الموازنة وواقع الرقابة على قطع الحساب في لبنان

إيلي معلوف
قاضٍ في ديوان المحاسبة - بيروت

للمواطنين الحق في الإطلاع المستمر على ما فعلته الحكومة بأموالهم، حقٌ أساسي متفقٌ عليه، لكن تطبيقه مرتبط بوسائل وآليات عمل ليس أقلها الحساب الختامي للموازنة أو ما يسمى عندنا بقطع حساب الموازنة، وهو يبتدئ بطبيعة الحال بإعداد الموازنة وبإبراز التصنيف المعتمد فيها، وبتحديد مدى اعتماد موازنة من هذا النوع تربط الأهداف بالنتائج، لتأتي الحسابات معبّرة بالأرقام عن مدى تحقيق أفضل النتائج الإقتصادية والإجتماعية المكنة للإنفاق في ضوء الأهداف المرسومة.

ليست الموازنة أرقاماً فقط، بل هي خططاً وبرامجَ عمل: جملة تتردّد بكثرة، فهل قطع الحساب تعبير عن التقدّم بالخطط، أم هو متمثل في أرقام الموازنة التي تمّ تنفيذها؟

سؤال منطقي والجواب يكمن في مدى تعبير الموازنة عن الخطط ومدى شفافيتها وشموليتها وتنظيمها، وفي مدى ارتباط – أو في تكامل الارتباط – بين الموازنة وقطع حسابها، كلام يبدو للوهلة الاولى نظرياً في لبنان على ضوء اعتماد موازنة إدارية لا تظهر البرامج والأهداف وبالتالي يقتصر قطع الحساب فيها على أرقام الموازنة وما تمّ تنفيذه منها.

أولاً: في الأساس والمهل

ووفق القوانين المرعية الإجراء، يتم إقرار قطع الحساب بقانون صادر عن مجلس النواب، وهو يشكّل الرقابة المالية الأساسية التي يمارسها مجلس النواب على الحكومة، وبسبب صعوبة وتقنية قطع الحساب يتعذّر على المجلس تدقيقه ووضع ملاحظات ونقاشات عليه. لذلك أُنشِئت الأجهزة العليا للرقابة، ورُبط دورها الأساسي بمساعدة مجلس النواب في الرقابة على الحكومة، وهذا ما حصل في لبنان حيث ورد في المادة ٨٧ من الدستور ما يلي:

"إنّ حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات."

لا يقتصر دور الأجهزة العليا للرقابة (ديوان المحاسبة في لبنان) على معاونة مجلس النواب بل يتجاوز ذلك الى أنواع كثيرة من الرقابة، ويجب على هذه الأجهزة أن تنسج علاقات جيدة مع السلطة التنفيذية أيضاً.

إن ما تقدّم لا يعني إلحاق جهاز الرقابة رئاسياً وتسلسلياً بمجلس النواب أو تأثره بالقرارات

التنفيذية، بل يقتضي دوماً إبقاء هذا الجهاز مستقلاً، ومحافظاً على طابع الحيادية في عمله، ومبتعداً كلّ البعد عن التحيّز السياسي.

إن هذا الربط بين الديوان ومجلس النواب يظهر مدى تأثّر الرقابة الجيدة بالعلاقة السائدة بين المؤسستين من جهة، وبمدى توفّر الإمكانيات وآليات العمل المتاحة للديوان لممارسة مهامه وإلا يبقى قطع الحساب (كما هي الحال في الكثير من البلدان) بياناً حكومياً غير مدقق لدى الديوان والمجلس.

- **لناحية العلاقة:** قد يضع الديوان تقارير وملاحظات حول البيانات المالية أو حول قطاعات معينة، ولكنها تبقى من دون قيمة أو أثر إذا لم يتبناها المجلس ويعطيها المدى التنفيذي: مناقشتها وإلزام الحكومة بها لتنفيذها خلال وقت معين من ثمّ العودة لمحاسبتها بعد ذلك.
- **لناحية الإمكانيات:** يقتضي توفر الامكانيات المالية والبشرية للديوان، بالإضافة الى الوقت اللازم لإتمام التدقيق وارسال التقارير إلى المجلس، ويقتضي أن تكون الإمكانيات غير واقعة تحت إمرة أو تصرف جهة يراقبها الديوان.

إذا أهملنا كافة الجوانب وتناولنا الإطار الزمني لعمل ديوان المحاسبة نجد ما يلي:

- ترسل حسابات مهمة محتسبي المالية والجمارك المركزيين إلى ديوان المحاسبة قبل ٣١ تموز (٧) من السنة التالية لسنة الحساب.
- يودع مدير المحاسبة ديوان المحاسبة حساب المهمة العام قبل أول أيلول (٩).
- تنظم مديرية المحاسبة العامة الحساب الإداري العام وقطع حساب الموازنة وترسلهما إلى ديوان المحاسبة قبل١٥/ أب (٨) من السنة التالية لسنة الحساب.
- أمام الديوان مهلة حتى ١٥ تشرين الأول (١٠) فقط لإيداع تقاريره مجلسَ النواب، وهي المهلة الدستورية المحددة للحكومة لإيداع الموازنة مجلسَ النواب والمعبّر عنها بداية عقد تشرين الأول.

إن أول ما يتضح مما سبق هو قصر المهلة المعطاة للديوان ولمجلس النواب لدرس قطع الحساب مع العلم بأن إقراره متوجّب قبل نشر موازنة السنة التالية، وأن هذا الواقع يرتب إقراراً شكلياً لهذا البيان مع الاحتفاظ بالملاحظات التي قد يبديها ديوان المحاسبة عليه.

"للمواطنين الحق في الإطلاع المستمر على ما فعلته الحكومة بأموالهم ... لكن تطبيقه مرتبط بوسائل وآليات عمل ليس أقلها الحساب الختامي للموازنة أو ما يسمى عندنا بقطع حساب الموازنة"

إن المهلة الكافية لدرس الموازنة والبيانات المالية تعتبر من الأسس المهمة لإجراء رقابة فعّالة ومجدية على عمليات الموازنة، وتؤدي إلى الشفافية المطلوبة في المالية العامة، وهذا ما تؤكده معايير منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) ، وهو ما يتكرر في أدلة الرقابة المالية مثل دليل الرقابة البرلمانية وفي إعلانات الإنتوساي[1].

في هذا الإطار نذكر ان بُلداناً كثيرة اعتمدت مهلاً قريبة من تلك المطبقة في لبنان، بينما اعتمدت دول أخرى مهلاً أخرى مثل مصر حيث تُقدَّم الموازنة الى مجلس الشعب قبل بداية السنة بثلاثة أشهر، ويقدّم الحساب الختامي خلال ستة أشهر من نهاية السنة، ويقدّم الجهاز المركزي للحسابات تقريره عن الحسابات المقدّمة إليه خلال شهرين من ورودها إليه.

(١) إن إعلانات الإنتوساي هي مقررات تصدر عن اجتماعات الهيئات العليا للرقابة المالية في العالم، مثل إعلان ليما ١٩٧٧ وإعلان المكسيك ٢٠٠٧.

ثانياً: في ما يمكن أن يظهر في قطع الحساب

إذا كان الأمر كما تقدم، لا بد من القول بأن قطع الحساب يقتصر على حسابات ما تمّ تطبيقه، وهو يأتي متأخراً أو من دون إعطاء المهلة الكافية لدراسته، ولكنه مع ذلك يمكن أن يشكّل مستنداً أساسياً يسهم في بيان ما يلي:

- التطابق بين التقدير في النفقات والإيرادات والواقع المنفّذ: وفي ذلك قراءة وتحليل مالي واقتصادي للوضع المالي الفعلي للدولة.
- بيان العجز الفعلي.
- انتظام العمليات المالية ومشروعيتها.
- الإيرادات المحصلّة فعلياً ومدى التزام وجدّية الإدارة بجباية الإيرادات.
- النفقات المصروفة فعلياً وتظهير نشاط الدولة وتركيزها القطاعي.

تقنياً، يجب أن ينظر ديوان المحاسبة في الحسابات ويدرسها على ثلاثة مستويات:

- الرقابة على النواحي القانونية، أي التثبت من نظامية وانطباق أعمال السلطة التنفيذية على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء: الرقابة على المشروعية.
- التدقيق في صحة الحسابات والنظر في مدى تشكيلها مصدراً واضحاً وأميناً لعمليات الدولة المالية: تدقيق الحسابات.
- التثبت من بلوغ النتائج المرجوة بكلفة مناسبة وكفاءة وفعالية: الرقابة على الأداء.

وفي الحقيقة، فالرقابة تمارس على المستوى الأول، وبشكل خجول على المستويين الثاني والثالث.

ثالثاً: في واقع الحسابات الأخيرة

أرسلت مديرية المحاسبة العامة في وزارة المال قطع حسابات السنوات ٢٠٠٥ و٢٠٠٦ و٢٠٠٧، واعتبر ديوان المحاسبة أن قطع حساب الموازنة مرتبط عضوياً بحساب المهمّة، وأنَّ عدم قيام وزارة المال بإرسال حسابات المهمة إلى ديوان المحاسبة منذ سنة ٢٠٠١، حال عملياً دون تمكن الديوان من تدقيق قطع حسابات الموازنة وفقاً للأصول.

"إن أول ما يتضح مما سبق هو قصر المهلة المعطاة للديوان ولمجلس النواب لدرس قطع الحساب مع العلم بأن إقراره متوجّب قبل نشر موازنة السنة التالية، وأن هذا الواقع يرتب إقراراً شكلياً لهذا البيان"

وبتاريخ ٢٠١٢/٣/٢٦ أودع مدير المحاسبة العامة بالتكليف ديوانَ المحاسبة قطوعات حسابات الموازنة العامة والموازنات الملحقة والحساب الإداري العام للأعوام ٢٠٠٨، ٢٠٠٩ و٢٠١٠، وقد سجّل الديوان عليها ملاحظات عديدة منها:

- إن حسابات مهمة محتسب المالية المركزي لم ترسل منذ عام ٢٠٠١، وبالتالي يتعذر تدقيق قطع الحساب والبت النهائي في نتائجه بمعزل عن حساب المهمة بالنظر للعلاقة الوثيقة بين الحسابين.
- إن الحسابات التي أرسلت إلى ديوان المحاسبة ليست نهائية وإنما تبقى خاضعة للتعديل والتصحيح تبعاً لنتائج عمليات التدقيق التي ما زالت مستمرة، ما يجعلها في حالتها الراهنة غير متفقة مع موجبات المرسوم ٦٥/٣٣٧٣ ، وبالتالي غير قابلة للتدقيق من قبل ديوان المحاسبة.

- إن قيم الواردات المحققة والمحصّلة الواردة في بيانات الخزينة لا تعكس الوضعية الحقيقية لواردات الدولة في ضوء عدم تسجيل هبات أعطيت لها.
- عدم وجود مطابقة بين الحساب الإداري بعد التعديلات التي وردت عليه وبين حساب المهمة السنوي.
- إن قطع الحساب جاء وفقاً لواقع الحسابات وما يشوبها من مغالطات والتي تجري معالجتها حالياً ضمن ورشة إعادة تدقيق حسابات الأعوام الممتدة من عام ١٩٩٣ لغاية عام ٢٠١٠.

وبناءً على ما تقدّم، قرّر الديوان إعادة الحسابات الى مصدرها لإعادة تنظيمها وفقاً للأصول.

هذا نموذج عمّا يجري في هذا الإطار، وهو يدل على محاولات تجري لمعالجة الحسابات على صعيد وزارة المال وديوان المحاسبة، وفي هذا الوقت تبقى الدولة من دون موازنة، وتطبّق قواعد إنفاق جديدة تتجاوز القاعدة الإثني عشرية وغيرها.

"يقتضي أن يقوم ديوان المحاسبة بالتدقيق اللازم ووضع تقارير تمكّن مجلس النواب من مناقشة قطع الحساب ووضع ملاحظات أو تعديلات على مشروع الموازنة قبل إقراره"

في الخلاصة

إن قطع حساب الموازنة يرتبط بحساب المهمّة، ويقتضي العمل على ضبط القيود فيهما وإعدادهما وفقاً للأصول وإيداعهما دورياً ديوان المحاسبة.

ومن جهة ثانية يجب تعزيز التدقيق الداخلي لدى وزارة المال لتمكين الرقابة الخارجية من القيام بدورها.

ويقتضي أن يقوم ديوان المحاسبة بالتدقيق اللازم ووضع تقارير تمكّن مجلس النواب من مناقشة قطع الحساب ووضع ملاحظات أو تعديلات على مشروع الموازنة قبل إقراره.

وتبقى ضرورة إقامة الرقابة على الأداء لننتقل من موازنة عادية إلى ربط الأهداف بالنتائج ولتأمين الخدمة العامة للمواطنين بتكلفة أقل وبقيمة أكبر وبفاعلية أكثر جدوى.