

الجمهورية اللبنانية
رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

الجزء الثالث

البرنامج المفصّل
لإصلاح أوضاع ديوان المحاسبة

الخبير فرج كشو

الخبير عمر التونكتي

جويلية، تموز 1998

FIN/98/9

المحتوى

صفحة

4	I- ملخص نتائج دراسة الأوضاع الحالية لديوان المحاسبة
10	II- خلاصة الفوائد المنجزة عن الدراسة المقارنة لتجربة بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
14	III- البرنامج المفصل لإصلاح أوضاع ديوان المحاسبة
15	1. المرحلة الأولى : مراجعة قوانين تنظيم ديوان المحاسبة
16	2. المرحلة الثانية : مراجعة هيكلية وتنظيم ديوان المحاسبة
17	3. المرحلة الثالثة : إعداد وتنفيذ برنامج التكوين
32	4. المرحلة الرابعة : إعداد أدلة للرقابة
33	5. المرحلة الخامسة : اعداد مخطط مكننة نشاط الديوان

البرنامج المفصل لإصلاح أوضاع ديوان المحاسبة

يهدف هذا الجزء من الدراسة إلى اقتراح برنامج عمل مفصل لإصلاح أوضاع ديوان المحاسبة يتم تنفيذه في مرحلة لاحقة ويتضمن الميادين التي تستدعي التعديل أو المراجعة وكذلك التفاصيل المقترحة للإصلاح.

وقد تم بناء البرنامج المقترح على ضوء:

- نتائج الجزء الأول من الدراسة المخصص لتشخيص الأوضاع الحالية لديوان المحاسبة،
- نتائج الجزء الثاني من البحث المخصص لدراسة مقارنة لتجارب بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

وقد مكنت دراسة الأوضاع الحالية لديوان المحاسبة من تشخيص المعوقات التي من شأنها عرقلة نشاط الجهاز وعدم تمكنه من أداء مهمته بكفاءة ونجاعة وكذلك الميادين والمجالات التي تستوجب نتيجة لذلك المراجعة أو إعادة النظر. كما مكن الجزء الثاني من الدراسة إلى استخلاص فوائد عديدة من التجربة الدولية في مجال الرقابة من شأنها إنارة السبيل لاستقراء الاتجاهات الملائمة للتعديل واقتراح الحلول المبنية على أفضل التجارب العملية.

ويجدر التذكير بأهم النتائج المستخلصة من تشخيص الأوضاع الحالية لديوان المحاسبة (I) والفوائد المنجزة عن الدراسة المقارنة لتجارب بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (II) قبل تفصيل البرنامج المقترح لإصلاح أوضاع ديوان المحاسبة (III).

I- ملخص نتائج دراسة الأوضاع الحالية لديوان المحاسبة:

أسفرت الحرب الأهلية التي عصفت ببلدان طوال مدة تزيد عن خمسة عشر عاماً عن تدمير البنية التحتية للبلاد. وامتدت أثارها المدمرة إلى البنية الإدارية أيضاً مما انجز عنه تجميد نشاط مختلف الأجهزة الإدارية للدولة ومنها ديوان المحاسبة.

وفي تلك الأثناء، شهد المحيط الدولي الذي غيّبت عنه الأجهزة الإدارية اللبنانية مدّة تقارب عقدين من الزمن نتيجة للحرب، تحولات كبيرة، أفرزها التطور المطرد سواء على مستوى تكنولوجيا المعلومات أو الاتصالات أو على مستوى النظم والسياسات والأساليب التي تعتمد عليها الإدارة العمومية بمختلف أجهزتها.

ولا شك أن الحرب الأهلية قد فوتت على "الإدارة اللبنانية" وأجهزتها فرصة الاستفادة من التطور المشهود للمحيط الدولي المتحرك إذ بقيت سجيبة لقوانين تنظيمية وإجراءات إدارية لم تتم مراجعتها منذ مدة طويلة ولم تعد دوماً متلائمة مع الأوضاع والتحديات الحالية التي أفرزتها المرحلة الجديدة المخصصة لإعادة اعمار لبنان.

ومكّن تشخيص الأوضاع الحالية لديوان المحاسبة من الوقوف على عدد من المعوقات التي من شأنها عرقلة الدور الحيوي المناط بعهدته خاصة في هذه المرحلة المتميزة بتزايد الإنفاق العمومي وتعدّد المشاريع المخصّصة لإعادة الاعمار سواء من حيث عددها أو كلفتها وتهم هذه المعوقات بالخصوص:

- قوانين تنظيم الديوان،
- بعض القوانين المتصلة بصفة مباشرة أو غير مباشرة، برقابة ديوان المحاسبة كقانون المحاسبة العمومية ونظام الصفقات العمومية والنظام العام للمؤسسات العامة، الخ...
- الموارد البشرية الموضوعة على ذمة ديوان المحاسبة،
- الطرق والأساليب المعتمدة في ميدان الرقابة،
- الآليات الموضوعة على ذمة موظفي الديوان لاعانتهم في مجال الرقابة،
- متابعة تنفيذ التوصيات الواردة بتقارير ديوان المحاسبة.

1. بخصوص قوانين تنظيم ديوان المحاسبة

يمكن تلخيص أهم المعوقات التي تتضمنها قوانين تنظيم ديوان المحاسبة في النقاط

التالية:

- نطاق الرقابة

لا تخضع قوانين تنظيم ديوان المحاسبة كل هيكل القطاع العمومي الإداري والاقتصادي إلى رقابته المسبقة ونصت على عدد من الاستثناءات، ويتجه في هذا المجال إعطاء الديوان سلطة الرقابة على كل الإدارات والبلديات والمؤسسات العامة دون استثناء وتأهيله لتقدير الملاءمة واعتدال الاسعار. وبخصوص الرقابة اللاحقة على الديوان أن يتولى ضبط برنامج سنوي للرقابة يتضمن عينة من هذه الإدارات أو المؤسسات يتم اختيارها على أساس معايير موضوعية.

- مدى الرقابة وأصولها

تنص قوانين تنظيم ديوان المحاسبة على ان يتولى في نطاق رقابته، التأكد من مطابقة مختلف العمليات المالية للقوانين والأنظمة النافذة. غير أنها لم تحدد صراحة مدى وأصول الرقابة الإدارية المؤخرة واكتفت بالتنصيص على أن الغاية منها هي تقدير المعاملات المالية ونتائجها وتركت لديوان المحاسبة إمكانية تأويل مدلول ذلك، ولئن اتجه فهم الديوان إلى أن مهمته في هذا المجال تعني رقابة الأداء والتأكد مما إذا راعت المصالح الإدارية عناصر الاقتصاد والفاعلية والكفاءة في إدارتها للاموال العامة، غير أنه يتجه في هذا النطاق أن تنص القوانين صراحة على هذه المضامين خاصة وأن فائدة هذا النوع من الرقابة أصبحت بديهية في زمن ندرة الموارد العامة مما يقتضي النهوض بحسن إدارتها والمحافظة عليها. وقد عملت عديد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على أن تنص قوانينها على رقابة الأداء وكذلك على الأصول الواجب إتباعها عند القيام بها.

- نظام الميزانية والموظفين

لا يملك ديوان المحاسبة سلطة كاملة تمكنه من تحديد ميزانيته السنوية وانتداب ما يكفيه من الموظفين (قضاة ومراقبين ومدققين وغيرهم). ولئن خولت النصوص القانونية لديوان

المحاسبة رئيسه وضع مشروع النفقات السنوية للجهاز غير أن تعديل هذا المشروع من قبل السلطة التنفيذية وارد في معظم الحالات مما من شأنه أن يحد من استقلالية الجهاز ومن حرصه على الحصول على ما يكفي من الموارد. وكذلك هو الشأن بالنسبة لملاك الديوان الذي يتم تحديده بمقتضى مرسوم يصدر مشروعه عن السلطة التنفيذية أيضا، ولقد تبين عدم كفاية عدد الموظفين المنصوص عليهم بالملاك لتغطية احتياجات الديوان، ويتجه في هذا المجال إعطاء الديوان سلطة تحديد ميزانيته السنوية تحت إشراف مجلس النواب وأيضا سلطة تحديد الملاك والانتداب المباشر للمراقبين والمدققين دون تدخل مجلس الخدمة المدنية وذلك على غرار الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في بعض الدول.

- نظام إرسال المستندات إلى ديوان المحاسبة

تنص قوانين تنظيم ديوان المحاسبة على نظم إرسال المستندات من قبل المؤسسات الخاضعة لرقابته، وقد تبين ان لكل مؤسسة نظام إرسال خاص مصادق عليه بمرسوم أو بقرار، ولئن كانت هذه الأنظمة متشابهة في كثير من الحالات فإنه يتجه توحيد هذه الأنظمة حتى يتمكن الديوان من توحيد طرق وأساليب العمل واجتباب اعتماد طرق مختلفة في مجال الرقابة باختلاف نظم إرسال الوثائق والمستندات.

- نشاط الغرف ومهام أعضائها

لا تحدد قوانين تنظيم ديوان المحاسبة بصفة جلية نشاط الغرف وطرق تأدية وظائفها كما لا تبين بصفة دقيقة الأعمال والمسؤوليات المناطة بعهدة القضاة والمراقبين والمدققين. ويتجه في هذا المجال مراجعة القوانين المعنية في اتجاه توضيح نشاط الغرف ومهام أعضائها والطرق والإجراءات الواجب إتباعها في مجال الرقابة.

2. بخصوص بعض القوانين الأخرى

مكّن فحص بعض القوانين المتصلة بصفة مباشرة أو غير مباشرة برقابة ديوان المحاسبة من الوقوف على بعض العوائق الأخرى التي من شأنها عدم مساعدة الجهاز على أداء مهامه بالكفاءة المطلوبة. ويمكن حصر أهم العوائق في النصوص التالية:

- قانون المحاسبة العمومية

تتعدد الأنظمة المحاسبية والمالية النافذة في لبنان بتعدد الإدارات والهيئات وتخضع لقانون المحاسبة العمومية جلّ الإدارات العامة، غير أنه توجد إدارات أو مؤسسات عمومية أخرى لها أنظمة محاسبية ومالية خاصة بها تحددها أنظمتها الخاصة، ولئن كانت مختلف هذه الأنظمة متشابهة إلى حد كبير، فإنه يتجه توحيدها وإخضاع كل الإدارات والهيئات العامة والبلديات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري إلى قانون المحاسبة العمومية، ومن شأن هذا التوحيد أن يسهل على ديوان المحاسبة توحيد مناهج الرقابة على القطاعات الخاضعة لرقابته وأيضاً توحيد نظم إرسال المستندات إليه.

- نظام الصفقات العمومية

يتجه بخصوص الصفقات العمومية مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بها بهدف احكام إجراءات إیرامها والشروط الإدارية والمالية والفنية المتعلقة بها وكذلك طرق مراقبة مختلف مراحل إنجازها وختمها.

- النظام العام للمؤسسات العامة

تخضع العديد من المؤسسات العامة إلى نظام عام يحدد طرق تنظيمها وتسييرها. غير انه توجد مؤسسات عامة تنص أنظمتها الخاصة على عدم إخضاعها للنظام العام للمؤسسات العامة وتحدد أنظمة مالية ومحاسبية خاصة بها، وقد نجم عن هذه الوضعية تعدد الأنظمة المالية والمحاسبية النافذة بلبنان، ويتجه في هذا المجال توحيد هذه الأنظمة وإخضاع كل المؤسسات العامة مهما كان نوعها أو مجال نشاطها لنظام عام موحد. ومن شأنه هذا الإصلاح أن يسهل على ديوان المحاسبة توحيد طرق الرقابة على مختلف هذه المؤسسات.

- لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة

إلى جانب ديوان المحاسبة، ينص النظام العام للمؤسسات العامة على تشكيل لجنة خاصة يرأسها رئيس ديوان المحاسبة ويتكون أعضاؤها من ممثلين عن ديوان المحاسبة ووزارة المالية ووزارات الوصاية وتتولى التدقيق السنوي في حسابات المؤسسات العامة. ويتجه في هذا المجال مراجعة المرسوم المتعلق بهذه اللجنة في اتجاه توضيح مهامها واجتتاب

الازدواجية مع رقابة ديوان المحاسبة. ويقترح في مجال إصلاح عمل اللجنة، إسناد صلاحياتها في مجال تدقيق الحسابات إلى ديوان المحاسبة على أن تسند إليها مهام دراسة كلفة وإنتاجية المصالح العمومية وذلك على غرار اللجنة المركزية للتحقيق في كلفة وإنتاجية المصالح العامة بفرنسا.

3. الموارد البشرية الموضوعة على ذمة ديوان المحاسبة

يتعلق النقص الحاصل بملاك ديوان المحاسبة بمختلف أصناف الموظفين، وبرغم ذلك النقص، لم يتمكن الجهاز من انتداب كل الأعداد المنصوص عليها بالملاك وهو الشأن بالنسبة للقضاة والمراقبين والمدققين وتبدو آفاق الترقية والتدرج في السلم الوظيفي محدودة بالنسبة لهم.

وفي مجال التأجير، لا يملك رئيس ديوان المحاسبة سلطة اسناد أية حوافز أو تشجيعات من شأنها حفز مختلف أعضاء الديوان على رفع إنتاجيتهم وتحسين أدائهم ذلك أن القوانين المعتمدة في مجال التأجير تنص فقط على عناصر قارة بالنسبة للموظفين ولا سيما القضاة والمراقبين والمدققين.

وفي مجال التكوين، يتجه إعداد برنامج شامل يحدّد احتياجات قضاة ومراقبي ومدققي الديوان، وجداول تنفيذه مع التركيز على بعض المواضيع الأساسية (تخطيط الرقابة، مراحل الرقابة، مناهج الرقابة، تنفيذ الرقابة، إعداد التقارير الخ.) كما تتجه أيضا مراجعة البرامج الدراسية التي يتم تنفيذها بمعهد الدروس القضائية بالنسبة للقضاة المتدرجين على أساس برمجة مواد جديدة تغطي أصول الرقابة ومناهج المراجعة والتدقيق واستعمال الحاسوب وكذلك تدعيم تدريس المواد المتصلة بالمحاسبة، ويهدف هذا الإصلاح بالخصوص إلى تمكين القضاة من الالمام بمختلف جوانب الرقابة.

4. الطرق والأساليب المعتمدة في ميدان الرقابة

لم يتمكن ديوان المحاسبة بسبب الحرب من تثمين تجربته في مجال الرقابة وتضمينها بدلائل تغطي مختلف أنواع الرقابة وتمكين أعضاء الديوان وخاصة المنتدبين منهم حديثاً من الاستعانة بها عند أدائهم لمهامهم.

كذلك لم يطور ديوان المحاسبة تجربة واسعة في ميدان الرقابة اللاحقة على عين المكان، إذ لا تزال تجربته في هذا المجال محدودة، ولم يتمكن أعضاء ديوان المحاسبة من قضاة ومراقبين ومدققين من ممارسة هذا النوع من الرقابة بصفة مستمرة وواسعة. ولذلك لا تزال المناهج التي اعتمدها الديوان في هذا المجال محدودة.

ويتعين على الديوان مضاعفة الجهد في مجال ممارسة الرقابة على عين المكان مما يستوجب تطوير مناهج للغرض عبر إعداد دلائل مفصلة للرقابة ووضعها على ذمة أعضاء الديوان من ناحية وتمكينهم من التكوين الملائم من ناحية أخرى.

5. الآليات المساعدة على ممارسة الرقابة

قام ديوان المحاسبة بإعداد بعض الوسائل المساعدة لأعضائه على ممارسة الرقابة ومن بينها وضع آرائه الاستشارية على الموزع الآلي وكذلك الارتباط بجهاز الانترنت، غير أنه يتجه إعداد وسائل أخرى من بينها تطوير تطبيقات اعلامية خصوصية وقواعد معطيات متعلقة خاصة بالميزانية العامة للدولة ومختلف القطاعات الخاضعة للرقابة، وكذلك تأمين الاتصال بالتطبيقات الراجعة بالنظر إلى وزارة المالية وغيرها كما يتجه تطوير دلائل للرقابة تغطي مختلف مجالاتها وأنواعها.

6. متابعة تقارير الديوان

يعتبر نشر تقارير الديوان خطوة ايجابية في مجال متابعة تنفيذ ما يرد فيها من ملاحظات وتوصيات، غير أنه يتجه في هذا المجال، إرساء آليات أخرى أكثر فعالية لضمان متابعة الملاحظات والسهر على تنفيذ أكثر ما يمكن منها وإعداد تقارير دورية بشأن المتابعة ترفع إلى الدوائر المعنية.

II- خلاصة الفوائد المنجزة عن الدراسة المقارنة لتجربة بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

مكنت هذه الدراسة من استخراج عديد العناصر الهامة المتفق عليها من طرف معظم الأجهزة التي تمت دراسة تجربتها في ميدان الرقابة. ويمكن تلخيص هذه العناصر في النقاط التالية:

1. استقلالية جهاز الرقابة

تعتبر استقلالية الجهاز وأعضائه معيارا أساسيا من معايير الرقابة، وقد نصت الدساتير والقوانين المنشئة لمعظم الأجهزة على استقلاليتها تجاه السلطة التنفيذية. ويتم تكريس هذه الاستقلالية عبر طرق ملائمة لتعيين رئيس الجهاز وبقية أعضائه وكذلك عبر طرق تحديد ميزانيته وتأجير موظفيه. ويتم تعيين رئيس الجهاز في عديد البلدان مباشرة من طرف السلطة التشريعية كبلجيكا والمانيا وبريطانيا، أو بالتنسيق بين البرلمان ورئيس الدولة كأمريكا، ولا يمكن في عديد البلدان عزل أو نقلة رئيس الجهاز، خلال مدته النيابية. وقد اختارت بعض البلدان ان يبقى الرئيس بمنصبه طوال مدة واحدة غير قابلة للتجديد تتراوح بين 10 و15 سنة. وتتمتع عديد الأجهزة بسلطة تقرير ميزانيتها وانتداب ما يكفيها من الموظفين مثلما هو الشأن بالنسبة لأمريكا وبلجيكا وكندا ويتمتع الموظفون بنظام تأجير خاص متميز عن الأنظمة المطبقة بالنسبة لبقية موظفي الدولة، كما يتمتع رئيس الجهاز بسلطة إقرار وإسناد الحوافز التي يراها مناسبة للنهوض بإنتاجية الموظفين.

2. مشمولات الجهاز

تبين من خلال دراسة مشمولات مختلف الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن منح اختصاص الرقابة المسبقة للهيئة العليا للرقابة المالية في بلد ما يعتمد على الوضع القانوني والظروف والمتطلبات الخاصة بكل بلد. أما الرقابة اللاحقة فهي اختصاص ضروري يجب أن يمارسه جهاز الرقابة وذلك بصرف النظر عن كون تلك الهيئة تمارس الرقابة المسبقة أولا. وتتجه معظم الدول على إكساب أجهزتها السلطات القانونية في مراقبة جميع أنواع المشروعات العامة دون استثناء بحيث لا يقتصر دورها في ذلك على القيام بالرقابة المالية البحتة فحسب بل القيام برقابة الأداء على هذه المنشآت أيضا بل ان بعض الأجهزة العليا للرقابة كالجهاز الكندي

والأمريكي أصبحا منذ سنوات يخصصان معظم مواردهما البشرية والمادية لرقابة الأداء باعتبار ان الرقابة المالية والمطابقة أصبحت مكلفة للغاية بالنظر إلى الارتفاع الكبير في عدد العمليات المالية وما يتطلب ذلك من فحص عدة اطنان من الوثائق والمستندات ويقضي النظام المعتمد في تلك البلدان بأن تتكفل الهيئات التنفيذية بإرساء نظم الرقابة الداخلية الفعالة والقادرة على ضمان مطابقة العمليات للقوانين والقواعد النافذة وعلى توفير نظم معلومات بناءة من شأنها مساعدة جهاز الرقابة على التفرغ لتقييم أداء الهيئات ونتائج سياساتها وبرامجها. ولذلك تولي معظم الأجهزة عناية خاصة بمساعدة الهيئات الخاضعة لرقابتها على النهوض بنظمها الذاتية للرقابة الداخلية.

وبخصوص بيانات المطابقة، تقوم معظم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بإصدارها بالنسبة للحسابات العامة للدولة باعتبارها إحدى المهام الرئيسية التي أنشئت من أجلها. غير أن عديد الأجهزة لا تقوم بالمصادقة على حسابات المؤسسات العامة ذلك أن ميزانياتها مستقلة عن ميزانية الدولة وتتمتع باستقلال مالي وإداري يؤهلها لتكليف المكاتب الخاصة بتلك المهمة. كما إن بعض الأجهزة العليا للرقابة المكلفة قانونا بالمصادقة على حسابات المؤسسات العامة، تسند تنفيذها إلى مكاتب التدقيق الخاصة مع الاحتفاظ بحق الإشراف والمتابعة ومراجعة ملفات أوراق عمل تلك المكاتب، وهو اختيار يمكنها من توجيه مواردها البشرية إلى رقابة الأداء وتقويم البرامج والأنشطة الحكومية.

3. طرق ممارسة الرقابة

تعتمد معظم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على الطرق الحديثة في مجال الرقابة. فقد ولّى الزمن الذي كان فيه المراجع بفحص كل الوثائق والمستندات بدون استثناء وبقطع النظر عن أهميتها وأثرها ودون أي اعتبار لكلفة الرقابة. وأصبحت الأجهزة تولي أهمية بالغة لإعداد برامج سنوية للرقابة تأخذ بعين الاعتبار التحديات المعاصرة التي تعترض بلدانها والموارد البشرية والمادية الموضوعية على ذمتها. وتعطي معظم الأجهزة أهمية متزايدة لتدعيم مصداقيتها سواء أمام السلط العليا التي ترفع إليها تقاريرها أو أمام الهيئات الخاضعة لرقابتها ولذلك تعتمد على تخطيط مهامها الرقابية واعتماد الأساليب العلمية الموضوعية وتدعيم

ملاحظاتها بالأدلة الثبوتية الكافية والمحايدة. كما تعتمد جل الأجهزة على الاستفادة من تكنولوجيا الحاسوب واستخدام تقنيات الرقابة بواسطة الكمبيوتر.

ولقد كانت معظم الأجهزة تمارس إلى وقت قريب دور "السيف الرادع" المسلط على رقاب المتصرفين وخاصة المتلاعبين منهم بالأموال العامة. غير أنها أصبحت تولي اهتماما متزايدا لدورها "كمستشار للدولة" وللهيئات الخاضعة لرقابتها فتقوم بدراسة الإشكالات الكبرى التي تواجه بلدانها في ظل ندرة الموارد وارتفاع الحاجيات وصعوبة التحديات الناتجة عن عولمة الاقتصاد الدولي وتساهم بإقتراح أفضل الحلول وأنسب الوسائل التي من شأنها مساعدة الهيئات التنفيذية على تجاوز الصعوبات وكسب الرهانات.

4. تدريب موظفي الجهاز الأعلى للرقابة

تعمل معظم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على إكساب مختلف العاملين لديها الخبرة اللازمة التي تمكنهم من ممارسة الرقابة بكفاءة ومن التحكم في الأساليب العلمية الحديثة. فإلى جانب الدلائل المهنية في مجال الرقابة انموضوعة على ذمة الموظفين والمغطّية بصفة تفصيلية لمختلف جوانب ومراحل الرقابة والتي يتم تحيينها بصفة دورية لتأخذ بعين الاعتبار مختلف المستجدات القانونية والفنية والمهنية وغيرها، فإن عديد الأجهزة تقوم بتطوير برامج تدريبية لتأهيل العاملين لديها في مختلف الموضوعات الرقابية، ووصل الاهتمام بالتدريب إلى حد إصدار مكتب المحاسبة العامة بأمريكا لمعيار يقضي بإخضاع المراجعين إلى التدريب الإلزامي وبمنع ممارسة الرقابة على غير الخاضعين لهذا التدريب.

5. متابعة تقارير الرقابة

تولي معظم الأجهزة أهمية بالغة لمتابعة الملاحظات الواردة بتقاريرها. فإلى جانب الاحباط الذي قد يعتري العاملين لديها في صورة إهمال تلك التقارير وعدم تثمين مجهوداتهم المبذولة، فإن عدم متابعة تلك التقارير من شأنه ان لا يساعد الأجهزة على بلوغ الأهداف المناطة بعهدتها. ولهذا الغرض عملت عديد البلدان على إيجاد الآليات الفعالة التي تهدف إلى ضمان متابعة تنفيذ تقارير أجهزتها الرقابية. فإلى جانب اللجان البرلمانية المختصة الموجودة ببعض البلدان، تم تشكيل لجان على مستوى الجهات التنفيذية ببلدان أخرى. كما تعمل الهيئات

التقريرية بالمؤسسات العامة والشركات العمومية على تنفيذ ما جاء بتقارير أجهزة الرقابة من توصيات. كما اختارت إحدى البلدان إنشاء هيئة عليا مختصة مهمتها متابعة تنفيذ تقارير الجهاز الأعلى للرقابة ورفع تقارير بشأن ذلك مباشرة إلى رئيس الدولة. كما تلعب الصحافة ونشر التقارير للعموم دورا متميزا ببعض البلدان في مجال مساءلة مختلف المسؤولين العموميين أمام الجمهور.

III - البرنامج المفصل لإصلاح أوضاع ديوان المحاسبة

يتضمن البرنامج المفصل لإصلاح أوضاع ديوان المحاسبة خمسة مراحل:

المرحلة الأولى : مراجعة قوانين تنظيم ديوان المحاسبة،

المرحلة الثانية : مراجعة هيكله وتنظيم ديوان المحاسبة،

المرحلة الثالثة : إعداد أدلة الرقابة،

المرحلة الرابعة : إعداد وتنفيذ برنامج التكوين.

المرحلة الخامسة : إعداد مخطط للإعلامية.

I - المرحلة الأولى : مراجعة قوانين تنظيم ديوان المحاسبة

1. تهدف مراجعة القوانين المتعلقة بديوان المحاسبة إلى :

- مزيد دعم استقلالية الجهاز وأعضائه،
- تعديل نطاق الرقابة المسبقة،
- تعديل نطاق وأصول الرقابة الإدارية المؤخرة،
- تعديل أنظمة إرسال الحسابات والمستندات إلى ديوان المحاسبة،
- إنشاء آلية لمتابعة تقارير ديوان المحاسبة،

2. اما القوانين الأخرى التي نقترح مراجعتها والتي لها علاقة مباشرة او غير مباشرة برقابة الديوان فهي التالية:

- القوانين المتعلقة بالصفقات العمومية،
- النظام العام للمؤسسات العامة،
- قوانين البلديات.

وتهدف مراجعة هذه القوانين إلى:

- إحكام تنفيذ الصفقات العمومية وتدعيم الرقابة على مختلف مراحلها،
- توحيد الأنظمة المالية والمحاسبية للمؤسسات العامة،
- توحيد الأنظمة المالية والمحاسبية للبلديات،
- إعادة النظر في مشمولات لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة:

II - المرحلة الثانية : مراجعة هيكلية وتنظيم ديوان المحاسبة

تهدف هذه المرحلة عبر مراجعة هيكلية وتنظيم ديوان المحاسبة إلى مزيد إكساب مختلف غرفه النجاعة في أعمالها وهي تتضمن:

أولاً : إعادة تنظيم الغرف قطاعياً لدعم تخصصها وإعداد الأراضية المناسبة لممارسة رقابة أداء القطاعات والبرامج،

ثانياً : إرساء منهج تنظيمي لنشاط ديوان المحاسبة يمكن من برمجة وتنفيذ ومتابعة أعمال الغرف على أسس فعالة،

ثالثاً : توضيح المهام والمسؤوليات المناطة بعبدة رؤساء الغرف والمستشارين والمراقبين والمدققين.

وسيتيم إعداد مشروع الهيكلية والتنظيم بالاستناد إلى:

- قوانين تنظيم ديوان المحاسبة،
- أفضل العناصر التي تتضمنها الهيكلية الحانية لديوان المحاسبة،
- أفضل التجارب المتعلقة ببعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في ميدان الهيكلية والتنظيم،
- القواعد العامة لحسن الإدارة والتنظيم.

IV- المرحلة الثالثة : إعداد وتنفيذ برنامج التكوين

يهدف برنامج التكوين إلى إكساب قضاة ومراقبي ومدقي الديوان الخبرة اللازمة في مجال الرقابة والتحكم في الوسائل والطرق الحديثة، ولا سيما المتعلقة منها بالرقابة اللاحقة على عين المكان. ويغطي هذا البرنامج مختلف مراحل الرقابة وهي:

- التخطيط،

- التنفيذ،

- إعداد التقرير.

ولا يشمل برنامج التكوين، جزءاً خاصاً بالرقابة المسبقة، ذلك أن موظفي الديوان قد اكتسبوا تجربة كافية في هذا المجال.

ويحتوي برنامج التكوين على:

1. دورات تدريبية،

2. تأطير مهمات رقابية ميدانية،

3. كما يتضمن برنامج التكوين أيضاً مراجعة المواد والبرامج الدراسية التي يقدمها معهد الدروس القضائية لفائدة القضاة المتدرجين في مجال القضاء المالي.

1. الدورات التدريبية

الحصة التدريبية الأولى

" أنواع الرقابة "

- هدف الحصة

عبر دراسة حالات عملية :

- استعراض تطوّر الرقابة المالية،
- استعراض مختلف أهداف الرقابة،
- التركيز على التحوّل من الرقابة المالية إلى رقابة الاداء وإلى الرقابة الشاملة،
- دراسة فوائد هذا التطور.

- النتائج المنتظرة

في نهاية الحصة، يتمكن المشاركون من الإحاطة بمختلف المراحل التي عرفتها الرقابة المالية التقليدية وبوضع الرقابة في الوقت الحاضر وبآفاق رقابة الاداء.

الحصة التدريبية الثانية

" الرقابة الداخلية "

- هدف الحصة

عبر دراسة حالات عملية :

- تمكين المشاركين من التعرف على مفاهيم الرقابة الداخلية،
- والاستعداد لدراسة مسار الرقابة المبني على منهجية النظم،

- النتائج المنتظرة

في نهاية الحصة، يتعرف المشاركون على فائدة الرقابة الداخلية في مجال الإدارة وكذلك ضرورة تقويم نظامها عند إنجاز عملية الرقابة.

الحصة التدريبية الثالثة

" أسس المحاسبة التحليلية
واستعمالها في مجال الرقابة "

- هدف الحصة

عبر دراسة حالات عملية :

استعراض أهداف وأسس المحاسبة التحليلية والمناهج التي تعتمد عليها في
ميدان تحديد وتحليل مختلف أنواع الكلفة وطرق استعمال المحاسبة
التحليلية في ميدان رقابة الاداء.

- النتائج المنتظرة

في نهاية الحصة، يتمكن المشاركون من :

- التعرف على المحاسبة التحليلية والإحاطة بأهدافها ومناهجها في
تحديد الكلفة وتحليل مكوناتها،
- استعمال المحاسبة التحليلية في مجال الرقابة وتقييم الأداء.

الحصة التدريبية الرابعة

" رقابة الأداء "

- هدف الحصة

عبر دراسة حالات عملية :

- التعرف على مفاهيم رقابة الأداء،
- التعرف على المسائل المتصلة بالاقتصاد والكفاءة والفعالية،
- وفحص العلاقة بين الكفاءة والفعالية والاقتصاد.

- النتائج المتوقعة

في نهاية الحصة، يكون المشاركون قادرين على استيعاب مفاهيم رقابة الأداء واعتمادها تطبيقياً في مهام الرقابة.

الحصة التدريبية الخامسة

" منهجية الرقابة الميدانية "

- أهداف الحصة

عبر دراسة حالات عملية :

- استعراض أهداف الرقابة وأثرها على منهجيتها،
- عرض وتحليل مراحل الرقابة (التخطيط، التنفيذ، التقرير)،
- دراسة المنهجية المعتمدة بكل مرحلة.

- النتائج المنتظرة

يتمكن المشاركون في نهاية الحصة من استيعاب تخطيط وتنفيذ الرقابة على عين المكان والإحاطة بمسار وأسلوب الرقابة.

الحصة التدريبية السادسة

" معايير الرقابة "

- أهداف الحصة

عبر دراسة حالات عملية :

- عرض وتحليل معايير الرقابة،
- تحليل طرق تطوير واستنباط معايير للرقابة.

- النتائج المنتظرة

في نهاية الحصة، يكون المشاركون قادرين على استنباط معايير للرقابة وتقدير فائدتها في تقييم الأداء واستعمالها في العمل الرقابي.

الحصة التدريبية السابعة

" تنفيذ المهمة الرقابية "

- أهداف الحصة

عبر دراسة حالات عملية :

- إعداد برامج الرقابة،
- دراسة طرق تنفيذ برامج الرقابة.

- النتائج المنتظرة

في نهاية الحصة، يدرك المشاركون:

- ضرورة استعمال برامج عمل عند تنفيذ الرقابة وأهمية تلك البرامج كأداة مفيدة لتنظيم ومتابعة عمليات الرقابة،
- كيفية ضبط إجراءات الرقابة وتنفيذ البرامج الرقابية.

الحصة التدريبية الثامنة

" ملف أوراق العمل "

- أهداف الحصة

عبر دراسة حالات عملية :

- التعرف على أهمية أوراق العمل في الرقابة،
- تعداد مميزات أوراق العمل،
- إبراز أهمية أوراق العمل في إدارة المهمة الرقابية.

- النتائج المنتظرة

في آخر الحصة يكون المشاركون قادرين على استعمال أوراق العمل في أعمالهم الرقابية وعلى إعداد الملف الكامل لأوراق العمل.

الحصة التدريبية التاسعة

" التقرير "

- أهداف الحصة

عبر دراسة حالات عملية :

- مناقشة طريقة تحرير تقارير الرقابة،
- استعراض شروط اعداد تقارير بناءة .

- النتائج المنتظرة

في آخر الحصة، يصبح المشاركون قادرين على استيعاب شروط ومميزات تقرير الرقابة الجيد.

الحصة التدريبية العاشرة

" استعمال الحاسوب في الرقابة "

- هدف الحصة

تمكين المشاركين من التعرف على الامكانيات والفوائد التي يوفرها الحاسوب في مجال الرقابة وكذلك من استعمال الحاسوب في بعض التطبيقات العملية.

- النتائج المنتظرة

في نهاية الحصة، يكون المشاركون ملمين بالفوائد المنجزة عن استعمال الحاسوب في الرقابة وقادرين على تنمية خبرتهم في التعامل مع الحاسوب واستعماله في مهامهم الرقابية.

الحصة التدريبية الحادية عشرة:

" الرقابة على أنظمة الحاسوب "

- هدف الحصة

تمكين المشاركين من التعرف على منهجية الرقابة على أنظمة الحاسوب وعلى التقنيات المعتمدة في هذا المجال.

- النتائج المنتظرة

في نهاية الحصة، يكون المشاركون قادرين على انجاز مهمات رقابية تتعلق بأنظمة الحاسوب وعلى استعمال الحاسوب في ميدان الرقابة على النظم الممكنة .

الحصة التطبيقية الثانية عشرة:

" تدريب المدرب "

- هدف الحصة

تمكين المشاركين من :

- التعرف على القواعد الاساسية للتدريب،
- استعمال الاساليب والتقنيات الحديثة المعتمدة في مجال التدريب.

- النتائج المنتظرة

في نهاية الحصة، يكون المشاركون قادرين على تنشيط حلقات تدريبية
باعتقاد الوسائل الحديثة وذلك بهدف تنمية التدريب الداخلي بديوان
المحاسبة والنهوض به.

2. تأطير مهمات رقابية ميدانية

يهدف هذا البرنامج إلى:

- إنجاز مهمات رقابية نموذجية،
- تأطير أعضاء فرق المهمات الرقابية والإحاطة بهم في مختلف مراحل إنجاز المهمة الرقابية.

ويمكن اختيار أربع مهمات رقابية نموذجية:

- مهمة رقابة مالية ومطابقة،
- مهمة رقابة أداء،
- مهمة رقابة على أنظمة الحاسوب،
- مهمة رقابة شاملة.

3. مراجعة المواد والبرامج الدراسية لمعهد الدروس القضائية والمتعلقة باختصاص القضاء المالي

تهدف هذه المراجعة إلى ملاءمة التكوين النظري للقضاة المتدرجين في اختصاص القضاء المالي مع متطلبات الرقابة، وانسجامة مع تطور مناهج وأساليب الرقابة.

وتشتمل هذه المراجعة على:

- دعم التكوين في مجال المحاسبة العامة والمحاسبة التحليلية،
- إدخال مواد جديدة تتعلق بالمراجعة والتدقيق،
- دعم التكوين في مجال استعمال الحاسوب.

IV- المرحلة الرابعة : إعداد أدلة للرقابة

تغطي أدلة الرقابة التي سيتم إعدادها مختلف العمليات والقطاعات الراجعة بالنظر سواء إلى الرقابة الإدارية اللاحقة أو إلى الرقابة القضائية بفرعيها المتعلقة بالحسابات أو بالموظفين.

وسيتم إعداد هذه الأدلة بالاستناد :

أولا : إلى قوانين تنظيم ديوان المحاسبة والقواعد القانونية المنطبقة على مختلف أنواع الرقابة،

ثانيا : إلى الإجراءات العملية السائدة بديوان المحاسبة،

ثالثا : إلى ما وصلت إليه أفضل تجارب الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

وستتطرق أدلة الرقابة قدر الإمكان إلى معالجة خصوصيات كل قطاع واقتراح طرق الرقابة الملائمة لها. كما تبتعد عن التحليل النظري المفصل لأسس الرقابة وتعطي الأولوية القصوى للجوانب التطبيقية.

أما الأدلة التي يقترح إعدادها فهي التالية :

1. دليل الرقابة الإدارية، ويتضمن جزئين :

الجزء الأول : دليل الرقابة المالية والمطابقة الذي يشتمل بدوره على قسم

يتعلق بالرقابة على العمليات وقسم يتعلق بالرقابة على

الحسابات،

الجزء الثاني : دليل رقابة الأداء.

2. دليل الرقابة القضائية ويتضمن جزئين:

الجزء الأول : دليل الرقابة على الحسابات،

الجزء الثاني : دليل الرقابة على الموظفين.

IV. المرحلة الخامسة : اعداد مخطط مكننة نشاط الديوان

يهدف هذا الجزء الى تمكين قضاة ومراقبي ومدققي ديوان المحاسبة من التحكم في الحاسوب من خلال الاستعانة بتطبيقات معلوماتية تساعدهم على القيام بمهام الرقابية بصفة ناجحة وكذلك على الاتصال بتطبيقات معلوماتية اخرى يتم استغلالها سواء بوزارة المالية أو بهيئات أو بمنشآت عمومية أخرى للحصول على المعطيات اللازمة.

وتتضمن هذه المرحلة:

1. تقييم ما تم انجازه في ميدان مكننة نشاط ديوان المحاسبة،
2. اعداد مخطط المكننة ويتضمن تحيين الحاجيات القديمة وتحديد الحاجيات الجديدة،
3. ضبط جدول زمني لتنفيذ مخطط المكننة،
4. تحديد اجراءات فعالة لكيفية تنفيذ مخطط المكننة ولمتابعة ذلك التنفيذ.

وسوف يُمكن مخطط المكننة بعد تنفيذه من ادخال المعلوماتية الى مختلف مراحل الرقابة اي التخطيط والتنفيذ والمتابعة.

- بخصوص التخطيط والمتابعة

- يهدف مخطط المكننة الى تركيز نظام فعال لتخطيط الرقابة ومتابعتها عن طريق:
- انشاء قاعدة للمعطيات تمكن من معرفة كل أعمال الرقابة التي تمت اثناء السنوات السابقة ويسجل هذا النظام البيانات المتعلقة بالمهام الرقابية (رؤساء المهمات واعضاء الفريق الرقابي، البرنامج الزمني ومراحل تنفيذ المهمات الخ...) وهو ما يمكن من احكام تخطيط العمل الرقابي ومراجعتة وتحيينه،
 - انشاء قاعدة للمعطيات تتعلق بالهيئات الخاضعة للرقابة وانظمتها الاساسية ووظائفها والبيانات المعبرة عن أنشطتها ومواردها ونتائجها. وتمكن هذه القاعدة من:

- اعداد مؤشرات تغطي مختلف الجوانب المتعلقة سواء بالهيكل الحالية أو بالنشاط أو بالنتائج وتمكن من استخلاص ملاحظات رئيسية حول تسيير الهيئات المعنية وقدرتها على بلوغ الاهداف المرسومة لها،
- تخزين مختلف المعلومات المجمعمة وتبويبها قطاعياً وتحليلها تحليلاً معمقاً لمتابعة تطور نتائج كل القطاعات،
- ضبط البرنامج السنوي للرقابة وفقاً لمعايير عمية محددة سلفاً.

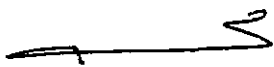
- بخصوص التنفيذ

يهدف مخطط المكننة الى:

- استخدام تقنيات الرقابة العصرية مثل أخذ العينات الاحصائية والاستقصاءات الهادفة الى انتقاء حالات للفحص بالرجوع الى معيير محددة سلفاً،
- توفير أنظمة للدلائل الرقابية سارية المفعول تمتن المراجع من استيفاء عملهم وعدم نسيان احتساب أي جانب من الجوانب العمية للرقابة،
- توفير شبكة اتصال مندمجة لتسيير تنسيق الاعمار الرقابية وافساح المجال للولوج الى قواعد البيانات الداخلية والخارجية،
- اعداد اوراق العمل.

بيروت في 17 تموز 1998

الخبير فرج كشو



الخبير عمر التونكتي

