



INTOSAI
Working Group on
Environmental Auditing

ملخص تنفيذي:
نتائج الاستبيان الرابع بشأن
التدقيق البيئي (٢٠٠٣)

أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٤



شكر و عرفان

نود أن نتقدم بالشكر والعرفان إلى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي أمضت وقتا في تعبئة استبيان عام ٢٠٠٣. فدون مساعدتها لم يكن من الممكن إتمام هذا التقرير. ونود أن نشكر كذلك كل من المجموعات والأفراد التالية على الجهود التي بذلتها لإنجاز هذا التقرير:

- ديوان المحاسبة الهولندي الذي قام بإعداد الاستبيانات الثلاثة الأولى ونتائجها والتي أُعد على أساسها هذا التقرير؛
- منسقو مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي الذين عملوا على الحصول على الإجابات من أعضائها،
- لجنة التوجيه لمجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي التي قامت بمهمة المراجعة وإبداء التعليقات؛ و
- كارول ماثيو، وبول بيلون، وإيرين ويندات و ليليان كوتنوار من مكتب المراجع العام لكندا الذين قاموا بإعداد هذا التقرير.

تود أمانة مجموعة العمل المعنية بالرقابة البيئية أن تشكر الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التالية على ترجمة هذه الوثيقة.

- العربية: ديوان المحاسبة لدولة الكويت
- الفرنسية: مكتب المراجع العام لكندا
- الألمانية: ديوان المحاسبة للنمسا
- الإسبانية: مكتب المراجع العام لجمهورية التشيلي

ملخص تنفيذي: نتائج الاستبيان الرابع بشأن التدقيق البيئي (٢٠٠٣)

منذ سنة ١٩٩٢ ومجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي التابعة للإنتوساي تقوم بدعم تطوير تقنيات التدقيق البيئي وتطبيقها الواسع من قبل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. ولحد اليوم، أجرت أربعة استبيانات خلال مدة ١٠ سنوات (١٩٩٣، ١٩٩٧، ٢٠٠٠، و٢٠٠٣) لمتابعة التقدم المحرز في هذا الميدان وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تحسينات.

ويعرض هذا التقرير نتائج الاستبيان الذي تم إجراؤه في شهر يونيو/حزيران ٢٠٠٣. كما يحلل التغيرات التي طرأت على التدقيق البيئي منذ الاستبيان الأخير في عام ٢٠٠٠، كما يعرض التغيرات الرئيسية التي حدثت منذ الاستبيان الأول في عام ١٩٩٣.

أجوبة الاستبيان

تم إرسال الاستبيان بشأن التدقيق البيئي إلى ١٨٥ جهازاً للرقابة المالية والمحاسبة التي هي عضو في منظمة إنتوساي. واستلمنا إجابات من ١١٤ جهازاً من أجهزة عليا للرقابة المالية والمحاسبة - نسبة الاستجابة ٦١ في المائة.

وكما هو الشأن في الاستبيانات السابقة،

- إن أكثر المناطق الممثلة هي مناطق الأوروساي وأوسوي؛ فقد أجاب ٨٨ في المائة من أعضاء الأوروساي و ٨٢ في المائة من أعضاء أوسوي على استبياننا. وكانت نسبة الإجابة من بلدان أرابوساي وأفروساي أقل من النسبة المسجلة في عام ٢٠٠٠.
- إن البلدان ذات الدخل المرتفع هي البلدان الممثلة أكثر في الاستبيان؛ أجابت ٨٨ في المائة من أعضاء مجموعة أوروساي على الاستبيان. ومقارنة مع استبيان عام ٢٠٠٠، ارتفعت مشاركة البلدان ذات الدخل المنخفض (فرغم أن نسبة المشاركة بلغت ٣٩ في المائة، فهذه النسبة مازالت ضعيفة ودون المستوى المطلوب).

يوجد هذا الملخص التنفيذي مكتوباً بجميع اللغات المعتمدة في إنتوساي وهي (العربية والإنجليزية والفرنسية والإسبانية). وقد تم نشر هذه الملخصات والتقارير الكامل (بالإنجليزية) على موقع الإنترنت لمجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي: www.environmental-auditing.org أو يمكن طلب نسخة منه بالبريد الإلكتروني من العنوان التالي: environmental.auditing@oag-bvg.gc.ca.

الصلاحيات التشريعية لهيئات التدقيق العليا

تملك ٩٤ في المائة من هيئات التدقيق العليا صلاحية تشريعية لإجراء تدقيقات منتظمة، وتملك (٨٢ %) منها أيضا صلاحية تشريعية لإجراء تدقيق أداء. لكن نسبة هيئات التدقيق العليا التي لديها الصلاحية التشريعية لإجراء تدقيقات بيئية محددة لا تتعدى ١٧ في المائة. مع ذلك، فإن غياب صلاحية تشريعية للتدقيق لا يمنع هيئات التدقيق العليا من إجراء تدقيقات بيئية.

تسدي بعض هيئات التدقيق العليا النصح إلى بلدانها بشأن الإدارة البيئية. وقد بقيت أدوارها نسبيا على مستوى قار منذ استبيان عام ٢٠٠٠، حيث تقدم ما يقارب خمس هيئات التدقيق العليا النصيحة بشأن التشريعات والسياسات والبرامج البيئية، وتنمية القدرة، وتتبع الأداء. لكن هيئات التدقيق العليا تشارك الآن بشكل أقل في أنشطة الإدارات الحكومية فيما يتعلق بتطوير نظم الإدارة البيئية وإنتاج التقارير البيئية (انخفضت المشاركة المباشرة بنسبة ٤ إلى ٥ في المائة عما كانت عليه في سنة ٢٠٠٠).

السياسات البيئية

لكي تكون هيئة التدقيق العليا قادرة على تدقيق أفعال حكومتها بشأن القضايا البيئية، تحتاج الحكومة لوضع سياسات بيئية (مثلا، خطة تخضير شاملة، سياسات أو برامج تنمية بيئية أو مستدامة، برامج، أو قوانين ولوائح بشأن البيئة). كما هو الشأن في عام ٢٠٠٠، تتوفر ٩٣ دولة على سياسة بيئية. وبعض الدول لديها سياسة وطنية واحدة. وأخرى لديها سياسات عديدة ضمن قوانين مختلفة. وتحدد ٨٨ في المائة من البلدان الأهداف التي ينبغي تحقيقها بينما تحدد ٨٢ في المائة من البلدان الأدوات التي ينبغي استخدامها في سياساتها.

٨٥ في المائة من سياسات البلدان مطبقة من قبل الحكومة الوطنية؛ و ٦١ في المائة مطبقة من قبل الحكومات المحلية والإقليمية وحكومات الولايات والحكومات الاتحادية.

أنشطة التدقيق البيئي

تشير نتائج الاستبيان أن مستوى نشاط التدقيق البيئي ظل في مستوى مستقر نسبيا منذ سنة ١٩٩٤. وذكرت ٦٢ في المائة من هيئات التدقيق العليا أنها أتمت على الأقل تدقيقا بيئيا واحدا منذ سنة ٢٠٠٠.

وقد أنتجت ٦٩ هيئة تدقيق عليا ٥١٨ تدقيقا ما بين سنة ٢٠٠٠ و ٢٠٠٢. وقد نشرت مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي على موقعها في شبكة الإنترنت www.environmental-auditing.org التدقيقات والملخصات التي أعدتها ووفرتها هيئات التدقيق العليا بإحدى اللغات أو أكثر من اللغات المعتمدة في منظمة إنٹوساي (العربية والإنجليزية والفرنسية والألمانية والإسبانية).

أنواع التدقيق البيئي

لقد نظرت تدقيقات الأداء (بما في ذلك تدقيقات منتظمة وأداء مشتركة) في مجموعة من المسؤوليات الحكومية. وما بين سنة ٢٠٠٠ و٢٠٠٢، تم إنجاز ٢٣٢ تدقيقاً حول الالتزام بالقوانين واللوائح البيئية و٢٠٦ تقريراً بشأن تنفيذ البرامج البيئية.

وكانت أكثر القضايا الشائعة في التدقيقات البيئية خلال الثلاث سنوات الماضية هي الإدارة البيئية الداخلية من قبل هيئات أو إدارات محلية (١٤٨ تقريراً)، المياه العذبة (١٣٠ تقريراً)، النفايات (١١٦ تقريراً).

قدرة التدقيق

قمنا بتقييم قدرة التدقيق البيئي لهيئات التدقيق العليا التي لديها خبرة في التدقيقات البيئية (٧٤ هيئة تدقيق عليا). ولدى ٥٦ في المائة من هذه الهيئات (٤٠ هيئة) موظفين متخصصين مكلفين بالتدقيق البيئي. ١٤ هيئة تدقيق لديها أقل من ١ في المائة من موظفيها متخصصين ومكلفين بالتدقيقات البيئية أما معظم الآخرين ف لديهم ما يتراوح بين ١ و٧ في المائة من موظفيها مكلفين بذلك. وتنفق ٢١ هيئة من هيئات التدقيق الأربعين نسبة ٢،٥ من ميزانيتها على التدقيق البيئي. لكن ٤٤ في المائة من هيئات التدقيق العليا لها خبرة بالتدقيق البيئي ولكن ليس لديها موظفين معينين مكرسين للتدقيق البيئي.

التدقيقات المخطط لها في السنوات الثلاث القادمة

في السنوات الثلاث القادمة، تخطط ٦٣ في المائة من هيئات التدقيق العليا لإجراء تدقيقات بيئية. وتتعلق التدقيقات المخطط لها بالمجالات التالية: النفايات (٤٨ هيئة تدقيق عليا)؛ المياه العذبة (٣٧ هيئة تدقيق عليا)؛ الزراعة، مبيدات الحشرات، الأرض والتنمية، الأحراج (٢٦ هيئة تدقيق عليا)؛ الأنظمة البيئية (٢١ هيئة تدقيق عليا)؛ والطبيعة والترفيه (١٩ هيئة تدقيق عليا). ومن بين هيئات التدقيق البيئي الإثني والسبعين، ١٣ هيئة تخطط لإجراء تدقيق بيئي لأول مرة.

عوائق التدقيق البيئي

ذكرت ٢٦ في المائة من هيئات التدقيق العليا المائة وأربعة عشر أن ليس لديها أية عوائق لإجراء تدقيقات بيئية. وأشارت ٥١ في المائة من هيئات التدقيق العليا التابعة لمجموعة أروساي أنه ليس لديها عوائق لإجراء تدقيقات بيئية. لكن جميع هيئات التدقيق العليا من مجموعة أولاسيف وأروساي قالت بأن لديها عائقا واحدا على الأقل.

وفيما يلي بعض العوائق التي حددتها هيئات التدقيق العليا:

- قلة المهارات والخبرة داخل هيئة التدقيق العليا. هذا هو أهم عائق (٥٨ في المائة). وكان هذا العائق أيضا أهم عائق في عام ٢٠٠٠ (٥٠%). وترى دول مجموعة (أفرواسي) و(سباسي) أن قلة الخبرة هي العائق الرئيسي (٨٢% و ٨٨%). أما بالنسبة لجميع المناطق، فإن قلة الخبرة هي إحدى أهم القضايا الرئيسية (أكثر من ٥٠%) عدا مجموعة (يورواسي) (٣١%). وتشير التحليلات التي تعتمد على مستوى الدخل أن قلة المهارات أو الخبرة هي العائق الرئيسي بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض والدخل المتوسط (٧٨ و ٦٥ في المائة) وأيضا حتى بالنسبة للبلدان ذات الدخل المرتفع (٣٣ في المائة).

- عدم كفاية الإدارة والقواعد والمعايير والبيانات المتعلقة بحالة البيئة والرصد. قالت ٤٠ في المائة من هيئات التدقيق أنها تواجه هذه العوائق أثناء إجراء التدقيقات البيئية.

من بين الـ ١١٤ دولة المستجيبة، ٤٠ منها لا تجري تدقيقات بيئية. ومن بين هيئات التدقيق العليا هذه، قالت ٨٣ في المائة منها إن قلة المهارات أو الخبرة تعتبر عائقا هاما جدا. وقد حددت هذه الدول أمرين رئيسيين قد يساعدها في الشروع في إجراء التدقيقات البيئية: التدريب أو وجود موظفين مدربين، وتوفير التوجيه والمعايير البيئية.

تدقيقات بيئية متزامنة أو مشتركة أو تعاونية، وتدقيق الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة

ما فتئت هيئات التدقيق العليا تتعاون مع بعضها البعض. وتبادلت ٤٠ في المائة من هيئات التدقيق العليا معلومات تتعلق بالتدقيقات أو تبادل التجارب في ميدان التدقيق الخاصة بالبيئة مع هيئات تدقيق عليا أخرى. وقد ارتفع مستوى التعاون بين هيئات التدقيق العليا في ميدان التدقيق البيئي منذ الاستبيان الأخير. وإذا نظرنا إلى نسبة التعاون نجدها قد

- تضاعفت أكثر من مرتين بالنسبة لتدقيقات الاتفاقيات البيئية، و
- تضاعفت مرتين تقريبا بالنسبة للتعاون في تدقيقات القضايا البيئية التي لا تعتبر اتفاقية.

وتتعاون ٢٨ في المائة من هيئات التدقيق العليا في تدقيقات الالتزام بالاتفاقيات البيئية الدولية كما تتعاون ١٨ في المائة منها في تدقيقات بيئية أخرى. وتضمنت بعض التدقيقات اتفاقية رامسار واتفاقية ماربول. وقد أجريت كذلك تقييمات إقليمية عديدة ركزت على الموارد الطبيعية المشتركة، مثل اتفاقية حماية نهر الدانوب واتفاقية هلسنكي (بحر البلطيق).

وتحرص هيئات التدقيق العليا على إجراء تدقيقات تعاونية في المستقبل. وكما هو الشأن في استبيان ٢٠٠٠، لا يواجه أو لا يتوقع أن يواجه ١٩ ديوانا للمحاسبة أية عوائق في إجراء تدقيقات تعاونية. ولم نشر أي من هيئات التدقيق العليا إلى انعدام الاهتمام بالتعاون مع الدول الأخرى.

وتحدثت دواوين المحاسبة أيضا عن العوائق التي واجهتها في محاولة توسيع ممارستها الرقابية لتشمل تدقيقات بيئية مشتركة، جماعية أو تعاونية. وتشمل هذه العوائق ما يلي:

- شح الموارد،
- قلة الخبرة داخل ديوان المحاسبة،
- صعوبة إيجاد شركاء آخرين،
- طلبات متضاربة،
- مشاكل تتعلق بالتوقيت،
- تطابق اللغة، و
- تطابق نظم التدقيق.

المشاركة في مجموعات العمل الإقليمية المعنية بالتدقيق البيئي

تقدم مجموعات العمل الإقليمية المعنية بالتدقيق البيئي وسائل لتبادل الخبرة وإيجاد الشركاء. من بين ٧٤ هيئة تدقيق عليا التي تجري تدقيقات بيئية، فقط ٥٣ منها تشارك في مجموعة عمل إقليمية، ٨ منها رغبت في أن تصبح عضوا، و٦ منها رغبت في أن تشارك في بعض أنشطة المجموعات الإقليمية الخاصة بالتدقيق البيئي.

الوصول واستخدام الموارد التي توفرها مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي وهيئات التدقيق العليا على شبكة الإنترنت

نظرا للأهمية التي توليها مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي لشبكة الإنترنت قصد إتاحة استخدام مواردها و موارد هيئات التدقيق العليا واستخدام موارد بعضهما البعض، طرح الاستبيانان الأخيران أسئلة على هيئات التدقيق العليا تتعلق باستخدامها لشبكة الإنترنت. وتستخدم ٩٦ في المائة من هيئات التدقيق العليا شبكة الإنترنت - وهو ارتفاع ملحوظ خلال السنوات الثلاث الماضية. وتملك ٩٠ في المائة من هذه الهيئات عنوان بريد إلكتروني.

وقد ازداد عدد هيئات التدقيق العليا التي تملك موقعا على شبكة الإنترنت: من ٥٦ في المائة سنة ٢٠٠٠ إلى ٦٨ في المائة سنة ٢٠٠٣.

وكذلك ازداد استخدام الحكومات في دول هيئات التدقيق العليا لشبكة الإنترنت؛ ٧١ في المائة في سنة ٢٠٠٣ مقارنة مع ٥٥ في المائة سنة ٢٠٠٠. وقد وُضعت غالبية المعلومات حول السياسة البيئية أو البرنامج البيئي على شبكة الإنترنت، مما يسمح لهيئات التدقيق العليا استخدام هذه المعلومات. وازداد عدد الحكومات التي تستخدم الحاسوب؛ وهو تقدم ملحوظ خلال السنوات الثلاث الماضية.

الوصول واستخدام التقارير البيئية

من بين الـ ٧٤ هيئة تدقيق عليا التي تجري تدقيقات بيئية، تنشر ٥٠% منها تقاريرها على شبكة الإنترنت بينما تنشر ٣٨% من هيئات التدقيق العليا تدقيقاتها على الورق فقط. أما بالنسبة لـ ١١ في المائة من هيئات التدقيق العليا، فإن تقاريرها الرقابية غير متوفرة للعمامة.

أدوات مجموعة عمل التدقيق البيئي: الإدراك والاستخدام

طرحنا ثلاثة أسئلة حول الإدراك والعلم واستخدام المنتجات العشرة لمجموعة عمل التدقيق البيئي وقمنا بمقارنة الأجوبة بأجوبة استبيان عام ٢٠٠٠.

وما زال أمام مجموعة العمل المزيد من العمل لترويج منتجاتها والدعاية إليها. ٤١ في المائة من هيئات التدقيق العليا على علم بوجود شريط فيديو يحمل عنوان "التدقيق الأخضر: تحدٍ عالمي" و ٧٠% منها على علم بوجود موقع شبكة الإنترنت الخاص بمجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي.

وعموماً، كان استخدام هيئات التدقيق العليا لمنتجات مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي أقل من الاستخدام في الاستبيان الأخير. لكن هيئات التدقيق العليا التي هي علم بالمنتجات وجدتها مفيدة جداً أو مفيدة إلى حد ما. ٨٠ من هذه الهيئات رأت أن موقع الإنترنت لمجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي مفيد جداً ورأى ٦٥ منهم أن الكتيب الذي يحمل عنوان "كيفية التعاون في تدقيقات الاتفاقيات الدولية ذات المنظور البيئي" مفيد جداً.

دور مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي في معالجة العوائق التي تتعلق بمنتجاتها

أبدت هيئات التدقيق العليا تعليقات معينة بشأن كيفية استخدام منتجات مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي استخداماً أكثر. حيث قالت بعض الهيئات إن المعلومات كانت مفيدة، لكنها كانت في حاجة إلى إعلامها بما هو متوفر وموجود. واقترحت معظم هيئات التدقيق العليا أدوات إضافية مثل التوجيه لتغطية مجموعة من القضايا البيئية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتدقيق البيئي.

وتلقت دواوين المحاسبة إلى مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي للحصول على الدعم في المجالات التالية:

- أبدت نسبة ٧٥% (٨٥ من بين ١١٤) من هيئات التدقيق العليا اهتماماً بالمزيد من توجيهات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للتدقيق والمحاسبة المتعلقة بالتدقيق البيئي. وأبدت ٩١ في المائة من هيئات التدقيق العليا للدول ذات الدخل المنخفض والدخل المتوسط، و ١٠٠ في المائة من مجموعة كاروساي وسباساي، و ٩٣ في المائة من مجموعة أفروساي، و ٩١ في المائة من مجموعة أولاسيفس أبدت اهتماماً بالمزيد من التوجيهات.

• أبدت نسبة ٧٦% (٨٧ من بين ١١٤) اهتماما بالتدريب في تدقيق القضايا المتعلقة بالمياه. وأبدت ٩٦ في المائة من هيئات التدقيق العليا للدول ذات الدخل المنخفض، و٨٨ في المائة من مجموعة أفرساي وسباساي اهتماما بالتدريب في مجال المياه.

• أبدت نسبة ٧٨ في المائة (٨٩ من بين ١١٤) اهتماما بالتدريب في تدقيق القضايا المتعلقة بالنفايات. وأبدت ٩١ في المائة من هيئات التدقيق العليا للدول ذات الدخل المنخفض، و٨٨ في المائة من مجموعة كورساي وسباساي، و٨٦ في المائة من مجموعة أولاسفس، و٨٤ في المائة من مجموعة آوساي أبدت اهتماما بالتدريب في مجال النفايات.

وتبدي هيئات التدقيق العليا اهتماما كذلك بإجراء تدقيقات على المياه والنفايات (٨٠ في المائة و٨٣ في المائة). وتبدي هيئات التدقيق العليا من البلدان ذات الدخل المنخفض على الخصوص اهتماما بهذا الموضوع (٩١ في المائة للمياه و٨٧ في المائة للنفايات).

كما تبدي هيئات التدقيقات العليا اهتماما بأنشطة التدريب في مجالات بيئية أخرى. وتتطلع ٧٣ في المائة من الدول (٨٣ من بين ١١٤) للحصول على تدريب في مجالات أخرى مثل تخطيط استخدام الأراضي، ومبيدات الحشرات والتلوث الجوي والصناعي والزراعة والحرجة والتنوع الحيوي.

القضايا البيئية التي تواجهها الدول

عند تطوير أدوات لهيئات التدقيق العليا، من المهم النظر في القضايا البيئية التي تواجهها الدول. ووفقا لهيئات التدقيق العليا في عام ٢٠٠٣، تعتبر النفايات هي القضية الرئيسية التي تواجهها الدول، تليها المياه العذبة، وتلوث الهواء، والزراعة ومبيدات الحشرات واستغلال الأراضي والأحراج، والنظم البيئية والطبيعة والترفيه. وهذه للقضايا البيئية مشابهة للقضايا البيئية التي تخطط هيئات التدقيق العليا لرقابتها في السنوات الثلاث المقبلة؛ والاستثناء الوحيد هو تلوث الهواء. أما القضايا الأربع الرئيسية هي نفسها كما في عام ٢٠٠٠، عدا اختلافها في الترتيب. وأصبحت قضية النفايات أكثر أهمية في عام ٢٠٠٣.

ما الذي ينبغي أن تفعله مجموعة عمل التدقيق البيئي في المستقبل؟

إن العائق الرئيسي الذي يواجه التدقيق البيئي يكمن في قلة المهارات والخبرة. وتتطلع هيئات التدقيق العليا للحصول على تدريب لمساعدتها في تحسين مهاراتها واكتساب الخبرة. وهي كذلك تبحث عن مبادئ توجيهية. وهذه الأمور يمكن لمجموعة عمل التدقيق البيئي أن تقدم يد المساعدة فيها.

وتتطابق نتائج هذا الاستبيان مع الأفعال المقترحة في خطة عمل مجموعة العمل التي تغطي الفترة ما بين ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٧.