WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY

برنامج ممول من الاتحاد الأوروبي

الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب

تقرير ورشة العمل حول

تفعيل الرقابة المالية البرلمانية

مجلس النواب اللبناني

٢٦ نيسان ٢٠١٢

المعهد المالي معهد باسل فليحان
الجمهورية اللبنانية وزارة المالية REPUBLIQUE LIBANAISE MINISTERE DES FINANCES
INSTITUT DES FINANCES INSTITUT BASIL FULEIHAN

المقدمة

نظّم مجلس النواب اللبناني و"مؤسسة وستمنستر للديمقراطية" في ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٢ في بيروت ورشة عمل بعنوان "تفعيل الرقابة المالية البرلمانية". اندرجت هذه الورشة ضمن إطار مذكرة التفاهم الموقعة بينهما وفي سياق البرنامج المشترك المموّل من الاتحاد الأوروبي.

تميّزت الورشة بحضور واسع من النواب والمديرين العامين في مجلس النواب وقضاة ومدققين ومراقبين من ديوان المحاسبة وممثلين عن الوزارات المعنية إلى جانب عدد من الخبراء.

امتدّت أعمال الورشة يوماً واحداً، وتمحورت الجلسة الأولى على الأطر القانونية والتنظيمية للرقابة المالية في لبنان في حين خصصت الجلسة الثانية لمسار تطوير عملية الرقابة، ثم اختتمت الورشة بإقرار سلسلة من التوصيات الرامية إلى تعزيز الرقابة المالية في لبنان.

المحتوى

الجلسة الأولى
تحديد الأطر القانونية والتنظيمية للرقابة المالية في لبنان ١

الجلسة الثانية
مسار عملية الرقابة المالية وتطويرها ٦

الجلسة الثالثة
نقاش عام وتوصيات ٩

برنامج مموّل من الاتحاد الأوروبي

لقد تمّ إعداد هذا الكتيّب بمساعدة من الاتحاد الأوروبي. إن محتويات هذا الكتيّب هي من مسؤولية مجلس النواب اللبناني ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي.

تمّ تنسيق وصوغ محتوى هذا المنشور من قبل معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.

الجلسة الأولى

١٠:١٥ - ١١:٠٠

تحديد الأطر القانونية والتنظيمية للرقابة المالية في لبنان

رئيس الجلسة ومتكّلم

النائب ابراهيم كنعان،

رئيس لجنة المال والموازنة النيابية

المتكلمون

القاضي عوني رمضان،

رئيس ديوان المحاسبة

السيد إيان روجرز،

مكتب التدقيق الوطني البريطاني

النائب ابراهيم كنعان

رئيس لجنة المال والموازنة

صلاحيات مجلس النواب ولجنة المال والموازنة النيابية على صعيد الرقابة المالية البرلمانية

استهلّ النائب إبراهيم كنعان الجلسة الأولى مرحباً بالمشاركين في الورشة ووضع الإطار العام للورشة الذي يندرج ضمن مسار التعاون القائم حالياً بين مجلس النواب وديوان المحاسبة في لبنان، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية ومكتب التدقيق الوطني البريطاني. وأمل كنعان في أن تساهم هذه الورشة في التوصّل إلى تفعيل الرقابة البرلمانية ولاسيّما أن المجلس اليوم بأمسّ الحاجة إلى تفعيل هذا العمل بالنظر إلى كل التحديات الحالية، إن على صعيد الموازنة العامة أو على صعيد الحسابات المالية أو على صعيد الرقابة الفعلية والعملية على السلطة التنفيذية.

بعد الترحيب، عرض النائب كنعان لدور مجلس النواب اللبناني ولجنة المال والموازنة في عملية تحديد الأطر القانونية والتنظيمية للرقابة المالية في لبنان، شارحاً أن هذا الدور يشمل التشريع والرقابة، والتحقيق والمحاسبة، والاستشارات والانتخابات.

أما لجنة المال والموازنة، فأشار كنعان إلى أنها تدرس مشاريع القوانين واقتراحاتها وتمارس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لاسيما المالية منها، قبل التنفيذ وخلاله وبعده. وخصص الدستور اللبناني المواد من ٨١ إلى ٨٩ للمالية العامة وللرقابة المالية. وحدد النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أصول ممارسة الرقابة البرلمانية كما خصّ قانون المحاسبة العمومية المجلس النيابي ولجنة المال والموازنة ببعض الصلاحيات.

وفصّل النائب كنعان في مداخلته النقاط القانونية على صعيد التشريع الضريبي لجهة فرض الضرائب أو تعديلها أو إلغائها. كذلك تطرّق إلى المراسيم التشريعية بشكل عام وإلى التشريع الجمركي بشكل خاص، مؤكداً حقّ المجلس في تعديلها عندما تدعو المصلحة العامة إلى ذلك. وأعاد كنعان التذكير بالموازنة كما نصّ عليها قانون المحاسبة العمومية وبالنقاط المتعلقة بالاعتماد الاستثنائي والاعتماد الإضافي ونقل الاعتمادات، مشيراً إلى المهل الزمنية التي تحكم مشروع الموازنة.

وأضاف كنعان أن إذا كان الدستور قيّد حقّ مجلس النواب في إقرار الموازنة فأجاز للحكومة نشرها بمرسوم، إلا أن هذا الحقّ يرتبط بثلاثة شروط أساسية هي أن تكون الحكومة قد تقدّمت بمشروع الموازنة إلى المجلس قبل بداية عقد تشرين الأول بخمسة عشر يوماً وأن يكون المجلس قد أعطي الوقت الكافي لدراسة المشروع وأن تنشر الحكومة الموازنة بالشكل الذي تقدّمت به إلى مجلس النواب.

لقد قيّد مجلس النواب من خلال حصر حقّه بتعديل النفقات المقترحة من الحكومة ضمن السقف الإجمالي المقترح، إلا أن الدستور أعطى المجلس الحقّ بإقرار اقتراحات قوانين يتقدّم بها أعضاؤه وترمي إلى إحداث نفقات جديدة. كذلك يحقّ للجنة المال والموازنة وللمجلس زيادة القيمة الإجمالية لنفقات مشروع الموازنة ولمشاريع الاعتمادات الإضافية بعد استطلاع رأي وزارة المالية خطياً وموافقة مجلس الوزراء.

أما حقّ رئيس الجمهورية في إصدار مرسوم يرمي إلى فتح اعتمادات استثنائية أو إضافية أو نقل اعتمادات، فهو مقيّد بتوافر ثلاثة شروط مجتمعة هي أن يكون الاعتماد لتغطية نفقات مستعجلة، وأن يكون ضمن حدّ أقصى يحدد سنوياً في قانون الموازنة، وأن يعرض التدبير المتخّذ على موافقة مجلس النواب.

وتطرّق كنعان إلى موضوع الإقراض والاستقراض مؤكداً دور المجلس لجهة الموافقة على عقدها إن كانت على شكل قروض عمومية أو سلفات خزينة.

وعلى صعيد الرقابة المالية أثناء تنفيذ الموازنة، فيمكن للمجلس أن يطلب من الحكومة تقديم ايضاحات ومعلومات معينة خلال السنة من طريق الأسئلة الشفهية والخطية والاستجوابات. كذلك يمكنه أن يستدعي الحكومة إلى اللجان النيابية للاستماع إليها في مواضيع محددة. كذلك تلجأ الحكومة إلى موافقة المجلس على فتح أية اعتمادات إضافية أو إتفاقيات قروض. من جهة أخرى، يودع التفتيش المركزي وديوان المحاسبة مجلس النواب نسخة عن التقارير الدورية التي تتعلق بتنفيذ الموازنة. ويمكن للمجلس تأليف لجان تحقيق برلمانية في قضايا مالية معينة.

على صعيد الرقابة البرلمانية بعد تنفيذ الموازنة وهي التي تتعلق بالحسابات المالية النهائية، ذكّر النائب كنعان بالمهل الزمنية التي يفرضها القانون على الحكومة، وبأن رقابة المجلس على قطع حساب الموازنة هي نتيجة لإجازتي الجباية والإنفاق الممنوحتين من المجلس للحكومة يضاف إليها الإنفاق بواسطة سلفات الخزينة.

عملياً، غالباً ما يوافق مجلس النواب على مشروع قطع الحساب كذلك غالباً ما تتأخر وزارة المالية في إحالة مشروع قطع الحساب وغالباً ما يتأخر ديوان المحاسبة في إعداد تقاريره عن الحسابات وفي إعداد بيانات المطابقة، مما حرم المجلس أبرز الوسائل اللازمة لتدقيق مشروع قانون قطع الحساب والرقابة على الحسابات المالية النهائية وعلى الحساب العام للدولة. وذكّر كنعان بأن القروض والهبات الخارجية والإنفاق من أصلها قد أُخرجت عن نطاق الموازنة خلافاً للقانون.

في ختام مداخلته، عدّد النائب كنعان أبرز إنجازات لجنة المال والموازنة خلال رئاسته، إن لجهة العمل التشريعي أو لجهة دراسة مشاريع القوانين ذات الأثر المالي أو لجهة الاستماع إلى الجهات المعنية بالسياستين المالية والنقدية والسياسة التربوية والانماء المتوازن. وكان للجنة المال جهد يشهد له في مواضيع الحسابات المالية النهائية منذ العام ١٩٩٣ وخلصت إلى تأليف لجنة فرعية لتقصّي الحقائق في هذا المجال.

القاضي عوني رمضان

رئيس ديوان المحاسبة

العلاقة بين ديوان المحاسبة ومجلس النواب اللبناني

أما رئيس ديوان المحاسبة القاضي عوني رمضان، فقد استهلّ كلمته مذكراً بالمادة ٨٧ من الدستور اللبناني التي تظهر الديوان كهيئة تدقيق حسابات أوجدها المشرّع الدستوري في الأساس لتقديم الدعم لمجلس النواب في تحقيق رقابته المالية. وتحدث رمضان عن تأسيس ديوان المحاسبة وعن تنظيمه، مشيراً إلى أنه ينتمي اليوم إلى فئة الأجهزة العليا للرقابة المالية ذات الصفة القضائية وهو يتبع رئاسة مجلس الوزراء لا رئاسة مجلس النواب وهي تبعية إدارية لا وظيفية أو رئاسية.

وتطرّق رمضان إلى مهام الديوان، فشرح أنه، إضافة إلى مهمته الأساسية المتمثلة في تدقيق قطع حساب الدولة وبتّ صحة أرقامه وإرسال الملاحظات إلى مجلس النواب، يمارس الديوان رقابة إدارية مسبقة ولاحقة تطال أوجه الإنفاق والإيرادات، ورقابة قضائية على الموظفين الذين يخالفون القوانين والقواعد المالية، وهو بذلك يواكب تنفيذ الموازنة ويبلغ تقاريره إلى مجلس النواب والتي يمكن متابعتها لدى لجنة المال والموازنة.

أما بالنسبة إلى الرقابة على الحسابات، فيتولّى الديوان الرقابة على قطع الحساب ويضع بنتيجتها تقريره على تنفيذ الموازنة ويضمنه ملاحظاته وتوصياته قبل إيداعه مجلس النواب. يضمّن الديوان تقريره العناصر التالية: بتّ صحة الأرقام لجهة الواردات والنفقات اي حساب المهمة، علماً أن آخر حساب مهمة أودع الديوان يعود إلى العام ٢٠٠٠ وأن آخر مشروع قطع حساب يعود إلى العام ٢٠٠٧.

وفصّل رمضان العناصر التي يعتمدها الديوان في عملية تدقيق النفقات والإيرادات والتي تصبّ في تحسين أداء الإدارة المالية والتي يبلغها إلى المجلس النيابي ليقرر في ضوئها ماهية مضمون الإجازة التي سيعطيها المجلس للسلطة التنفيذية في السنة اللاحقة لناحية النفقات والواردات.

وشدّد رمضان على أن أهمية رقابة ديوان المحاسبة تكمن في كونها حيادية وتساند مجلس النواب في تأدية دوره كاملاً في إطار مبدأ فصل السلطات وتكاملها وتعاونها.

وفي موضوع التقارير، شرح رمضان أن الديوان يمارس دوره في ما يشبه الرقابة على الأداء، مقيّماً عمل الإدارة المالي ومضّمناً تقاريره السنوية وتقاريره الخاصة توصيات ومقترحات من شأنها تحقيق عناصر الاقتصاد والوفرة والكفاية. فإضافة إلى تقريره السنوي، يعدّ الديوان تقارير خاصّة غير مرتبطة بمدة محددة وترتبط بمواضيع معينة بقصد بيان الخلل وإصدار الاقتراحات المناسبة. وعددّ رمضان مجموعة تقارير أصدرها الديوان في مواضيع تنفيذ الموازنة والموازنات الملحقة وتضمّنت درس وتحليل اعتمادات الموازنة كما نفّذت وكيفية توزّيعها.

في ختام مداخلته، رأى رمضان أنه من الضروري تفعيل العلاقة بين مجلس النواب وديوان المحاسبة وتوضيحها بنصوص قانونية والتركيز على الاستفادة من الجهد المشترك لجهة متابعة إعداد الحسابات وإعطاء دور للديوان في جلسات مناقشة الموازنة في لجنة المال والموازنة وفي الهيئة العامة ووضع آلية لعرض التقارير على اللجنة ومتابعة تطبيق التوصيات الواردة فيها. كذلك اقترح وضع بروتوكول يوضح الأدوار ومساعدة النواب في تحضير الأسئلة والاستيضاحات والاستماع إلى الديوان لدى مناقشة قوانين لها انعكاسات مالية.

إيان روجرز

مكتب التدقيق الوطني في المملكة المتحدة البريطانية

دور ومهام مكتب التدقيق الوطني البريطاني في مجال الرقابة المالية

اعتبر روجرز أن التجربة البريطانية في مجال الرقابة المالية، والتي تعود إلى أكثر من ١٥٠ سنة، هي تجربة ناضجة وشاملة وشفافة، حيث تتوافر التقارير المالية كافة بتفاصيلها على شبكة الإنترنت. وعرض روجرز بشكل موجز للنظام البريطاني وهو نظام مزدوج يشتمل على نوعين من الرقابة: الرقابة على دورة الموازنة أي موافقة مجلس العموم على مشروع الحكومة المتعلق بتقييم وضع الاقتصاد والواردات والضرائب بكل تفاصيلها. والرقابة على نفقات الحكومة أو دورة الإمداد، وهنا يأتي دور مكتب التدقيق الوطني البريطاني.

وقدّم روجرز لمحة عن مكتب التدقيق الوطني البريطاني والذي يوظّف اليوم نحو ٨٨٠ محاسباً واقتصادياً وباحثاً وهو يختلف عن ديوان المحاسبة في لبنان على اعتبار أن ليس لديه قضاة. وشرح روجرز أن مهام مكتب التدقيق الوطني البريطاني تتركّز على إعداد ثلاثة أنواع مختلفة من التقارير: تلك المتعلقة بتدقيق مجمل حسابات الحكومة، وتلك المتعلقة ببعض الإنفاق المتعلق ببرامج محددة، وهو ما يعرف بتقارير "القيمة المحققة من الإنفاق العام"، في حين أن النوع الثالث من التقارير يرتبط بمشاريع محددة تتعلّق بإدارة موجودات الدولة.

ينجز المكتب سنوياً تدقيق ٤٥٠ حساباً، أي تدقيق كل حسابات الوزارات والجهات الحكومية وغيرها من الهيئات العامة التي تموّل من الحكومة المركزية. ويتوجّب على كلّ إدارة تقديم حساباتها للتدقيق قبل ٣١ آذار من كل عام. ولدى مكتب التدقيق الوطني مهلة أربعة أشهر، أي لغاية آخر شهر تموز/يوليو، لإعداد تقريره النهائي حول تدقيق هذه الحسابات. ويستعين المكتب عند الحاجة بمكاتب تدقيق خاصة لإنجاز المهام المطلوبة. واعتبر روجرز أن أهمية هذا العمل في أنه يجري بشكل دائم وأن حداثة المعلومات تساعد على إعداد مشاريع الموازنة للعام المقبل وتصويبها.

أما التقارير الخاصة بـ«القيمة المحققة من الإنفاق العام"، فيصدر التدقيق الوطني البريطاني منها ما يناهز ٦٠ تقريراً سنوياً متخصصاً، وهي ترتبط عادة ببرنامج معيّن ويدقق المكتب في ما إذا كانت هذه البرامج تحترم الخطط الموضوعة لها وتحقق الفائدة المرجوة على المستوى الوطني، على سبيل المثال برامج المعلوماتية. كذلك أعطى روجرز لمحة سريعة عن التقارير التي يعدّها المكتب والتي ترتبط بموجودات الدولة وعلى سبيل المثال بيع بعض الموجودات أو مشاريع الخصخصة.

وشدّد روجرز على أن كل التقارير منشورة وهي بتصرّف لجنة الحسابات العامة في مجلس العموم البريطاني التي تجري على أساسها جلسات استماع عامة يحضر خلالها رئيس الحكومة وأعضائها. ويقدّم المكتب إلى اللجنة تقارير تفصيلية مرفقة بملخّصات هادفة، مع الأسئلة التي يمكن طرحها على الحكومة. بنتيجة كل جلسة استماع، تعدّ اللجنة تقريراً تفصيلياً عن المقررات والتوصيات، بمساعدة المكتب، وتعطى الحكومة مهلة أربعة أشهر لتطبيق التوصيات وتقديم تبرير إلى لجنة الحسابات العامة بما تمّ تطبيقه.

وختم روجرز كلمته معتبراً أن أهمية التقارير التي يصدرها المكتب هي في حياديتها ودقتها ومهنيتها وفي تلبيتها حاجة المجلس، وهو نموذج جيد لتحقيق الشفافية والتغيير المطلوب في المواضيع المالية.

الجلسة الثانية

١١:١٥ - ١٢:٣٠

مسار عملية الرقابة المالية وتطويرها

رئيس الجلسة

النائب ياسين جابر،
عضو لجنة المال والموازنة النيابية

المتكلمون

السيد يوسف الزين،
مفوض حكومة لدى وزارة المالية، ممثلاً
مدير المالية العام
القاضي ايلي معلوف،
ديوان المحاسبة

افتتح النائب ياسين جابر الجلسة الثانية من ورشة العمل مجدداً الشكر لمؤسسة وستمنستر للديمقراطية وللاتحاد الأوروبي. وعرّف بالمتكلمين وذكّر بأبرز التجارب التي اطلع عليها النوّاب خلال زيارتهم إلى مكتب التدقيق الوطني البريطاني وإلى لجنة الحسابات العامة في مجلس العموم البريطاني، ليس لجهة التدقيق في الحسابات فحسب، بل أيضاً لجهة الاطلاع على الجدوى الاقتصادية من الإنفاق. وشدّد جابر على أهمية دور ديوان المحاسبة وأهمية تعزيز إمكاناته لأنه الإدارة الأساسية والوحيدة القادرة على مساندة مجلس النواب في دوره الرقابي. من هنا، ذكّر جابر بأنه سبق وتقدّم مع النائب ابراهيم كنعان باقتراح لتوسيع ملاك ديوان المحاسبة ووعدت الحكومة بمشروع قانون جديد لتحديث عمل الديوان.

مدير المالية العام

ممثلاً بالسيد يوسف الزين، مفوض حكومة لدى وزارة المالية

دور الإدارة اللبنانية في التدقيق المفضّل للحسابات العامة

استهّل السيد يوسف الزين مداخلته بالتوقّف مليّاً عند مدلولات مفهومي "التدقيق المفضّل" و"الحسابات". وارتأى الزين ألا يحصر كلمتي "تدقيق" و"حسابات" بتفسيرهما اللغوي الصرف من أجل اعتماد مدلولاتها الأخرى المتعلقة بالرقابة الشاملة التي تجريها وزارة المالية على الإدارات العامة وعلى المؤسسات العامة.

وتابع الزين مداخلته متطرقاً إلى أهداف التدقيق بحسب المراحل التي يواكبها، ففي مرحلة التحضير للموازنة، يهدف التدقيق إلى مراقبة ملاءمة الاعتمادات على حسابات النفقات، وفي مراحل تنفيذ الموازنة، يرمي التدقيق إلى مراقبة مشروعية الإنفاق وجباية الواردات، لينتهي بعد إقفال حسابات الموازنة إلى استخلاص النتائج المالية وتظهيرها من خلال قطع الحساب وحساب المهمة العام.

واستعرض الزين في مداخلته الإرباكات التي تعانيها الوحدات في مختلف مراحل تنفيذ الموازنة. ففي مرحلة تحضير مشروع الموازنة، لا تخضع النفقات الثابتة إلى تدقيق تفصيلي مهم ما لم تكن الحكومة بصدد إصلاحات جذرية، أما مقاربة النفقات الاستثمارية فتمسي أكثر تدخلاً لتحديد الاعتمادات المطلوبة وقدرة الإدارات على تنفيذها تلافياً لتدوير الاعتمادات، وخصوصاً أن التمادي بتدوير الاعتمادات أدّى إلى تراكم عجز الموازنة. وذكّر الزين بمصادر أرقام الموازنة العامة في لبنان وبالجداول الخاصة بها وبالحسابات التي تمسكها وزارة المالية لكل نوع من أنواع الواردات ولكل سنة على حدة.

أما على صعيد تنفيذ الموازنة، فالمراقبة تتمّ عبر مراقب عقد النفقات والذي يواجه اليوم، بحسب الزين، إشكاليات عدّة تتعلّق بصلاحية الوزير الاستنسابية لتجزئة النفقات أو الإرباك الناجم عن الإنفاق على أساس سلف خزينة وتنسيب النفقات كما حصل خلال العام ٢٠١١. أما الإشكاليات المرتبطة بصرف النفقة، فهي تتعلق بمسألة الحساب الإداري وبطبيعة المهل الزمنية التي حددها قانون المحاسبة العمومية. فالسؤال هل هي مهل حثّ أو مهل إسقاط؟

ثمة اليوم، بحسب الزين، عوامل عدّة عند إقفال السنة المالية، ترتبط بالمركز الآلي وبتنسيب الحوالات وخصوصاً عند فقدان حوالات معينة أو عند اكتشاف خطأ ما فيها وموضوع مرور الزمن. ومن الإشكالات الأخرى، موضوع تغيير التناسيب بعد إقفال السنة المالية، مثال القروض والفوائد المالية. وبالتطرّق إلى واقع بعض الحسابات، تحدّث الزين عن الصعوبات الناتجة عن حساب القيد الموقت للنفقات أو للواردات والتي لم يجر تصفيرها بعد مدة.

وختم الزين مداخلته بتعداد بعض الأسباب التي أدّت إلى تردّي دور وزارة المالية اليوم إن لجهة النقص في المحاسبين وتعاظم دور مقدّمي الخدمات الفنية لسدّ الثغرة الحاصلة وإن لجهة الجمود في القوانين الحالية والنصوص المالية.

القاضي ايلي معلوف

ديوان المحاسبة

فاعلية وأهمية الرقابة البرلمانية ودور ديوان المحاسبة في تدقيق الحسابات العامة

تمحورت مداخلة القاضي ايلي معلوف على الرقابة البرلمانية ودور ديوان المحاسبة فعرض للواقع ووضع لكل من البرلمان والديوان مقترحات للتغلب على التحديات الحالية. فعلى صعيد لجنة المال والموازنة، ذكّر القاضي معلوف بأهمية مفاهيم المساءلة والديمقراطية وكيف تطور مفهوم ومضمون الرقابة على الموازنة العامة في ضوء تنامي دور الدولة في النشاط الاقتصادي لافتاً إلى أهمية تحديث الرقابة التقليدية (إقرار الموازنة) لتصبح على شكل متابعة دائمة من لجنة المال والموازنة. وحدّد معلوف الوسائل المعتمدة من قبل البرلمان لمراقبة تنفيذ الموازنة كالأسئلة الشفهية والخطية والاستجواب الخطي والعرائض والشكاوى وطرح الثقة ولجان التحقيق.

ثم عدّد معلوف في مداخلته سلسلة من النقاط التي من شأنها تفعيل دور لجنة المال والموازنة في لبنان، وهي:

- التحديد الواضح والدقيق لمهام لجنة المال والموازنة وعلاقتها باللجان الأخرى وبأجهزة المجلس النيابي وأجهزة الرقابة كافة تعزيز لجنة المال والموازنة بعدد من الموظفين التقنيين وأصحاب الاختصاص والخبرة.
- مساهمة لجنة المال والموازنة بصورة فعالة في تصميم وإعداد نظم أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية.
- التركيز والعمل على نشر ثقافة ومفاهيم ومعايير إتباع الشفافية والمساءلة والنزاهة في الإدارات العامة وأجهزة الرقابة.
- متابعة عمل الإدارات وعدم انتظار الموازنة.
- اللجوء إلى الخبرة الخارجية.
- تحديد برنامج عمل سنوي أو دوري يأخذ بعين الاعتبار الأولويات وأهداف الرقابة.
- وضع مؤشرات لقياس النتائج المحققة على مستوى الرقابة وعلى مستوى الأداء.
- تطوير عملية الوصول إلى المعلومات الاقتصادية والمالية.
- ربط لجنة المال والموازنة بأجهزة الرقابة الخارجية ولاسيما ديوان المحاسبة.
- خلق وحدة أو مكتب يزود اللجنة بأدق المعطيات والمعلومات ويساعدها في تقديم الاستشارات والآراء.
- تبادل المعارف والخبرات مع الجهات الخارجية دولا ومنظمات.

(يذكر أن عدد من هذه الاقتراحات يصار الى تنفيذها فعلياً ضمن اطار البرنامج المشترك بين مجلس النواب ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية والمموّل من الاتحاد الأوروبي)

أما على صعيد ديوان المحاسبة، فركّز معلوف على دور الديوان في الرقابة على الحسابات، منها الحساب الإداري العام وقطع حساب الموازنة وحساب المهمة. وتشتمل الرقابة، الرقابة على قانونية المعاملات ومشروعيتها، والتدقيق في صحة الحسابات والمستندات وقانونيتها، والرقابة على الأداء. وختم معلوف مداخلته بسلسلة اقتراحات لتفعيل دور الديوان (علماً أن بعض من هذه الاقتراحات تندرج ضمن خطة العمل مع ديوان المحاسبة اللبناني في اطار البرنامج المشترك مع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية ومجلس النواب اللبناني) وهي:

- تفعيل الرقابة الداخلية
- إعداد وإرسال الحسابات ضمن المهل
- التدريب والتطوير والمكننة وزيادة القدرات لدى الديوان والإدارات المختصة.
- تفعيل العلاقات الخارجية والاستفادة من تبادل الخبرات ومشاركتها داخلياً في الديوان والإدارات المعنية.
- تفعيل الرقابة اللاحقة: زيادة الغرامات، حل مشاكل الحسابات.
- وضع آلية لمتابعة تنفيذ التقارير الصادرة عن الديوان (مشاركة مجلس النواب)
- قياس أداء الديوان ووضع طريقة لتدقيق أعماله (مراجعة النظراء: الاستعانة بجهاز شريك آخر أو نظير دولي ذي خبرة).
- تقوية الاستقلالية مع بناء الشراكات والعلاقات الشفافة مع مجلس النواب والسلطة التنفيذية.
- التحديث المستمر ووضع أطر ترعى الرقابة على الأداء وأدلة عملية تسهل العمل.
- تطوير إستراتيجية موارد بشرية ملائمة: تطوير وتوظيف وتأديب واحتفاظ بالموظفين...

الجلسة الثالثة

١٣:٠٠ - ١٤:٠٠

نقاش عام وتوصيات

رئيس الجلسة

النائب ابراهيم كنعان،
رئيس لجنة المال والموازنة النيابية

المتكلمون

السيد إيان روجرز،
مكتب التدقيق الوطني البريطاني

استهّل النائب كنعان الجلسة، منوّهاً بالتواصل بين كل أطراف المعادلة المالية والقانونية والتشريعية والرقابية. وعن السؤال الموجّه من النائب ياسين جابر إلى إيان روجرز تحويل قرار ديوان المحاسبة في لبنان أو قرار مكتب التدقيق الوطني البريطاني، إلى قرار ملزم، أوضح روجرز أنه في بريطانيا، عندما تصدر لجنة المال توصيات، غالباً ما تنفّذها الحكومة وتسعى إلى تطبيقها. في حال تخلّفت الحكومة عن ذلك، توجّه اللجنة إلى الممثلين عن الحكومة سؤالاً أو استجواباً لتشجيعهم على تطبيقها. وفي بريطانيا، تؤدي وسائل الإعلام دوراً مهماً إذ أنها يمكن أن تشكّل قوة ضغط من خلال إلقاء الضوء على التوصيات وعدم تطبيقها. كذلك يمكن أن ينظّم مجلس العموم نقاشاً حول الموضوع قد يؤدي في بعض الأحيان إلى استقالة وزير، وفقاً لحجم التوصيات وأهميتها. إن تطبيق التوصيات الصادرة عن المجلس في بريطانيا يعتبر أمراً توافقياً ومن المحرج عدم تطبيقها وأخذها بالاعتبار من قبل الوزراء.

أما أبرز التوصيات التي اقترحها المشاركون لجهة الاستفادة من تقارير ديوان المحاسبة وتفعيل تطبيق التوصيات التي تتضمّنها، فهي الآتية:

- شدّد المشاركون على أهمية أن تكون قرارات ديوان المحاسبة في لبنان ملزمة، أسوة بالنظام الفرنسي، مع مراعاة صلاحيات مجلس شورى الدولة. وأشار ممثلو ديوان المحاسبة أن العمل جار على مشروع تعديل قانون نظام ديوان المحاسبة والنظام الداخلي بالتعاون مع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية.
- بالنسبة إلى القرارات القضائية، والتي هي أحكام على موظفين، ففي حين أنها ملزمة قانوناً إلا أن ثمة حاجة إلى وضع آلية تنفيذ تكون أوضح وقابلة للتطبيق بشكل أفضل.
- من جهة أخرى، اقترح ممثلو ديوان المحاسبة تعديل المادة ٦٤ التي تتناول موضوع "إحاطة مجلس النواب علماً بالمخالفات" لكي تتطوّر إلى آلية تبليغ التقارير إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة والنواب فرداً فرداً ووسائل الإعلام عند الاقتضاء، بالإضافة إلى وجوب البحث في تفعيل دور المحكمة العليا لمحاكمة الرؤساء والوزراء أو إيجاد صيغة بديلة لملاحقة كبار المسؤولين أمام القضاء.
- أهمية الاستفادة من تقارير الديوان التي تتطرّق إلى القيمة المحققة من الإنفاق؛
- ضرورة إرفاق تقارير الديوان بملخّصات تنفيذية جيدة وواضحة تعددّ المخالفات الأساسية؛
- اعتبار المهل المنصوص عنها في القوانين والأنظمة لجهة اعداد وارسال الحسابات الى ديوان المحاسبة ومجلس النواب مهل إسقاط أو مهل ملزمة لا يمكن تجاوزها من دون القيام بالمطلوب.
- الأخذ بكل مقترحات القاضي ايلي معلوف الواردة في مداخلته أعلاه حول تفعيل دور ديوان المحاسبة ودور لجنة المال والموازنة.
- ختم النائب ابراهيم كنعان بتوجيه الشكر الى ديوان المحاسبة لحضوره ورشة العمل وصوغ المقترحات وأمل تفعيل الرقابة على الشكل المطلوب.

نقاط العمل التي تحددت بين كل من مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، مكتب التدقيق الوطني البريطاني ولجنة المال والموازنة في إطار برنامج التعاون القائم (وعلى أثر الزيارات المتبادلة)

على هامش ورشة العمل، أطلع النائب ابراهيم كنعان الحضور على التعاون القائم بين لجنة المال والموازنة، مؤسسة وستمنستر للديمقراطية ومكتب التدقيق الوطني البريطاني، وعرض لأبرز التوصيات التي تحددّت بينهم:

- تحسين العلاقة بين لجنة المال والموازنة وديوان المحاسبة اللبناني أسوة بنموذج العلاقة القائمة بين مكتب التدقيق الوطني البريطاني ولجنة الحسابات العامة في مجلس العموم البريطاني من خلال ورش عمل وجولات دراسية.
- إعداد قواعد وإجراءات تحدد العلاقة بين اللجنة والديوان والموافقة عليها.
- الاستعانة بخبرة ديوان المحاسبة لدعم الوحدة الاستشارية تبعاً لنموذج الدعم بين مكتب التدقيق الوطني ووحدة التدقيق التابعة لمجلس العموم.
- نشر التقارير السنوية للجنة المال والموازنة.