كانون الأول ٢٠١٣ العدد رقم ٦

ملخص سياسة عامة LCPS المركز اللبناني للدراسات The Lebanese Center for Policy Studies

دور ديوان المحاسبة في الموازنة العامة: ضرورة زيادة القدرات واستثمار نتائج الرقابة

إيلي معلوف

يستند ملخص السياسة هذا على ورقة سياسة أعدت لكتاب نشره المركز اللبناني للدراسات تحت عنوان "الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء". أنجز هذا العمل بدعم مشكور من مؤسسة المجتمع المفتوح.

عن الكاتب

إيلي معلوف قاضٍ لدى ديوان المحاسبة، وأستاذ محاضر في اختصاص المالية العامة والمبادئ العامة للقانون في الجامعة اللبنانية وجامعة الحكمة، حائز دبلوم دراسات عليا في القانون العام من الجامعة اللبنانية. قام بمهمات استشارية لمصلحة وزارات، وأعدّ دراسات داخلية ودولية حول المالية العامة والرقابة المالية والضرائب واللامركزية الإدارية، ونفّذ برامج تدريبية لمصلحة إدارات لبنانية وعربية، منها مجلس النواب في لبنان والمغرب وإقليم كردستان. له مؤلفات ودراسات تتناول رقابة مجلس النواب المالية والاستشفاء في لبنان، والصندوق البلدي المستقل، والتوريد العام وغيرها.

ملخّص تنفيذي

يؤدي ديوان المحاسبة أدواراً مهمة في كل مراحل الموازنة؛ لكن أعماله تتعثر في مراحل كثيرة، ولا يتم استثمار نتائج الرقابة التي يجريها الديوان. لكن توجد مشاكل كثيرة تحول دون اتمام الرقابة المطلوبة للتوصل إلى الاستعمال الأمثل للمال العام وبالتالي إلى تحقيق المصلحة العامة على نحو أفضل، منها تشتت الرقابات التي يجريها ديوان المحاسبة، وعدم تمكنه من رقابة الحسابات ورقابة الأداء، وضعف الإمكانيات البشرية والتقنية لدى الديوان، فضلاً عن عدم انتظام العلاقة بالهيئات والمؤسسات الأخرى ولا سيّما مجلس النواب والسلطة التنفيذية والمجتمع المدني.

وبالتالي من الضروري الإسراع في العمل على تحسين الواقع، من خلال اتخاذ إجراءات لزيادة قدرات الديوان وتفعيل علاقاته الداخلية والخارجية وتمكينه من إتمام جميع الرقابات المطلوبة منه على الوجه الأمثل. ومن الخطوات المطلوب اتخاذها إعداد الحسابات وإرسالها ضمن المهل القانونية واعتبارها مهلاً ملزمة ودستورية، وذلك لمنع انتهاء السنة المالية من دون ورود الحسابات إلى ديوان المحاسبة للتمكن من دراستها وتدقيقها. على أن يرافق ذلك التدريب والتطوير والمكننة، وزيادة القدرات لدى الديوان والإدارات المختصة، عبر تعزيز الترابط الإلكتروني وبرامج التدقيق، وتوحيد التجهيزات وأساليب العمل لدى الإدارات.

مشاكل الرقابة المالية

يقتضي تحليل مشاكل الرقابة المالية في سياق أوسع يتعلق بشفافية الموازنة وصدقيتها بوجه عام، وبناحية ذات تأثير مباشر في حياة المواطنين تتعلق بكيفية استعمال المال العام لتأمين أفضل النتائج من حيث الكفاءة الاقتصادية والفاعلية. يتمثل المنحى العملي لهذا الطرح بكون أجهزة الرقابة هيئات مخوَّلة قانوناً التدخل في كل مراحل الموازنة لتأمين الصفات والشروط المطلوبة لتحقيق المصلحة العامة على النحو الأفضل.

بكلام أوضح، تتطلب مسألة إدارة المال العام بأحسن الطرائق اكتمالَ حلقة مؤلفة من حكومة تُعدّ السياسات المالية والاقتصادية وتنفذها، ومن مجلس نواب يراقب ويتأكد من صحة ونجاعة طروحات الحكومة ومن آليات التنفيذ المعتمدة، ومن جهاز أعلى للرقابة يتمتع بالخبرات التقنية ليدقق الحسابات ويراقب الأعمال وليؤمن إيصال المعلومات والخلاصات الصالحة للاستعمال من جانب مجلس النواب والشعب والمنظمات الأهلية.

تتطلب مسألة إدارة المال العام حلقة مؤلفة من حكومة تُعدّ السياسات المالية والاقتصادية وتنفذها، ومن مجلس نواب يراقب ويتأكد من صحة ونجاعة طروحات الحكومة ومن آليات التنفيذ المعتمدة، ومن جهاز أعلى للرقابة يتمتع بالخبرات التقنية

من المعلوم أن الرقابة تؤلف جزءاً من العمل، وبالتالي إن أي إخلال في أي جزء من الحلقة المشار إليها أعلاه ينعكس فشلاً في استعمال المال العام وبالتالي تراجعاً اقتصادياً ومالياً ومعيشياً.

لذلك يرتكز البحث في دور ديوان المحاسبة على تحليل نظام الرقابة والتدقيق ونتائجه المحققة عبر عمله مع السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبذلك تتبدى الإشكالية الأساسية بنقطتين:

الأولى، مدى قدرة الديوان على الرقابة والعقبات التي تحول دون قيامه بعمله؛ هنا تظهر الصلاحيات والإمكانيات وعدم مواكبتها التطور الحاصل، الأمر الذي يسفر عن قصور في العمل ينعكس سلباً على كل المستويات.

الثانية، إشكالية استعمال الإمكانيات التي يوفرها الديوان للسلطات الأخرى وللمجتمع المدني، ومدى تحويل تقاريره وقراراته إلى آليات تنفيذية تتحقق عبرها تطبيقات فعَّالة في المحاسبة والرقابة المالية والسياسية، وبالتالي مدى التوصل إلى تغييرات نحو الأفضل على صعيد إدارة المال العام.

ينطلق أسلوب مقاربة الإشكالية ومعالجة دور الديوان من أسس قانونية، ويتركّز على الناحية العملية والنتائج المحققة؛ وتُعتمد في كل ذلك معايير عملية مؤسسة على أفضل الممارسات في الأجهزة المماثلة لديوان المحاسبة. ونتيجة لذلك يظهر ما يلي:

مهمات وصلاحيات غير ممارسة بالكامل

إن الديوان دستوري المنشأ ولكنه يتبع مجلس الوزراء، أي جهةً يراقبها. من جهة أخرى، ربط القانون عملَ الديوان بتدقيق ومراقبة قانونية العمليات المالية ومحاسبة المسؤولين من دون ذكر الرقابة على الأداء.

على صعيد آخر، لا يتدخل ديوان المحاسبة مباشرةً في عملية إعداد الموازنة العامة، فتبرز مظاهر التدخل في إقرار الموازنة لكن من دون استثمار كامل للقدرات الممكنة في هذا الإطار. وتأخذ رقابة الديوان المسبقة جزءاً مهماً من عمل الديوان وهي ذات نتائج جيدة، لكنها مُنتقدة علمياً لمخالفتها مبادئ الرقابة. كما ولا تمارَس الرقابة المواكبة أثناء التنفيذ. من ناحية أخرى، لم تمارس الرقابة على الحسابات وفق المطلوب لعدة أسباب، أهمها عدم ورود الحسابات إلى الديوان ضمن المهل، وتراكم المعاملات، وعدم صحة الحسابات، وعدم إكمالها... إلخ.

ضعف التواصل مع الجهات الأخرى

لا تُعطى تقارير الديوان السنوية والخاصة المدى التنفيذي المطلوب ويغيب التواصل المنسق مع السلطة التنفيذية لمعرفة الحاجات ومحاولة تلبيتها، وتُهمل مسألة بيان التوقعات والاتفاق على خطط التدقيق واستراتيجياته وآلياته. كما وتضعف العلاقة على المستوى القانوني والواقعي بين مجلس النواب وديوان المحاسبة، ويتراجع تطبيق المساءلة والمحاسبة.

لا تُعطى تقارير الديوان السنوية والخاصة المدى التنفيذي المطلوب ويغيب التواصل المنسق مع السلطة التنفيذية

على صعيد آخر، يشبك الديوان علاقات ملحوظة مع أجهزة مماثلة له إقليمياً ودولياً، ويشارك في ندوات علمية وحلقات تدريب ومؤتمرات؛ لكن المشكلة هنا تكمن في عدم استثمار نتائج التواصل والتدريب وعدم تعميم الفائدة على كل العاملين، وأحياناً كثيرة لا تُتخذ إجراءات تطبيقية لاحقة لتبادل الخبرات لتنفيذها أو إهمالها ووضع الخطط على أساس ذلك.

ملاك الديوان صغير ويعاني من شغور كبير

إن ملاك الديوان صغير نسبياً وهو يعاني شغوراً كبيراً، كما يُعيَّن جميع العاملين في الديوان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ولا يجري تدريبهم وفق خطة واضحة مستمرة. ويعاني الديوان نقصاً واضحاً في برامج المعلوماتية وتقنياتها.

لمواجهة هذه المشاكل يعمل ديوان المحاسبة حالياً على تحقيق عدة أمور، أبرزها:

- تعديل قانون الديوان ووضع ضمانات تحسن ظروف وأطر العمل الرقابي، وتهيئ بيئة تشريعية مناسبة للتطورات، من ذلك النص على الرقابة على الأداء؛
- تفعيل العلاقة بمجلس النواب لإتاحة التعاون على نحو أفضل؛
- تعزيز التجهيزات المعلوماتية بالتعاون مع جهات أخرى عامة ودولية، وينتظر من ذلك نتائج مهمة في تدقيق الحسابات والرقابة بوجه عام؛
- توسيع ملاك الديوان وتعيين قضاة وموظفين جدد فيه.

إن ملاك الديوان صغير نسبياً وهو يعاني شغوراً كبيراً

وقد بدأت هذه المحاولات فعلاً، لكنها لم تتحقق بكاملها، ويؤمل عند تحقيقها التقدم خطوات إلى الأمام.

وقد برزت حتى الآن بعض النتائج الإيجابية، هي:

- المشاركة الدورية في جلسات لجنة المال والموازنة المخصصة لدراسة مشروع الموازنة العامة وبت قطع الحساب، والتوصل إلى وضع منهجية لدراسة الموازنة بالإشتراك مع اللجنة، وطرح حلول لمشاكل الحسابات على صعيد الإدارة.
- إبداء الرأي في أمور مالية ترشد الإدارة إلى التطبيق الصحيح للنصوص المالية.
- متابعة الرقابة المسبقة على تنفيذ الموازنة وضبط المخالفات المرتكبة، الأمر الذي ظهر أثره جلياً في الحفاظ على المال العام، وفي خفض قيّم بعض الصفقات وتحقيق وفورات مالية كبيرة.
- ملاحقة المخالفات المالية المرتكبة ومحاكمة المسؤولين عنها، وإحالة بعض المخالفين إلى النيابة العامة التمييزية أو المدعي العام المالي عند ظهور جرائم جزائية.
- تدقيق بعض الحسابات وطلب مستندات وتصحيحات على الحسابات الأخرى، ومتابعة حسابات المالية العامة في قطع الحساب وحساب المهمة، وطلب تصحيح الأخطاء فيها.

- إعلام مجلس النواب بالمخالفات المرتكبة من جانب بعض الوزراء، الأمر الذي يصح اعتماده كسبب لمتابعة الوزير ومحاكمته وفقاً للأصول أو طرح الثقة به على أسس من التقارير المهنية.
- وضع تقارير سنوية تتضمن موضوعات مهمة ووضع الاقتراحات الملائمة لتحسين إدارة المال العام، واقتراح تعديلات على نصوص قانونية معينة. وقد تناولت هذه التقارير والاقتراحات موضوعات أساسية تتعلق بحياة المواطن ومن صلب اقتصاد الدولة لتمكينها من القيام بمهماتها على النحو الذي يحقق رفاه المواطنين ويحسن مستوى معيشتهم، كإيجارات الدولة والصفقات العامة والهاتف الخلوي... إلخ.
- وضع تقارير تحليلية لتنفيذ الموازنات العامة للإشارة إلى مواطن القوة أو مواطن الضعف في إعداد الموازنة والخطط الحكومية والفذلكة التفسيرية، من ذلك البحث في نسبة التحصيلات الضريبية من المبالغ المحصلة ومدى صحة تقدير الإيرادات وكيفية تنفيذ الاعتمادات ومدى تدويرها من سنة إلى أخرى أو الإضافة إليها... إلخ.

يعمل الديوان على وضع تقارير تحليلية لتنفيذ الموازنات العامة والخطط الحكومية والفذلكة التفسيرية

- إجراء تحقيقات حول موضوعات مثارة أمام الديوان أو هيئته العامة نتيجة شكاوى أو إخبارات ترد إلى الديوان أو النيابة العامة لديه. ومن الملاحظ أن التحقيق في قضايا معينة سبق وضع المخالفة موضع التنفيذ أو الاستمرار فيها، فأوقفها أو منع استمرارها وحقق أهدافاً مهمة في المحافظة على مال الشعب.

توصيات السياسة العامة

نتيجة الإشكاليات المطروحة وللوصول الى النتائج المرجوة نقترح ما يلي:

تحديث آليات العمل وتطوير القدرات

عوضاً من استغراق الديوان في الرقابة المسبقة يجب تفعيل الرقابة اللاحقة عبر زيادة قيمة الغرامات التي يمكن أن يحكم ديوان المحاسبة بها على المخالفات المرتكبة من الموظفين لتكون القيم المدفوعة رادعاً للمخالفين، وحل مشاكل الحسابات المتراكمة التي أصبح النظر فيها غير ذي جدوى أو أقل أهمية من النظر في الحسابات الحديثة.

على أن يرافق ذلك التدريب والتطوير والمكننة وزيادة القدرات لدى الديوان والإدارات المختصة، عبر تعزيز الترابط الإلكتروني وبرامج التدقيق وتوحيد التجهيزات وأساليب العمل لدى الإدارات، وتمكين الجميع من استعمالها بعد إقامتها.

ولمعرفة تطور عمل الديوان يقتضي قياس أدائه ووضع طريقة لتدقيق أعماله مثل مراجعة النظراء، وهي استعانة بجهاز شريك آخر أو نظير دولي ذي خبرة للتثبت من تحقيق الديوان أهدافه، ووضع معايير لقياس هذا الأداء ليحافظ على نوعية عمله.

لمعرفة تطور عمل الديوان يقتضي قياس أدائه ووضع طريقة لتدقيق أعماله مثل مراجعة النظراء

إن التحديث المستمر ووضع أطر ترعى الرقابات على الأداء وأدلة عملية تسهل العمل، يدفع قدماً بالرقابة، ويترافق ذلك مع تطوير إستراتيجية موارد بشرية ملائمة ووضع آلية لاختيار الموظفين الأكفاء عبر طريقة تؤمن استقطاب الموظف الأفضل وإعداده إعداداً خاصاً يتوافق مع المهمات الصعبة الموكلة إليه والتي تتعلق بحسابات عامة تختلف عن الحسابات الخاصة، وهو أمر لا تُعلّمه الجامعات بل يُصقل بالخبرة والتجارب. وبعد الإعداد يقتضي تدريب هؤلاء الموظفين باستمرار، ووضع الشرع الأخلاقية وقواعد السلوك، واستثمار معارف المدربين على هذا النحو. إن هذه الأمور تُشعر العاملين بالجهاز بالثقة بامتلاكهم المهارات اللازمة للبحث عن المعلومات والمعارف التي يحتاجون إليها في عملهم، وكذلك قدرتهم على استغلالها وتبادلها مع الآخرين.

وما يكمّل عملية الإصلاح هذه تفعيلُ العلاقات الخارجية للإفادة من الخبرات

ومشاركتها داخلياً في الديوان والإدارات المعنية، وتبادل المعارف مع بقية الأجهزة والمجتمع الرقابي حول العالم لما فيه نفع الجميع، وهو ما يتمشّى مع شعار منظمة الإنتوساي: "الخبرات المتبادلة منفعة للجميع". ويقتضي التنبه إلى نوع الخبرات المفيدة للديوان التي تتلاءم مع نظامه وقوانينه وبيئته العملية والرقابية، فليس كل ما هو ناجح خارجياً ناجحاً بالتأكيد لدى لبنان.

تحسين العلاقة مع الجهات الأخرى

نتيجة المشاكل التي تطرحها عملية الرقابة المالية بوجه عام ورقابة ديوان المحاسبة بوجه خاص، يجب تفعيل الرقابات الداخلية على الحسابات العامة، ولا سيّما لدى مديرية المحاسبة العامة في وزارة المالية، ذلك بأن الرقابة الخارجية لديوان المحاسبة تتأسس على تدقيق ورقابة وزارة المالية الداخلية وتتناول عيّنات ننطلق منها للقول بصحة الحساب بوجه عام.

ومن المهم إعداد الحسابات وإرسالها ضمن المهل القانونية واعتبارها مهلاً ملزمة ودستورية ويقتضي جعلها مهلاً نهائية يترتب على مخالفتها مسؤوليات معيّنة، وذلك لمنع انتهاء السنة المالية من دون ورود الحسابات إلى ديوان المحاسبة للتمكن من دراستها وتدقيقها.

إن تأمين الفاعلية بصورة أوسع يُبنى على آلية متابعة تنفيذ التقارير الصادرة عن الديوان وعبر وضع تنظيم يوجب لزاماً عرضها على لجنة المال والموازنة ومناقشتها مع ديوان المحاسبة والاستماع إلى المسؤولين في الإدارة، ومن ثم متابعة تنفيذ التوصيات والاقتراحات عبر إعطاء الحكومة مهلة معيّنة تعود بعدها لتمثل أمام اللجنة، فإذا ثبت إجراء الإصلاحات المطلوبة خُتم الأمر وإلا استُتبع بإجراءات صارمة أخرى كوضع المسألة أمام الهيئة العامة لمجلس النواب للقيام بالمقتضى.

إن تأمين الفاعلية بصورة أوسع يُبنى على آلية متابعة تنفيذ التقارير الصادرة عن الديوان وعبر وضع تنظيم يوجب لزاماً عرضها على لجنة المال والموازنة ومناقشتها

في كل ذلك يجب تقوية استقلالية الديوان مع بناء الشراكات والعلاقات الشفّافة مع مجلس النواب والسلطة التنفيذية، وذلك عبر تحديد موضوعات العمل المشترك وكيفية الانفتاح لتحسين النتيجة من الرقابة، وإرشاد الإدارة وتوجيهها.

تعزيز التواصل والشفافية

من المهم التخلي عن التحفظ المطلق ووضع سياسة إعلامية مدروسة تضمن إيصال المعلومات المهمة إلى المجتمع ودافعي الضرائب، وتعطي الثقة بالجهاز الرقابي وبالإدارة المراقبة للمال العام، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الالتزام بدفع الضرائب والثقة بالدولة، وتوفير وسيلة اتصالات بسيطة وواضحة ودقيقة تركز على أصحاب المصالح الخارجيين، وخصوصاً غير الملمين بالنواحي المالية (الهياكل الحكومية والمواطنين). وتُعد استجابة الرأي العام من أهم الوسائل في تحقيق نتائج عمل الديوان ورقابته الفعّالة. من الأمثلة على ذلك ما يجري في فرنسا من انتظار شعبي لتقرير ديوان المحاسبة لمحاسبة الحكومة أو الأشخاص المسؤولين شعبياً، إذ تكفي الإشارة إلى تصرف سيئ لجمعية تستفيد من المال العام للوصول إلى حل هذه الجمعية تحت الضغط الشعبي.

من المهم وضع سياسة إعلامية مدروسة تضمن إيصال المعلومات المهمة إلى المجتمع ودافعي الضرائب، وتعطي الثقة بالجهاز الرقابي وبالإدارة المراقبة للمال العام

ويبقى من الضروري تأمين التواصل مع المجتمع والمنظمات غير الحكومية وإعطاؤها المعلومات المهمة وتأليف قوة ضغط عبرها، وبخاصة مع الجمعيات المتخصصة في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، الأمر الذي يساهم في تأمين الشفافية المطلوبة وتعزيز وجود الأجهزة والتعريف بدورها البارز وتأمين الثقة في مصداقيتها.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناع القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في العام ١٩٨٩. مهمته كمركز دراسات فكرية غير حكومي وغير ربحي هي إنتاج بحوث مستقلة وعالية الجودة وذات الصلة بصنع السياسات والعمل على تعزيز إصلاح السياسات من خلال المدافعة ورفع الوعي العام.

للإتصال بنا
المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. ٥٥-٥١٢، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: ١ ٧٩٩٣ ١ ٩٦١ +
ف: ٢ ٧٩٩٣ ١ ٩٦١ +
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org