

متطلبات تطبيق المعايير الدولية بخصوص المساعدات خلال حدوث الكوارث في البيئة المحلية

م.د. ليث جواد كاظم*

المستخلص

يهدف البحث بشكل أساسي الى التعرف على المعايير الدولية بخصوص المساعدات خلال حدوث الكوارث ، وأهم المتطلبات اللازمة لتطبيقه في البيئة المحلية ولتحقيق هذا الهدف أتبع الباحث المنهج الوصفي للأدبيات المتعلقة بموضوع الدراسة في الجانب النظري أما الجانب العملي فقد استخدم المنهج الاستنباطي من خلال الزيارات الميدانية للهيئة الرقابية فضلاً عن اجراء المقابلات الشخصية والاطلاع على الاجراءات الرقابية المتبعة ، وكانت من نتائج الدراسة إمكانية توفير بيئة محلية ملائمة لتطبيق المعايير الدولية بخصوص المساعدات خلال حدوث الكوارث ، وقدم الباحث مجموعة من التوصيات منها تأهيل الفرق الرقابية عن طريق تحديد خصائص القانمون بعملية تدقيق المساعدات خلال حدوث الكوارث وتحديد أهم المخاطر المتعلقة بها ، فضلاً عن تحديد الادوات اللازمة لعملية التدقيق .

Abstract:

This research aims mainly to identify the international standard of ads during disasters and the most important requirements to applicator in the local environment ،To achieve this goal. The researcher has used the descriptive method on the theoretical side and for the practical side has used deductive method. Also، the researcher has made field visits to the unity of control as well as conducting personal interviews and access to regulatory procedures. The results of the study are the possibility of providing appropriate domestic environment for the application of international standards on aid during disasters. The research offers a range of recommendations including the qualifying of supervisory teams by identifying the organizers characteristics of Auditing team during disasters in addition to determine the necessary tools for the audit process.

أولاً : الاطار المنهجي للبحث المقدمة

نتيجة الى تعرض الكثير من بلدان العالم الى الكوارث و تحمل اثارها المترتبة على الاشخاص والممتلكات ، لذا تتجه العديد من الدول والمنظمات والافراد الى تقديم المساعدات بشتى انواعها لمساعدة الدولة المنكوبة ، وللتأكد من تحقيق غايات الجهات المتبرعة فضلاً عن الحد من حالات الفساد المستشري اثناء توزيع هذه المساعدات قامت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الانتوساي) بإصدار مجموعة من المعايير تهتم بالرقابة على هذه المساعدات ، لذا جاء اهتمام الباحث بهذا الموضوع ليسلط الضوء على أهم المتطلبات اللازم توفيرها في البيئة المحلية لتطبيق هذه المعايير اثناء توزيع المساعدات المتعلقة بالكوارث .

مشكلة البحث

تكمن في عدم توفر بيئة محلية ملائمة لتطبيق المعايير التي تهتم بالرقابة على المساعدات خلال حدوث الكوارث الذي يؤثر سلباً على دور الحكومة في إيصال تلك المساعدات على الوجه المطلوب .

فرضية البحث

ان البحث يستند على فرضية أساسية مفادها إمكانية تطبيق المعايير الدولية بخصوص المساعدات خلال حدوث الكوارث الصادرة من المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية (الاتوساي) في ظل توفر البيئة الملائمة و الذي يسهم بدوره الى تنظيم هذه المساعدات .

هدف البحث

يهدف البحث الى التعرف على

1. ما تناولته الأدبيات في موضوع الكوارث و المساعدات المتعلقة بها.
2. المعايير الدولية بخصوص المساعدات خلال حدوث الكوارث .
3. أهم المتطلبات اللازمة لتطبيق المعايير الدولية بخصوص المساعدات خلال حدوث الكوارث في البيئة المحلية .

أهمية البحث

تعمل المساعدات على تقليل الآثار المترتبة من الكوارث الطبيعية أو غير الطبيعية، ويجب ان تصل هذه المساعدات الى الجهات المتأثرة في الوقت المناسب وبالخصائص الملائمة من حيث طبيعة ونوع وكمية هذه المساعدات، وهنا تأتي أهمية البحث في توفير بيئة محلية ملائمة لتطبيق معايير تهتم بالرقابة على هذه المساعدات للتأكد من تحقيقها للهدف المنشود والوقوف على المشاكل التي تؤول دون إيصال هذه المساعدات.

منهجية الدراسة

اعتمد الباحث في دراسته على المنهج (الوصفي والتحليلي) الذي يعتمد على تجميع البيانات وتبويبها وتحليلها وتفسيرها، ويوفر وصفاً تفصيلياً للحالة المبحوثة، ويستند هذا المنهج إلى التحليل الشامل للمشكلة قيد الدراسة، وتفسير علاقات التأثير لمتغيراتها وتحديد آثارها للوصول إلى النتائج الخاصة بها، وقد اعتمد الباحث على التقارير الصادرة من ديوان الرقابة المالية.

حدود الدراسة

الهيئة العاملة في ديوان الرقابة المالية الاتحادي / وزارة الهجرة و المهجرين العراقية للعام 2015 / 2016 .

ثانياً : الكوارث و المساعدات المتعلقة بها

مفهوم الكوارث

لا يختلف مفهوم الكوارث الطبيعية التي تحصد الكثير من الاموال والارواح عن الكوارث الناتجة من عمل الانسان ، فضلاً عن الكوارث المهجنة التي تتكون نتيجة اشتراك الطبيعة مع الاهمال البشري ، وبصورة عامة تعرف الكارثة بأنها حدث مفاجئ ينجم عنه خسائر كبيرة في الارواح والممتلكات يتطلب موارد وامكانيات لمواجهة قد تفوق الموارد والامكانيات التي تتمتع بها الدولة ومن ثم تكون في حاجة الى مساعدة داخلية أو خارجية من الآخرين (هيكل،2006: 23) . كما عرفت أيضاً بأنها حدث مفاجئ غالباً ما يكون بفعل الطبيعة ، يهدد المصالح القومية للبلد و يخل بالتوازن الطبيعي للأمور كافة ، وتشارك في مواجهته كافة أجهزة الدولة المختلفة (المعهد العالي لعلوم الزكاة ، 2008: 7) . ومما تقدم يمكن تحديد مجموعة من السمات التي تتسم بها الكارثة بصورة عامة و كالآتي :

- سرعة الاحداث و تتابعها .
 - الدرجة العالية من التوتر من النواحي كافة .
 - عدم توفر بيانات كافية عن الخسائر الناجمة .
 - عدم كفاية الامكانيات المتاحة لمواجهة الكارثة حال وقوعها .
- مما تقدم يتطلب عند وقوع الكارثة توظيف الطاقات بصورة مثلى وفق الامكانيات المتاحة ، و تطوير نظم الاتصالات باستخدام اجهزة ذات تقنية عالية والاعتماد على التنبؤ في ظل المعلومات المتوفرة .

أنواع الكوارث

تقسم الكوارث عادة الى نوعين رئيسية هي (www.wikipedia.com) :

1. الكوارث الطبيعية الأحداث الناتجة عن الأسباب الطبيعية للكوكب ، و ليس للإنسان دخلاً فيها ومنها :
 - الزلازل والبراكين والأعاصير والفيضانات .
 - نضوب الموارد المائية والجفاف .
 - الانهيارات الأرضية والانزلاقات .
 - غزو الحيوانات كالحشرات الضارة .

2. كوارث من صنع البشر هي الكوارث التي يلعب العنصر البشري دوراً رئيساً في وقوعها ، و تكون من صنع البشر عمداً أو سهواً فضلاً عن عوامل تقنية أخرى نتيجة الإهمال و التراخي و سوء الاستخدام و يمكن تجنب هذا النوع من الكوارث في تحديد أسباب وقوع الكارثة و التحكم بها ، ومن الأمثلة عليها (لجنة الوقاية من الكوارث، 2008: 5) :

- المعالجة الخاطئة لبعض المواد ذات الإشعاع و التلوث .
- انهيار السدود بسبب الإهمال
- عدم الاستجابة السريعة للأحداث ذات المتغيرات الكبيرة .

عوامل تحديد درجة خطورة الكارثة

بصورة عامة تتحدد درجة خطورة الكارثة و أبعادها من خلال العوامل الآتية (لجنة الوقاية من الكوارث، 2008: 11) :

- مصدر الكارثة و أسبابها : هل هي تهديد خارجي أم عوامل طبيعية ، أم هي موقف طارئ داخلي .
- ثقل الكارثة : المصالح الحيوية للدولة المهتدة .
- تعقد الكارثة : ما الخيارات المتاحة لمواجهتها .
- كثافة الكارثة : المدى الزمني للكارثة ، و مدى تلاحق الاحداث .
- نطاق الكارثة : النطاق الجغرافي للكارثة الذي تشمله بمعنى هل هي داخل حدود البلد أم تشمل بلدان أخرى .

مخاطر الكارثة

ان الهدف من تصنيف مخاطر الكوارث يكمن في تحديد الإجراءات اللازمة لتجنب وقوع الكوارث أو تخفيف أثر الكارثة ويمكن تصنيف مخاطر الكوارث الى المجاميع التالية (ISDR)،(35-33:2009):

- المخاطر المباشرة (الفيضانات ، الأعاصير، الانهيارات الأرضية)
- المخاطر التدريجية (الجفاف ، التصحر ، تدهور الأراضي ، اجتثاث الغابات)
- مخاطر عدم الوعي (مستويات تعليم متدني ، قلة أو عدم الاعتماد على وسائل الإنذارات المبكرة ، الاستجابة القليلة للإجراءات اللازمة)
- مخاطر اصحاب القرار (عدم اتخاذ القرارات اللازمة للاستجابة للمخاطر الواقعة)

العلاقة بين مخاطر الكوارث الطبيعية و الكوارث من صنع الإنسان

لا توجد علاقة واضحة تميز المخاطر الناتجة عن الكوارث الطبيعية و الكوارث من صنع الإنسان ، فقد يكون لعمل الإنسان تأثيراً واضحاً على المخاطر الطبيعية وكما موضحة في الجدول التالي (المعيار الدولي 5510، 2013 : 5) :

جدول (1)

العلاقات المتبادلة بين المخاطر الطبيعية و المفتعلة

مخاطر الكوارث			
التأثير المتبادل بين المخاطر الطبيعية و المفتعلة	التأثير	التكنولوجية (الاسلحة النووية ، انهيار المحطات النووية و غيرها)	الهيدرولوجية / الجوية (العواصف ، الفيضانات ، الأعاصير ، الجفاف و غيرها)
		الآخرى (الارهاب ، المجاعات ، النزوح و غيرها)	الجيوفيزيائية (الزلازل ،الانهيارات الأرضية و غيرها) البيولوجية (الابنية ، الأمراض و غيرها)
		(التصحر، التجمد وغيرها)	
		انتشار الامراض	

ومن الجدول اعلاه نلاحظ التداخل الواضح بين نتائج الاعمال البشرية و اثرها على الكوارث الطبيعية فتدمير البيئة الطبيعية عن طريق قطع الاشجار يتسبب في الانهيارات الباطنية و الفيضانات ، فضلاً عن هجرة السكان الى المناطق الحضرية تزيد من تعرضه للأمراض ، كذلك الحال في استغلال الأراضي الزراعية للتنمية الحضرية يسهم في خلق المجاعات على الامد البعيد .

المساعدات المرتبطة بحالات الكارثة

بعد ازدياد حالات الكوارث في البلدان بصورة عامة تنامت معها حالات الاغاثة و المساعدات الدولية من حيث عدد الجهات وتنوعها كمساعدات الحكومات والمنظمات الإنسانية والشركات الخاصة فضلاً عن الأفراد وتعرف الاغاثة بأنها السلع والخدمات المقدمة لتلبية الاحتياجات المباشرة للمجتمعات المحلية المتضررة من الكارثة (المركز الوطني للمعلومات، 2010: 3) ، وقد توسع مفهوم الاغاثة الى المساعدات الرامية للانتعاش الاولي والتي تتمثل بالسلع والخدمات التي تخصص لإعادة الظروف المعيشية للمجتمعات المتضررة جراء الكارثة الى ما كانت عليه قبل وقوعها أو تحسينها نسبياً وتشمل مبادرات زيادة القدرة على الانتعاش وتخفيف او الحد من المخاطر للفترة التي تحددها الدولة المتضررة ووفقاً لاحتياجات المجتمع محل وقوع الكارثة (WWW.UNISDR.ORG) .

ومن خلال ما تقدم نلاحظ التوسع الحاصل بمفهوم المساعدات والاعاثة إذ تم التطرق الى الامور التالية (المركز الوطني للمعلومات ، 2010: 7) :

- النظرة الشاملة للمساعدات .
- استعادة الظروف السابقة .
- تحسين المجتمعات المتضررة .
- اعتماد منهجيات لتقليل المخاطر أو الحد منها.

ومن المأخذ على هذا التعريف هو اقتصاره على فترة محددة فقط إذ ان بعض الكوارث تحتاج الى سنوات أو عقود للتخلص من اثارها ، و من الامور المترتبة على الدولة المتضررة ان تحدد مدة المساعدات اللازمة بأسرع وقت ممكن و بالإمكان تمديد هذه المدة تبعاً لآثار المترتبة على الكارثة الناجمة .

ويجب التمييز هنا بخصوصية السلع و الخدمات المقدمة في حالات الكوارث فيقصد بالسلع بأنها كافة الامدادات التي يراد تقديمها للمجتمعات المحلية المتضررة من الكارثة لإغاثتهم أو لتحقيق اكتفاء بصورة مؤقتة لهم . اما الخدمات فيقصد بها الانشطة التي يقوم بها افراد الاعاثة في حالات الكوارث لمساعدة المجتمعات المحلية المتضررة من الكارثة (كالإنقاذ والرعاية الطبية) (مجلس التعاون الخليجي ، 2015: 9) .

خصائص المساعدات المرتبطة بالكوارث

توجد مجموعة من الخصائص التي تتسم بها المساعدات المتعلقة بالكوارث لخصوصية الحالة و عدم نمطيتها وهي كالتالي (المعيار الدولي 5520، 2013: 20):

1. تعدد الجهات المانحة والجهات المستلمة للمساعدات ، وفي اغلب الاحيان لا تكون جميع هذه الجهات حكومية .
2. التعقيد في تدفق المساعدات نتيجة تعدد الجهات المانحة (داخلية ، خارجية ، حكومية ، أهلية ، جمعيات ، منظمات ، أفراد) فضلاً عن تعدد الادوار في تنظيم ، توزيع ، اصال المساعدات .
3. خصوصية الاجراءات المتبعة لتوزيع المساعدات ، إذ تقوم بعض الجهات بالتوزيع مباشرة الى المتضررين نتيجة الكارثة دون ابلاغ الجهات المتخصصة .
4. الاخذ بنظر الاعتبار المرونة في اتخاذ القرارات حال وقوع الكارثة دون الرجوع الى الاجراءات المتبعة و القوانين النافذة لخصوصية الحالة ، وعند التعافي من الكارثة الرجوع الى القرارات للتأكد من صحة هذه القرارات وعدم حصول حالات الغش و الفساد و المحاسبة عنها في حالة حدوثها .

ثالثاً : أهمية المعايير الدولية المتعلقة بالمساعدات في البيئة المحلية

سيتم التعرف على المعايير الدولية المتعلقة بالمساعدات المرتبطة بالكوارث وخصائص عملية التدقيق فضلاً عن المسؤوليات المناطة للبلد المانح للمساعدات و البلد المستلم لها .

المعايير الدولية المتعلقة بالمساعدات المرتبطة بالكوارث

صدرت سلسلة من المعايير الدولية (5500) المتعلقة بموضوع المساعدات في حالات الكوارث من قبل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة و المحاسبة (الانتوساي) و شملت بطياتها اربع معايير متخصصة و على النحو التالي :

1. المعيار الدولي المرقم 5510 " الرقابة على خفض مخاطر الكوارث " الذي يهتم بمرحلة ما قبل الكارثة الذي يتضمن ثلاث محاور رئيسية يهتم المحور الاول بتوضيح الحالات التي يمكن ان تدرج ضمن الكوارث و كيفية ادارة الكارثة و سبل تقليل مخاطرها فضلاً عن التوجه نحو تدقيق مخاطر الكوارث اما المحور الثاني فيركز على أهم القضايا التي تواجه اجهزة الرقابة في مجال تدقيق حالات الكوارث ، في حين يركز المحور الثالث على اقتراح برنامج تدقيقي لتقليل مخاطر الكوارث (المعيار الدولي 5510، 2013: 1-4).
2. المعيار الدولي المرقم 5520 " المساعدات المرتبطة بالكوارث " يهتم بالأنشطة اللازمة بعد وقوع الكارثة ، يشمل ثلاثة محاور يعرف المحور الاول الكارثة و يحدد مراحل ادارة الكارثة، اما المحور الثاني فيعرف المساعدات المرتبطة بالكارثة فضلاً عن تحديد الجهات الرئيسية المسؤولة عن المساعدات المتعلقة بالكارثة ، اما المحور الثالث فيأخذ بعين الاعتبار أهم الجوانب التدقيقية على المساعدات المرتبطة بالكارثة (المعيار الدولي 5520، 2013: 1-5)
3. المعيار الدولي المرقم 5530 " تكييف اجراءات التدقيق لتأخذ في الاعتبار المخاطر المتزايدة للاحتيال و الفساد في مرحلة الطوارئ عقب وقوع الكارثة " يتضمن اربعة محاور يهتم المحور الاول منها بدور اجهزة الرقابة العليا ، في حين يركز المحور الثاني على الادلة الارشادية المتوفرة واهم التحديات المتعلقة بمخاطر الاحتيال و الفساد على المساعدات المرتبطة بالكارثة ، اما المحور الثالث فيركز على مؤشرات الفساد و الاحتيال في المرحلة التي تلي وقوع الكارثة ، ويقترح المحور الرابع على تكييف الاجراءات الرقابية المعتمدة على المخاطر (المعيار الدولي 5530، 2013: 1-3).
4. المعيار الدولي المرقم 5540 " استخدام معلومات الجغرافيا المكانية في التدقيق على ادارة الكوارث و المساعدات المتعلقة بالكارثة " ويتضمن خمسة محاور رئيسية يتضمن المحور الاول منه مقدمة عن الجغرافية المكانية و نظم المعلومات الجغرافية ، ويقدم المحور الثاني الية عمل نظم المعلومات الجغرافيا على الجغرافيا المكانية من خلال تحليل المعلومات المتوفرة ، اما المحور الثالث فيتضمن توظيف معلومات الجغرافيا المكانية الناتجة عن نظم

المعلومات الجغرافية في الأنشطة المختلفة لإدارة الكوارث في حين يصف المحور الرابع تأثير استخدام المعلومات الناتجة عن نظم المعلومات الجغرافية في تقليل مخاطر الكوارث والمحور الخامس يتمثل في استخدام نظم المعلومات الجغرافيا لأنشطة التعافي من الكارثة (المعيار الدولي 5540، 2013: 1-5).

خصائص عملية التدقيق على المساعدات المرتبطة بالكوارث

تخلق حالات الكوارث مواقف فريدة و غير مسبوقه تتمثل في تعدد مصادر المساعدات جهات حكومية ، انسانية و مصادر داخلية ، خارجية ، و تعقد تدفقها بصورة منظمة ام فردية فضلاً عن تنوع اشكالها سلع ، خدمات كل هذا يؤثر في الاجراءات المتبعة من قبل المدقق و التالي اهم هذه الخصائص (المعيار الدولي 5520، 2013: 17):

- الحصول على تفويض من الحكومات و الجهات المانحة للمساعدات و المستفيدة منها بتدقيق حسابات هذه المساعدات ، إذ يتحدد فيه نوع و مدى ذلك التدقيق نتيجة لتعدد الجهات المانحة التي قد لا تكون خاضعة للتدقيق وفق الصلاحيات القانونية.
- اتباع اجراءات تدقيق بالاعتماد على المخاطر لمواجهة التحديات ، نظراً لتعدد تدفق المساعدات لغاية ايصالها الى الجهات المنكوبة .
- ان الهدف من التدقيق يكمن في اعداد تقرير يوضح فيه مدى الالتزام و الوفاء بمقاصد المانحين و رغباتهم و تلبية متطلبات المستفيدين من المساعدات.
- يشمل التدقيق الحسابات العامة للبلد المانح للمساعدة و البلد المتلقي لها من خلال التنسيق بين اجهزة الرقابة العليا بين البلدين .
- غالباً ما يكون التركيز على الأنشطة التي تقع ضمن الفترة التي تلي وقوع الكارثة ، كون الأنشطة المتعلقة بمنح المساعدات الواقعة ضمن فترة الكارثة تتسم بالمرونة و اتخاذ القرارات بصورة فورية ، دون الرجوع الى الاجراءات الروتينية أو الالتزام بالتشريعات و القوانين النافذة (مقدمة حول سلسلة المعايير الدولية 5500، 2013: 3).

المسؤوليات الاساسية للدول حول المساعدات المتعلقة بالكوارث

توجد مجموعة من المسؤوليات التي تتعلق بالدولة التي تتعرض للكارثة و مسؤوليات اخرى ملقاة على الدول التي تقدم المساعدات للدول المتضررة يمكن ايجازها بالاتي :

أولاً : مسؤوليات الدولة المتضررة

هناك مجموعة من المسؤولية التي تقع على عاتق الدولة المتضررة يمكن اجمالها بالتالي(المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، 2005: 12) :

- ضمان تخفيض أو الحد من مخاطر الكوارث.
- تقديم مساعدات الاغاثة للمواطنين.
- السماح بمشاركة الجمعيات و المنظمات الانسانية المحلية بالمساهمة في تقديم المساعدات.
- دعم قدرات المنظمات على وضع الخطط و السياسات و الممارسات اللازمة لتقديم المساعدات.
- وفي بعض الحالات يكون حجم الكارثة كبير و يفوق قدرات الدولة على مواجهة تلك الكوارث ، فتقع على عاتقها مجموعة اضافية من المسؤوليات أهمها (مجلس التعاون الخليجي ، 2015: 11-13):
- التماس المساعدات الإقليمية و الدولية بكافة أشكالها لمواجهة الكارثة.
- التنسيق والاشراف على المعونات المستلمة من الجهات الخارجية.
- التأكد من ملائمة المساعدات المستلمة للمنطقة المتضررة.
- تنظيم توزيع المساعدات بالآلية المناسبة.

ثانياً: مسؤوليات الجهات المساعدة

على الجهات المتبرعة بالمساعدات الى الدول المنكوبة بالكوارث تحمل مجموعة من المسؤوليات التي تسهم في تنظيم عملها و يمكن اجمالها بما يلي (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الاحمر، 2007: 10-13):

- الالتزام بقوانين الدولة المتضررة.
- التنسيق مع السلطات المحلية في توزيع المساعدات.
- ضمان تقديم المساعدات وفقاً للمبادئ الإنسانية و الحياد و عدم التحيز في احترام الكرامة البشرية من خلال:
 - ان يتم توزيع المساعدات استناداً الى الاحتياجات وحدها.
 - عدم التمييز بالجنسية ، العنصر ، العرق ، المعتقد الديني ، الطبقة الاجتماعية ، نوع الجنس و الرأي السياسي في توزيع المساعدات.
 - عدم استغلال المساعدات في جمع معلومات حساسة أو ذات طابع سياسي ، اقتصادي ، عشائري.
 - ان تقدم المساعدات و تنفذ بطريقة تراعى الاعراف و التقاليد الثقافية و الاجتماعية و الدينية.
 - ان يجري توفير المساعدات بشفافية و افصاح ملائم.

رابعاً : الجانب العملي من البحث

توجد مجموعة من الجهات الرقابية الخارجية التي تقوم بعملية التدقيق المتمثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي ، مفوضية النزاهة العامة فضلاً عن مكاتب المفتش العام إذ تعمل جميعها باستقلالية تامة عن الجهة الخاضعة للرقابة وسيتم التطرق الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي كونه ملزم بتطبيق المعايير الدولية الصادرة عن منظمة الانتوساي فضلاً عن ذلك فإن هيئاته منتشرة في جميع دوائر الدولة ، وادناه أهم خصائص الهيئة العاملة.

- تتكون الهيئة العاملة في وزارة الهجرة و المهجرين من رئيس الهيئة (رئيس فريق التدقيق) و معاون رئيس الهيئة ويتكون الفريق التدقيقي من ستة مدققين.
- تعتمد الهيئة في اعمالها التدقيقية على المعايير المحلية النافذة ، فضلاً عن أهم التعليمات و التوجيهات المتعلقة في اعمال الوزارة.
- ان القائمين بأعمال التدقيق هم حاصلين على شهادات أولية و عليا في المجال المحاسبي ، فضلاً عن كونهم حاصلين على دورات مختلفة داخل و خارج العراق في مجالات الرقابة و التدقيق ، لكنهم لم يحصلوا على دورات تتعلق في مجال المساعدات في حالات الكوارث.
- تتم اعمال التدقيق بالصورة التقليدية و لم يتم الاعتماد على المخاطر في القيام بالأعمال الرقابية.
- لم تحدد المخاطر المرتبطة بالمساعدات في حالات حدوث الكوارث في العمل التدقيقي.
- يكمن الهدف من الرقابة في ابداء رأي فني محايد حول اعداد البيانات المالية من كافة النواحي الجوهرية و وفقاً للمعايير المعتمدة.
- تكون نتائج التقارير بصورة سنوية و ضمن تقارير الوزارة بصورة عامة و لا تكون بصورة منفردة.
- يكون عادة التدقيق المستخدم هو التدقيق المالي و تدقيق المطابقة في التقرير السنوي ، اما تقارير التدقيق المتعلقة بالأداء فغالبا ما تكون لعدة سنوات.
- لم يتم استخدام الادوات الحديثة في عملية تدقيق المساعدات المرتبطة بالكوارث كتكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافية.
- لم يتم الاخذ بنظر الاعتبار المساعدات المقدمة من الدول الاجنبية والمنظمات الدولية والمحلية.

المتطلبات الأساسية اللازمة لتطبيق المعايير الدولية المتعلقة بالمساعدات

توجد مجموعة من الامور والمتطلبات الأساسية اللازمة لتطبيق المعايير الدولية المتعلقة بالمساعدات المرتبطة بالكوارث ويمكن اجمالها بالاتي :

1. خصائص القائمون بعملية التدقيق

أولاً : الناحية التنظيمية

يجب تهيئة وتوفير الامور التالية للقيام بعملية التدقيق و هي كالآتي:

- أ. منح التفويض من قبل الحكومة و المنظمات الدولية الى اجهزة الرقابة العليا لإجراء عملية التدقيق.
- ب. توفير التشريعات القانونية والقواعد المحاسبية والتدقيقية المحلية في حال وجودها فضلاً عن المعايير والتجارب الدولية الخاصة بأعمال التدقيق المتعلقة بالمساعدات المرتبطة بحالات الكوارث.
- ت. توفير بيئة عمل ملائمة للهيئات المكلفة بتدقيق المساعدات المرتبطة بحالات الكوارث.

ثانياً : المهارات الشخصية

- أ. التعرف على ادارة مخاطر الكارثة.
- ب. الوعي بالمخاطر المرتبطة بالمساعدات و استخدامها في عملية التدقيق.
- ت. امكانية التعامل مع الكمية الهائلة من المعلومات المتوفرة من المصادر الحكومية ، التطوعية و الشخصية و استخدامها في عملية التدقيق.
- ث. استخدام الادوات الجديدة كنظم المعلومات الجغرافية ، بيانات الجغرافيا المكانية ، قواعد البيانات التراكمية في عملية التدقيق.
- ج. تملك فكر منفتح للطرق المختلفة التي يمكن الاستفادة منها خلال عملية التدقيق في ضوء الاطار الزمني المتوفر.

2. تحديد مخاطر المساعدات المرتبطة بحالات الكوارث

توجد مجموعة من المخاطر التي ترافق عملية تدقيق المساعدات المرتبطة بحالات الكوارث وتتميز عن بقية انواع التدقيق لخصوصيتها و يمكن بيان أهمها بالتالي:

- أ. مخاطر إيصال المساعدات ان إيصال المساعدات الى المنكوبين وإنقاذ حياتهم من جراء الكارثة تحتل الاولوية القصوى ، إذ يجب ان تتسم عملية التدقيق بالمرونة اثناء حصول الكارثة.
- ب. مخاطر متلقي المساعدات يجب الاخذ بنظر الاعتبار اثناء عملية التدقيق من اعداد ضحايا الكارثة ، مستوى الاضرار التي تسببت لهم واجراء تقييمات لاحتياجاتهم.
- ت. مخاطر استخدام المعلومات نقص المعلومات ، عدم تحليلها و عدم تقييم الاحتياجات يؤدي الى عدم الفائدة من المساعدات والجدوى منها.

- ث. مخاطر ازدواجية تمويل المساعدات في حال تعدد الجهات المانحة للمساعدات لنفس ضحايا الكارثة سيؤدي الى عدم الوضوح والشفافية لهذه التدفقات.
- ج. مخاطر الاحتيال والفساد نتيجة الازدواج الذي تحدثه الكارثة و تدفق كم كبير من المعلومات حولها ، تكون الفرصة كبيرة للاحتيال سواء بزيادة عدد الضحايا ، الخسائر المادية ، فضلا عن التدفق الكبير للمساعدات.
- ح. مخاطر الهدر.
- خ. مخاطر التنافس السعي بين منظمات المساعدة.

3. تحديد خصوصية تدقيق المساعدات المرتبطة بحالات الكوارث

نظراً لخصوصية موضوع المساعدات المرتبطة بحالات الكوارث من حيث تعدد مصادر التمويل و ازدواجية التوجه للمساعدة ، الفترة الزمنية ، انواع المساعدات ، لذا يجب ان يتضمن تدقيق الأجهزة العليا للرقابة المالية استخدام أنواع التدقيق (التدقيق المالي ، الاداء ، المطابقة) لنفس الحالة عند حدوث حالات الكوارث مع الاخذ بنظر الاعتبار التالي:

نوع التدقيق	الهدف من التدقيق	الخصوصية عند حدوث الكارثة
التدقيق المالي	زيادة ثقة المستخدمين من البيانات المالية عن طريق ابداء رأي فني محايد من كافة النواحي الجوهرية و وفقا للمعايير المقبولة قبولاً عاماً .	<ul style="list-style-type: none"> الاعتماد على المعايير المعمول بها عند حدوث حالات الطوارئ. الاعتماد على مخاطر التدقيق في حالات الكوارث في اجراءات التدقيق.
تدقيق الاداء	تحسين فرص الادارة بالاعتماد على أسس الكفاءة ، الفاعلية ، الاقتصادية في اداء الالتزامات الموكلة اليها	<ul style="list-style-type: none"> يضمن الهدف في ايصال المساعدات للمتأثرين بالكارثة بالحد الأدنى من الكلفة ، و بالجودة المقبولة .
تدقيق المطابقة	تحديد درجة التزام الوحدة الاقتصادية الخاضعة للتدقيق بالقوانين و الانظمة و التعليمات و اجراءات الحوكمة .	<ul style="list-style-type: none"> التأكد من استيفاء متطلبات الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمساعدات . تدقيق اجراءات الحوكمة للجهات المسؤولة عن استلام و توزيع المساعدات . الاخذ بنظر الاعتبار عامل المرونة حال وقوع الكارثة والاجراءات والتدابير المتخذة من قبل اصحاب القرار.

4. استخدام تكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافية كأداة في عملية تدقيق المساعدات

تعتبر تكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافية واحدة من أهم ادوات إدارة و تدقيق الكوارث فضلاً عن كونها مهمة جداً لخفض مخاطر الكوارث لما تتمتع به من امكانيات كبيرة في تحليل المعلومات المتوفرة عن رسم الخرائط ، مسح المناطق ، الاستشعار عن بعد ، ادارة الملاحة ، التخطيط الحضري و ادارة الطوارئ فضلاً عن ارفيف هائل من بيانات لعدة سنوات سابقة بخصوص الاتي :

- خرائط بمواقع وأخطار الزلازل والبراكين.
- خرائط بمواقع وأخطار الاعاصير والرياح.
- خرائط بالمناطق المعرضة للفيضانات .
- جداول بخصائص المناطق السكنية تتضمن نقاط القوة و الضعف بالنواحي التالية:
 - البنى التحتية والخدمات المتوفرة
 - الارتباط بالمناطق السكنية
 - توزيع المباني
 - نسب التوزيع السكاني
 - المعرفة والخبرة في حالات الطوارئ
- جدول بخصائص السكان من النواحي التالية:
 - العقائد والتقاليد والاعراف الدينية والقبلية
 - الانتماءات و التكتلات
 - المستوى الثقافي العام
 - الانظمة و القوانين و التعليمات و مدى تطبيقها.

أهمية استخدام نظم المعلومات الجغرافية في عملية التدقيق

ان استخدام نظم المعلومات الجغرافية لتحليل عدد كبير من العوامل المرتبطة بالأحداث التاريخية و الظروف الحالية ، يسهم في وضع استراتيجيات و أنشطة مناسبة لتخفيف المخاطر المرتبطة بالكارثة، وتحديد السبل اللازمة للحد من هذه المخاطر و لمراحل التدقيق كافة بدءاً من مرحلة التخطيط انتهاءً بمرحلة اعداد التقرير و على النحو التالي:

1. تحديد المناطق المتضررة و الشريحة السكانية المستهدفة.
2. توفير بيانات عن حجم الكارثة.
3. تحديد موقع الكارثة باستخدام نظام تحديد المواقع العالمي.
4. تحديد حجم الاضرار الناجمة عن الكارثة.
5. تحديد الاحتياجات الضرورية والموارد المتوفرة لتلبية هذه الاحتياجات.

6. التأكد من ان جميع المشاريع والانشطة الموجهة لمعالجة الكارثة تتجه نحو المناطق المحددة سابقاً لمنع الاحتيال والفساد.
 7. التأكد من ان الانشطة والمشاريع تتجه نحو سد الاحتياجات الضرورية.
 8. في حال تكرار حالات الكوارث يجب مقارنة المعلومات الواردة عن الكارثة لنفس المنطقة في الفترات التاريخية السابقة مع الاخذ بنظر الاعتبار حجم وتأثير الكارثة.
 9. التأكد من مصادر التمويل و كمية المساعدات المتوفرة ونوعيتها ، ومقارنتها مع ما انفقته المشاريع والانشطة نحو المناطق المتضررة جراء الكارثة.
 5. خصائص تقارير تدقيق المساعدات المرتبطة بحالات الكوارث.
- قد تتشابه تقارير التدقيق بتصميم موحد بشكل عام الا انها تختلف في المضمون نظراً لخصوصية الحالة وكما مبين ادناه :
- أ. يجب ان تراعي تقارير التدقيق المعايير و القواعد المحلية الصادرة بخصوص المساعدات المرتبطة بحالات الكوارث.
 - ب. في حالة عدم وجود معايير او قواعد محلية ان تلتمز بالمعايير الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي).
 - ت. يتم توجيه تقارير المساعدات المرتبطة لحالات الكوارث الى كافة المستويات الحكومية لإيصال المعلومات ذات العلاقة و التي تسهم في تعزيز اتخاذ القرارات.
 - ث. ان الهدف من اعداد التقارير يصب بالدرجة الاولى في تحديد مدى استفادة الجهات المنكوبة من المساعدات فضلاً عن ايصال المعلومات المتعلقة بالمساعدات الى الجهات التي قامت بالتبرع بها.
 - ج. تعبر التقارير عن فترة معينة ، لا تتسم بالدورية بصورة عامة.

خامساً : الاستنتاجات والتوصيات

أ. الاستنتاجات

1. ان الهدف الاساس في عملية التدقيق لحالات الكارثة يكمن بالتعرف على مدى مساهمة هذه المساعدات في تخطي اثار الكارثة و إيصال المعلومات الى الجهات المانحة للمساعدات.
2. بالإمكان تطبيق المعايير المتعلقة بالمساعدات المرتبطة بحالات الكوارث في العراق عن طريق تأهيل فريق التدقيق و تدريبه حول ادارة الكوارث ، التعرف على مخاطر الكوارث واستخدام التقنيات الحديثة المتعلقة بحالات الكارثة ، فضلاً عن توفير المتطلبات القانونية ، المحاسبية و الرقابية اللازمة.
3. عدم وجود قاعدة محلية في العراق تتعلق بحالات الكوارث والمساعدات المرتبطة بها ساهم في معاملة هذه الحالات من الجانب التدقيقي كحالة اعتيادية.
4. استخدام الاجراءات التقليدية للتدقيق وعدم التوجه نحو الاجراءات بالاعتماد على مخاطر الكوارث نظراً لخصوصية الحالة.
5. اشتملت عملية التدقيق على المساعدات المقدمة من قبل الحكومة و تجاهلت المساعدات المقدمة من قبل الدول الخارجية والمنظمات الدولية المعتمدة للمشاريع المنفذة و بالتالي ازدياد مخاطر ازدواجية التمويل ومخاطر الاحتيال والفساد.
6. ان استخدام تكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافيا كأداة في عملية التدقيق يسهم في تخفيض المخاطر المرتبطة بالمساعدات في حالات الكوارث.

ب. التوصيات

1. نتيجة لتعدد مصادر المساعدات وتنوعها (خاضعة وغير خاضعة للتدقيق)، وان جميعها تهدف الى المساهمة في تخطي الآثار المتعلقة بحالات الكوارث ، ينبغي تحديد جهة معينة تهتم بإدارة الكارثة و تفويض اجهزة الرقابة في تدقيقها.
2. تأهيل فريق التدقيق حول موضوع ادارة الكوارث عن طريق زجه بدورات تتعلق بكيفية التعامل مع المساعدات المرتبطة بها وتحديد المخاطر واجراءات التدقيق والادوات المستخدمة.
3. اقتراح قاعدة محاسبية تتعلق بالمحاسبة في حالات الكوارث ، فضلاً عن انشاء دليل رقابي يتعلق بالمساعدات المرتبطة في حالات الكوارث.
4. الاعتماد على مخاطر تدقيق المساعدات المتعلقة بالكارثة في اجراءات التدقيق المعتمدة من قبل فريق التدقيق المختص.
5. التوجه نحو استخدام تكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافيا في عمليات التدقيق.
6. اعداد التقارير حال الانتهاء من الكارثة و إيصالها الى جميع المستويات الحكومية للمساعدة في اتخاذ القرارات اللازمة.

المصادر

1. هيكل ، محمد أحمد الطيب ، مهارات ادارة الازمات و الكوارث و المواقف الصعبة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 2006 .
2. المعهد العالي لعلوم الزكاة ، ادارة الازمات من منظور اداري ، 2008.
3. <https://www.wikipedia.com>
4. لجنة الوقاية من الكوارث ، المبادئ التوجيهية للوقاية من الكوارث و مراقبتها ، 2008.
5. ISDR، مراعاة النوع الاجتماعي في الحد من مخاطر الكوارث ، جنيف – سويسرا ، 2009 .
6. دليل التوعية والتثقيف العام للحد من مخاطر الكوارث ، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الاحمر والهلال الاحمر جنيف ، 2011،
7. المركز الوطني للمعلومات ، الجمهورية اليمنية ، 2010 .
8. الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الاحمر والهلال الاحمر ، مسودة الارشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للاغاثة والانتعاش الاولى على الصعيد المحلي في حالات الكوارث ، 2007 .
9. <http://www.unisdr.org>
10. مجلس التعاون لدول الخليج العربي ، الامانة العامة ، قواعد ارشادية في شأن التسهيل المحلي للمساعدات الدولية للاغاثة في عمليات الطوارئ والمساعدات الأولية للانتعاش وتنظيمها في حالات الكوارث التي تقع في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي ، 2015 .
11. المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث ، اطار عمل هيوغو 2005-2015 : بناء قدرة الامم و المجتمعات على مواجهة الكوارث ، الجلسة التاسعة ، هيوغو – اليابان / 2005 .
12. المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (الانتوساي) ، معيار الرقابة على خفض مخاطر الكوارث المرقم 5510 ، استراليا 2013 www.intosai.org
13. المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (الانتوساي) ، المساعدات المرتبطة بالكوارث المرقم 5520 ، استراليا 2013 www.intosai.org
14. المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (الانتوساي) ، تكييف اجراءات التدقيق لتأخذ في الاعتبار المخاطر المتزايدة للاحتيال والفساد في مرحلة الطوارئ عقب وقوع الكارثة المرقم 5530 ، استراليا 2013 www.intosai.org
15. المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (الانتوساي) ، استخدام معلومات الجغرافيا المكانية في التدقيق على ادارة الكوارث و المساعدات المتعلقة بالكوارث المرقم 5540 ، استراليا 2013 www.intosai.org
16. المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (الانتوساي) ، مقدمة حول سلسلة المعايير الدولية 5500 لاجهزة الرقابة العليا ومعيار الانتوساي للحكومة الجيدة 9250 ، استراليا 2013 www.intosai.org