

دور أجهزة الرقابة العليا في الإدارة الرشيدة للصناعة الاستخراجية

المحتويات

- 1- مقدمة حول أجهزة الرقابة العليا.....
- ماهي الاجهزة الرقابية
العليا؟.....
- ب- ماهي فوائد الاجهزة الرقابية العليا؟.....
- ج- انواع التدقيق الرئيسية الثلاث.....
- 2- دور الجهاز الرقابي في قطاع الصناعات الاستخراجية
- أ- ماهو قطاع الصناعات الاستخراجية

- ب- ماهمية أجهزة الرقابة العليا للصناعات الاستخراجية؟.....
- ج- سلسلة القيمة ومجالات التدقيق للصناعات الاستخراجية.....
- 3- روابط الكترونية ومصادر.....

تهدف المذكرة الإعلامية هذه إلى تزويد أصحاب المصالح الخارجيين والجمهور بنظرة سريعة على دور المؤسسات العليا للرقابة المالية (SAIs) وكيف يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية المساهمة في الإدارة الرشيدة في قطاع الصناعات الاستخراجية.

دور أجهزة الرقابة العليا في الحوكمة الرشيدة للصناعات الاستخراجية

دور الأجهزة العليا للرقابة هو الإشراف على:
...الإدارة المالية العامة
...أن الكيانات العامة تتوافق مع القواعد واللوائح
أداء البرامج والسياسات الحكومية

إطار العمل القانوني والتنظيمي

إدارة البيانات والاستكشافات

منح العقود والتراخيص

مراقبة العمليات

التقييم واستحصال العائدات

إدارة العائدات والتخصيصات

تنفيذ سياسات التنمية المستدامة

تلعب الأجهزة العليا للرقابة المالية دوراً هاماً في قطاع الصناعات
الاستخراجية من أجل ضمان ما يلي

الالتزام بإطار العمل القانوني التنظيمي

يتم إدارة البيانات وتأمينها بشكل صحيح

تكون منح التراخيص شفافة ويتم تنفيذها وفقاً للقوانين واللوائح

تقوم الحكومة برصد عمليات الصناعات الاستخراجية بما يتماشى
مع القوانين واللوائح

أنظمة فعالة لجمع الإيرادات الحكومية

تدير الحكومة إيرادات الصناعات الاستخراجية بحكمة

التنمية المستدامة في الصناعات الاستخراجية مع مراعاة الجوانب
الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة

الشفافية

المساءلة

التنمية المستدامة

1- مقدمة حول الاجهزة العليا للرقابة المالية

أ- ماهي اجهزة الرقابة العليا

ان الاجهزة العليا للرقابة المالية (SAIS) هي أعلى مؤسسة تدقيق للبلد. وتعرف الأجهزة العليا للرقابة المالية بشكل رئيسي بدورها في الإشراف على إدارة المالية العامة ، أي الإيرادات والنفقات الحكومية. كما تقوم العديد من الأجهزة الرقابية بمراجعة التزام المؤسسات الحكومية للقواعد واللوائح ، وأداء البرامج والسياسات الحكومية. من خلال التدقيق في الإدارة المالية العامة والأداء ، تقدم الأجهزة العليا للرقابة المالية ضمان استخدام الموارد العامة بحكمة وكفاءة لفائدة المواطنين.

في معظم البلدان ، تقوم اجهزة الرقابة العليا بأبلاغ عن نتائج ذلك التدقيق إلى البرلمان ذلك البلد. ثم يتابع البرلمان هذه النتائج التي توصل إليها من خلال تقديم التوصيات وإذا لزم الأمر إجراء جلسات استماع مع موظفي المحاسبة المسؤولين. عادة ، يتم تنفيذ هذه المتابعة البرلمانية بواسطة لجنة الحسابات العامة (PAC). وتمثل البرلمانات المواطنين ، ويعتبر الجهاز الرقابي أداة لمساعدة البرلمان في الإشراف على إدارة الحكومة. من خلال هذه الآلية ، تساعد الأجهزة العليا للرقابة المالية على ضمان مساءلة الحكومات أمام مواطنيها.

من العوامل الرئيسية للتدقيق الفعال للمؤسسات الحكومية هو مستوى الاستقلال الذي تتمتع به مؤسسة التدقيق من التسلسلات الحكومية التي من المفترض أن تقوم بتدقيقها. يشير الاستقلال إلى الاستقلال المالي ، والقدرة على اتخاذ القرارات الإدارية دون تدخل وحرية تحديد نطاق التدقيق. لذلك ، فإن الجهاز الأعلى للرقابة هو عامل مهم في سلسلة المساءلة في البلد ، حيث إنه يعزز شفافية القطاع العام ومساءلته.

تعمل المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية (الانتوساي INTOSAI) كمنظمة شاملة للمجتمع الدولي للرقابة المالية والمحاسبة. على مدى أكثر من 50 عامًا ، قدمت إطارًا مؤسسيًا للأجهزة العليا للرقابة المالية لتعزيز التنمية ونقل المعرفة ، وتحسين مراجعة الحسابات الحكومية في جميع أنحاء العالم وتعزيز القدرات المهنية والتأثير على الأجهزة العليا للرقابة المالية في الدول الأعضاء.

في مجتمع الإنتوساي ، أنشئ الفريق العامل المعني بالتدقيق في الصناعات الاستخراجية (WGEI) في عام 2013 لتيسير تبادل المعرفة والتواصل مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لتدقيق حسابات قطاع الصناعات الاستخراجية من أجل تعزيز الحكم الرشيد والتنمية المستدامة في الصناعات الاستخراجية. يشمل نطاق مجموعة العمل النفط والغاز والمعادن الصلبة. تتكون مجموعة العمل حاليًا من 45 عضوًا ويرأسها جهاز الرقابة الاوغندي من 2014 إلى 2022.

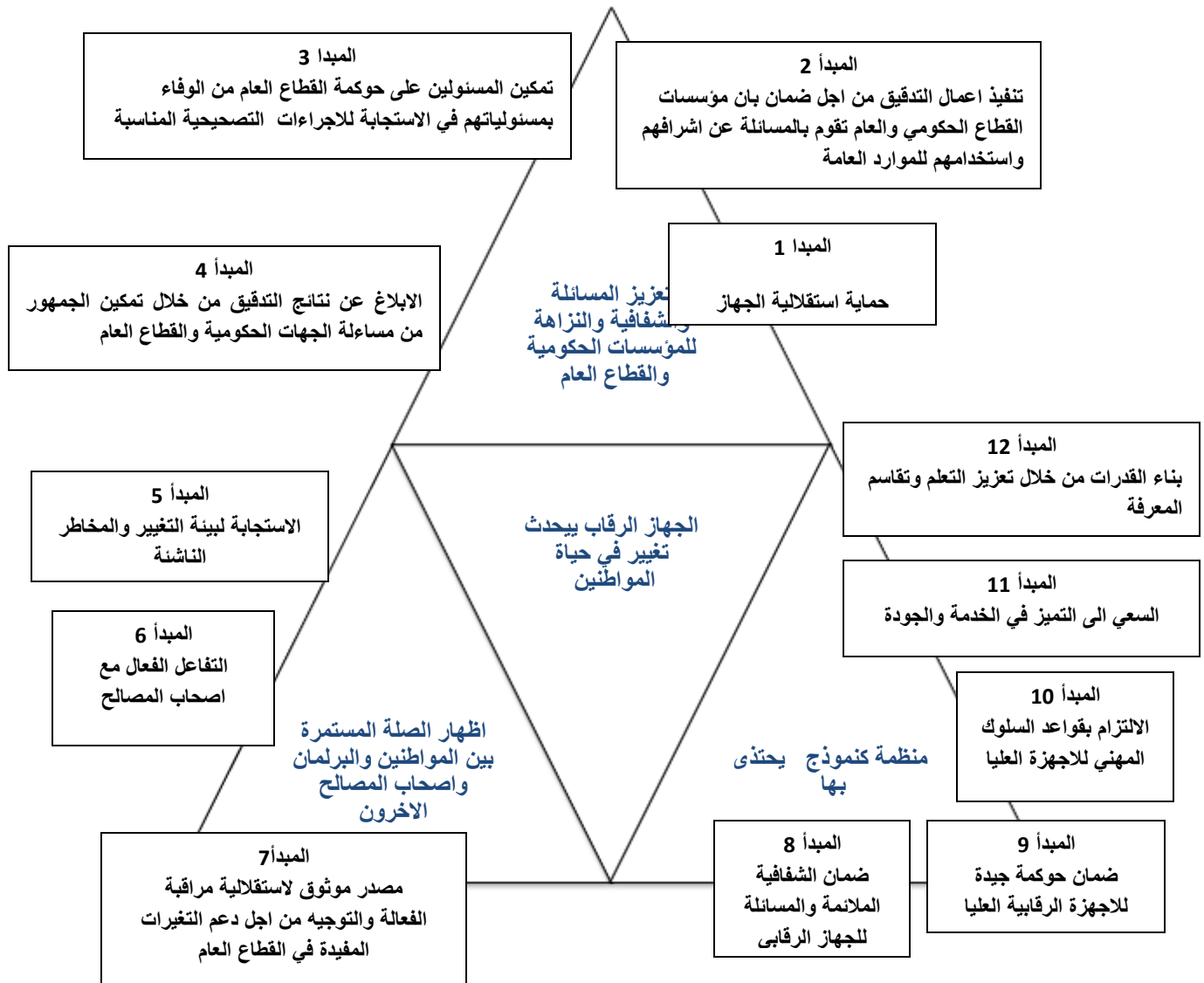
ب- ما هي فوائد الأجهزة العليا للرقابة؟

تقدم الأجهزة العليا للرقابة قيمة وفائدة لبلدانها من خلال:

- (1) تعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في كيانات الحكومة والقطاع العام.+
- (2) إظهار الصلة المستمرة بالمواطنين والبرلمان وأصحاب المصلحة الآخرين.
- (3) أن تكون منظمة نموذجية من خلال القيادة كقدوة.

يمكن تحقيق هذه الأهداف الثلاثة باتباع المبادئ الـ 12 ، الموضحة في الشكل أدناه (ISSAI12)

الشكل رقم 1: المبادئ 12 لقيمة ومنافع الاجهزة الرقابية العليا تحت كل هدف



ج- انواع التدقيق الرئيسية الثلاث

صادقت الإنتوساي في عام 2010 ، مجموعة من معايير التدقيق: المعايير الدولية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات (ISSAIs) تغطي معايير الإنتوساي الدولية أربعة مستويات مختلفة. يحتوي المستويان 1 و 2 على إرشادات ومتطلبات بشأن الاستقلالية ، ومدونة قواعد السلوك المهني ، وقيمة ومزايا الأجهزة العليا للرقابة ونظام مراقبة الجودة. يصف المستويان 3 و 4 المبادئ الأساسية لكيفية تخطيط وتنفيذ ومراجعة عمليات التدقيق التي تتم . وفقا لمعايير المراجعة أعلاه ، هناك ثلاثة أنواع رئيسية من التدقيق: التدقيق المالي ، والتزام ، والأداء .

التدقيق المالي

وهو تدقيق للبيانات المالية بغرض تعزيز درجة ثقة المستخدمين المقصودين في البيانات المالية. يتحقق ذلك من خلال التعبير عن رأي المدقق حول ما إذا كانت البيانات المالية قد أعدت ، من جميع النواحي المادية ، وفقا لإطار الإبلاغ المالي المعمول به.

تدقيق الالتزام

الهدف من تدقيق الالتزام هو تمكين الجهاز من معالجة ما إذا كانت أنشطة كيانات القطاع العام متوافقة مع السلطات المعمول بها (القوانين والأنظمة والقواعد) التي تحكم تلك الكيانات.

تدقيق الأداء

ويركز تدقيق الأداء ، الذي يشار إليه أحيانا باسم "القيمة مقابل المال" - على ما إذا كانت المشاريع أو النظم أو العمليات أو البرامج أو الأنشطة أو المنظمات الحكومية تعمل وفقا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية وما إذا كان هناك مجال للتطوير .

2- دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في قطاع الصناعات الاستخراجية

أ- ما هو قطاع الصناعات الاستخراجية (EI) ؟

الصناعات الاستخراجية عادة ما تشير إلى صناعات النفط والغاز والتعدين. تشمل العمليات الاستخراجية استخراج النفط والغاز ، والتعدين ، والتجريف ، والمحاجر ، ويمكن أن تكون على اليابسة وتحت الماء. يوضح الرسم التوضيحي أدناه نظرة مبسطة على المشاركين الرئيسيين وأصحاب المصلحة في قطاع الصناعات الاستخراجية.

الشكل 2: نظرة عامة على المشاركين الرئيسيين وأصحاب المصلحة في قطاع الصناعات الاستخراجية



اصحاب المصالح الرئيسيين	الامثلة
مجتمع الاجهزة الرقابية	الاجهزة الرقابية العليا ، الانتوساي ومؤسساته الاقليمية ، مجموعة عمل الصناعات الاستخراجية ، مبادرة تنمية الانتوساي
السلطات الحكومية	الوزارات المسؤولة عن الصناعات الاستخراجية ، سلطة الإيرادات
النفط والغاز وشركات التعدين	شركة اكسون موبيل ، وشركة البترول البريطانية
منظمات الصناعات الاستخراجية	جمعية المحافظة البيئية الدولية للصناعات الاستخراجية (IPIECA) ، المجلس الدولي للتعدين والمعادن (ICMM)
متعددة الأطراف	البنك الدولي ، الصندوق النقد الدولي ، الامم المتحدة
المنظمات غير الحكومية	مبادرة الشفافية الدولية للصناعات الاستخراجية (EITI) ، انشر ما تدفع (PWYP) ، معهد حوكمة الموارد الطبيعية

ب- لماذا تعتبر الأجهزة العليا للرقابة مهمة في الصناعة الاستخراجية؟

وقد أظهرت الأبحاث على مدى العقود الماضية أن العديد من البلدان الغنية بالموارد تعمل بشكل سيء في كل من مؤشرات التنمية والحكم. في الأساس ، وجدت الدراسات التجريبية أن بعض البلدان الغنية بالموارد لديها نمو اقتصادي أقل وديمقراطية أقل مقارنة بالدول التي لا تمتلك وفرة في الموارد الطبيعية. وتعرف هذه الظاهرة باسم لعنة الموارد أو تناقص الوفرة. هناك العديد من الأسباب لذلك ، ولكن من الواضح أن التحديات تتعلق بالشفافية والمساءلة في الحكومة. نظراً لأن دور الأجهزة العليا للرقابة هو زيادة المساءلة والشفافية في الإدارة الحكومية للموارد العامة فإن أهمية الأجهزة العليا للرقابة المالية في ضمان الحكم الرشيد لموارد البلد تصبح أكثر وضوحاً.

قد يساهم الجهاز الرقابي القوي والفعال في قطاع الصناعات الاستخراجية في مراقبة أفضل وأكثر شفافية للصناعة ، وتحسين الإدارة والمساعدة في ضمان إدارة الموارد الطبيعية بما يحقق المصلحة العامة. يتسع قانون الأجهزة الرقابية ومساهمتها ليشمل كامل سلسلة قيمة للصناعات الاستخراجية ، من تطوير أطر قانونية قوية ، إلى جمع وتوزيع عادل وشفاف ، ومراقبة الأثر البيئي والسياسات المستدامة. قد يختلف دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في الصناعات الاستخراجية من بلد لآخر ، وهذا يتوقف على قانون ومعرفة الجهاز الرقابي نفسه ونضج هذا القطاع والإطار التنظيمي المعمول به.

علاوة على ذلك ، هناك صلة وثيقة بين الصناعات الاستخراجية وأهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة (SDGs) تركز أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر بشكل رئيسي على ثلاثة أبعاد ، وهي النمو الاقتصادي ، والإدماجات الاجتماعية وحماية البيئة ، والتي تتعلق بالصناعات الاستخراجية. تلعب الأجهزة العليا للرقابة دوراً هاماً في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وفي ضمان مساهمة قطاع الصناعات الاستخراجية في تحقيق هذه الأهداف.

ج- سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية ومجالات التدقيق

توضح سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية سبع خطوات¹ مختلفة عند تحويل الموارد الطبيعية إلى دخل وفي نهاية المطاف نمو اقتصادي وقيمة لمواطني أي بلد. يتم استخدام سلسلة القيمة بشكل متكرر لتوضيح التأثير الضمني للحكومة في كل خطوة من الخطوات. تمثل كل خطوة منطقة حرجة و متميزة ضرورية لتوليد القيمة (في الإيرادات ، والعمالة ، وبناء القدرات ، إلخ) لسكان البلد. يصف الجدول التالي كل خطوة في سلسلة القيمة ، وموضوعات التدقيق المحتملة على نفس الخطوط وكذلك أمثلة لتقارير المراجعة ذات الصلة التي أجرتها مختلف الأجهزة الرقابية.

الجدول 1: سلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية ومجالات التدقيق			
سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية	الوصف	أمثلة عن مجالات التدقيق	أمثلة عن تقارير التدقيق
1. اطار العمل القانوني والتنظيمي	ويمثل الأساس للإدارة السليمة لقطاع الصناعات الاستخراجية في وجود قوانين ولوائح وسياسات حديثة محدثة مع الفصل الواضح بين الواجبات.	قد تقوم الأجهزة العليا للرقابة بتدقيق ما إذا كانت القوانين مدعومة بالأنظمة والتعليمات ذات الصلة ، وتشير إلى تداخل أو عدم وضوح خطوط المسؤولية بين المؤسسات	<u>تقرير مراجعة البيئة عن تنظيم ومراقبة إدارة نفايات الحفر في منطقة أيرتا من قبل الهيئة الوطنية لإدارة البيئة (نيمبا) (Uganda 2014).</u>
2. الاستكشاف وإدارة البيانات	لتطوير صناعة التعدين لتلبية احتياجات الحكومة لرسم خريطة لاحتياجاتها. يتم جمع البيانات من موارد النفط والغاز بشكل رئيسي من خلال المسوحات الزلزالية والحفر ، ويتم جمع البيانات عن الموارد المعدنية من العينات الجيولوجية.	قد تقوم الأجهزة العليا للرقابة بتدقيق ما إذا كانت البيانات ذات الصلة تتم إدارتها وتأمينها بشكل صحيح ، وأن الحكومة لديها السيطرة والملكية على البيانات الناتجة.	<u>تدقيق الأداء في جهود استكشاف الهيدروكربون في شركة النفط والغاز الطبيعي المحدودة (وزارة البترول والغاز الطبيعي) (الهند 2012)</u>
3. منح العقود والتراخيص	تمنح الحكومة العقود و / أو التراخيص للشركات لاستكشاف وتطوير وإنتاج موارد الصناعات الاستخراجية. من المفترض أن تتبع هذه العملية قواعد عملية الشراء التنافسية لضمان اختيار أكثر الشركات كفاءة وفعالية من حيث التكلفة.	يجوز للجهاز الرقابي تدقيق ما إذا كانت عملية تسليم العقود والتراخيص شفافة ومصممة لاجتذاب الشركات ذات الكفاءة والالتزام لسياسات الحكومة . وقد تقوم الأجهزة العليا للرقابة أيضا بتدقيق ما إذا كانت العملية تتماشى مع القوانين واللوائح.	<u>تحقيق مكتب المراجع العام في الممارسة الإدارية فيما يتعلق بمنح تراخيص الإنتاج في قطاع النفط (النرويج 2010)</u>

¹ تم تطوير سلسلة القيمة للصناعات الاستخراجية المكونة من 7 خطوات المشار إليها هنا في عام 2013 من قبل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية الأفريقية (AFROSAI-E) التي تتحدث الإنجليزية ، بناءً على تصنيف البنك الدولي.

<p>4. مراقبة العمليات</p>	<p>تراقب الحكومة أنشطة شركات الصناعات الاستخراجية في عدد من المجالات. يجب التحقق من أرقام الإنتاج من حيث الجودة والكمية ، عن طريق وحدات التحكم المستقلة. يجب معالجة المخاطر المتعلقة بالصحة والسلامة والبيئة ومتابعتها من خلال عمليات التفتيش ومراجعة إجراءات السلامة وتقييمات الأثر وما إلى ذلك.</p>	<p>يقوم الجهاز بمراجعة ما إذا كانت الحكومة تلتزم بأدوارها كجهة تنظيمية للصناعات الاستخراجية. يمكن أن يقيم كيف تقوم الحكومة بالتفتيش ويحصل على تأكيد على جودة المعلومات المبلغ عنها من شركات الصناعات الاستخراجية.</p>	<p><u>الجهود الداخلية للتأكد من صحة إنتاج النفط والغاز لا تقدم ضمانًا معقولاً لقياس دقيق لحجم الإنتاج (الولايات المتحدة الأمريكية (2010)</u></p>
<p>5. تقييم وجمع الإيرادات</p>	<p>لدى الحكومة عدد من الأدوات الضريبية تحت تصرفها لأغراض تحصيل الإيرادات. حقوق الملكية ، ومشاركة الإنتاج ، والمكافآت ، والضرائب وغيرها ، تهدف جميعها إلى منح الحكومة حصتها العادلة من الإيرادات. قد ترتبط المخاطر بحساب خاطئ للإيرادات بناءً على بيانات المدخلات الخاطئة أو تضخم التكاليف من قبل الشركات.</p>	<p>قد يقوم الجهاز بمراجعة كيفية قيام الجهة الحكومية المكلفة بجمع الإيرادات بإنشاء نظام فعال لجمع الإيرادات يضمن تبني أفضل الممارسات الدولية مثل إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول تسعير التحويل.</p>	<p><u>تدقيق منسق حول الرقابة على الإيرادات العامة من الاستكشاف والإنتاج في البرازيل وكولومبيا وبيرو (مراجعة الحسابات المشتركة 2014)</u></p>
<p>6. إدارة الإيرادات والتخصيص</p>	<p>بعد جمع الإيرادات ، فإن الخطوة التالية هي تخصيص الأموال. يمكن استخدام الإيرادات لميزانية العام المقبل ، وأموال الاحتياطي ، والنقل إلى المجتمعات المحلية ، وما إلى ذلك. قد يكون هناك احتمال لسوء التعامل مع الإيرادات. يجوز توزيع الإيرادات على الحسابات المصرفية الأجنبية التي لم يكشف عنها وعدم اتباع قواعد الاستثمار</p>	<p>قد يتبع الديوان تدفق الإيرادات والتوفيق بين الأرقام. إذا كانت موجودة ، فقد تقدم تقارير مبادرة EITI إسهامات قيمة للأجهزة العليا للرقابة على التناقضات التي قد تتطلب مزيداً من التحقيق</p>	<p><u>مراجعة الإدارة المالية للصدوق النفطى وكذلك مراجعة الامتثال والأداء (غانا 2015)</u></p>
<p>7. تنفيذ السياسات المستدامة</p>	<p>من المهم النظر في الآثار السلبية المحتملة لقطاع الصناعات الاستخراجية ، مثل الأضرار البيئية واعتماد الصناعات الاستخراجية على الموارد. قد تقلل الحكومة من هذه المخاطر عن طريق الإشراف على تقييم الأثر البيئي وتنفيذ سياسات المحتوى المحلي.</p>	<p>قد يقوم الجهاز بمراجعة كيفية تطبيق القوانين واللوائح التي تهدف إلى الحد من التأثير السلبي لقطاع الصناعات الاستخراجية وما إذا كان نظام الرقابة من قبل الحكومة فعالاً</p>	<p><u>هولندا كمرکز لنقل الغاز الأوروبي محور غاز: الفوائد والحاجات والمخاطر (هولندا 2014)</u></p>

3- روابط الكترونية ومصادر

الجهات التابعة الانتوساي

- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI): www.intosai.org/
- Working Group on the Audit of Extractive Industries (WGEI): <http://www.wgei.org/>
- Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions (OLACEFS): <http://www.olacefs.com/>
- African Organization of Supreme Audit Institutions (AFROSAI): <http://www.afrosai.org/>
For English speaking SAIs in Africa, AFROSAI-E: <https://afrosai-e.org.za/>
For French speaking SAIs in Africa, CREFIAF: <http://www.crefiaf.org/>
- Arab Organization of Supreme Audit Institutions (ARABOSAI): <http://www.arabosai.org/Ar/>
- Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI): <http://www.asosai.org/>
- Pacific Association of Supreme Audit Institutions (PASAI): <http://www.pasai.org/>
- Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions (CAROSAI): <http://www.carosai.org/>
- European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI): http://www.eurosai.org

تقارير التدقيق والصناعات الاستخراجية

- Oil and gas: <http://www.wgei.org/oil-gas-audit-reports/>
- Minerals: <http://www.wgei.org/minerals-audit-reports/>

المبادرات ومراكز المعرفة

- GOXI – Sharing in governance of extractive industries: www.goxi.org/
- Natural Resource Governance Institute (NRGI): www.resourcegovernance.org/
- Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): www.eiti.org/
- Publish What You Pay, www.publishwhatyoupay.org/
- The World Bank on IE topics: www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries
- The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD): www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/
- U4 Anti-Corruption Resource Centre: www.u4.no/
- Chatham House – Resources: www.chathamhouse.org/research/topics/resources
- Tax Justice Network: <http://www.taxjustice.net/>
- EI Sourcebook: <http://www.eisourcebook.org/>
- One Petro: <https://www.onepetro.org/>
- Open Oil: <https://openoil.net/>
- Petropedia: <https://www.petropedia.com>

مراجع او مصادر اخرى

- *Features and functions of supreme audit institutions*. (2001, October). PREM notes Public Sector. The World Bank.
- *Working with Supreme Audit Institutions*. (2005, July). How to Note. DFID Department for International Development.

ترجمة ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق