

عوائق تعترض عمل ديوان المحاسبة

بولين ديب (*)

الموظفين، ولا سيّما الإداريين منهم، مدنيين كانوا أم عسكريين عن مخالفتهم الأحكام القانونية بتنفيذ الموازنة من تحقّق الواردات وجبايتها وعقد النفقات وتصفياتها وصرفها ودفعها، وعلى مخالفتهم الأحكام المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية. وتُدعى هذه الهيئة "المحكمة الخاصة بمخالفات الموازنة" (La cour de discipline budgétaire). غير أنّ أكثر الدول ما زالت تأخذ بهيئة واحدة هي "ديوان المحاسبة".

يتنازع تنظيم هيئات الرقابة المالية في اغلب الدول إتجاهان:

الاتّجاه الأول، ويوجد بصفة خاصّة، في الدول اللاتينية ويعمد إلى تنظيمها تنظيماً قضائياً وتعتبر محكمة الحسابات الفرنسية أو ديوان المحاسبة بتعبير القانون اللبناني، خير مثال للتنظيم القضائي لهيئات الرقابة المالية. ومثال على ذلك أيضاً ديوان المحاسبة الكويتي.

ان الاستخدام الفعال للاموال العمومية بحسب اعلان ليما الدولي الصادر عام ١٩٧٧ يشكل احد الدعائم الاساسية من اجل حسن ادارة تلك الاموال وفعالية القرارات الصادرة عن السلطات المختصة ويتطلب تحقيق هذا الهدف ان يكون لدى كل بلد هيئة عليا للرقابة المالية يكفل القانون استقلالها. وتعتبر الرقابة المالية امرا ضروريا من اجل استقرار الدول وتنميتها وهي ليست هدفا نهائيا بحد ذاتها،انما هي جزء اساسي من نظام الرقابة وهدفها.

يختلف التشريع بين دولة وأخرى حول تنظيم الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة. بعض الدول تنيط الرقابة بهيئة واحدة تتولى التدقيق في حسابات المحتسبين وإصدار قرارات قضائية بشأنها تُدعى هذه الهيئة "ديوان المحاسبة".

والبعض الاخر يُنشئ إلى جانب "ديوان المحاسبة" هيئة ثانية تختص بمحاكمة جميع

(*) مراقب أول - ديوان المحاسبة.

صورها إبتداءً بالرقابة الإدارية المسبقة والرقابة الإدارية المؤخّرة وانتهاءً بالرقابة القضائية سواء أكان على الحسابات أم على الموظفين وذلك من خلال نصوص قانونية صريحة أعطت للديوان هذه الصّلاحية وحددت أصولها ومهلها وكيفية البتّ بمعاملاتها المختلفة. يتألّف ديوان المحاسبة من قضاة ومراقبين ومدقّقي حسابات، ويُحقّق به موظفون إداريون وتكون لديه نيابة عامّة مستقلة.

سنُعالج في هذه الدراسة أهمّ العقبات والمشاكل التي تعترض ديوان المحاسبة في ممارسة الدور المنوط به كجهاز رقابي على صحّة الإنفاق للأموال العمومية من جهة، ومن جهة أخرى تسليط الضّوء على أهمّ التّوصيات والاقتراحات التي يجب الأخذ بها من أجل تحقيق الهدف الذي يصبو إليه ديوان المحاسبة في حماية المال العام من أيّ هدرٍ وتأمين سلامة استعماله.

العقبات والمشاكل التي تعترض

عمل ديوان المحاسبة

يحتلّ ديوان المحاسبة باعتباره الجهاز الأعلى للرقابة الماليّة في لبنان حيزاً واسعاً من اهتمامات المسؤولين والموظّفين بسبب الدور الهامّ المؤهّل أن يقوم به في حماية الأموال العمومية من الهدر وسلامة استعمالها. وأشار أحد الفقهاء ان ديوان المحاسبة يعتبر "عين الشعب على الدولة".

ويتزايد هذا الإهتمام مع تزايد الإنفاق العام وتعاطم الحاجة إلى الرقابة الماليّة على هذا الإنفاق. وإذا كان ديوان المحاسبة قد قام بجانب في أداء هذا الدور ويسعى إلى توسيعه وتطويره من خلال العمل على ملء الشّواغر في ملاكاته ورفع كفاءات العاملين فيه عن طريق الدورات التّدريبية واللقاءات العلميّة التي نظّمها أو شارك فيها فإنّه ما زالت هناك عقبات كثيرة تعترض

الاتّجاه الثاني، ويعمل به على الأخصّ في الدّول الأنكلوسكسونيّة وهو يأخذ بالتنظيم الإداري لهيئة الرقابة الماليّة فيعطيهما شكل الإدارة العامّة. وإن كان المشتري يخصّها باستقلال يكفل أداءها لرسالتها فهي مجرد إدارة للمحاسبة والرقابة، يتولّى أمرها موظّف كبير برتبة وزير غير قابل للعزل حتّى يكون بمنأى عن سلطان الحكومة وتأثيرها.

وخير مثال على ذلك "إدارة المحاسبة العامّة" في إنكلترا ويرأسها "المراقب المدقّق العام" وهو موظّف كبير يعينه الملك، ولا يمكن عزله إلا بقرار مشترك من مجلس العموم ومجلس اللّوردات. كما يتولّى الرقابة في الولايات المتّحدة الأميركيّة "مراقب عام" يعينه رئيس الجمهوريّة لمدة خمس عشرة سنة ولا يمكن عزله من قبل الكونغرس إلا في حالات إستثنائية.

أما في لبنان، فقد أناط المشرّع الدستوري الدور الرقابي بديوان المحاسبة حيث بادر مع صدور الدستور اللبناني سنة ١٩٢٦ إلى النص على تشكيل ديوان المحاسبات وبالتالي ارتقى الديوان منذ ذلك التاريخ المبكر إلى مصاف المؤسسات الدستورية.

على الرّغم من أنّ هذا النصّ الدستوري صدّق في ٢٣ أيار ١٩٢٦، فإنّ ديوان المحاسبة لم ينشأ إلا بموجب المادّة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية الصّادر عام ١٩٥١ وقد اقتصر صلاحياته عندئذٍ على الرقابة المؤخّرة. ثمّ أعيد النّظر في تنظيم الديوان وصلاحياته بموجب عدّة نصوص تشريعيّة لاحقة، منها المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، والرسوم رقم ٧٣٦٦ تاريخ ١٨ آب ١٩٦١ والرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٨٣ وتعديلاته. وبموجب قانون تنظيمه الصّادر بالرسوم الإشتراعي رقم ٨٢/ ٨٣، يقوم بالرقابة التقليديّة في كلّ

الديوان بعد أن كانت غائبة لها تبعاً لعدم خضوع مجلس الإنماء والإعمار لهذه الرقابة.

* تأخر بعض الإدارات في إيداع ديوان المحاسبة، الحسابات والمستندات المطلوبة منها ضمن المهل المحددة في القوانين والأنظمة، وهذا التأخر يؤدي إلى عرقلة أعمال الرقابة وإلى التأخر في الفعل بعبء الحسابات.

* النسبة المرتفعة لعدد المراكز الشاغرة للعاملين لدى الديوان من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات وإداريين ما ينعكس سلباً على عمل الديوان وإنتاجيته نظراً إلى المهام الكثيرة المناطة فيه. على سبيل المثال نشير الى أنه صدر في العام ٢٠١٢ القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/٢ المتعلق بتوسيع ملاك القضاة ومدققي الحسابات في ديوان المحاسبة حيث نصت المادة الأولى على ان يرفع عدد القضاة في ديوان المحاسبة من ٣٦ إلى ٥٠ الا ان الديوان يعاني حالياً من شغور كبير في الملاك القضائي (أكثر من ٢٥ مركز شاغر) كما يوجد حالياً نقص كبير في عدد المدققين والمراقبين.

في التوصيات والاقتراحات :

* ضرورة تعديل قانون المحاسبة العمومية كي يتماشى مع التطورات الجارية على صعيد الإنفاق خاصة المكننة، لا سيما لجهة وضع دفاتر الشروط الخاصة بطريقة توفيق بين تأمين المؤهلات اللازمة والضرورية لتنفيذ الصفقة وبين ضمان وجود منافسة حقيقية بين المتعهدين وعلى ان تقوم بصياغة هذه الدفاتر ولجميع ادارات الدولة هيئات متخصصة ومستقلة.

* في موضوع الرقابة الادارية المسبقة :

لجهة المؤسسات العامة الادارية: كانت المؤسسات العامة الادارية تخضع برمتها لرقابة الديوان المسبقة إلا أنه بعد صدور المرسوم رقم ٧٢/٤٥٧ حد من دور ديوان المحاسبة

عمل الديوان وتمدد سن سدى رقابته على إدارة الأموال العمومية وبالتالي من قدرته على منع الهدر الذي قد تتعرض له هذه الأموال.

ويمكن إجمال هذه العقبات بالآتي:

* اقتصار رقابة الديوان المسبقة على التثبت من صحة المعاملة وانطباقها على القوانين والأنظمة، وعدم امتدادها إلى التثبت من اعتدال الأسعار أو من أن مشروع العقد يؤمن المصلحة المالية للدولة أو الأشخاص المعنويين العموميين.

* استثناء عدد كبير من المؤسسات العامة وبخاصة الكبرى منها كمجلس الإنماء والإعمار ومجلس الجنوب، وصندوق المهجرين، من رقابة الديوان المسبقة لا سيما وأنها تُنفذ مشاريع ضخمة ذات تكاليف عالية وتتولى إنفاق مبالغ طائلة من الأموال العمومية.

* مخالفة مجلس الوزراء لقرارات الديوان القضائية بعدم الموافقة على بعض المعاملات المعروضة عليه في إطار رقابته المسبقة، دون أن يراعي في ذلك الطبيعة الاستثنائية لهذه الصلاحية الممنوحة له، بموجب المادة ٤١ من قانون تنظيم الديوان، ودون أن يُعلل قراراته الصادرة بهذا الخصوص، خلافاً لما تقضي به هذه المادة من أن يبت مجلس الوزراء بالمعاملات التي تعرض عليه بقرارات مُعللة بعد الاستماع إلى رئيس الديوان وبالتالي ان مخالفة قرارات الديوان على هذا النحو يحد من فائدة رقابته المسبقة ومن فعاليتها.

* استعمال مجلس الوزراء الحق الممنوح له، بموجب الفقرة الخامسة من المادة الخامسة من قانون إنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١/٣١/١٩٧٧ تكليف مجلس الإنماء والإعمار بتنفيذ مشاريع تدخل، في الأصل، في اختصاص بعض الوزارات الخاضعة لرقابة الديوان المسبقة. وبذلك تخرج هذه المشاريع من نطاق رقابة

* لناحية تدريب وتأهيل موظفي الديوان :
يقتضي العمل على إنشاء وحدة للتدريب في ديوان المحاسبة لتدريب الموظفين والسراقبين ومدققي الحسابات، مع الإشارة أن التدريب حالياً يقتصر على مبادرات متفرقة فقط وليست دائمة.

* لناحية نصوص تعيين الموظفين: ضرورة عرض نصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الإدارات والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابته بغية التثبت من انطباق هذا التعيين على القوانين والأنظمة (المادة / ٨٦ / من قانون تنظيم ديوان المحاسبة).

* لناحية مخالفة مجلس الوزراء لقرارات الديوان: إنَّ الواقع يشير إلى أن مجلس الوزراء قد مارس هذه الصلاحيحة الممنوحة له دون مراعاة الأصول لناحية تعليل قراراته والإستماع إلى رئيس ديوان المحاسبة قبل إصدار قراره، وهذا وإن كان يُعطي الحكومة حرية أوسع في تنفيذ سياستها إلا أنه يُضعف دور الديوان في ممارسته لرقابته المسبقة ويُشكّل ابتعاداً عن الهدف الذي وُضعت من أجله هذه النصوص. لذا يقتضي عدم تمادي مجلس الوزراء في مخالفة قرارات ديوان المحاسبة التي تدخل في نطاق رقابته الإدارية المسبقة. وعدم إستعمال هذه الصلاحيحة الممنوحة لها إلا في الحالات الضرورية والاستثنائية وضمن الحدود الضيقة وبعد مراعاة الشروط المنصوص عنها في القانون.

* في استقلالية الديوان: إنَّ ربط الديوان برئيس مجلس الوزراء أي بالسلطة التنفيذية من شأنه أن يحد من إستقلاليته. فديوان المحاسبة يجب أن يتمتع باستقلالية تامة وأن يكون سلطة مستقلة.

* إنشاء مديرية للتدقيق في ملاك ديوان المحاسبة تضم مدققي حسابات يعملون ويدققون في الحسابات ويضعون تقاريرهم بكل

الرقابي، حيث اكتفت فيه المادة ٢٦ بإخضاع تلك المؤسسات لرقابة الديوان المؤنثة، لذا يقلضي إخضاع العديد من المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة كمجلس الإنماء والإعمار، الهيئة العليا للإغاثة، مجلس الجنوب، الصندوق المركزي للمُهجرين.

* لجهة البلديات: هناك بلديات تتجاوز موازنتها السنوية المليار ليرة لا تخضع لرقابة الديوان ولا حتى لسلطة مراقب مالي. لذا يجب تعديل النصوص بحيث يتم إخضاع البلديات كلها لرقابة الديوان المسبقة والمؤخرة لأن أموالها تنصّف بالطابع العام، علماً أن هناك مشروع مرسوم من أجل إخضاع ٣١٥ بلدية و٧ اتحاد بلديات إلا أنه لم يعط مجراه القانون.

* لناحية الدور الرقابي للديوان: إلى جانب الرقابة التي يقوم بها ديوان المحاسبة حالياً، يجب منح الرقابة على الأداء والرقابة على التنفيذ الأهمية التي تستوجبانهما ليستطيع مواكبة ركب التطورات والمتغيرات الاقتصادية والمالية والفنية والعالمية، وبالتالي وضع النصوص القانونية التي تعطي الديوان صلاحية ممارسة الرقابة على الأداء وتنظيم أصولها.

* لجهة موظفي الديوان: ضرورة توسيع ملاك الديوان ومضاعفة جهازه من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات وإداريين كما يجب تزويد ديوان المحاسبة بجهاز متخصص في الحقول الهندسية والفنية بهدف خلق وإيجاد وظائف جديدة كوظيفة مهندس أو خبير فني لزيادة فعاليته وتمكينه من القيام بدوره على صعيد صيانة المال العام أو على صعيد المساهمة في التنمية الادارية للدولة.

* ضرورة إنشاء صفحة ضمن الموقع الالكتروني للديوان تسمح بمتابعة وضع وسير المعاملة من حين وصولها إلى الديوان لغاية صدور القرار فيها وذلك حرصاً على الشفافية والمصداقية.

التزام الإدارات بالقوانين والتعليمات بل، يجب ان يمتد الى قياس مدى فاعلية تلك الادارات في تحقيق اهدافها المخططة لها ومدى قدرتها على استخدام الموارد بكفاءة واقتصادية لضمان التوظيف الامثل للموارد العامة للدولة وتحديد مواطن الخلل والضعف في تلك الادارات وايجاد الحلول اللازمة لمعالجتها.

موضوعية وحرفية وتجرد ودقة وذلك وفق معايير المحاسبة الدولية الامر الذي يمكّن الديوان من القيام بمهامه الرقابية المتعلقة بالرقابة على الحسابات.

وفي الختام نشير الى انه يقتضي ان لا يقتصر عمل الجهاز الرقابي على الرقابة المالية التقليدية من حيث التدقيق المستندي ومدى