How SAIs may cooperat

INTOSAI

كتيّب الانتوساي
حول الكيفية التي يمكن ان تتعاون بها
الأجهزة العليا للرقابة
في رقابة الاتفاقيات البيئية الدولية

ARCHIVED

ليبيا	دكتور/ محمود بادي General People's Committee for popular Control
لكسمبورج	السيد/ يورجن موهر Court of Auditors
مالطا	السيد/ وليام بيلو National Audit Office
نيوزيلاند	السيد/ مارتن ماثيوس The Audit Office
النرويج	السيدة/ تيريز جونسون Riksrevisjonen
باكستان	السيد/ منصور حسين Auditors General Office
بيرو	السيد/ س. ب. س. فيكتور إفريك كاسو-لاي Contraloria General de la Republica
بولندا	السيد/ زبيجنيو فيسولوفيسجي Supreme Chamber of Control
جمهورية جنوب أفريقيا	السيد/ جراهام راندال Office of the Audit General
روسيا الإتحادية	السيد/ إس. ب. أوبنيشيو Accounts Chamber of the Russian Federation
المملكة المتحدة	السيد/ جو كافانة National Audit Office
الولايات المتحدة الأمريكية	السيد/ بيتر جيريرو General Accounting Office

إن هذا الكتيب قد أعد للنشر بصفة رسمية بعدة نسخ من اللغات الإنجليزية، الألمانية، الفرنسية، الأسبانية والعربية، بواسطة مجموعة العمل الخاصة بالرقابة البيئية و المنبثقة عن ال INTOSAI .

ARCHIVED

مجموعة العمل الخاصة بالرقابة البيئية والمنبثقة عن الـ INTOSAI –

المقر: هيئة الرقابة الهولندية

الرئيس: السيدة / ساسكيا ي. ستاوفلينج Ms. Saskia J. Stuiveling

الأعضاء:

النمسا
دكتور/هيلموت بيرجر
Rechnungshof

البرازيل
السيد/سيرجيو فيتاس دي ألميدا
Tribunal de Contas Da Uniao

الكاميرون
السيد/آلان ميكولو ميبوندو أكامي
Service du Controle

كندا
السيد/ واين كلسكي
Office of Auditor General

جمهورية التشيك
السيد/ بودهان هيدوك
Supreme Audit Office

شيلي
السيد/ آرتيرو آيلوين أفوكار
Contraloria General de la Republica

كولومبيا
دكتور/ دافيد توربای توربای
Contraloria General de la Republica

كوستاريكا
السيد/ لويس فيرناندو بارجاس بينانيدس
Contraloria General de la Republica

مصر
السيد/ محمود خليل الجزار
Central Auditing Organization

السلفادور
دكتور/ رفائيل هيرنان كونتريراس
Corte de Cuentas de la Republica

إستونيا
السيدة/ كارين كولر
State Audit Office of the Republic of Estonia

جورجيا
السيد ذوراب دفالي
Chamber of Control of the Republic of Georgia

ARCHIVED

مقدمة

لقد تم خلال إنعقاد المؤتمر العالمى الخامس عشر للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة INCOSAI XV بالقاهرة فى عام ١٩٩٥ التسليم بأن حماية وتطوير البيئة هما من الأمور وثيقة الصلة التى تتصل بعمل الأجهزة العليا للرقابة (SAIs) فى ممارسة أدوارها ومسئولياتها الرقابية . وقد تم أيضا التأكيد فى القاهرة على ضرورة قيام المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة INTOSAI بحث وتشجيع الـ SAIs على التعاون حيثما أمكن فى مجال رقابة المطابقة على الإتفاقيات الدولية التى تقوم حكوماتها المعنية بإبرامها مع ضرورة تشجيع الـ SAIsعلى القيام بمراقبات مشتركة و تنافسية فيما بينها .

إن الإتفاقيات الدولية أصبحت تشكل أهمية متزايدة . ولذا فإن المشاكل البيئية أصبحت هى الأخرى تتعدى غالبا نطاق الحدود ، وهو ما دفع الحكومات فى كل أنحاء العالم على القيام بعقد إتفاقيات دولية لحل هذة المشاكل . إن الـ SAIs تستطيع أن تلعب دورا هاما فى نجاح هذة الإتفاقيات ، وذلك عن طريق إجراء رقابة مطابقة على هذة الإتفاقيات التى تبرمها حكوماتها المعنية . ومن المؤكد أن المناطق التابعة لـ INTOSAI بصفة خاصة تستطيع أن تلعب دورا بارزا فى نطاق تطوير التعاون فيما يتعلق بالرقابة على الإتفاقيات البيئية الدولية . ومما لا شك فية بأن التعاون فى هذا المجال يتيح بدورة إمكانية تبادل المعلومات و الخبرة بطريقة تتعدى نطاق الحدود ، إلى جانب تطوير المهارات و التقنية فى حالات الرقابة الفعلية .

وخلال السنوات الماضية ، إكتسبت بعض الـ SAIs خبرة كبيرة فى هذا النوع من الرقابة . وتبين نتائج الإستفتاء الذى أجرتة مجموعة العمل فى عام ١٩٩٧ ، بأن العديد من الـ SAIsقد أبدت إهتماما ملحوظا بالتعاون مع SAIs أخرى فى المستقبل .

وبما أن أحد الأهداف الرئيسية لمجموعة العمل الخاصة بالرقابة البيئية و التابعة لـ INTOSAI يتمثل فى تسهيل تبادل المعلومات ، فقد بدى طبيعيا ومحبذا دمج كل الخبرات فى إطار واحد حتى تكون فى متناول الـ SAIsالأخرى .

ومن هنا فإنة يشرفنى أن اقدم لكم هذا الدليل الذى يشتمل على أوجة تعاون الـ SAIs فى مجال رقابة الإتفاقيات الدولية . و أود أن أشكر فى هذا الخصوص السيد / يوهان هنرى نورفالس و السيد / جون مانى بيركلاند بإدارة الرقابة الحكومية فى النرويج و السيد / واين كلسكى بمكتب المراقب العام فى كندا ، وذلك على أسلوبهم المحترف و المتقانى فى إعداد هذا الكتيب . كما أوجة شكرى لكل أعضاء مجموعة العمل ، و الأجهزة العليا الأخرى للرقابة و المحاسبة ممن أسهموا فى إعداد هذا الدليل عن طريق تقديم خبراتهم وتعليقاتهم على النسخة التمهيدية .

ARCHIVED

وآمل أن يمثل هذا الكيتب عاملا مساعدا و حافزا على التعاون بين الـ SAIs ، و إسهاما فى قضية الرقابة على الإتفاقيات البيئية الدولية .

Saskia J. Stuiveling
ساسكيا ي . ستاوفلنج
رئيسة مجموعة العمل الخاصة بالرقابة البيئية و المنبثقة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة INTOSAI
وعضو مجلس إدارة الهيئة الهولندية للرقابة و المحاسبة

لاهاى ،
٥ أكتوبر ١٩٩٨

ARCHIVED

كتيب الانتوساي

حول الكيفية التي يمكن ان تتعاون بها الأجهزة العليا للرقابة في رقابة الاتفاقيات البيئية الدولية

المحتويات

المحتويات 2

1. الخلفية 3

2. اهداف الكتيب 6

3. انماط الرقابة 6

1.3 عمليات الرقابة المتزامنة 7

1.1.3 التعريف *7*
2.1.3 الميزات *8*
3.1.3 المساوئ *9*
4.1.3 متفرقات *10*
5.1.3 امثلة عن عمليات الرقابة المتزامنة *10*

2.3 عمليات الرقابة المشتركة 11

1.2.3 التعريف *11*
2.2.3 الميزات *12*
3.2.3 المساوئ *13*
4.2.3 متفرقات *14*
5.2.3 امثلة عن عمليات الرقابة المشتركة *15*

3.3 عمليات الرقابة المستقة 15

1.3.3 التعريف *15*
2.3.3 الميزات والمساوئ *15*
3.3.3 امثلة عن عمليات الرقابة المستقة *16*

4.3 عوامل/بنود اخرى هامة 18

4. كيفية اداء هذه الانماط الرقابية 19

1.4 التخطيط عن عمليات الرقابة وتنفيذها 19

1.1.4 الخطوة الاولى – التخطيط للعمليات الرقابية *20*
2.1.4 الخطوة الثانية – احراء العمليات الرقابية *22*
3.1.4 الخطوة الثالثة – تقييم العمليات الرقابية *26*

2.4 وظيفة الوسيط 27

3.4 تبادل المعلومات 28

5. المنهجية 29

6. الادوار والمسؤوليات 30

ARCHIVED

كتيب الانتوساي

حول الكيفية التي يمكن ان تتعاون بها الأجهزة العليا للرقابة

في رقابة الاتفاقيات البيئية الدولية

1. الخلفية

خلال السنوات العشرين الماضية ازداد عدد الاتفاقات الدولية (اتفاقيات/معاهدات/اتفاقات) الكونية منها والاقليمية التي تناولت قضايا بيئية. وكأمثلة عن هذه الاتفاقيات نذكر بروتوكول مونتريال/مونتريال حول استنفاذ طبقة الاوزون ، ومعاهدة بال/بازل حول النفايات الخطرة ، ومعاهدتا أوسلو وباريس حول تلوث البحار ، علاوة على الاتفاقيات الدولية التي ليست مركّزة على البيئة والتي يمكن ان تتضمّن اشارات الى قضايا البيئة والتنمية المستمرة.

ونتيجة لمؤتمر الامم المتحدة حول البيئة والتنمية المنعقد في ريو دي جنيرو عام 1992 اقرّ المؤتمر الدولي الرابع عشر للاجهزة العليا للرقابة (الانكوساي الرابع عشر) المنعقد بواشنطن دي سي في العام ذاته الاهمية المتزايدة لهذه القضايا والحاجة لإجراء دراسة اضافية يمكن ان توفّر الارشاد والمساعدة للبلدان الاعضاء . ونتيجة لذلك تقرّر تعيين مجموعة عمل تتكون من اجهزة عليا للرقابة لدراسة ادوار الأجهزة العليا للرقابة وحاجاتها في مجال الرقابة البيئية.

وتبعا لذلك تقرر خلال الانكوساي الخامس عشر عام 1995 ان تشجّع الانتوساي الأجهزة العليا للرقابة على التعاون حيثما امكن ذلك في رقابة مراعاة البلدان التابعة لها للاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة، وفي الوقت ذاته تقرّر كذلك ان تشجّع الانتوساي الأجهزة العليا للرقابة على القيام بعمليات رقابية مشتركة ومتزامنة (راجع الصفحة 7 من بيان القاهرة ، التوصية رقم 3).

ان مثل هذه العمليات الرقابية مهمة لسببين اثنين، اولهما ان حل القضايا البيئية هي ذات طابع عبرحدودي ، ذلك ان المشاكل البيئية ، مثل ارتفاع الحرارة الكونية والامطار الحامضية وتلوّث المحيطات ، هي مشكلات كونية . كما ان القضايا الاقليمية المتعلقة بالبيئة ، مثل جودة المياه في الانهار الرئيسة والرصيد السمكي والصيد البحري والتفتيش في الجرائم البيئية ، غالبا ما تتجاوز حدود القطر الواحد.

ARCHIVED

كتيب الانتوساي
حول الكيفية التي يمكن ان تتعاون بها الأجهزة العليا للرقابة
في رقابة الاتفاقيات البيئية الدولية

وقّع العديد من البلدان اتفاقيات دولية لفض مشاكل عبرحدودية تتعلق بالبيئة او للعمل معا بأساليب اخرى في مجال قضايا بيئية . ان الطبيعة العبرحدودية لكل من القضايا البيئية والسياسات الحكومية في مجال البيئة مفادها ان التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة امر مرغوب فيه.

وتفيد احدى النتائج الناجمة عن الاستبيان الثاني حول الرقابة البيئية الذي تم توزيعه على الأجهزة العليا للرقابة في عام 1997 ان 49 جهازا من الاجهازة الـ82 التي ردّت على الاستبيان قد عبّرت عن اهتمامها بشكل من اشكال الرقابة على الاتفاقات الدولية حول البيئة.

والنتيجة الثانية لهذا الاستبيان هي ان عمليات الرقابة البيئية قد تساعد على تطوير الكفاءات ، ويمكن ان تنظر الى عمليات الرقابة البيئية المتزامنة او المنسّقة او المشتركة على انها طريقة لتبادل المنهجيات واساليب الرقابة ونقل مهارات الرقابة البيئية بين البلدان الاعضاء.

وافقت مجموعة العمل الخاصة بالرقابة البيئية والتابعة للانتوساي في اجتماعها المنعقد بلاهاي/لهاج بهولندا في مايو أيار 1996 على ان يتعاون مكتب المدقق العام بكل من النرويج وكندا على إعداد كتيّب يتناول كيفية التعاون في رقابة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة.

وتمت مناقشة الكتيّب من قبل مجموعة العمل في اجتماعها المنعقد في سبتمبر ايلول 1997 بتلّين في استونيا ، حيث تم الاتفاق على ان يقع تقديم الكتيّب الى المجلس التنفيذي للانتوساي للمصادقة عليه حتى يصبح وثيقة رسمية للانتوساي.

ARCHIVED

وفي اجتماعه الثالث والاربعين المنعقد بمنتيفيديو في الاوروغواي في ابريل نيسان 1997 وافق المجلس التنفيذي على جعل الكتيّب وثيقة رسمية للانتوساي، وبالتالي على ان يتم تقديمه للمؤتمر السادس عشر المقرر عقده في الاوروغواي في خريف 1998.

وطبقا للإجراء الرسمي للأنتوساي فقد تم ارسال الكتيّب في ما بعد الى كافة اعضاء الأنتوساي للتعليق عليه حيث قام بالردّ 32 من الاجهزة يضاف اليها 8 أجهزة كانت قدّمت تعاليقها في مناسبة سابقة ، وهو ما يعني ان ما مجموعه 40 جهازا قد قدّمت تعاليقها على الكتيّب. وتعكس الصيغة النهائية لهذه الوثيقة تعاليق بعض من الاجهزة.

ويجدر ان نأكّد على ان المقصود هو ان يكون الكتيّب دليلا يساعد الاجهزة العليا للرقابة على خلق موافقتها الخاصة بها مع غيرها من الاجهزة والتي تتناسب مع حاجاتها وظروفها المتميّزة.

وحتى وان ركّز الكتيّب اساسا على رقابة الاتفاقيات الدولية المتصلة بالبيئة فإنه سينسحب ايضا على الاتفاقيات غير البيئية وكذلك على الدراسات الخاصة التي قد ترغب الأجهزة العليا للرقابة في تنفيذها معا ، وبذلك يمكن استعمال الكتيّب كدليل لأنماط اخرى من الرقابات التي يودّ جهازان او اكثر التعاون بشأنها . ان العديد من الامثلة المدرجة في هذا الكتيّب هي في الواقع ليست ذات طابع بيئي، وهذا راجع الى ان الأجهزة العليا للرقابة ليست لها خبرة في اجراء الرقابات البيئية كمشروع تعاوني .

مبدئيا ، يمكن لكل جهاز اعلى للرقابة التدقيق في أي اتفاق دولي يجده مناسبا ، الا ان الأجهزة العليا للرقابة ينبغي ان تركز جهودها على رقابة الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها بلدانها ، أي الاتفاقيات الدولية التي تكون البلدان مجبرة على مراعاتها.

ARCHIVED

2. اهداف الكتيّب

تتمثل الاهداف الاساسية لهذا الكتيّب في:

- تحديد الاساليب التي يمكن بواسطتها تنفيذ العمليات الرقابية المتزامنة او المشتركة او المنسّقة؛
- عرض الميزات والمساوئ بالنسبة لكل نمط من انماط الرقابة؛
- عرض الطبيعة العامة والمنهجية لكل نمط من انماط الرقابة؛
- توصيف بروتكول او اتفاق لاستعماله من قبل الأجهزة العليا للرقابة عند تنفيذ مثل هذه العمليات الرقابية وإعداد التقارير بشانها؛
- عرض الحوافز المقدّمة للاجهزة لتقوم بتنفيذ رقابة الاتفاقيات الدولية والتعاون بصورة وثيقة وبشكل ما مع غيرها من الأجهزة؛
- وتقديم بعض الامثلة الحقيقية لمثل هذه العمليات الرقابية والميزات والمساوئ المتصلة بها.

3. انماط الرقابة

يمكن تنفيذ العمليات الرقابية المتعلقة بالاتفاقات الدولية اما كعمليات رقابة للمطابقة او كعمليات رقابة للاداء وهي عمليات تشمل كذلك رقابة المطابقة ، ويمكن تبرير كل من الاسلوبين بحسب نطاق كل جهاز ومهمته . ويفضّل العديد من الأجهزة

ARCHIVED

استعمال اسلوب رقابة الأداء باعتباره منهجية شائعة ومستعملة على نطاق واسع . وقد ترغب الأجهزة كذلك في التفكير الى اي مدى يمكن ان تشمل رقابتها بعض الجوانب المالية مثل تحديد الالتزامات البينية المحتملة و/او الحقيقية.

ولمّا كان الهدف من هذا الكتيّب هو ان يكون دليلا تهتدي به الأجهزة العليا للرقابة عند القيام برقابة الاتفاقيات الدولية بالتعاون مع غيرها من الأجهزة الرقابية ، فانه لا يوصي باتباع نمط رقابي مميّز ، حيث يمكن استعمال كل من رقابة المطابقة ورقابة الأداء التي هي اوسع نطاقا ، ويتضمن الفصل 4 وصفا مستفيضا لطبيعة هذه العمليات الرقابية.

كما ان المبادئ الاساسية للرقابة الجيّدة والمعايير الرئيسية المقبولة عامة (المعايير العامة ، المعايير الميدانية ومعايير اعداد التقارير) سليمة بالنسبة لكل من النمطين الرقابيين. هكذا فان الكتيّب مهتم فقط بالكيفية التي يمكن للاجهزة العليا للرقابة ان تتعاون بها وبميزات ومساوئ كل نمط من انماط التعاون.

1.3 عمليات الرقابة المتزامنة

1.1.3 التعريف

الرقابة المتزامنة هي رقابة تنفّذ بصورة متزامنة تقريبا من قبل جهازين او اكثر ، ولكن تقوم الفرق الرقابية كل على انفراد بإبلاغ البرلمان الخاص به فقط او الحكومة الخاصة به فقط بشأن الملاحظات و/او الاستنتاجات المتعلقة بالبلد الخاص به فقط.

ARCHIVED

2.1.3 الميزات

- انخفاض عدد المشاكل السياسية وحجمها ، ان وجدت ، باعتبار ان كل بلد يعالج الاختصاصات الخاصة به فقط .

- تقلّص عدد المشاكل المتعلقة بتبادل المعلومات ، ان وجدت هذه المشاكل.

- الحساسيات السياسية في هذه الرقابة اقل مما هي عليه في عمليات الرقابة المشتركة .

- اقصاء مشاكل "الإرجاء" في الجمعية التشريعية (البرلمان) او الحكومة والمتأتية من التوقيت نظرا الى ان التقرير يتعلق فقط بالبلد الذي يتبعه الجهاز.

- تمتع كل جهاز بحرية اكثر لتحديد المصادر التي سيقوم بتوفيرها لإجراء العملية الرقابية الخاصة به.

- تقليص التوتر المحتمل في العلاقات التي تربط بين الأجهزة العليا للرقابة ، أي انه ينبغي التخفيض من الخلافات المتعلقة بالنطاق والمحتوى والملاحظات والموارد والآجال والنشر الخ...، ان لم نقل القضاء عليها.

- الزيادة في تاثير العملية الرقابية واهميتها الاخبارية في كل قطر . اذا تم تقديم النتائج في غضون عدد معقول من الاشهر (ربما ستة اشهر) ، ويمكن للاجهزة العليا ايضا ان تشير في تقاريرها الى ان اجهزة اخرى تقوم بعمل شبيه . واذا قام اي من الأجهزة الاخرى نتائج اعماله فإنه بالامكان الاشارة الى تلك النتائج ، وقد يكون ذلك امرا حساسا.

ARCHIVED

- تكون الترتيب التنظيمية ايسر بحيث تكون الحاجة للتنسيق المباشر اقل بكثير مما تكون عليه في الرقابة المشتركة .

- ربما تكون مشاركة الخبراء المناسبين في الوقت المناسب أكثر سهوله .

3.1.3 المساوئ

- يفيد تعريف الرقابة المتزامنة ضمنيا ان كل جهاز يتولى رفع تقرير الى السلطة التشريعية او الحكومة الخاصة به فقط وبخصوص تلك الملاحظات و/او الاستنتاجات فقط والتي لها علاقة بذلك القطر او بتلك الحكومة.

- قد يقل التاثير العام والاهتمام الذين تبديهما البرلمانات والحكومات ووسائل الاعلام والمجموعات البيئية ، الخ . باعتبار انه من المحتمل ان ترفع التقارير الخاصة بكل جهاز اعلى في تواريخ مختلفة (خصوصا اذا اختلفت تواريخ التقديم اختلافا كبيرا) ، ويمكن ايضا ان يرتبط التاثير بنطاق العملية الرقابية.

- تكون العمليات الرقابية المتزامنة اقل تنسيقا من العمليات الرقابية المشتركة لذلك فانه من الممكن ان تختلف نطاقاتها الى حد بعيد.

- من المحتمل ان تركّز التقارير الفردية بدرجة اقل على المشكلات المشتركة بين البلدان.

- يحتمل ان لا يكون تبادل المعلومات بالجودة ذاتها التي يكون عليها في العملية الرقابية المشتركة.

ARCHIVED

• يكون اجراء المقابلات مع المنظمات اكثر صعوبة ، ويحتمل ان يكون الاشخاص الذين تجرى معهم المقابلة اكثر قلقا اذا طرحت عليهم الاسئلة ذاتها ، في مقابلات عديدة من قبل اجهزة عليا مختلفة.

4.1.3 متفرقات

اذا اكتشف جهاز ، نتيجة لعملية رقابية ما ، ان هناك عدم مطابقة مع أي من الاتفاقيات الدولية من قبل قطر ما بالاضافة الى الاقطار المشاركة في عملية رقابية معينة ، فان على كل من الأجهزة العليا المشاركة ان يحدد ما اذا كان يجب عليه لفت نظر برلمانه او حكومته الى حالة عدم المطابقة هذه والى تلك الأجهزة العليا التابعة الى تلك البلدان التي تتأثر بالعملية الرقابية الفعلية ولكنها ليست مشاركة فيها. وبالاضافة الى ذلك ففي الحالات التي يحدد فيها جهاز ما عدم مطابقة الحكومة الخاصة به مع أي من الاتفاقات الدولية ، فان عليه ايضا ان يقرر الى أي مدى ينبغي الابلاغ علنا عن عدم المطابقة ذلك.

يكون اسلوب الرقابة المتزامنة مفضّلا عادة لّما يكون هناك العديد من الفوارق بين الاجهزة المشاركة ، على سبيل المثال الصعوبات القانونية المتعلقة باختلاف تواريخ التقديم للمشرّعين او للحكومات الخاصة بكل جهاز ، او لما يتعلق الشروع المشترك بمسائل بيئية او سياسية حسّاسة (راجع كذلك الفصل 6).

5.1.3 امثلة عن عمليات الرقابة المتزامنة

قرر جهازا الدنمارك والنرويج سنة 1995 التعاون بخصوص العملية الرقابية المتعلقة باقتناء بلديهما دبابات لابرد (Leopard)، وتم تنظيم العملية الرقابية كعملية رقابة متزامنة يتولى تنفيذها فريقا عمل مستقلّين ومجموعتين توجيهيتين مستقلّتين.

ARCHIVED

وكان هذا التعاون هاما لثلاثة اسباب ، اوّلها انه سيكون من الممكن التعاون في اخذ القرار بخصوص الكيفية التي يمكن ان تراقب بها عقود الدفاع الخاصة بكل بلد والمتعلقة بتحسين و/او اقتناء دبابات لابرد لاستعمالها من قبل القوات الدنماركية والنرويجية. السبب الثاني هو ان هذا التعاون يمثل فرصة لوضع تراتيب رقابية مشتركة يمكن استعمالها لاحقا في العمليات الرقابية المشتركة للمشتريات ذات العلاقة بالدفاع وفي رقابة العقود بصورة عامة . السبب الثالث هو ان هذا التعاون اعتبر طريقة مفيدة لتوفير البيانات والدروس الحاصلة لاعتمادها في اجراء هذا النوع وغيره من العمليات الرقابية في المستقبل .

وتتمثل الدروس الحاصلة الى حد الآن في ان العملية الرقابية المتزامنة تستغرق كثيرا من الوقت ، وانه من الصعب التخطيط لها مسبقا خصوصا باعتبار الحاجة الى اخذ القرار فيما يتعلق باولويات العمل الرقابي وادماجها ضمن الاولويات الاخرى لكل من الجهازين ، وفي الوقت ذاته فقد ادّى اسلوب الرقابة المتزامنة الى حد الآن الى نتائج اكثر مما قد يكون عليه الامر لو قام كل طرف باجراء عمليته الرقابية بصورة مستقلة

2.3. عمليات الرقابة المشتركة

1.2.3 التعريف

عملية الرقابة المشتركة هي عملية يقوم بها فريق رقابي واحد يتكون من مدققين ينتمون الى جهازين رقابيين او اكثر ويقومون بإعداد تقرير رقابي واحد مشترك لنشره في كل البلدان المشاركة في العملية الرقابية.

ARCHIVED

2.2.3 الميزات

- يمكن تنسيق نطاق العملية الرقابية المشتركة وتوحيدها اكثر مما هو ممكن في العملية الرقابية المتزامنة.

- تحسين عملية تبادل المعلومات والمنهجية الخ....

- المقابلات المشتركة هي غالبا ايسر تنظيما من المقابلات المستقلة ، حيث ان الإعدادات لمرجة اجتماع واحد عوضا عن اجتماعين اثنين او اكثر هي اسهل بالنسبة الى كل من الطرفين المعنيين بالمقابلة.

- المقابلات المشتركة تكون مقبولة اكثر بالنسبة الى المستجوبين نظرا لكونهم ليسوا مجبرين على الاجابة على نفس السؤال في مقابلات متتالية ومع اجهزة رقابية مختلفة.

- من المحتمل ان تزداد مصداقية التقرير الرقابي وربما تاثيره عندما تتكلم الأجهزة كهيئة واحدة وليس كل جهاز على حدة (راجع المساوئ ايضا).

- يمكن ان تأخذ الرقابة آراء اخرى في الاعتبار مما قد يؤدي الى مزيد من النتائج.

- يمكن ان تكون عملية إعداد التقارير اكثر تركيزا (راجع المساوئ ايضا).

- يمكن ان يكون للتقرير المشترك تاثير اعمق وان يحظى باهتمام اكبر من قبل المشرّعين والحكومات ووسائل الاعلام والمجموعات البيئية والصناعة وغيرها ، وذلك لانه يركز على كل الاطراف موضوع الرقابة وعلى المشاكل التي تواجهها

ARCHIVED

هذه الاطراف، مثل المخاطر التي تتعرض لها صحة البشر والبيئة وامنيهما ، وقد يعتمد هذا التقرير ايضا على مجال العملية الرقابية .

3.2.3 المساوئ

- قد تختلف الحساسيات السياسية في البلدان المشاركة مما يتطلب اخذها في الاعتبار.
- قد يكون هناك حاجة لإيجاد توازن بين استقلالية العملية الرقابية بالنسبة الى كل جهاز مشارك في عملية رقابة مشتركة ومعاملة المادة او النتائج التي قد تخلق صعوبات بالنسبة الى احد الاجهزة المشاركة ضمن نطاق اختصاصه الخاص.
- قد تكون هناك صعوبات في ضمان ان يبقى نطاق التقارير المشتركة ضمن سلطة كل جهاز.
- قد تكون هناك صعوبات قانونية عندما تكون تواريخ تقديم التقارير الى المشرّعين او الحكومات مختلفة.
- قد تتسبب التسويات الضرورية لتحقيق اجماع في مجموعات العمل (الفرق الرقابية) في اضعاف تنظيم العملية الرقابية ومجالها ومنهجيتها ومواردها والتوقيت لها ونتائجها واعداد التقارير بشأنها ومراجعة الملفات الرقابية وغير ذلك بالنسبة الى كل من الأجهزة المشاركة والتاثير سلبا على هذه الجوانب . لذلك فانه من الضروري وضع آلية لحل النزاعات المتعلقة بهذه المسائل.
- يكون خطر توتر العلاقات بين الأجهزة الرقابية المشاركة اكبر.

ARCHIVED

- قد يتسبب اختلاف الراي بين الأجهزة ، مثل وجود استنتاجات متضاربة في التقرير النهائي ، سواء كانت هذه الاختلافات هامة او ثانوية ، في الحدّ من مصداقية التقرير والأجهزة .

- يمكن ان يكون تقرير العملية الرقابية المشتركة اكثر عمومية لان المدققين المشاركين في مجموعات العمل (الفرق الرقابية) قد يحاولون اصدار تقرير يحظى بالاجماع وبالتالي يبتعدون عن بعض التعاليق المميّزة ، او اضعاف النتائج و/او الاستنتاجات التي قد لا تحظى بموافقة الجميع .

- اذا كانت الملاحظات و/او الاستنتاجات عامة جدا في طبيعتها فان ذلك قد يقلّص من مصداقية التقرير والأجهزة الرقابية.

4.2.3 متفرقات

يمكن التخفيض من مساوئ الرقابة المشتركة وذلك باجراء عمليات رقابية مشتركة في حدود مناطق جغرافية ، مثل التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة في الاقطار الشمالية ، وبين جهازي الرقابة في الولايات المتحدة وكندا ، وبين الأجهزة الرقابية في بلدان اوروبا الغربية او بين الأجهزة الرقابية في بلدان امريكا الجنوبية ، الى غير ذلك . ويمكن كذلك اعتماد مناطق الانتوساي الجغرافية ، وهي أفروساي وعربوساي وأسوساي وكاروساي وأوروساي وأولاسفس وسباساي ، قاعدة لتجميع الأجهزة الرقابية. (وسيكون هذا مناسبا بالطبع اذا كانت الاجهزة تقوم بعمليات رقابة متزامنة.)

ان اجراء عمليات رقابية مشتركة ضمن مناطق جغرافية يمكن ان يحدّ من التكاليف وان يبسّط ايضا عملية التنظيم ويجعل من السهل اختيار الاتفاقات الدولية الأكثر ملاءمة لإجراء الرقابة البيئية (المشاكل او القضايا المشتركة). للمزيد من التفاصيل راجع الفصل 4.

ARCHIVED

5.2.3 امثلة عن عمليات الرقابة المشتركة

خلال سنتي 1996 و 1997 قامت الأجهزة العليا للرقابة في الدنمارك والنرويج والسويد باجراء عملية رقابة مشتركة لعدد من المشاريع النوعية بإشراف منظمة اليونيسف والتي تلقّت و/او ما زالت تتلقى مساعدة تنموية من تلك البلدان ، و لم تكن تلك رقابة لمنظمة اليونيسف ذاتها ولكنها كانت رقابة لاقتصاد وكفاءة وفعالية ادارة كل من تلك الاقطار للمساعدة الثنائية المتلقاة.

تم تنظيم المشروع في صيغة رقابة مشتركة لها مخطط رقابي واحد مشترك وتقرير رقابي واحد مشترك. واعتمد هذا التقرير المشترك على التقرير المستقل لكل من الاقطار الثلاثة وعلى الاجماع الحاصل بين هذه الاقطار . وكانت الدروس الحاصلة ان نجاح عملية رقابية مشتركة هو رهين العمل التحضيري الجيّد الذي يقوم به كل من الأجهزة العليا المشاركة.

3.3 عمليات الرقابة المنسقة

1.3.3 التعريف

يتمثل الإختيار الثالث في العملية الرقابية المنسّقة وهي امّا عملية رقابية مشتركة ذات تقارير مستقلة (كما تم عرضه بالنسبة الى العمليات الرقابية المتزامنة) او عملية رقابة متزامنة ذات تقرير فردي مشترك بالاضافة الى التقارير الوطنية المستقلة.

2.3.3 الميزات والمساوئ

ان استعمال هذا النمط من الرقابة قد يؤدي الى إزالة بعض من المساوئ سالفة الذكر الواردة بخصوص العمليات الرقابية المتزامنة والمشتركة او الى الحد منها . ويمكن ان

ARCHIVED

يكون هذا النوع من العمل جدّ مفيدا في الحالات التي يمكن ان يكون فيها للمشاكل الناجمة عن مهام مختلفة للاجهزة تاثير على الكيفيّة التي ينبغي الإبلاغ بها عن ملاحظات و/او استنتاجات مميّزة وعلى التوقيت الذي ينبغي ان يتمّ فيه ذلك الابلاغ **راجع الفصل السادس للمزيد من الملاحظات**

وعلاوة على ذلك فبما ان الرقابة المنسّقة هي عبارة عن رقابة متزامنة ورقابة مشتركة مجمّعتين (او العكس) فانه ينبغي ايضا ان تكون اكثر مرونة في ما يتعلق بالتعاون ذاته. لذلك فان استعمال هذا النمط الرقابي يمكن ان يكون ملائما/افضل لّما تريد الاجهزة **وان هي ارادت ان تحصل على مزيد من التجربة بخصوص التعاون الدولي بصفة عامة**

3.3.3 امثلة عن عمليات الرقابة المنسقة

أ) كانت الأجهزة العليا للرقابة في بلجيكا والدنمارك وهولندا والنرويج والولايات المتحدة الامريكية ، وعلى امتداد عدة سنوات ، مسؤولة عن عمليات رقابة (تقييم) الاسعار المقترحة وعن العقود والعقود الفرعية المتعلقة بالبرنامج متعدد الجنسيات المتعلق بالطائرة المقاتلة ف 16 ، وقد اعتمدت العمليات الرقابية التي تم اجراؤها في الاقطار **التي ينتمي اليها المتعاقدون الرئيسيون والمتعاقدون الفرعيون على اتفاق فني (اتفاقية رقابية).**

وقد تم تنظيم عملية الرقابة المتعلقة بهذا البرنامج كعملية رقابية مشتركة ، لكنه تم اجراء العمليات الرقابية في السنوات الاخيرة كعمليات رقابية منسقة . فقد شاركت كل الأجهزة العليا للرقابة في تخطيط العمليات الرقابية وفي تقييم النتائج ، وتولت مؤسسات الرقابة الداخلية الامريكية ومكتب المحاسبات العامة التابع للولايات المتحدة تنفيذ العمليات الرقابية الميدانية نيابة عن الأجهزة الرقابية الاخرى.

ARCHIVED

ب) خلال سنتي 1995 و 1996 اجرى جهاز الرقابة في كل من بولونيا/بولاندا وبيلاروس عملية رقابية للحماية البيئية التي يقوم بها البلدان لحديقة بيالوفيزا الوطنية من اجل تقييم تاثير الانشطة الاقتصادية على البيئة في غابة بيالوفيزا وذلك فيما يتعلق بـ :

- مدى مطابقة كل من البلدين للقوانين واللوائح القائمة بشأن حماية الغابات؛
- ادارة الغابات بصورة عامة ، بما في ذلك ادارة الموارد ؛
- الاستثمارات في المجال؛
- والنقل البري وبواسطة السكك الحديدية وبالخصوص نقل المواد الكيمياوية السامة والخطرة (النفايات الخطرة) .

وتم تنظيم العملية الرقابية كعملية رقابية متزامنة (متوازية) ذات تقرير مشترك واحد اعتمادا على الاجماع الحاصل بين الجهازين ، علما وان الجهازين شاركا في التخطيط للعمليات الرقابية وفي تقييم النتائج.

وقد ابرزت نتائج العملية الرقابية (الدروس الحاصلة) الحاجة لإقامة تعاون وثيق بين ادارة الغابات في البلدين مما يساعد على متابعة حماية الغابة كاملة وادارتها.

ج) اجرى الجهاز الاعلى للرقابة في بولونيا/بولاندا سنة 1997 عمليات رقابية مماثلة بالتعاون مع الأجهزة العليا للرقابة في بيلاروس وجمهورية التشيك وليتوانيا وذلك بخصوص مراعاة كل بلد للتعهدات والالتزامات الدولية المتعلقة بالمياه الحدودية.

والتقى الخبراء التابعون للاجهزة المشاركة في مدينة فرسوفيا/وارسو في نوفمبر تشرين الثاني 1996 لمناقشة نطاق العملية الرقابية وطبيعتها ونمطها وجدواها حيث اقترح الخبراء ان تهيّأ الأجهزة موجزا للمواضيع اعتمادا على الاحتياجات والخصوصيات المختلفة لكل من البلدان المشاركة.

ARCHIVED

وإلى هذا الحد فقد تم الانتهاء من تقييم العملية الرقابية بين جهازي بولندا/بولونيا وجمهورية التشيك ، حيث ابرزت نتائج هذه العملية الرقابية من بين ما ابرزت ان الاتفاقيات الثنائية الحالية بين البلدين لا تأخذ في الاعتبار التغيرات الحاصلة في شأن الوضع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي الحالي ، لذلك فقد اوصت الاجهزة العليا للرقابة بأن يقوم البلدان بتوقيع اتفاقية جديدة بخصوص المياه الحدودية.

وبالإضافة الى ذلك فقد اظهرت نتائج العملية الرقابية ان الاتفاقيات الثنائية الحالية (او اتفاقية جديدة ممكنة) تحتاج الى ان تكون مطابقة للمعايير الملزمة حاليا فتراعي توجيهات الاتحاد الاوروبي ذات العلاقة. وفي هذا الصدد يعتبر من الضروري ايضا وضع وتنفيذ خطط عمل مناسبة مصحوبة بجداول زمنية وتراتيب مالية.

4.3 عوامل/بنود اخرى هامة

من المهمّ ان تكون الأجهزة العليا للرقابة قادرة على تبادل المعلومات ونقل المعرفة في ما بينها بخصوص القضايا المتعلقة بالبيئة ، ويمكن القيام بذلك دون المشاركة بصورة مباشرة في عملية رقابية مشتركة او منسقة او متزامنة . الا ان التجربة الفعلية المتمثلة في تنفيذ عمليات رقابية حول قضايا البيئة بالاشتراك مع زملاء من بلدان اخرى من شانها ان ينتج عنها تبادل اكثر فعالية للمعلومات.

قد تكون العمليات الرقابية المشتركة صعبة التنفيذ للاسباب سالفة الذكر ، لكن العمليات الرقابية المتزامنة تكون هي ايضا صعبة التنفيذ ان لم تكن الأجهزة المشاركة راغبة في التعاون بصورة جدّية . وكما هو الشان دائما في كل المشاريع التعاونية فان شخصية الاطراف المشاركة تمثّل عوامل حاسمة في تحقيق نتائج مقبولة في العمليات الرقابية المتزامنة او المنسقة او المشتركة.

يجب ان تولي الأجهزة العليا للرقابة ايضا العناية اللازمة للعوامل السياسية عند التعامل مع العمليات الرقابية المتعلقة بالبيئة خصوصا العوامل الصناعية و/او المالية التي قد

ARCHIVED

تتضارب مع القضايا المتعلقة بالبيئة، ويجب ان تكون الأجهزة العليا للرقابة واعية بالفروق الثقافية مثل التاريخ والدين والانظمة السياسية واللغات وهي فروق قد تؤثر على اسلوب تنفيذ العمليات الرقابية (المشتركة او المنسقة او المتزامنة) وإعداد التقارير بشأنها وعلى الوقت الذي يستغرقه تنفيذ هذه العمليات.

وعلى اية حال فان لكل نمط من هذه الانماط الرقابية عددا من الميزات والمساوئ كما سلف ذكره في الاجزاء السابقة ، ومهما كان النمط الرقابي الذي يقع عليه الإختيار فان على الاطراف المعنية ان تبدي رغبة صادقة في التعاون مع بعضها بعضا تحقيقا للهدف المشترك.

4. كيفية اداء هذه الانماط الرقابية

1.4 التخطيط للعمليات الرقابية وتنفيذها

في العديد من الحالات يمكن ان تبرز الحاجة لرقابة اتفاق دولي حول البيئة ضمن دوائر جغرافية معينة باعتبار ان البلدان التي تتأثر اكثر من غيرها بوضع او بمشكل بيئي عبرحدودي معيّن هي تلك البلدان القريبة من بعضها جدّا.

وكما بيّنا سلفا فان التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة ، كالتعاون ضمن احدى المناطق الجغرافية التابعة للانتوساي على سبيل المثال ، لايقلّل من تكلفة إجراء العمليات الرقابية المتعلقة بالبيئة فحسب ، لكنه قد يسهّل ايضا على الأجهزة العليا للرقابة عملية اختيار الاتفاقيات الأكثر ملاءمة للرقابة على أساس التعاون. وفي هذ الصدد يمكن ان تستعمل الأجهزة العليا للرقابة نموذجا تدريجيا ("خطوة خطوة") عند التخطيط لعمليات رقابة الاتفاقات الدولية حول البيئة او تنفيذها.

ARCHIVED

1.1.4 الخطوة الاولى– التخطيط للعمليات الرقابية

يحتاج كل جهاز اعلى للرقابة لتنفيذ عدد من التحقيقات او المراجعات الأولية ليتمكّن من المساهمة في مثل هذا المشروع التعاوني ، ويمكن ان تشمل هذه التحقيقات والمراجعات تحديد:

- الاتفاقيات التي ينبغي رقابتها؛
- اسلوب ومكان الحصول على المعلومات المتعلقة بالاتفاقات ؛
- ما اذا كان من الممكن قياس او تقييم المطابقة؛
- ان كان هناك خطر رقابي على الجهاز الاعلى للرقابة (مدى هذا الخطر وطبيعته)؛
- احتمال ان تشمل مثل هذه الرقابة احهزة رقابية اخرى؛
- ومدى اهتمام الجهاز الأعلى للرقابة اعتمادا على المناقشات غير الرسمية مع الأجهزة المناسبة.

وبالاضافة الى تحديد الاتفاقيات التي ينبغي رقابتها وما اذا كانت مثل هذه الرقابة تقتضي مشاركة اجهزة رقابية اخرى ، فان على كل جهاز اعلى للرقابة ان ياخذ كذلك قرارا بشان نطاق العملية الرقابية وطبيعتها ونمطها وجدواها.

وكما اشرنا اعلاه فانه بامكان كل جهاز اعلى للرقابة ان يدقق في كل اتفاقية دولية يعتبرها مناسبة ، لكن يتعين على الجهاز ان يركّز على رقابة تلك الاتفاقيات الدولية التي يكون كل بلد ملزما بمراعاتها (اي تلك الاتفاقيات التي تقرّها).

وينبغي كذلك ان تكون الاتفاقيات التي يقع عليها الإختيار اتفاقيات تتوفر فيها امكانات الرقابة––سواء كانت هذه الرقابة متزامنة ام منسقة ام مشتركة––حتى يتسنى تحقيق بعض النتائج التي تؤدي الى التحسين من وجهة النظر البيئية وتمكّن من تبادل المعلومات والتجارب في الوقت ذاته. يراجع الفصل 2.4 و 3.4 للحصول على مزيد من المعلومات حول الاتفاقيات.

ARCHIVED

وينبغي ان تكون الرقابة على الاقل رقابة مطابقة، لكنه باللإمكان توسيعها لتشمل رقابة الأداء كذلك. ويتعين ان تحدد رقابة المطابقة ما اذا كان بلد من البلدان مراع او غير مراع للتعهدات و/او الالتزامات المترتبة على الاتفاقيات الخاضعة للرقابة وذلك اعتمادا على العناصر التالية:

- وجود قوانين ولوائح ذات علاقة يمكن ربطها بالإتفاقية؛
- وتقييم لمدى مراعاة البلد للقوانين واللوائح المعمول بها وللإتفاق ذاته.

وتعرّف رقابة الاداء كما وردت في المعايير الرقابية الخاصة بالانتوساي وهي تعنى برقابة الاقتصاد والكفاءة والفعالية وتشمل:

- رقابة اقتصاد الانشطة الادارية وفق المبادئ والممارسات الادارية السليمة وسياسات التصرّف؛
- رقابة كفاءة استعمال الموارد البشرية والمالية وغيرها بما في ذلك فحص نظم المعلومات ومقاييس الاداء وتراتيب الاشراف والاجراءات التي تتبعها الوحدات الخاضعة للرقابة لمعالجة مواطن القصور التي يتم التعرّف عليها؛
- ورقابة فعالية الاداء في ما يتعلق بتحقيق اهداف الوحدة الخاضعة للرقابة ورقابة التأثير الحقيقي للأنشطة مقارنة بالتأثير المقرر.

ومن ناحية اخرى وبخصوص القضايا المتصلة بالبيئة فقد تم تعريفها ووصفها طبقا للتوصية رقم 1 من الموضوع الفرعي IA في بيان القاهرة (اسلوب الإطار) وتشمل:

- جوانب المالية والمطابقة والاداء في تعريف الرقابة البيئية؛
- ومفهوم التنمية المستديمة بوصفه جزءا من التعريف فقط من حيث انه جزء من سياسة الحكومة و/او البرنامج المزمع رقابته.

ARCHIVED

وسوف تتمثل المشكلة الاساسية في إجراء تحليل معمّق لعدم المطابقة مع اهم الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة ، كالاتفاقيات المتعلقة بالمياه العذبة وتلوث البحار او تغيّر المناخ على سبيل المثال.

وينبغي ان تقرر الأجهزة العليا للرقابة بنفسها ان كانت تريد ان تتعاون مع اجهزة رقابية اخرى ام لا ، اعتمادا على التحقيقات او المراجعات الاولية فقط ، او ان كانت تودّ ان تقيّم مراعاة بلدها لاتفاقية من الاتفاقيات قبل الدخول في تعاون مع غيرها من الأجهزة.

2.1.4 الخطوة الثانية – اجراء العمليات الرقابية

ان الحاجة الى اقامة نوع من الاتفاق الرسمي بين الأجهزة المشاركة في عملية رقابية متزامنة او منسّقة او مشتركة قصد تيسير المجهود الرقابي وضمان المستوى الامثل له امر بديهي سواء ان قرر الجهاز الاعلى للرقابة الدخول في مشروع تعاون قبل ان يجري دراسة مقارنة لمدى مراعاة بلده للاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة ام بعد ان يتم الكشف عن عدم المطابقة .

ويتعيّن ان تغطّي هذه الاتفاقية او هذا البروتوكول مسائل مثل طبيعة العملية الرقابية ومعايير إعداد التقارير والتوقيت وتوزيع الموظفين وغير ذلك من الموارد ، بما فيها الترتيبات المالية . ويتعيّن ان تتضمن الاتفاقية بالاضافة الى ذلك التوجيهات الخاصة بحسم الخلافات المتعلقة بنطاق العملية والملاحظات والتوصيات والاستنتاجات الخ.

وبطبيعة الحال فان قرار استعمال مثل هذه الاتفاقية وصياغتها يبقى من مشمولات الأجهزة المشاركة ، علما وان استعمال مثل هذه الاتفاقية مهم لضمان ان تفهم كل الجهات المشاركة مسؤولياتها فهما تاما ، كما ان اتفاقية من هذا النوع توفّر كذلك آلية تمكّن من تكوين علاقة عمل جيّدة بين الأجهزة العليا للرقابة المشاركة ، بما يحقق نتائج رقابية افضل.

ARCHIVED

وينبغي اخذ النقاط التالية في الاعتبار لإدخالها ضمن أي اتفاقية تحصل بين الأجهزة العليا للرقابة المنفذة لعمليات الرقابة المتزامنة او المنسقة او المشتركة:

1. اسماء الأجهزة العليا للرقابة المشاركة.

2. نوع العملية الرقابية: متزامنة او منسّقة او مشتركة.

3. تعريف نوع العملية الرقابية التي سيتم احراؤها على الاتفاقية اذا كان التعريف مختلفا عن التعريفات المستعملة في هذا الكتيّب.

4. اسم الاتفاقية و/او الجزء المعين المزمع رقابته.

5. معلومات عن تركيبة الفريق الرقابي (الفرق الرقابية) كما يلي:

- عدد الممثلين عن كل جهاز اعلى للرقابة؛
- مستوى الممثلين عن كل جهاز اعلى للرقابة؛
- مؤهلات كل ممثل بما في ذلك خلفيته وتجربته؛
- الاجازة الامنية (اذا كان ذلك مناسبا).

6. اسم رئيس المشروع (رؤساء المشاريع).

7. توزيع الأجهزة العليا للرقابة للموارد مثل الساعات ، المال ، خدمات معالجة النصوص، المستشارين، الاختصاصيين، الخ.

8. كيفية المصادقة على مثل هذه الموارد من قبل الأجهزة العليا للرقابة المشاركة.

ARCHIVED

9. طبيعة العملية الرقابية (رقابة مطابقة و/او رقابة اداء).

10. اهداف العملية الرقابية ونطاقها ومقاييسها ومنهجيتها.

11. اسلوب المصادقة على اهداف العملية الرقابية ونطاقها الخ.

12. نوع العمل المزمع القيام به لجمع اثباتات العملية الرقابية.

13. اسلوب الترخيص وطبيعته لدى الوكالات (الهيئات) الخاضعة للرقابة.

14. اسلوب وطبيعة المراجعة المتعلقة بضمان الجودة.

15. تاريخ بدء العملية الرقابية وتاريخ اختتامها وكل مرحلة انتقالية هامة.

16. لغة (لغات) مسودة (مسودات) التقرير وتنظيمه والوثيقة (الوثائق) النهائية.

17. الجهاز الاعلى للرقابة الذي سيكون مسؤولا عن صياغة التقرير (التقارير) او اجزاء منه/منها.

18. المسؤول عن ترجمة مختلف اجزاء التقرير (التقارير) الى لغات الأجهزة الرقابية الاخرى.

19. إنشاء لجنة توجيه لعملية الرقابة وتركيبتها، ويمكن ان تشمل صلاحيات هذه اللجنة البنود التالية:

- اهداف العملية الرقابية
- نطاقها
- مقاييسها

ARCHIVED

- المنهجية
- طبيعة المعايير الرقابية المزمع تطبيقها
- طبيعة البرنامج الرقابي المزمع استعماله
- الموظفين
- توزيع الموارد الاخرى
- محتويات التقرير (التقارير) بما فيها التوصيات ، ان وجدت
- اجازة النتائج
- الآجال
- التكلفة الجملية للعملية الرقابية
- حسم الخلافات بخصوص أي من البنود سالفة الذكر
- أي مسألة اخرى ذات علاقة بتلك المهمة الرقابية المعينة.

20. الحساسيات الثقافية.

21. الإطلاع على البيانات واصدارها اثناء العملية الرقابية – الى أي جهة ، المكان ، القيود ، الضغوط الامنية ، الخ.

22. تاريخ نشر التقرير (التقارير) وشروط اصدارها الى الهيئات التشريعية او الحكومات –متى واين وكيف.

23. النشرات الصحفية ، الخ.

24. طبيعة الإحازات الأمنية (اذا كان ذلك مناسبا).

25. المتابعة في المستقبل ، ان وجدت ، زمنها ومكانها واسلوبها.

26. المقرّات المادية ، توفّر المكاتب والخدمات ، الخ.

ARCHIVED

27. أية نقاط أخرى ذات علاقة والتي من شانها ان تسهّل تنفيذ العملية الرقابية وإعداد التقارير بشان النتائج.

وكما اشرنا اعلاه فان قرار استعمال مثل هذا النوع من الاتفاقيات وكذلك صياغتها امر راجع بالنظر الى الاجهزة العليا للرقابة ذاتها؛ إلا انه اذا لم تتوفر للأجهزة المشاركة التجربة المناسبة في التعاون الدولي فانه ينبغي عليها ان تعدل عن ادراج جوانب/بنودا اكثر من اللازم ضمن الاتفاقية ؛ وبعبارة اخرى فانه ينبغي تصميم الاتفاقية عملا بتجربة مختلف الاجهزة العليا للرقابة في مجال التعاون الدولي بصفة عامة وفي مجال البيئة بصفة خاصة. راجع كذلك التعاليق بالفصل 2.3.3. المتعلق بعمليات الرقابة المنسّقة.

وينبغي التاكيد على ان يعامل الجهاز الاعلى للرقابة نتائج العملية الرقابية بما تتطلبه من حساسية على الصعيدين الداخلي والخارجي وذلك في التقارير التي يعدّها بشأن المخالفات او حالات عدم المطابقة مع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة.

ونظرا الى الفروق القائمة بين الأجهزة العليا للرقابة من حيث الاساليب الرقابية والهياكل القانونية فان المعايير الرقابية قد لا تنطبق جميعها على كافة اوجه العمل الذي تقوم به الأجهزة العليا للرقابة. لذلك فانه ينبغي على هذه الأجهزة ان تكون على وعي بالادوار والمسؤوليات المختلفة الموجودة لديها عند تعيين الفريق الرقابي للقيام بعملية رقابية متزامنة او منسقة او مشتركة. لمزيد التفاصيل راجع ايضا الفصل 6.

3.1.4 الخطوة الثالثة – تقييم العمليات الرقابية

اثر الانتهاء من عملية رقابية ينبغي اجراء تقييم منظّم لتنفيذ العملية الرقابية ذاتها ، وينبغي ان يشمل هذا التقييم ، فيما يشمل ، التجارب الحاصلة من استعمال كل نمط رقابي وخاصة الميزات والمساوئ ، وينبغي اجراء هذا التقييم كذلك من اجل تلخيص المعلومات الهامة المتعلقة بتخطيط العمل الرقابي المنجز وتنفيذه.

ARCHIVED

ويمكن ان نعتبر ذلك ايضا طريقة مفيدة لتوفير المعلومات والدروس الحاصلة بخصوص الكيفية التي يمكن ان تتعاون بها الأجهزة العليا للرقابة في رقابة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة في السنوات القادمة بما في ذلك طريقة تقييم واختيار انماط العمليات الرقابية التي ينبغي اجراؤها ، علاوة على ان هذا النوع من التقييم سوف يكون مهما بالنسبة الى عمليات المتابعة في المستقبل.

2.4 وظيفة الوسيط

نجمت فكرة وظيفة الوسيط عن التوصية 3 للموضوع الفرعي Iب من بيان القاهرة والتي نصّت على ان تشجّع الانتوساي الأجهزة العليا للرقابة على التعاون حيثما امكن ذلك على رقابة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة (راجع كذلك الفصل 1 من هذه الوثيقة).

ويمكن اعتبار وظيفة الوسيط على انها تتمثل في النهوض بأداء عمليات الرقابة المتزامنة او المنسّقة او المشتركة للاتفاقيات الدولية وهو ما يمكن انجازه بتوفير المعلومات التي تيسّر للاجهزة العليا للرقابة اختيار الاتفاقية القابلة للرقابة وكذلك البحث عن الشركاء الرقابيين.

وقد تتمثّل مهام الوسيط ذات العلاقة في توفير المعلومات حول:

- الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة؛
- سلطة الأجهزة العليا للرقابة للتدقيق في هذه الاتفاقيات؛
- اهتمام الأجهزة العليا للرقابة بالمشاركة في العمليات الرقابية المشتركة؛
- الاتفاقية المفضّلة لاجراء العملية الرقابية؛
- ومدى التعاون المرغوب فيه.

ARCHIVED

ويمكن ان يقوم الموقع الخاص (homepage) لمجموعة العمل الخاصة برقابة البيئة (<http://www.rekenkamer.nl/ea>) بدور حاسم في وظيفة الوسيط وهو ما يقوم به فعلا في بعض الجوانب حيث ان خطوة اولى قد تمت في هذا الإتّجاه تتمثّل في عرض المعلومات الخاصة بالاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة بواسطة الموقع الخاص بمجموعة العمل . ويمكن الحصول على هذه المعلومات في موقع واب (website) <http://sedac.ciesin.org/pidb/> .

وسيتم توسيع الموقع ليتضمن مسائل اخرى مثل المعلومات التي تهتم الأجهزة العليا للرقابة بالتعاون بشأنها مع الأجهزة الاخرى والمعلومات المرتبطة بالتقارير المتعلقة برقابة الاتفاقيات الدولية والتي تم انتاجها بالاعتماد على البيانات الناجمة عن استبيانات حديثة العهد تم ارسالها الى الأجهزة العليا للرقابة. وعند الضرورة يمكن تعديل هيكل الموقع ليتماشى مع مواضيع او وظائف جديدة. ويمكن لمواقع الأجهزة الفردية ان تلعب كذلك دورا هاما وذلك بتوفير المعلومات بخصوص عمليات رقابية معيّنة للاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة، ويمكن اضافة مراجع الى الموقع والى المعلومات سالفة الذكر.

ونلفت الانتباه ايضا الى "حولية الكون الاخضر" (Green Globe Yearbook) وهي نشرة مستقلة تعنى بالتعاون الدولي في مجال البيئة والتنمية تصدر عن معهد فريدجوف نانسن النرويجي ، ويمكن ان تستفيد الأجهزة العليا للرقابة من هذا الكتاب عند اختيار الاتفاقيات التي تريد التدقيق فيها حيث انه يتضمن قسما جديدا يتعلق بالملامح القطرية ابتداء من سنة 1996. (راجع ايضا موقع واب:
http://www.tjener.uninett.no/fni/ggy.htm).

3.4 تبادل المعلومات

من اهداف مجموعة العمل الخاصة بالرقابة البيئية تيسير عملية تبادل المعلومات والتجارب بين الأجهزة العليا للرقابة ، وقد تم التاكيد على اهمية هذا التبادل مرّات عديدة خلال الانكوساي الخامس عشر المنعقد بالقاهرة سنة 1995 حيث صدرت

ARCHIVED

توصية بان تواصل مجموعة العمل جمع المعلومات حول الرقابة البيئية وان توفّر هذه المعلومات للبلدان الاعضاء في الانتوساي المهتمة بذلك (راجع الصفحة 5 من بيان القاهرة).

كما صدرت توصية بان تدرس مجموعة العمل اختبارات مختلفة قصد تطوير اساليب لدعم التدريب وتبادل المعلومات والتجارب بخصوص الرقابة البيئة بين الأجهزة العليا للرقابة. (الرجوع الى الصفحة 8 من بيان القاهرة.)

هناك اساليب عديدة لتبادل مثل هذه المعلومات بدءا بالاتصال المباشر بين الأجهزة العليا للرقابة--سواء بواسطة وسائل الاتصال التقليدية ام عن طريق شبكة الانترنت (INTERNET/WWW)--وصولا الى استعمال نشرات اعلامية مثل "الخطوط الخضراء" (« Green Lines ») التي يصدرها الجهاز الاعلى للرقابة بهولندا نيابة عن مجموعة العمل للانتوساي الخاصة بالرقابة البيئة. (راجع القسم 2.4 من هذه الوثيقة.)

وينبغي اعتبار مختلف هذه الوسائل المتعلقة بجمع و/او نشر المعلومات ادوات قيّمة بالنسبة الى العاملين في الأجهزة العليا للرقابة الذين يرغبون في الاستفادة من عمل زملائهم وتجاربهم.

5. المنهجية

توصي احدى المعايير الرقابية العامة للانتوساي ان تتبنى الأجهزة العليا للرقابة سياسات واجراءات لإعداد الأدلة وغيرها من التوجيهات والتعليمات المكتوبة لتنفيذ العمليات الرقابية.

ARCHIVED

كما تشير المعايير الرقابية للانتوساي ايضا الى ان توسيع الدور الرقابي سوف يتطلب من المدققين تحسين التقنيات والمنهجيات وتطوير تقنيات ومنهجيات اخرى جديدة لتقييم ما اذا كانت الهيئات الخاضعة للرقابة تستعمل قياسات اداء معقولة وسليمة ، لذلك فان المدققين مدعوّون الى الاستفادة من هذه التقنيات والمنهجيات.

ان هذه المعايير الرقابية بالاضافة الى غيرها من المعايير العامة التابعة للانتوساي يمكن ان تطبّق على رقابة البيئة ، وكما اسلفنا اعلاه فان المعايير والتقنيات الرقابية المعمول بها عموما بالنسبة الى كل من رقابة المطابقة ورقابة الأداء تنطبق عند تنفيذ العمليات الرقابية للاتفاقيات الدولية.

لكن قد يكون هناك حاجة لاستعمال خبراء لبعض اجزاء من العملية الرقابية الميدانية ، وقد ترغب الأجهزة العليا للرقابة في ان تستفيد من مختلف الجهود الدولية بخصوص إرساء معايير مثل الـ ISO 14000 او المخطط الخاص برقابة الادارة البيئية للمجموعة الاوروبية (EMAS).

اما بخصوص المنهجية الحقيقية المزمع استعمالها ، فاننا نشير الى وثيقة "توجيهات بخصوص اجراء العمليات الرقابية للأنشطة ذات المنظور البيئي" الذي اعدّته الأجهزة العليا للرقابة التابعة لنيوزيلندا (منسقا) وجنوب افريقيا وأستونيا والولايات المتحدة الامريكية والمملكة المتحدة والدائرة الاوروبية للمدققين.

6. الادوار والمسؤوليات

يهدف هذا القسم الى تسليط الضوء على بعض من ادوار الأجهزة العليا للرقابة ومسؤولياتها وبالخصوص في الحالات التي يكون فيها للمهام والاختصاصات المختلفة معان ضمنية بالنسبة الى مهمة العملية الرقابية وطبيعتها والمعايير المزمع استعمالها واسلوب إعداد التقارير لفائدة البرلمانات او الحكومات.

ARCHIVED

على سبيل المثال فان المدقق العام يكنذا يضطلع فقط بمسؤولية الرقابة الاتحادية ، بمعنى ان هذا الجهاز الاعلى للرقابة لا يمكنه التدقيق في تنظيم الحكومات الجهوية او البلدية او القطاع الخاص. وفي المقابل اذا تلقت الحكومات بالترويج على الصعيد البلدي او المحلي منحا من البرلمان الوطني فان لمكتب المدقق العام بالترويج حرية الاطلاع على كل المعلومات المتعلقة بالمنح المقدّمة ، وله بموجب ذلك سلطة رقابة الاموال المعنية . ويشمل حق التحقيق هذا ايضا القطاع الخاص.

وعلاوة على ذلك فقد يكون لهيكل الجهاز الاعلى للرقابة وتنظيمه تاثير على تعاونه مع غيره من الأجهزة العليا للرقابة ، وعلى سبيل المثال فقد لا تنطبق بعض المعايير الرقابية على بعض الاعمال التي تقوم به الأجهزة العليا للرقابة التي تعمل في ظل نظام دائرة للمدققين التشريعيين ، ذلك ان الطبيعة الجماعية والقضائية لنظام المحكمة تجعل الاجراءات الرقابية مختلفة تماما عن اجراءات الجهاز الاعلى للرقابة الذي يرفع تقاريره للبرلمان ويرأسه مدقق عام او مراقب عام.

اضافة الى ذلك فان معايير الرقابة العامة للانتوساي واستعمالها قد تختلف من جهاز الى آخر بحسب نطاق العملية الرقابية وطبيعتها ونمطها. على سبيل المثال فان الاجهز العليا للرقابة التي تستعمل طريقة رقابة الأداء عند رقابة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة تعدّ عادة تقريرا بخصوص اقتصاد وفعالية وكفاءة الجهات الخاضعة للرقابة. اما الجهاز الذي يطبّق نظام المحكمة فانه لا يتمتع عادة بمهمة استعمال اسلوب رقابة الأداء ، كما ان بعض الدوائر الرقابية لا تتمتّع اطلاقا بسلطة القيام بالرقابة البيئية.

هكذا فقد يكون لطبيعة العملية الرقابية وطريقة تنظيم الأجهزة العليا للرقابة تاثير على طريقة تنفيذ العمليات الرقابية على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة ، وفي ظلّ ظروف معينه قد لا يكون من المفيد بالنسبة الى الجهاز الذي يخضع لنظام المحكمة ان يشارك في عملية رقابة مشتركة مع جهاز يكون مسؤولا فقط امام وزارة (عادة وزارة المالية) او امام الحكومة او امام البرلمان ، على سبيل المثال.

ARCHIVED

وتحاشيا لكل المشاكل الشرعية والناجمة عن مهام مختلفة وعن ادوار ومسؤوليات مختلفة فان على الأجهزة العليا للرقابة العاملة على اسس قانونية مختلفة ان تستعمل مع غيرها من الأجهزة اما طريقة الرقابة المتزامنة او طريقة الرقابة المنسّقة لرقابة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة.

ARCHIVED