جمهورية العراق
ديوان الرقابة المالية الاتحادي
دائرة الشؤون الفنية والدراسات

(آليات تفعيل الدور الرقابي في تقييم البرامج والسياسات الوطنية لتنفيذلاهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠)

مستخلص بحث للمشاركة في المؤتمر العلمي الاول (اهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠ خارطة طريق في اطار تنموي مستدام)

٢٠١٦/١١/٢٤

اعداد

بتول حسن محمد

مشاور قانوني مساعد

دائرة الشؤون الفنية والدراسات

Batool.law@yahoo.com

٠٧٧٠٢٩٨٤٨٦٧

د. نوار محمد منير

مدير قسم الدراسات الفنية والبحوث

دائرة الشؤون الفنية والدراسات

akajdsweety@yahoo.com

٠٧٧٣٣٤٢٣٨٨٧

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المقدمة

يعتبر موضوع التنمية المستدامة من الموضوعات التي نالت اهتماماً كبيراً خلال العشرين سنة الماضية نظراً للمشاكل والازمات المالية والاجتماعية المستحدثةالتي طرأت على الصعيد العالمي وكان لها تأثير متفاوت على كافة الدول، الامر الذي دعا دول العالم الىتبني نظريات واليات عمل من شانها تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية البيئة والنمو المستدام الذي يحفظ حقوق الاجيال القادمة.

ولعل الامر الابرز الذي اكد على اهمية التنمية المستدامة على الصعيد العالمي هو تبني هذا المفهوممن قبل منظمة الامم المتحدة كي تأخذ منحى عالمياً يهدف الى تركيز جهود جميع الدول للوصول الى اهداف اقتصادية وبيئية واجتماعية ركيزتها الاساسية الانسان،وهذا ما عبر عنه وكيل الامين العام للأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية السيد (هيوهونغبو) في مقدمة تقرير اهداف التنمية المستدامة الامم المتحدة ٢٠١٦ بقوله (بأطلاق خطة عام ٢٠٣٠ للتنمية المستدامة سلّمت الدول الاعضاء بان لكرامة الفرد اهمية اساسية وان اهداف الخطة وغاياتها ينبغي ان تتحقق على مستوى جميع الدول والشعوب ولجميع شرائح المجتمع) وأصبحت الاستدامة التنموية مدرسة فكرية عالمية تنتشر في معظم دول العالمي النامي والصناعي على حد سواء تتبناها هيئات شعبية ورسمية وتطالب بتطبيقها فعقدت من أجلها القمم والمؤتمرات والندوات.

وانسجاماً مع الهدف (١٦) من اهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠ والذي اشار الى (... بناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على كافة المستويات) ولضمان تطبيق افضل الممارسات الجيدة للحوكمة والمساءلة لمتابعة وتدقيق اهداف التنمية المستدامة من قبل كافة الجهات المعنية يبرز دور الجهاز الرقابي باعتباره عضواً مجتمعياً بارزاً يمكن ان يؤدي دوراً حيوياً في تقديم المعلومات ودعم الجهود الرامية الى تحقيق اهداف التنمية المستدامة من خلال التأكد من سلامة الاستراتيجيات الوطنية ومدى تطبيقها ومستوى التقدم الذي احرزته.

والجدير بالذكر ان دور الاجهزة العليا للرقابة كان محل اهتمام الندوة الثالثة والعشرون بين الامم المتحدة والانتوسايحيث سلطت الضوء على المساهمات الهامة التي يستطيع مجتمع الانتوساي والاجهزة الرقابية الاعضاء تقديمها لتنفيذ ومراقبة اهداف التنمية المستدامة بشكل فاعل وكفوء. بسبب منصبها ضمن انظمتها الوطنية المعنية (وتفويضاتها وتنوع مستوياتها وطبيعة عملها المتعلق بشكل اساسي بالانفاق الحكومي) وتعاونها الفاعل في المنظمات العالمية والاقليمية.

وقد تمثلتمشكلة البحث في الاجابة على السؤال الاتي: كيف يمكن للجهاز الرقابي ان يساهم في توطين آليات تنفيذ التنمية المستدامة قطاعياً ضمن مهامه عمله من جهة اولى والتحقق من وجودها في الجهات الحكومية من جهة ثانية، بما يضمن تحقيق اهداف التنمية المستدامةفي المساءلة وتعزيز ممارسات الحوكمة الجيدة .

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وللإجابة على السؤال المذكور جاء البحث ليهدف الى الوقوف علـــى مفهـــوم التنميـــة المســـتدامة والعوامل التي تساعد على تحقيق التنمية المستدامة ومعايير قياس التقدم المحرز في تحقيق اهداف التنميـــة المستدامة، ودور الجهاز الرقابي في تقييم التوجهـــات الحكوميـــة والخطـــط الموضـــوعة لتنفيـــذ اهـــداف التنميةالمستدامة للتأكد من سلامة تطبيق هذه التوجهات

واعتمد البحث المنهج التحليلي للمصادر المتخصصة والدراسات الحديثة التـــي تناولـــت موضـــوع التنمية المستدامة وتحليل تحديات التدقيق التي تتطلبها اهداف التنمية المستدامة.

وقد تم تقسيم البحث الى محورين اساسيين **الاول** نظري يتناول مفهوم واهميـــة ومبـــادئ التنميـــة المستدامة و**الثاني** عملي تناول عرض وتحليل معايير تقييم وقياس اداء مدى تحقيق اهداف التنمية المستدامة و دور الجهاز الرقابي في تعزيز المساءلة والحوكمة من خلال تحديد نقاط الخطر التـــي يجـــب ان تكـــون محلالتدقيق لتقييم اهداف التنمية المستدامة، واستعراض البحث في خاتمته ما توصل إليه مـــن اســـتنتاجات توصيات.

المحور الاول: الجانب النظري

المبحث الاول: مفهوم التنمية المستدامة

ظهرت رؤى عديدة ووجهات نظر مختلفة لتحديد مفهوم التنمية المستدامة ونـــرى ان اغلـــب هـــذه الرؤى جاءت لتؤكد ان التنميةالمستدامةبقدر ماهيقضـــيةتنمويةوبيئيةفهي ايضـــاً قضـــيةأخلاقية وانســـانية وهيقضيةمصيريةومستقبلية بقدر ما هي قضيةتتطلبالاهتمامبالحاضر أفراداًومؤسساتوحكومات.

ومن أهم تلك التعريفات وأوسعها انتشارا ذلك الوارد في تقرير "مستقبلنا المشترك"الصادر عن اللجنـــة العالمية للتنمية والبيئة عام ١٩٨٧، وتشكلت هذه اللجنة بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر عام ١٩٨٣ برئاسة "برونتلاند" رئيسة وزراء النرويجوالمعروف بتقرير برونتلاند والـــذي عـــرف التنميـــة المستدامة على أنها "التنمية التي تلبي احتياجات الجيل الحاضر دون التضحية أو الإضرار بقـــدرة الأجيـــال القادمة على تلبية احتياجاتها، وقدحددالمجتمعالدوليمكوناتالتنميةالمستدامةعلىأنها:

- نمواقتصادي.
- تنميةاجتماعية.
- حمايةالبيئةومصادرالثروةالطبيعيةبها.

وهذايعنىأنتكونهناكنظرةشاملةعندإعداداستراتيجياتالتنميةالمستدامةتراعىفيهابدقةالأبعادالثلاثة، وتسعى التنمية المستدامة من خلال آلياتها ومحتواها إلى تحقيق جملة من الأهداف منها:

أ . الحفاظ علي خصائص ومستوى أدارة الموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة بما يضمن الحفاظ على حقوق ومصالح الاجيال القادمة في المتاح من تلك الموارد .

ب. تحقيق نوعية حياة أفضل للسكان من خلال التركيز على نوعية وكيفية توزيع عائدات النمو الاقتصادي وما يترتب علي ذلك من تحسين للظروف المعيشية للمواطنين

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ج . إعادة النظر في أنماط الاستثمار الحالية ، مع تعزيز استخدام وسائل تقنية أكثر توافقا مع البيئة تستهدف الحد من مظاهر الضرر والإخلال بالتوازن البيئي والحفاظ علي استمرارية الموارد الطبيعية .

ولتحقيق اهداف التنمية المستدامة يجب السعي الى تحقيق التكامل بين البيئة والتنمية من خلال خمسة ابعاد الاول البعد الاقتصادي من خلال الموائمة بين الاستهلاك والانتاج والثاني البعد البيئي وكيفية استغلال الموارد الطبيعية المتاحة ومحاولة التكييف مع المتغيرات البيولوجية الحاصلة والثالث البعد الاجتماعي من خلال استفادة جميع فئات المجتمع من البعدين السابقين، والبعد الدولي والبعد التقني.

وهذه الابعاد التنموية لها اثر كبير في مساعدة الحكومات والجهات التابعة لها المعنية بوضع الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة واعداد السياسات القطاعية والبرامج التنموية، لياتي بعد ذلك دور في غاية الاهمية لدعم نجاح الاستراتيجيات وتحقيق الاهداف التنموية وهو الدور الذي يمارس من قبل جهات مختصة لتقييم هذه السياسات والاستراتيجيات.

المحور العملي

تقييم الاداء على الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

ولضمان التوجه الصحيح والمسار السليم للاستراتيجية والبرامج والسياسات الموضوعة فان من المهم اعتماد الية يتم من خلالهارصدومتابعةعمليةإعدادالاستراتيجيةوتحقيقالأهدافالتيتمتحديدها، وهذا الدور الرقابي ينفذ من قبل جهتين رئيسيتين:

الاولى: الجهات الحكومية الرئيسية المعنية بوضع الاستراتيجية بالإضافة الى الخبراء الوطنيين واساتذة الجامعات وغيرهم من المساهمين الفاعلين في وضع الاستراتيجية ومتابعتها.

الثانية : الجهاز الرقابي ممثلاً بديوان الرقابة المالية الاتحادي.

ونرى ان عمل كلا الجهتين المذكورتين في تقييم اداء وضع وتنفيذ الاستراتيجية يعتبر مكملاً لعمل الاخرى و يؤثرا ايجاباً في تبادل الخبرات وتقديم معلومات مهمة من شانها توجيه جهود تحقيق الاهداف التنموية في الاتجاه الصحيح.

اولاً:الجهات الحكومية الرئيسية المعنية بوضع الاستراتيجية بالإضافة الى الخبراء الوطنيين واساتذة الجامعات وغيرهم من المساهمين الفاعلين في وضع الاستراتيجية ومتابعتها.

للحكومة دور اساسي في دعم التنمية المستدامة باعتبارها هي المسؤولة عن تحديد الاتجاهات ووضع السياسات وفق ما تم الالتزام به في المحافل الدولية المتعلقة بالتنمية واخرها اجتماع القمة العالمية في ايلول ٢٠١٥، وقد اوضح المعيار الدولي رقم (٥١٣٠) الصادر عن منظمة الانتوساي (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة) بان على الحكومات اعداد البرامج الوطنية والاستراتيجيات الحكومية الخاصة بالتنمية المستدامة، التي توضح أطر العمل وتترجم تلك الالتزامات الى واقع فعلي التطبيق.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وقد اتخذت الحكومة جملة من الاجراءات للإيفاء بالتزاماتها الدولية منها تشكيل اللجنة الوطنية العليا للتنمية المستدامة في العراق برئاسة وزير التخطيط وانبثقت عنها (٦) فرق عمل تخصصية والتي ستتولى ترجمة سياسات التنمية المستدامة، ومن الامور المهمة لمتابعة وتقييم هذه الاجراءات اعتمادالمبادئالتوجيهيةالدوليةلإعدادالاستراتيجياتالوطنيةللتنميةالمستدامة والبالغ عددها (٩) عناصر رئيسية منها (تكاملالسياسات، الإطارالزمنيبينالأجيال، التحليلوالتقييم) وكل عنصر مقسم الى معايير فرعيةتمثل إطارتقييمأوّلي للتحقق من مدى توفر عناصر التقييم والمعايير المحددة لهاوينفذ التقييم من قبل الوزارة الحكومية الراعية للاستراتيجية والخبراءالوطنيون والقاعدة الفكرية التي ساهمت في اعدادها ويتم وضعنتيجةنوعيةلكلّمنالمعايير،كمايلي:

- **أ ß** كلمتطلّباتالمعيارتماستيفاءهابشكلكامل.
- **ب ß** تماستيفاءكلمتطلّباتالمعياربشكلمرضي،معأنهمرغوببالمزيدمنالتحسينات.
- **ج ß** تماستيفاءالبعضمنمتطلباتالمعياربشكلمرضيأوكامل،بينمالميتماستيفاءغيرها بشكل مرضي.
- **د ß** القليلمنمتطلباتالمعيارتماستيفاءهاحتىالآنبشكلمرضي.

ثانياً: دور الجهاز الرقابي ممثلاً بديوان الرقابة المالية الاتحادي

ان هدف ديوان الرقابة المالية الاتحادي هو تدقيق المال العام اينما وجد وفقاً لما ورد في قانونه النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ (المعدل) وحيث ان تنفيذ برامج التنمية المستدامة سيكون ضمن الخطط الاستراتيجية والسنوية للجهات الخاضعة للرقابة والمعنية بتنفيذ اهداف التنمية المستدامة، لذا فان على الديوان وفق قانونه تقييم أطر العمل المرفوعة من قبل تلك الجهات لترجمة الالتزامات الدولية الى واقع فعلي قابل للتطبيق، من جهة اولى ، ومن جهة ثانية فان أهداف التنمية المستدامة تجلب فرص قيمة جداً لأجهزة لرقابة العليا للاستثمار في الابتكارات في جميع مجالات عملهم، حيث تسمح هذه الاستثمارات لأجهزة الرقابة العليا بالتعامل مع التحديات الجديدة والناشئة وسبل التعامل مع البيانات عالية الجودة ، على سبيل المثال أنظمة إحصائية وطنية والبيانات المتوفرة وتحليل هذه البيانات والتي هي ضرورية لرقابة وتقييم السياسات العامة المعدة لتحقيق النتائج المتوخاة من أهداف التنمية المستدامة.

في ضوء ما ورد اعلاه فان ديوان الرقابة المالية الاتحادي يجب ان يسير في خطين متوازيين لضمن مشاركته الفاعلة في تقييم الاستراتيجيات الموضوعة لتنفيذ اهداف التنمية المستدامة ٢٠٣٠، الاتجاه الاول: الاستجابة لمتطلبات تطوير قدراته وكما حددها اوضح المعيار الدولي رقم (٥١٣٠/التنمية المستدامة: دور الاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة) الصادر عن منظمة الانتوساي ومن اهم هذه المتطلبات (تحديد الصلاحيات، الاستجابة لأهداف التنمية المستدامة ضمن خطة الديوان الاستراتيجية وانعكاسها على الخطط السنوية للعمل الرقابي،بناء القدرات والخبرة ضمن الجهاز الرقابي...الخ) والاتجاه الثاني: تحديد طبيعة الرقابة التي سيتم ممارستها والمخاطر الـ(١٠) التي سيتم التركيز عليها لتنفيذ عملية

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

الرقابةوالمتمثلة بـــ (مسؤوليات متداخلة غير واضحة، عدم وجود تنسيق بين أصحاب المصالح،سياسات أو استراتيجيات غائبة أو ناقصة، تقييم غير كاف للآثار البيئية و الاجتماعية للسياسات والبرامج الحكومية، الافتقار إلى تحليل القرارات (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية) الداعمة، عدم وجود تخطيط طويل الامد لتنفيذ السياسات والبرامج،عدم كفاية الإدارة المالية للسياسات والبرامج، عدم تطبيق التشريع المحلي،أنظمة أبلاغ ومراقبة ناقصة، عدم وجود البيانات اللازمة لصنع القرارات)

ومن اهم التوصيات التي توصل اليها البحث :

١. ضرورة تضمين اهداف التنمية المستدامة في الخطط الاستراتيجية للجهات الحكومية كافة ومنها الجهاز الاعلى للرقابة ممثلاً بديوان الرقابة المالية الاتحادي باعتباره احد الركائز الاساسية في المجتمع لدعم الجهود التنموية .
٢. التعاون بين اصحاب المصالح في مجال تعزيز التواصل وتبادل المعلومات والبيانات له دور حاسم في تحقيق النجاح الذي تصبو اليه الدول في سبيل تحقيق اهداف التنمية المستدامة فهو يكشف عن جوانب القصور والتلكؤ في تنفيذ السياسات الموضوعة وبالتالي الاجراءات التي يجب اتخاذها لمعالجة هذا القصور قبل تفاقم المشكلة.
٣. اهمية وضع آليات دورية لتقييم الاستراتيجية الموضوعة لتحقيق اهداف التنمية المستدامة ووضع معايير للتقييم تستند الى معطيات البيئة الوطنية مع ضرورة الاستفادة من تجارب الدول الاخرى والاستئناس بمعايير تقييم الاهداف التي تم وضعها من قبل الامم المتحدة.
٤. ان المخاطر العشرة المحددة لتقييم الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة من شانها ان تساهم بشكل كبير في اعطاء رؤية تحليلية لمواطن الضعف في وضع او تنفيذ السياسات والبرامج التنموية، مع اهمية ان يتم كشف موطن الخلل وتحليل مسبباتها ونتائجها وسبل معالجتها في التوقيت المناسب لضمان اعادة مسار هذه السياسات في الاتجاه الصحيح.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com