذلك، يجب أن تجعل الأجهزة العليا للرقابة تقاريرها في متناول الجمهور وأصحاب المصالح المعنيين مباشرة أو من خلال وسائل الإعلام. وعند إتاحة تقارير الأجهزة العليا للرقابة للمناقشة العامة والنقد، يسمح ذلك للأجهزة بالعمل على مهام الرقابة وتحسينها (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 137/3200).



### 3.4 هـ: إستراتيجية التواصل



يُعد التواصل الجيد مع الجهات الخاضعة للرقابة وأصحاب المصالح الآخرين ذوي الصلة أمراً مهماً خلال عملية الرقابة برمتها. وهناك عديد من الأسباب التي تجعل التواصل مع الجهات الخاضعة للرقابة وأصحاب المصلحة ذا أهمية خاصة في رقابة الأداء. على سبيل المثال، حيث لا تجري عمليات مراقبة الأداء عادة على نحو منظم على نفس الجهات الخاضعة للرقابة، وقد لا تكون قنوات الاتصال موجودة بالفعل. وفي كثير من الأحيان لا توجد معايير محددة سلفاً، وبالتالي يُعد التبادل المكثف لوجهات النظر مع الجهة الخاضعة للرقابة أمر ضروري. إلى جانب ذلك، تتطلب الحاجة لإعداد تقارير متوازنة جهداً فعالاً للحصول على نظرة ثاقبة من بين وجهات النظر

المعروضة من مختلف أصحاب المصلحة (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 29/300).

تتمثل بعض الممارسات الجيدة للجهاز الأعلى للرقابة في وضع سياسة أو إستراتيجية للتواصل لتقديم التوجيهات حول كيفية الربط بين الجهة الخاضعة للرقابة وأصحاب المصالح المعنيين أثناء إعداد التقارير. وقد تعالج هذه السياسة عملية الاتصال مع الجهات المعنية الرئيسية وتغطي القضايا الرئيسية التالية:

#### الجهة الخاضعة للرقابة

تبدأ عملية الاتصال بين المراقب والجهة الخاضعة للرقابة في مرحلة التخطيط للرقابة وتستمر طوال عملية الرقابة. ومن المهم ملاحظة أن في حالات الرقابة هذه هناك العديد من جهات الرقابة المعنية. في البداية، هناك رئيس الجهاز الإداري للحكومة، والذي يُعد مكتبه هو "الجهة المسؤولة". يليه الاعتماد على الترتيبات في البلدان المختلفة، وهيئة مكافحة الفساد أو جهة أخرى تم تفويضها للرقابة على المستوى الحكومي بالكامل، ثم على المستوى القطاعي ذي الصلة مثل الوزارة / الإدارة والشكل الميداني. ويجب على المراقبين إخطار الجهات الخاضعة للرقابة بالجوانب الرئيسية لعملية الرقابة، بما في ذلك الهدف من الرقابة وأسلتها، والموضوع، ومعايير الرقابة والفترة الزمنية التي تشملها الرقابة (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 57/3000) وينبغي إعطاء الجهات الخاضعة للرقابة فرصة للتعليق على نتائج الرقابة والاستنتاجات والتوصيات قبل أن تصدر الأجهزة العليا للرقابة تقريرها (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 29/300). وقد يلتقي فريق الرقابة مع مسؤولي الجهة لمناقشة تعليقاتها، وفهم التعليقات على نحو كامل و/أو الحصول على أية معلومات إضافية مهمة تتصل بها. وعند وجود خلافات، ينبغي بذل جهود لعرض الآراء المختلفة بهدف جعل الصورة النهائية أقرب إلى الحقيقة والإنصاف بأقصى صورة ممكنة.

#### البرلمان/الهيئة التشريعية

يتسم الاتصال مع البرلمان/الهيئة التشريعية بنفس القدر من الأهمية، لأن البرلمان هو المسؤول عن استخدام تقارير الأجهزة العليا للرقابة لتحسين الإدارة الحكومية ومساءلتها. وإذا تم تجاهل التقارير أو أسيء فهم الرسائل، فقد يُهدر هذا مورد الرقابة ويضع مصداقية الجهاز الأعلى للرقابة في موضع تساؤل. وتساعد الأجهزة العليا للرقابة بشكل عام لجان الحسابات العامة من خلال استخلاص المعلومات من الأعضاء وتوفير المعلومات ذات الصلة بشأن النتائج الواردة بالتقرير. وبالإضافة إلى عملية الاتصال السابقة، يجب على ممثلي الأجهزة العليا للرقابة حضور جلسات لجان الحسابات العامة المخصصة لمناقشة تقارير الرقابة. ويجب على الهيئة التشريعية تقدير حقيقة اختصاص رقابة الأداء بتحديد فرص تحسين الاقتصاد والكفاءة والفاعلية، كما يجب على الجهاز الأعلى للرقابة توضيح أن ذكر أسماء الأفراد وإلقاء اللوم عليهم ليس هو الغرض من رقابة الأداء.

#### وسائل الإعلام

يصبح تقرير الرقابة وثيقة عامة بمجرد طرحه في البرلمان، ويُنشر كل من التقرير والتصريحات الصحفية في وسائل الإعلام. كما ينبغي للجهاز الأعلى للرقابة التأكيد من المعلومات المقدمة إلى وسائل الإعلام وتقديمها في الوقت المناسب وبالذقة والوضوح اللازم. وعند تقديم المعلومات، يجب أن يكون الجهاز الأعلى للرقابة متجاوب ومتعاون ومزود بالحقائق والمعلومات دون الإخلال باستقلاليتها أو الحياد السياسي أو الإساءة لسيادة البرلمان. ويُعد ما يلي مهمًا لضمان التواصل السليم مع وسائل الإعلام ذات الصلة بتقرير الرقابة:

- الرد على استفسارات وسائل الإعلام؛
- تطوير البيانات الصحفية بالاشتراك مع فريق الرقابة؛
- تنظيم أحداث وسائل الإعلام وإدارتها مثل المؤتمرات الصحفية والمقابلات؛
- مساعدة الموظفين في وضع الأسئلة والإجابات عنها ووضع حدود للأسئلة الإعلامية؛
- تدريب الموظفين إعلاميًا؛
- رصد الأخبار والمناقشات العامة عن الجهاز الأعلى للرقابة؛
- إبلاغ الإدارة العليا عن القضايا المستجدة بوسائل الإعلام؛
- إجراء تحليلات لوسائل الإعلام للمساعدة في تحسين عملية تطوير الرسائل الإعلامية.

#### المواطنون وغيرهم من أصحاب المصلحة

المواطنون، في الوقت ذاته، هم مصدر للأفكار اللازمة لرقابة الأداء ومصدر الطلب على رقابة الأداء ومستخدمو تقارير رقابة الأداء. وقد يتم التواصل معهم مباشرة من خلال المؤسسات غير الحكومية التي تمثلهم. وبناءً على ظروف الدولة التي يوجد بها الجهاز الأعلى للرقابة، قد يشمل هذا الاتصال مزيج من اللقاءات التلفزيونية والمقالات والإعلانات والنشرات التوجيهية واستخدام الموقع الإلكتروني للجهاز الأعلى للرقابة. وأصحاب المصلحة المهمين هم ممثلو المجتمع الأكاديمي، وذلك لأن لديهم خبرة معرفية في مجالات الرقابة، وقد يقدموا وجهة نظر أكثر موضوعية وأقل تأثرًا بالمصالح الشخصية. وقد تكون المؤسسات غير الحكومية مصدرًا مفيدًا للأفكار. وذلك لأنهم قد يقومون بإجراء أبحاث أخرى من خلال الاستطلاعات ودراسات الحالة، وبهذه الطريقة يصبح لديهم جهات اتصال عديدة ذات صلة، ويمكن تشجيع المجتمع المدني للضغط على الهيئة التشريعية للقيام بمهامها، خاصة إن كان الجهاز الأعلى للرقابة يقدم مادة مناسبة ورفيعة المستوى وذات أهمية لهم والمجتمع.

## استخدام الحكومة للنتائج

قد تستخدم الحكومة هذه النتائج للإبلاغ عن التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويمكن الإبلاغ عن مواطن القوة والضعف في الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد وفقاً للهدف 16.5 "خفض مستوى الفساد والرشوة على نحو فعال في جميع أشكالها". ويمكن استخدام النتائج المتعلقة بقطاع معين فيما يخص أهداف القطاع ذي الصلة. في المثال المأخوذ به في هذا التوجيه، من الممكن تناول هدفين فيما يخص الهدف 4. "ضمان جودة التعليم الشامل والعدل وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع". وهذه الأهداف هي:

4.ب بحلول عام 2020، سيتم التوسع بشكل كبير على مستوى العالم في عدد المنح الدراسية المتاحة للبلدان النامية، ولا سيما البلدان الأقل نمواً والدول الجزرية الصغيرة والدول الأفريقية النامية من أجل الالتحاق بالتعليم العالي، بما في ذلك التدريب المهني وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والبرامج التقنية والهندسية والعلمية في البلدان المتقدمة والبلدان النامية الأخرى.

4.ج بحلول عام 2030، ستكون هناك زيادة كبيرة في المعارض من المعلمين المؤهلين، بما في ذلك من خلال التعاون الدولي لتدريب المعلمين في البلدان النامية، ولا سيما البلدان الأقل نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية.

قد يوصي الجهاز الأعلى للرقابة الحكومة بشأن استخدام النتائج في إعداد التقارير حول أهداف التنمية المستدامة بقدر ما قد يكون الأمر على صلة بنتائج الرقابة على المستوى الحكومي بالكامل وأيضاً فيما يتعلق بالقطاع المحدد من جانبهم في الرقابة.

## 3.4 ز: مراقبة الجودة أثناء إعداد التقارير

فيما يلي العناصر الأساسية لمراقبة الجودة خلال مرحلة إعداد التقارير:

### تقديم مسودة التقرير إلى الإدارة العليا

بعد إعداد مسودة التقرير -داخلياً وخارجياً- يقدم فريق الرقابة المسودة إلى الإدارة العليا في مكتب الرقابة للفحص واتخاذ القرار النهائي.

### قائمة تدقيق الإدارة قبل نشر التقرير

1. هل التقرير قابل للاستيعاب، وهل تتسم أهدافه الأساسية بالموضوعية وقوة الحجة؟
2. هل النتائج موثوقة وموضوعية ضمن سياقها ومدعومة بأدلة قاطعة ونزيهة؟
3. هل يعكس الملخص التنفيذي الاتجاه العام والنتائج؟
4. هل تتدفق الاستنتاجات من التحليلات والنتائج على نحو منطقي؟ وهل يتم ربطها بهدف الرقابة؟
5. هل خضعت نقاط الخلاف مع الجهات الخاضعة للرقابة أو الخبراء أو المتناقضات المتعلقة بالحقائق للتحليل؟
6. هل تعتمد التوصيات على أدلة وتتسم بالوضوح وإضافة القيمة؟

### التحقق مما إذا كان التقرير شامل ومتاح للقراءة

تقرير الرقابة هو المنتج الذي تعتمد عليه الجهات الخارجية في الحكم على مهمة الرقابة. ويجب أن يستند التقرير إلى أسس سليمة، وأن يكون مكتمل ويتسم بالدقة والموضوعية والوضوح والإيجاز قدر الإمكان. ومن الضروري أن يكون التقرير متاحاً للقراءة، بمعنى إتاحتها للقارئ المهتم غير المطلع.

كما نوقش في الجزء 3.1، فإن الهدف الرئيسي من وظيفة ضمان الجودة هو تقييم مدى نجاح وظيفة مراقبة الجودة في العمل على ضمان عملية رقابة الجودة. ولمراجعة ضمان الجودة، يمكن للجهاز الأعلى للرقابة وضع معايير خاصة به، وفقا لظروفه الخاصة. وفيما يلي أمثلة للأسئلة القائمة على معايير:

- إلى أي مدى يصف التقرير بوضوح السياق الذي تم من خلاله تنفيذ المجال الخاضع للاختبار؟
- إلى أي مدى يُعد التقرير منظم ومكتوب على نحو جيد، وهل يتضمن ملخص تنفيذي فعال؟
- إلى أي مدى تم تحديد الأساس المنطقي للنطاق على نحو واضح؟
- هل تم تحديد منهجية الرقابة على نحو واضح؟
- إلى أي مدى كانت استنتاجات التقرير وتوصياته متوازنة ومنطقية ومتسقة وتؤديها الأدلة المذكورة؟
- إلى أي مدى نجحت الرقابة في تقديم استنتاجات متوافقة مع أهدافها وتوفير معلومات مفيدة للمساعدة في تحسين الخدمات العامة؟
- إلى أي مدى تم توثيق كفاءات الفرق، وإجراءات التدقيق المنفذة، والأدلة الداعمة للنتائج، والمشاورات المنتهية والتخلص من التعليقات الواردة، والإشراف على نحو كاف؟

قد يكون الأشخاص الذين يؤدون عملية ضمان الجودة المستقلة أعضاء بوحدة ضمان الجودة أو من كبار أعضاء وحدة رقابة الأداء (الذين ليس لديهم أي دور في إجراء عملية الرقابة) أو أعضاء خارجيين مثل الأكاديميين وغيرهم من المختصين، إلخ.

قد تتحقق مراجعة ضمان الجودة من مدى الالتزام بالسياسات والإجراءات بجانب تحديد المجالات التي تتوفر من خلالها فرصة إجراء تحسينات على هذه السياسات والإجراءات أو ربما تُقيم هذه العملية جودة العمل المُنجز وذلك لتحقيق أهداف محددة أو وجهات نظر أصحاب المصلحة. وستتناول مراجعة ضمان الجودة بشكل عام أوجه الالتزام بكل من العمليات المحددة وجودة العمل المُنجز. ويُلخص تقرير برنامج مراجعة ضمان الجودة نتائج كافة المراجعات بما في ذلك المهام المحددة والنتائج والتوصيات.

#### الأدوات المستخدمة في مراجعة ضمان الجودة

عند إجراء مراجعة لضمان الجودة، من الضروري أن يكون فريق المراجعة على علم بالطرق المختلفة لجمع المعلومات كما هو موضح في الجدول 5:

الجدول 5 أساليب جمع الأدلة لمراجعة ضمان الجودة

التفسير:	أساليب جمع الأدلة
تُجمع المعلومات من مراجعة الأنواع المختلفة من الوثائق ذات الصلة. ومن الممكن أن تشمل الوثائق التي قد تُطلب لمراجعة الوثائق ما يلي: الدساتير وقوانين الرقابة والتشريعات الأخرى والسياسات والإجراءات والمعايير والأدلة والمبادئ التوجيهية، والتقارير السنوية، والخطط الإستراتيجية وخطط الشركات وخطط العمل.	مراجعة الوثائق:
وضعت الأسئلة بدقة، ويمكن صياغتها مقدماً. وسوف يطرح الفريق مراجعة ضمان الجودة الأسئلة على الموظفين المعنيين بالأجهزة العليا للرقابة لمعرفة أفكارهم ووجهات نظرهم المتعمقة على الموضوع موضع الاهتمام. وينبغي البدء في إجراء المقابلات الشخصية باستخدام أدوات جمع البيانات والمعلومات.	المقابلة:
وتعد الملاحظة المادية عملية أساسية، حيث يتم فيها تسجيل الملاحظات في قائمة المراجعة. وقد تكون الملاحظات على البيئة المحيطة المادية أو العمليات أو الأنشطة القائمة أو النقاشات. وتستخدم للتحقق من وجود الكفاية والملاءمة القيمة، وجودة البنية التحتية للأجهزة العليا للرقابة، والتكنولوجيا، وخدمات الدعم. وقد يقدم رؤية في سلوك موظفي الأجهزة العليا للرقابة تجاه عملية أو نشاط معين.	الملاحظة المادية
إجراء جلسات نقاش حول موضوع معين مع مجموعة أشخاص، ويطرح فيها سلسلة من الأسئلة الرئيسية. وتتميز بفوائد منها جمع المعلومات المتعلقة بمهام الجهاز الأعلى للرقابة وإستراتيجيتهم والتحديات التي يواجهونها.	مجموعات النقاش
يتم إعداد الاستبيانات وتوزيعها على الأفراد حتى يتم الإجابة عليها وإعادتها خلال فترة محددة يتم إعداد التحليل بعدها.	دراسة استقصائية:

[المبادئ الإرشادية لضمان الجودة / 4.34-4.35 (الباساي)]

الموظفون المشاركون في مراجعة ضمان الجودة

الجدول 6 دور الموظفين المختلفين في عملية ضمان الجودة

المسئوليات	موظفو ضمان الجودة
	<b>مدير فريق ضمان الجودة</b>
<p>يتولى رئيس فريق ضمان الجودة باعتباره رئيس وحدة ضمان الجودة ما يلي:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. إرسال التقارير إلى رئيس الجهاز الأعلى للإدارة؛</li> <li>2. أن يكون مسؤولاً عن جميع جوانب وظيفة ضمان الجودة؛</li> <li>3. وضع الإستراتيجيات لتنفيذ وظائف ضمان الجودة.</li> </ol>	
	<b>قائد فريق ضمان الجودة</b>
<p>يحمل قائد فريق ضمان الجودة على عاتقه جميع المسئوليات المذكورة في المراحل التالية:</p> <p>مرحلة التخطيط</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. وضع أهداف المراجعة ونطاقها وإطارها الزمني وغاياتها؛</li> <li>2. صياغة منهجية المراجعة؛</li> <li>3. تفويض المسئوليات إلى أعضاء الفريق؛</li> <li>4. تصميم برنامج المراجعة.</li> </ol> <p>مرحلة التنفيذ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. تقديم النصيحة والتوجيهات الضرورية لأفراد الفريق عن الخطة والأهداف، وعن إجراء المراجعة؛</li> <li>2. التأكد من إجراء عملية مراجعة ضمان الجودة بما يتفق مع معايير ضمان الجودة، والسياسات، والإجراءات؛</li> <li>3. تحليل النتائج وصياغة الاستنتاجات والتوصيات.</li> </ol> <p>مرحلة كتابة التقارير والمتابعة</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. كتابة تقرير ضمان الجودة وتقديمه إلى رئيس الجهاز الأعلى للرقابة؛</li> <li>2. متابعة تقرير ضمان الجودة؛</li> </ol>	
	<b>أعضاء فريق ضمان الجودة</b>
<p>تتمثل مسئوليات أعضاء فريق ضمان الجودة فيما يلي:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. إجراء المراجعة بناءً على الخطة المتفق عليها في مرحلة التخطيط وفقاً للمعايير والإجراءات؛</li> <li>2. جمع الأدلة التي تدعم النتائج خلال المقابلات الشخصية، ومراجعات الوثائق، والملاحظات؛</li> <li>3. إعداد وتوثيق أوراق العمل الضرورية لدعم النتائج؛</li> <li>4. إعداد تقرير ضمان الجودة على النتائج.</li> </ol>	

(المبادئ الإرشادية لضمان الجودة للباساي / صفحة 23 - 24)

مراجعة ضمان الجودة

تنقسم مراجعة ضمان الجودة إلى أربع مراحل من عملية الرقابة:

المرحلة	أنشطة مراجعة ضمان الجودة
مرحلة التخطيط	يقوم فريق المراجعة خلال هذه المرحلة بتخطيط المراجعة قبل حدوثها. ويجمع المراجع المعلومات اللازمة لفهم بيئة العمل بالجهاز الأعلى للرقابة وذلك في حالة مراجعة ضمان الجودة على مستوى الجهاز الأعلى للرقابة. على الجانب الآخر، تهدف المراجعة على مستوى رقابة الأداء إلى فهم بيئة رقابة الأداء. وتوفر هذه الخطوة الأولية للمراجع المعطيات المطلوبة التي تمكنه من تحديد أهداف مراجعة ضمان الجودة ونطاقها وتحديد مجالاتها الأساسية على مستوى الجهاز الأعلى للرقابة أو اختيار عمليات الرقابة المناسبة لإجراء مراجعة ضمان الجودة على مستوى رقابة الأداء، واختيار المنهجية وتحديد دور فريق مراجعة ضمان الجودة ومسؤولياته. وتشتمل المعطيات الأخرى على الشروط المرجعية والميزانيات والمعلومات الأساسية. وتتمثل مخرجات هذه المرحلة في خطة تنفيذ المراجعة. وقد تكون هذه الخطة طويلة الأجل في حالة إجراء المراجعة على مستوى الجهاز الأعلى للرقابة، وخطة سنوية في حالة إجراء المراجعة على مستوى رقابة الأداء. ومن المتوقع إنجاز خطة مراجعة ضمان الجودة في هذه المرحلة، وتصير هذه الخطة هي معطيات المرحلة التالية بمجرد الموافقة عليها.
مرحلة التنفيذ	يستخدم فريق المراجعة في المرحلة الثانية خطة مراجعة ضمان الجودة للاسترشاد بها في جمع الأدلة. وتتمثل الخطوة الأولى المقترحة في هذه المرحلة في إجراء اجتماع افتتاحي مع الإدارة العليا للجهاز الأعلى للرقابة المعنية (بمراجعة ضمان الجودة على مستوى الجهاز الأعلى للرقابة) وفريق الرقابة الذي قام بتنفيذ الرقابة (مراجعة ضمان الجودة على مستوى رقابة الأداء)، وذلك لتوضيح أهداف مراجعة ضمان الجودة ونطاقها المراد تحقيقه. وتتمثل مخرجات هذه المرحلة في مسودة النتائج والتوصيات. وينبغي مناقشة هذا الأمر مع الإدارة العليا في حالة إجراء المراجعة على مستوى الجهاز الأعلى للرقابة، ومع فرق الرقابة والإدارة من أجل إجراء المراجعات على مستوى الرقابة الفردية وذلك بهدف الحصول على التعقيبات.
مرحلة إعداد التقارير	يستخدم فريق المراجعة في المرحلة الثالثة مخرجات (النتائج الأولية والتوصيات) مرحلة التنفيذ باعتبارها مدخلات إعداد مسودة تقرير مراجعة ضمان الجودة. وتناقش هذه النتائج والملاحظات مع إدارة الرقابة في الاجتماع الختامي. وتوضع الصيغة النهائية لتقرير مراجعة ضمان الجودة بعد الحصول على تعليقاتهم.
المتابعة	يستخدم فريق المراجعة في المرحلة الأخيرة خطة العمل التي أعدتها الوحدات التنظيمية للرقابة كمدخلات، ويقوم مدي تنفيذ توصيات مراجعة ضمان الجودة، وأسباب عدم تنفيذ أي منها، إن وجد ذلك. كما تكون إجراءات المتابعة الملائمة ضرورية للتأكد من تنفيذ خطة العمل المتفق عليها، واتخاذ الخطوات الكافية لتنفيذها. وتكون مخرجات هذه المرحلة هي متابعة تقرير مراجعة ضمان الجودة.

المصدر: مبادرة تنمية الانتوساي - دليل الأسوساي الخاص بضمان الجودة في رقابة الأداء

### الجزء 3.6: عملية رقابة الأداء - مرحلة المتابعة

#### 3.6 أ: مقدمة

إن الهدف الرئيسي من رقابة الأداء هو تطوير أداء القطاع العام والمساءلة من خلال تطبيق توصيات الرقابة. وتقع مسؤولية تنفيذ توصيات الرقابة في الوقت المناسب على عاتق الجهة الخاضعة للرقابة. ومن خلال عملية المتابعة، يلاحظ المراقبون إذا ما نفذت الجهة الخاضعة للرقابة توصيات الرقابة أو وضعتها في الاعتبار عند التنفيذ.

كما ورد في الفصول السابقة، تتضمن عملية الرقابة أكثر من جهة مراقبة واحدة. حيث سيتم توجيه توصيات الرقابة على مختلف مستويات الجهات التي تم النظر فيها من أجل إجراء المراقبة، ومن المهم متابعة جميع التوصيات.

تعد المتابعة أداة مهمة لضمان تأثير الرقابة أيضاً. وفي الوقت نفسه، تساعد على تحسين عمل الرقابة المستقبلي عن طريق عمل توصيات أفضل جودة. وتسهل عملية المتابعة تنفيذ التوصيات بفاعلية. كما تقدم التعقيبات إلى الجهاز الأعلى للرقابة والهيئة التشريعية والحكومة فيما يخص التطويرات التي أجرتها الهيئة الخاضعة للرقابة كنتيجة لعملية الرقابة (المالية والمحاسبة 146/3200). ومن أجل تحقيق هذا، يحتاج الجهاز الأعلى للرقابة إلى وضع نظام متابعة قوي لجميع تقاريره الرقابية.

#### 3.6 ب: الغرض من متابعة الرقابة

إن متابعة توصيات الرقابة تعمل بمثابة أربعة أهداف رئيسية (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 147/3200):

- أ- تحديد إلى أي مدى نفذت الجهات الخاضعة للرقابة التغييرات في استجابة لنتائج عملية الرقابة وتوصياتها؛
- ب- تحديد الآثار التي يمكن ردها إلى عمليات الرقابة؛
- ج- تحديد المجالات التي ستكون مفيدة في عملية المتابعة أثناء العمل المستقبلي؛
- د- تقييم أداء الجهاز الأعلى للرقابة.

عند إجراء متابعة على تقارير الرقابة، يكون الهدف هو تحديد إذا ما أدت الإجراءات المتخذة على النتائج والتوصيات إلى تصحيح الظروف الحالية المحددة في عملية الرقابة. ولا تنحصر الرقابة فقط على تنفيذ التوصيات ولكن تركز على إذا ما عالجت الجهة الخاضعة للرقابة المشاكل بشكل كافي وطورت الوضع الحالي بعد فترة زمنية معقولة (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة 140/3000).

قد تعتمد الفترة المقبولة لنشاط المتابعة من جانب الجهاز الأعلى للرقابة على سياق توصيات الرقابة المقدمة وطبيعتها، فقد تتطلب بعض التوصيات فترة زمنية أطول للتطبيق بينما قد تتطلب توصيات أخرى فترات زمنية أقصر. ومن ثم فإن توقيت المتابعة يتطلب قرارًا إداريًا فاصلاً يقرره كل جهاز أعلى للرقابة على حدة بما يتوافق مع سياساته واختصاصاته، وينبغي أن تحصل الجهة الخاضعة للرقابة على الوقت الكافي لاتخاذ الإجراءات التصويبية. وفي نفس الوقت، من المهم ضمان أنهم سيبدؤون العمل على تنفيذ توصيات الرقابة في أقرب وقت.

### 3.6 ج: عملية المتابعة

عند إجراء متابعة لتقارير الرقابة، ينبغي أن ينتهج المراقب نهجًا غير متحيز ومستقل. وقد يجهز المجلس الأعلى للرقابة خطة تنفيذية لمتابعة عمليات الرقابة التي أجريت في الماضي، وينبغي أن تكون عملية المتابعة مدعومة ببيانات عن التوصيات الكبرى التي قُدمت في الماضي، والتوصيات التي نُص على تطبيقها ولكنها لم تخضع لاختبارات رقابة المتابعة والتوصيات التي لم تطبقها المؤسسة الخاضعة للرقابة.

يمكن إجراء عملية المتابعة باستخدام واحدة أو أكثر من الوسائل المذكورة أدناه:

- أ- ترتيب اجتماع مع المؤسسة محل الرقابة بعد مرور وقت محدد لتحديد الإجراءات المتبعة لتحسين أداءها ولمراجعة التوصيات التي تم تطبيقها، ويجب أن تقدم المؤسسة محل الرقابة وثائق حول الإجراءات التصحيحية وآثارها،
- ب- تقديم طلب إلى الجهة الخاضعة للرقابة لإبلاغ الجهاز الأعلى للرقابة بشكل كتابي عن الإجراءات التي اتخذتها لمعالجة المشكلات الواردة في تقرير الرقابة؛
- ج- استخدام المكالمات الهاتفية أو الزيارات الميدانية المقيدة لجمع المعلومات الخاصة بالإجراءات التي اتخذتها الجهة الخاضعة للرقابة؛
- د- البقاء على اطلاع بردود الفعل الجديدة الواردة من الجهة الخاضعة للرقابة، والهيئة التشريعية، ووسائل الإعلام، وتحليل إذا تم معالجة المشكلات المحددة بشكل ملائم أم لا؛
- هـ- طلب فرق لإجراء الرقابة المالية و/أو رقابة الامتثال لجمع المعلومات عن الإجراءات التي تم اتخاذها باعتبارها جزء من إجراءات المراقبة.
- و- إجراء رقابة متابعة، ينتج عنها تقرير رقابة أداء جديد.

يستخدم النموذج الوارد في الجدول 7 في عملية المتابعة، حيث يستخدمه المراقبون لتقييم مدى تطبيق توصيات الرقابة المقدمة في تقارير الرقابة السابقة وحالة هذا التطبيق. إنها طريقة فعّالة لتأكيد حالة العمل الذي قامت به الجهة الخاضعة للرقابة على كل توصية.

الجدول 7 متابعة نموذج المراجعة المكتبية

تقرير الرقابة:					
تاريخ الإصدار:					
اسم الهيئة (الهيئات):					
المسلسل	التوصيات	الإجراءات المطبقة (لخطة العمل المفصلة/التقرير المقدم)	الحالة/التقدم	أسباب عدم اكتمال العمل	التأثير: (إن وجد)



					1
					2

في بعض الأحيان، قد تُظهر عمليات المتابعة مسائل في غاية الأهمية تحتاج إلى أن تراجعها السلطة التشريعية أو أن توصيات الرقابة قد تؤدي إلى فوائد بالغة. ومن ثم، يكون من المناسب هنا إجراء رقابة متابعة، ينتج عنها تقرير رقابة أداء جديد. إذا قرر الجهاز الأعلى للرقابة إجراء هذه الرقابة، يصبح التخطيط شيء مهم بالنسبة إلى رقابة المتابعة، ويأخذ شكلاً مشابهاً لرقابة الأداء ولكن بغرض المتابعة، وماذا حدث بعد الرقابة، وإذا كانت التوصيات قد طبقت أم لا وأسباب ذلك، وينبغي أن يشير الفريق الذي سيتولى المتابعة إلى التوصيات، والتأثيرات المتوقعة والمسائل الأخرى المتعلقة التي سيتم فحصها، وينبغي أن يوصف مدى المتابعة المقترحة. وسيتم أسلوب رقابة المتابعة الإجراءات الطبيعية لرقابة الأداء.

### 3.6 د: تقرير المتابعة

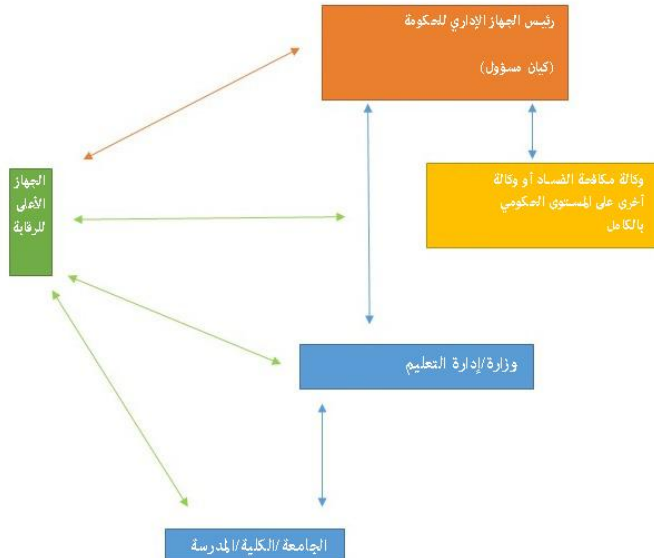
ينبغي الإبلاغ عن نتائج المتابعة إلى الجهة الخاضعة للرقابة بالإضافة إلى السلطات/المنشآت الملائمة. ويمكن أن تُبلغ النتائج بشكل فردي أو في تقرير مجمع، وقد تتضمن تقارير المتابعة المراجعة تحليلاً للاتجاهات والمسائل المشتركة في عدد من التقارير، كما ينبغي أيضاً الإبلاغ عن أي إجراء إيجابي تم كاستجابة لتوصيات الرقابة، حيث أن هذا فضل يجب أن ينسب للجهة الخاضعة للرقابة والجهاز الأعلى للرقابة.

ينبغي أن يتم إبلاغ التقارير حول رقابة المتابعة بما يتوافق مع مبادئ كتابة التقارير العامة في الجهاز الأعلى للرقابة. سواء كان من المناسب تقديم تقرير رقابي للمتابعة في البرلمان أم لا، فإن هذا سيعتمد على كيفية تقييم الجهاز الأعلى للرقابة لأهمية النتائج والاستنتاجات والآثار على الإجراءات التصويبية التي تم اتخاذها.

### 3.6 هـ: نموذج متابعة الرقابة الحالية

تشتمل الرقابة الحالية على هيئات من مختلف مستويات الحكومة. ومن المتوقع أيضاً أن تكون النتائج والتوصيات متصلة بالمستويات المعنية. في حين أن الأجهزة العليا للرقابة هي أقدر من غيرها على تحديد أفضل نموذج لضمان المتابعة الملائمة لجميع النتائج والتوصيات، إلا أنه يمكن وضع النموذج المبين في الشكل 14 في الاعتبار.

يقدم النموذج متابعة متعددة المستويات من جانب الجهاز الأعلى للرقابة. حيث يتابع الجهاز الأعلى للرقابة الجهة المسؤولة التي تمنحه نظرة عامة على الإجراءات التي اتخذتها التشكيلات المختلفة. ومن أجل أن تحصل الجهة المسؤولة على النظرة العامة، ينبغي أن تحصل على تفاصيل المتابعة من هيئة مكافحة الفساد (أو هيئة أخرى على مستوى مماثل للحكومة ككل). كما أن تحصل الجهة المسؤولة على معلومات المتابعة من الوزارة المراقبة أو من إدارة على مستوى القطاعات. تحصل هذه الوزارة المسيطرة أو الإدارة على المعلومات من الوحدة الوظيفية كالجامعة، المدرسة، وما إلى ذلك. بالإضافة إلى إجراء المتابعة مع الجهة المسؤولة، ويتابع الجهاز الأعلى للرقابة أيضاً الجهات الأخرى في سياق رقابتها المنتظمة.



الشكل 14 نموذج المتابعة

## ملحق 1: طرق جمع البيانات

- (1) **فحص الملفات** - هو أحد مصادر أدلة الرقابة المهمة ويُستخدم في الكثير من عمليات رقابة الأداء، وعادةً ما يكون ذلك في العينات. مثال على ذلك: التقارير السنوية، والبيانات المالية، ومستندات المشروع، والمراسلات، والمذكرات، والتقارير، والتوجيهات الموجهة إلى الموظفين، وتقارير الرقابة الداخلية.
- (2) **مراجعة الوثائق** - تتناول مراجعة الوثائق التي تم جمعها من الجهة الخاضعة للرقابة، وتقارير البحث العامة، والمنشورات ذات الصلة (مثل المقالات الأكاديمية)، والدراسات المتوفرة التي تم إجراؤها على موضوع الرقابة.
- (3) **استطلاعات الرأي** - هو جمع منهجي للمعلومات من عينة محددة من السكان، وعادةً ما يتم إجراؤها عن طريق المقابلات والاستبيانات.

## نصائح حول كيفية كتابة الاستبيانات

- ◀ ابدأ الاستبيان بطرح أسئلة عامة
- ◀ وجه سؤالاً مفتوحاً في نهاية الاستبيان، بحيث تجعل المشارك في هذا الاستبيان يقدم بعض التعليقات العامة
- ◀ تجنب طرح الكثير من الأسئلة المفتوحة
- ◀ اقتصر على توجيه الأسئلة التي تفيدك في عملية التحليل فقط
- ◀ لا توجه سؤال تستفسر فيه عن شيئين
- ◀ اكتب الأسئلة الواضحة والدقيقة والمحددة
- ◀ اختبر الاستبيان مع الزملاء والخبراء
- ◀ قم بإجراء اختبار تجريبي للاستطلاع في ظل بيئة استطلاع الرأي الحقيقية

- (4) **دراسة الحالة** - هي الطريقة المستخدمة في دراسة المسائل المعقدة بناءً على تكوين فهم شامل لحالة بعينها، وتستخدم في جمع المعلومات النوعية.

## نصائح بشأن كيفية اختيار موقع دراسة الحالة

- ◀ الحالة المادية - البلدان والبلديات التي حصلت على المزيد من الموارد
- ◀ دولة واحدة (أو مدينة) على الأقل لكل إقليم
- ◀ الحالة النموذجية - الموقع الذي تتشابه خصائصه مع خصائص المواقع الأخرى
- ◀ مثال جيد ومثال سيء - اختر موقعين متشابهين: يتميز أحدهما بأداء جيد والآخر بأداء سيء
- ◀ المواقع التي تقدم فيها الخدمات بصورة مؤقتة
- ◀ المواقع التي تزداد فيها الشكاوى حول جودة الخدمات المقدمة.

- (5) **المقابلات الشخصية** - المقابلة الشخصية هي في الأساس نوع من الجلسات التي تُطرح فيها الأسئلة للإجابة عليها للحصول على معلومات محددة. ويعتمد جزء كبير من رقابة الأداء على المقابلات الشخصية. ومن المعلوم أن إجراء المقابلات الشخصية ليس بالأمر السهل، فالمقابلات الشخصية تتطلب الانضباط والإعداد ومهارات التواصل. وللحصول على أشمل رؤية ممكنة على موضوع الرقابة، يلزم إجراء مقابلة شخصية مع الأفراد من مختلف المناصب وأصحاب الجهات النظر والرؤى المختلفة.

## نصائح حول كيفية إجراء المقابلات الشخصية

- ◀ ادرس الموضوع
- ◀ قم بإعداد دليل عن المقابلات الشخصية
- ◀ قم بإعداد جدول زمني عن التاريخ والمكان والوقت والمدة
- ◀ حدد أدوار الأشخاص قبل إجراء المقابلة الشخصية (تجنب إجراء المقابلات الشخصية بمفردك)
- ◀ احرص على البدء في الوقت المحدد ولا تتأخر عن المدة المتفق عليها

- ← كن شخص منتبه، وملاحظ، وموضوعي، ومحترم، ونزيه، ومُطمئن
- ← كن ودودًا مع المُستضاف - فإن المقابلة الشخصية ليست استجوابًا
- ← لا تتحدث كثيرًا - احرص على الاستماع إليه وراقبه
- ← تصرف بمرونة، وضع في اعتبارك الهدف من المقابلة الشخصية
- ← كن شجاعًا بما يكفي لتوجيه أي نوع من الأسئلة - كن صريحًا وصادقًا
- ← تجنب طرح الأسئلة المعقدة وإظهار الغرور والتباهي بامتلاك الكثير من المعارف أو إظهار الإحساس بالعظمة
- ← في حالة الأجوبة المتملصة، توقف لفترة أو اصمت حتى يفهم أنك تنتظر باقي المعلومة
- ← اكتب ملاحظات عن القضايا الرئيسية

(6) **الندوات وجلسات الاستماع** - يمكن الاستفادة من الندوات في اكتساب المعارف في المجالات المتخصصة، ومناقشة المشكلات، والملاحظات والإجراءات الممكنة، وجمع الحجج التي تكون في صالح مختلف الآراء ووجهات النظر أو ضدها. وغالبًا ما يكون الهدف من جلسات الاستماع هو دعوة الأطراف المعنية والخبراء أو الاتصال بهم لعرض وجهات نظرهم في المجال المحدد الذي يجري مراقبته.

(7) **مجموعات النقاش والمجموعات المرجعية** - تعد مجموعات النقاش وسيلة مستخدمة في جمع البيانات النوعية. ويكون مصدر البيانات هو النقاش والتفاعل الذي يجري بين المشاركين الذين تجمعوا للنقاش حول بعض المواضيع والقضايا. ويتم الاستفادة من مجموعات النقاش في الحصول على المعلومات الخاصة بتنفيذ البرامج الحكومية وتأثيرها بناء على وجهة نظر المستفيدين وأصحاب المصلحة الآخرين، وتعمل المجموعات المرجعية بمثابة إطار مرجعي لتقييم إنجاز أداء المجموعات الأخرى.

#### نصائح حول كيفية إجراء مجموعات النقاش

- ← قم بإعداد دليل حول مجموعات النقاش (غالبًا باستخدام الأسئلة المفتوحة) واختبره
- ← اختر المشاركين بعناية. يجب أن يكون هناك تماثل داخل مجموعة النقاش، أي يتناول فيها الخبرات المشابهة المتعلقة بموضوع النقاش
- ← ضع الوقت في اعتبارك. ينبغي أن لا تستمر مجموعة النقاش لفترة أطول من ساعتين
- ← كن مرن وموضوعي ومحترم ونزيه ومُطمئن وأن تمتلك روح الدعابة
- ← أيد المشاركة المساوية لجميع المشاركين، وخفف من حدة النقاش، واحترم اختلاف الآراء
- ← استأنذ لتسجيل الجلسة، فهذا سيفيدك أثناء تحليل البيانات
- ← اكتب ملاحظات عن القضايا الرئيسية.

(8) **الرصد المباشر** - هو الأسلوب المتبع في جمع البيانات النوعية التي يستخدم فيه الحواس في فهم أشياء معينة موجودة بالواقع. ولا يقصد بالرصد المباشر الرؤية والسمع فقط ولكن يقصد به دراسة الحقائق والظواهر. وهذا يساعد في تحديد الأدلة والحصول عليها، وفي جمع المعلومات عن كيفية عمل البرنامج فعليًا، والعملية بشكل خاص.

#### نصائح حول كيفية أداء الرصد المباشر

- ← قم بإعداد دليل للرصد المباشر
- ← أنشئ علاقة بينك وبين الناس
- ← اختر الوقت المناسب لإجراء عملية الرصد
- ← أكد على أن هدف الرصد المباشر هو معرفة سير العمل وليس تقييم أداء الأفراد
- ← حاول عدم الإخلال بسير العمل الطبيعي أو سلوك الأفراد

## ملحق 2: خصائص تقرير رقابة الأداء

تتمثل خصائص تقرير رقابة الأداء عالي الجودة فيما يلي:

**الشمولية** - يجب أن يشمل تقرير الرقابة على جميع المعلومات والحجج اللازمة لتناول هدف الرقابة والأسئلة الرقابية. وفي نفس الوقت، ينبغي أن يكون التقرير مفصل بشكل كافي حتى يؤدي إلى فهم الموضوع المطروح ونتائج الرقابة والاستنتاجات (المعيار الدولي للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (117/3000)). كما يتضمن التقرير الهدف الرقابي، والنطاق والمنهجية المستخدمين في تناول الهدف.

يجب أن يحتوي التقرير أيضًا على المعيار المستخدم ويقدم معلومات أساسية عن موضوع الرقابة والقيود المفروضة على إجراء عملية الرقابة. والأكثر أهمية من ذلك، ينبغي أن يكون التقرير مدعم بأدلة رقابية كافية وملامحة تدعم النتائج والاستنتاجات فيما يتعلق بهدف الرقابة (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة (114-110/3200)).

**مقنع** - لكي يكون التقرير الرقابي مقنعًا، يجب أن يكون منظم بشكل منطقي ويقدم علاقة واضحة بين هدف الرقابة و/أو أسئلة الرقابة، ومعيار الرقابة، ونتائج الرقابة، واستنتاجاتها وتوصياتها. ويجب أيضًا أن يقدم نتائج المراجعة بطريقة مقنعة، ويتناول جميع حجج النقاش ذات الصلة، وأن يكون مقنعًا لتحقيق الدقة، يجب أن يكون الدليل الرقابي المقدم ونتائج الرقابة واستنتاجاتها قائمين على أساس الحقائق ومعروضين بشكل صحيح (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة (118/3000)). فوجود شيء ما غير دقيق قد يلقي ظلالاً من الشك على صحة التقرير بأكمله ويمكن أن يصرف الانتباه عن مضمون التقرير، وقد تؤدي التقارير غير الدقيقة إلى الإضرار بمصداقية الجهاز الأعلى للرقابة.

### الممارسة جيدة:

دائمًا ما يشمل تقرير الرقابة المراجع المباشرة وغير المباشرة للأطراف الخارجية (المؤسسات والمجموعات والأفراد الذين لم يتم إدراجهم في نطاق الرقابة)، مثل: الهيئة المهنية التي تضع المعايير المهنية أو الصناعية، وفي حالة الرقابة قيد الإشارة، قد تكون هناك صلة ببعض المعلومات عن نقل الحالات واستقبالها في السلطة القضائية من وهيئات مكافحة الفساد. وقد يسعى فريق الرقابة إلى دعم التسجيلات التي تم الحفاظ عليها في هيئة مكافحة الفساد مع تلك التسجيلات الخاصة بأمانة السلطة القضائية. ويجب إخطار الأطراف الخارجية بطلب للتحقق من دقة البيانات المتعلقة بهم واستكمالها، كما يُتيح الاتصال مع الأطراف الخارجية لمكتب المراقبة الوفاء بمهمة رعاية الأطراف الخارجية للتأكد من دقة المراجع المقدمة وصحتها، فضلاً عن تعزيز الموضوعية والتركيز على أدلة الإثبات. مكتب المراقب العام بكندا، دليل رقابة الأداء)

### الرجوع إلى الطرف الثالث

**الجدول الزمني** - يجب أن يصدر تقرير الرقابة في الوقت المقرر من أجل إتاحة المعلومات لاستخدامها من جانب الإدارة، والحكومة، والسلطة التشريعية، والأطراف المعنية الأخرى (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة (119/3000)). يهدف تقرير الرقابة إلى تطوير عمليات الجهة وهيكلها. ومن المتوقع أن تمكن هذه التطويرات الجهة من تحقيق أهدافها بطريقة أكثر كفاءة وفاعلية. كلما تم إعداد التقارير بسرعة أكثر، كان ذلك أفضل بالنسبة لجميع الأطراف لتحقيق نتائجها المرجوة.

**سهولة القراءة** - ينبغي للمراقب استخدام لغة بسيطة وواضحة وغير غامضة في كتابة تقرير الرقابة إلى المدى الذي يسمح به الموضوع المطروح. كما ينبغي أن يكون التقرير دقيق ويحتوي على رسوم توضيحية كافية. وهذا سيضمن أن مستوى تقرير الرقابة ليس أكبر مما يلزم، وهذا سيؤدي إلى الوضوح وسيلعب رسالة التقرير بشكل أفضل (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة (120/3000)). تتمثل أحد عوامل النجاح الأساسية في كتابة التقرير المقروء في معرفة الجمهور، وفهم احتياجاته وإعداد التقرير وفقاً لذلك (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة (121/3200)).

الممارسة جيدة:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• استخدم جمل قصيرة بدلاً من الجمل الطويلة،</li> <li>• استخدم بناء بسيطاً للجمل (أبسط بناء هو الفعل ثم الفاعل ثم المفعول به)،</li> <li>• استخدام العناوين لتجزأة النص،</li> <li>• استخدام الأمثلة،</li> <li>• استخدام المساعدات البصرية غير النصية (مثل الصور، الرسوم التوضيحية، الجداول، الرسوم البيانية، الخرائط)،</li> <li>• تجنب استخدام المصطلحات الفنية، والكلمات المعقدة نادرة الاستخدام،</li> <li>• تجنب الإفراط في استخدام الإشارات المرجعية والاختصارات (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 122/3200).</li> </ul>	<p>كتابة تقارير واضحة ومقروءة</p>
---	-----------------------------------

متوازن - يجب أن يكون تقرير الرقابة موضوعي ونزيه من حيث المضمون والنغمة. وينبغي تقديم جميع الأدلة بطريقة غير متحيزة. ويجب أن يكون المراقب على وعي بمخاطر المبالغة والمغالاة في ضعف الأداء من جانب الجهة (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 121/3000).

الممارسة جيدة:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقديم النتائج بفاعلية وإنصاف، وباستخدام مصطلحات محايدة، وتجنب المعلومات المتحيزة أو اللغة التي يمكن أن تثير الدفاعية والاعتراض من جانب الجهة الخاضعة للرقابة.</li> <li>• تقديم رؤى ووجهات نظر مختلفة عن الموضوع.</li> <li>• ينبغي أن يكون كاملاً ويحتوي على النقاط الإيجابية والنقاط التي تحتاج إلى تطويرها أيضاً. ينبغي أن تعترف بالفضل عندما يكون ذلك مستحقاً. قد يؤدي ذكر العوامل الإيجابية إلى تحسين الأداء من قبل المنظمات الحكومية المختلفة التي استخدمت التقرير.</li> <li>• لا يجب الإفصاح عن الحقائق، ولا ينبغي المبالغة في أوجه القصور البسيطة (المعيار الدولي للجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة 124/3200).</li> </ul>	<p>كتابة تقارير متوازنة</p>
--	-----------------------------

# دليل إرشادي لرقابة إطار العمل المؤسسي لمكافحة الفساد

مبادرة تنمية الانتوساي

العنوان: ستينيرسجاتا 2، ن-0184 أوسلو، النرويج

البريد الإلكتروني: [idi@idi.no](mailto:idi@idi.no)، الموقع الإلكتروني: [www.idi.no](http://www.idi.no)

E Mail: [idi@idi.no](mailto:idi@idi.no); Website: [www.idi.no](http://www.idi.no)