



ديوان المحاسبة

الجمهورية اللبنانية
رئاسة مجلس الوزراء

مبادئ الشفافية والمساءلة التي ترعى

عمل ديوان المحاسبة

في ضوء المبادئ الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة

والمحاسبة – (INTOSAI)



منظمة
الشفافية الدولية
الائتلاف العالمي ضد الفساد



الفساد

الجمعية اللبنانية
لتعزيز
الشفافية

أعدّ هذه الورقة:

محمد علي المغبط

المستشار القانوني للجمعية البنائية لتعزيز الشفافية - لا فساد، الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية

شارك في جمع المعلومات:

أسماء فارس

مساعدة الأبحاث والتنسيق في الجمعية البنائية لتعزيز الشفافية - لا فساد، الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية.

تمّت مراجعة هذه الورقة من قبل:

جوروم دوري

اختصاصي في مشروع تعزيز شبكات المساءلة في المجتمع المدني - منظمة الشفافية الدولية.

تم تحضير هذه الورقة في كانون الثاني من العام ٢٠٢١، ونُشرت في آذار من العام ٢٠٢٢ بعد مراجعتها.

تماشياً مع سياسة الجمعية البنائية لتعزيز الشفافية - لا فساد، في توفير المعلومات للجمهور بشكل مفتوح المصدر، يُمكن استعمال المؤلف مع ذكر مصدره. وفي حال عدم ذكره تحتفظ الجمعية بحقوقها في ملاحقة أي شخص يستعمل المحتوى من دون ذكر المصدر.

جميع حقوق النشر محفوظة - © ٢٠٢٢ للجمعية البنائية لتعزيز الشفافية - لا فساد

(الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية)

في إطار الجهود المستمرة من أصحاب المصلحة للعمل على ترشيد المالية العامة البنانية وتعزيز الشفافية في الحقل العام، نعمل في هذه الورقة إلى العرض لمجموعة مبادئ الإنتوساي حول المساءلة والشفافية لأجهزة الرقابة العليا، وذلك من خلال العرض لمنظومة الإنتوساي من مبادئ ومعايير في المقدمة. من ثمّ نغوص في شرح مبادئ الإنتوساي التّسعة الأساسيّة حول المساءلة والشفافية في ظل مرسوم تنظيم ديوان المحاسبة ومشروع تعديله، كما عدّلته لجنة الإدارة والعدل في مجلس النواب، إلى جانب الخطة الاستراتيجية للديوان كلّما اقتضى ذلك.

لنختم بمجموعة من التّوصيات المقترحة لكل من مجلس النواب وديوان المحاسبة لضمان استقلاليّة الديوان وتعزيز الشفافية في عمله بما يتواءم مع التطور التكنولوجي في عصرنا الحالي وكيفية الاستفادة من ذلك لتدعيم الثقة بين المواطنين وبين الدولة وأجهزتها.



ملخص الورقة

المبادئ الدُولِيَّة للأجهزة العليا للرقابة الماليَّة والمحاسبة - (INTOSAI)؛ مبادئ الشَّفافيَّة والمساءلة التي ترعى عمل ديوان المحاسبة

مقدِّمة

مبادئ الشَّفافيَّة والمساءلة

المبدأ الأول: تقوم الأجهزة العليا للرقابة بأداء مهماتها ضمن إطار قانوني يُتيح المساءلة والشَّفافيَّة

المبدأ الثاني: تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالإفصاح عن تفويضها القانوني ومسؤوليتها ورسالتها واستراتيجيتها للعموم

المبدأ الثالث: تُبنى الأجهزة العليا للرقابة معايير وعمليات ومنهجيات للرقابة تُسَمَّر بالموضوعيَّة والشَّفافيَّة

المبدأ الرابع: تُطبَّق الأجهزة العليا للرقابة معايير عليا للنزاهة والأخلاقيَّات على موظفيها من مختلف الدَّرجات

المبدأ الخامس: تتأكَّد الأجهزة العليا للرقابة أنَّ مبادئ المساءلة والشَّفافيَّة لا تشوبها شبهة عندما تقوم بالاستعانة

بمصادر خارجيَّة من أجل إنجاز أنشطتها

المبدأ السادس: تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإدارة عمليَّاتها باقتصاد وكفاءة وفعاليَّة وطبقاً للقوانين والتنظيمات كما

تقوم بنشر التقارير للعموم حول هذه الجوانب

المبدأ السابع: تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإعداد تقارير لفائدة العموم حول نتائج رقابتها وحول استنتاجاتها حول

الأنشط الحكومية بصورة عامَّة

المبدأ الثامن: تتواصل الأجهزة العليا للرقابة بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطتها وحول نتائج عمليَّات الرقابة التي

تقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونيَّة وعبر وسائل أخرى

المبدأ التاسع: تستخدم الأجهزة العليا للرقابة الاستشارة الخارجيَّة المستقلَّة ومراجعة النظراء من أجل تحسين جودة

ومصدقيَّة عملها

التوصيات

التوصيات المقترحة لمجلس النواب اللبناني

التوصيات المقترحة لديوان المحاسبة

مبادئ الشفافية والمساءلة التي ترعى عمل ديوان المحاسبة

في ضوء المبادئ الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة – (INTOSAI)

مقدمة

تقوم المجتمعات الديمقراطية في صلبها على قدرة مساءلة ومحاسبة الشعب لممثليه، فإذا تمّ تفويض هذه العملية فقد النظام الديمقراطي جوهره وأصبح عرضة للزوال. ولتحقيق ذلك، عادةً تأتي الدساتير لتتحقق الفصل بين السلطات، إلا أن هذا الفصل ليس مطلقاً فقد تطوّرت النظريات الدستورية ليصبح هذا الفصل مرناً ويحقق التوازن بين السلطات. وبغية تحقيق ذلك وجدت الصواب والتوازنات (checks-and-balances) بين السلطات، فالسلطة التشريعية بصفتها وكيلاً عن الشعب تعتمد إلى مراقبة السلطة التنفيذية في تنفيذها لأعمالها، والسلطة القضائية تحرص على أن القانون مطبق بشكل موضوعي.

إلا أن ذلك لا يكفي، فمن المحتمل أن تسيء مؤسسات وإدارات القطاع العام استخدامها للسلطة الممنوحة لها في إدارة موارد المجتمع أو تكون أمام سوء إدارة. فالشعب وإن كان بمقدوره محاسبة ممثليه في الانتخابات، إلا أن هؤلاء الممثلين يحتاجون إلى وجود أدوات عملية لمراقبة أداء المؤسسات والإدارات العامة، خاصةً لجهة تصرفها في الأموال العمومية. فاستناداً على المعيار الأول من إعلان ليما، يُعتبر وجود جهاز أعلى للرقابة المالية والمحاسبة من أهم الأدوات التي يُمكن استخدامها للجم الإدارات العامة على أن يتمتع هذا الجهاز بالاستقلالية اللازمة لتنفيذ رقابته على المؤسسات والإدارات العامة. فالأجهزة العليا للرقابة هي مؤسسات مهنية مستقلة تلعب دوراً رئيسياً ضمن نظام المساءلة في الدولة. وعادةً ما يتم تحديد اختصاص الأجهزة العليا للرقابة للتدقيق في حسابات الدولة إما في الدستور أو من خلال القوانين.^٢ فتقوم الأجهزة العليا للرقابة بالإشراف على النفقات العامة بشكل عام، بالإضافة إلى إجراء عمليات تدقيق مالية لتقييم موثوقية ودقة التقارير المالية للهيئات العامة، وإجراء عمليات تقييم الالتزام لتقييم امتثال الهيئات العامة.^٣

إذ تلعب الأجهزة الرقابية هذه دوراً أساسياً في كسب والحفاظ على ثقة المواطنين بالدولة وأجهزتها، فتقوم هذه الأجهزة بالتأكد من صرف الأموال العمومية بشكل يتواءم مع الموازنة العامة للدولة أولاً، وتتحقق من عدم وجود سوء إدارة، هدر و/أو فساد ثانياً. ولكن تنفيذ هذه المهمة لا يكفي لكسب ثقة المواطنين، بل يجب أن يتسم عمل هذه الأجهزة بالشفافية، التي تضمن وصول المعلومات حول العمل الرقابي الذي تؤديه إلى المواطنين وذلك إلى جانب قدرة السلطة التشريعية في الاطلاع على أعمال هذه الأجهزة للوقوف على أي تجاوزات تقوم بها الإدارة، ولا يقتصر دور هذه الأجهزة على الرقابة، بل يُبنى عليها للتخطيط وترشيد المالية العامة للدولة. وهذا الأمر ممكن من خلال اعتماد نهج الاستدامة من قبل جهاز الرقابة نفسه لمراقبة الإنفاق العام، والذي سيوجه الكيانات العامة نحو الإنفاق المستدام.

نظراً لأهمية أجهزة الرقابة المالية حول العالم، تمّ إنشاء منظمة دولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI)، وهي تتألف من معظم أجهزة الرقابة هذه من حول العالم بما فيها ديوان المحاسبة اللبناني الذي يتمتع بعضوية كاملة.^٤ تعمل هذه المنظمة على تحديد المنظومة الدولية التي يجب أن ترعى تنظيم وعمل أجهزة الرقابة المالية الوطنية استناداً إلى التجارب الفضلى، وتتألف هذه المنظومة من ثلاث فئات: أ. مبادئ الإنتوساي (INTOSAI)؛ ب. المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة؛ ج. التوجيهات الخاصة بالإنتوساي.^٥

*١ إعلان ليما، "المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة"، المعيار الأول. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI-P-1_en.pdf

*٢ التدقيق المالي للحسابات الخارجية – الأجهزة العليا للرقابة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، متوفر عبر:

<https://www.oecd.org/gov/external-audit-supreme-audit-institutions.htm>

*٣ المرجع السابق.

*٤ الموقع الرسمي للمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI):

<https://www.intosai.org>

*٥ لائحة أعضاء المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا الذين يتمتعون بعضوية كاملة. متوفر عبر:

<https://www.intosai.org/about-us/members/full-members>

*٦ انظر الملحق رقم ١.

أ. مبادئ الإنتوساي: وتتوزع هذه المبادئ على مجموعتين، هي: المبادئ التأسيسية، المبادئ الأساسية. أما المبادئ التأسيسية، فهي تتألف من إعلان ليمبا 1 INTOSAI-P المذكور أعلاه، ومن إعلان المكسيك حول استقلالية أجهزة الرقابة العليا 10 INTOSAI-P.^٧ أما المبادئ الأساسية في تتألف من مبادئ قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - إحداه الفارق في حياة المواطنين^٨ INTOSAI-P 12، مبادئ الشفافية والمساءلة^٩ INTOSAI-P 20، ومبادئ الأنشطة القضائية^{١٠} INTOSAI-P 50.

ب. المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة: وتتوزع هذه المبادئ على ست مجموعات، هي: المبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام^{١١} ISSAI 100، أخلاقيات المهنة^{١٢} ISSAI 130، مراقبة الجودة للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات^{١٣} ISSAI 140، المبادئ الأساسية للرقابة المالية^{١٤} ISSAI 200، المبادئ الأساسية لرقابة الالتزام^{١٥} ISSAI 400، المبادئ الأساسية لرقابة الأداء^{١٦} ISSAI 300.

ت. التوجيهات الخاصة بالإنتوساي: وقد تم تطويرها من قبل منظمة الإنتوساي لدعم الأجهزة العليا والمدققين المستقلين في كيفية تطبيق المعايير في الممارسة العملية في عمليات التدقيق المالي، رقابة الالتزام ورقابة الأداء، وفي العمليات الأخرى، بالإضافة إلى فهم المعايير ومعرفة أي منها يطبق^{١٧}.

أما على صعيد منظمة الأمم المتحدة، فقد أصدرت الجمعية العامة ثلاث قرارات: قرارين حول "تحسين كفاءة الإدارة العامة وخضوعها للمساءلة وفعاليتها وشفافيتها عن طريق تعزيز المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات"^{١٨}، وقرار آخر حول "تعزيز الخدمات العامة الشاملة للجميع والخاضعة للمساءلة من أجل تحقيق التنمية المستدامة"^{١٩}. هذه القرارات هي اعترافات عالية المستوى تدعم استقلالية الأجهزة العليا للرقابة في الدول للعمل على استحداث أجهزة رقابة مالية تضمن المساءلة والمحاسبة في إطار شفاف إلى جانب ربطها بالتنمية المستدامة للمجتمعات، وهو ما يبيّن أهمية الأجهزة العليا للرقابة في لعب دور أساسي في الحفاظ على ثقة المواطن بالدولة إلى جانب كونها أساسية لضمان حسن سير العملية الديمقراطية.

*٧ إعلان المكسيك حول "استقلالية أجهزة الرقابة العليا". متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_10_ar.pdf

*٨ مبادئ قيمة ومنافع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - إحداه الفارق في حياة المواطنين. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/issai_12_ar.pdf

*٩ مبادئ الشفافية والمساءلة. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/issai_20_ar.pdf

*١٠ مبادئ الأنشطة القضائية. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_20/issai_20_ar.pdf

*١١ المبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/issai_100_ar.pdf

*١٢ أخلاقيات المهنة. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_130/issai_30_ar.pdf

*١٣ مراقبة الجودة للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_140/issai_40_ar.pdf

*١٤ المبادئ الأساسية للرقابة المالية. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_200/issai_200_ar.pdf

*١٥ المبادئ الأساسية لرقابة الالتزام. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_400/issai_400_ar.pdf

*١٦ المبادئ الأساسية لرقابة الأداء. متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/issai_300_ar.pdf

*١٧ جميع التوجيهات المقدمة من قبل الإنتوساي. متوفر عبر:

[site-SSAI-English-comparision-of-the-norms.pdf/02/https://www.issai.org/wp-content/uploads/2021](https://www.issai.org/wp-content/uploads/2021/02/site-SSAI-English-comparision-of-the-norms.pdf)

*١٨ قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة؛ قرار 209/A/RES/66، متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/66_209_2011/AR_un_resol_66_209.pdf

قرار 228/A/RES/69، متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_228_2014/AR_un_resol_69_228.pdf

*١٩ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 327/A/RES/69، متوفر عبر:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_327_2015/AR_un_resol_69_327.pdf

وعلى الصعيد اللبناني، أوجد المشرع جهاز رقابي مالي وهو "ديوان المحاسبة"، وهو كما حدّدت المادّة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٨٢، مرسوم تنظيم ديوان المحاسبة^{٢٠}:

"ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العموميّة والأموال المودعة في الخزنة وذلك:

- بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعيّة الإجراء.
- الفصل في صحّة وقانونيّة معاملاتها وحساباتها.
- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ومركزه بيروت".

اليوم، هنالك مشروع قانون^{٢١} يُدرس لدى مجلس التّواب لتعديل المرسوم الاشتراعي المذكور أعلاه، وذلك لتطوير نظام الديوان وزيادة قدرته البشريّة والفنيّة عبر زيادة عدد العاملين لديه لمدّه بالأدوات اللازمة لتنفيذ مهامه. تأتي هذه الورقة للوقوف على مدى أهميّة دور ديوان المحاسبة في النظام القانوني اللبناني ولتحديد مدى امتثال القوانين اللبنانيّة ذات الصلة بمبادئ المنظّمة، ولغاية هذه الورقة أيضاً، نستعرض فقط مبادئ الإنتوساي الأساسيّة. تحديداً "مبادئ الشفافيّة والمساءلة" وذلك لكون وجود هيئة رقائيّة شفافة وخاضعة للمساءلة هو شرط مسبق لفاعليّة هذه الهيئة ولاكتساب ثقة المواطنين في عملها. سوف نتطرق إلى التّصوص القانونيّة السارية المفعول والتّعديلات المقترحة عليها للوقوف على مدى مواءمة التّصوص اللبنانيّة للمبادئ الدّوليّة التي سنعرض لها واقتراح التّعديلات اللازمة إن كان لذلك من مقتضى، وذلك عندما تقتضي الحاجة ذلك فقط. لنختتم من بعدها بعرض التّوصيات اللازمة للهيئات المعنيّة لضمان شفافيّة ديوان المحاسبة وخضوعه لقانون عصري يتواءم مع المبادئ الدّوليّة.

مبادئ الشفافيّة والمساءلة

تهدف هذه المجموعة من المبادئ إلى إرساء المعايير/ المبادئ التوجيهيّة الخاصّة بالشفافيّة والمساءلة لدى الأجهزة العليا للرقابة كجزء من القيم الأساسيّة التي يجب على المؤسسات الالتزام بها في جميع الأوقات. إذ أنّ الجمهور يتمتّع بالحق في المعرفة، خاصّةً لجهة كيفيّة التّصرّف في الأموال العموميّة، فعمل هذه الأجهزة يتمحور حول مدى توافق هذا التّصرّف مع القوانين والأنظمة وهو ضروري للجمهور ليكون رأيه حول سياسات الدّولة الماليّة ما يساعده على مساءلة ومحاسبة ممثليه. بالإضافة، فإنّه في مجتمع ديمقراطي يلزم أن تكون جميع السّطات والإدارات والمؤسسات العامّة خاضعة لسلطة القانون، فأى موظّف عام يجب أن يكون خاضع للمساءلة ويُمكّن محاسبته في حال خالف القانون وذلك له أهميّة كبرى لجهة ثقة الجمهور بالجهاز ذاته، من خلال علمه أنّ من يعمل لدى هذا الجهاز عُرضة للمساءلة في حال وجود أي مخالفة.

تتألف هذه المجموعة من تسعة مبادئ تُحدّد الإطار العام لشفافيّة أجهزة الرّقابة العليا إلى جانب تحديد إطار لمساءلة العاملين لدى هذه الأجهزة^{٢٢}. نعرض لها تباعاً مع الإشارة إلى التّصوص القانونيّة ذات الصّلة في ما يتعلّق بديوان المحاسبة اللبناني.

^{٢٠} مرسوم اشتراعي | رقم ٨٢ تاريخ: ١٩٨٣/٠٩/١٦، تنظيم ديوان المحاسبة، متوقّف عبر:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/Law.aspx?lawid=189347>

^{٢١} مشروع القانون هذا غير منشور، وبالتالي عند الحديث عن أي تعديل مطروح نوردته في هذه الورقة وذلك بحسب التّعديلات الأخيرة التي تبنتها لجنة الإدارة والعدل في مجلس التّواب.

^{٢٢} انظر المرجع رقم ٧.

المبدأ الأول: تقوم الأجهزة العليا للرقابة بأداء مهماتها ضمن إطار قانوني يُتيح المساءلة والشفافية

يُحدّد هذا المبدأ الإطار العام الذي يجب على أجهزة الرقابة العليا العمل من خلاله، وهو إطار تشريعي يضع الأسس التي تُحدّد صلاحية الجهاز الرقابي، كيفية تعيين وإقالة رئيس الجهاز والعاملين لديه، عمل الجهاز الرقابي وإدارته الماليّة، الإشراف على عمل الجهاز، إلى جانب الأسس التي على أساسها يكون الجهاز خاضع للمساءلة والمحاسبة. بالإضافة، يُحدّد الإطار التشريعي آليات محدّدة لضمان شفافية عمل الجهاز مع إقرار المفاضلة بين حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات من جهة، وبين سرّيّة الأدلّة الخاصّة بعمليات التدقيق.

يجب إدراج هذه النصوص في القوانين الوطنيّة ذات الصلة بالأجهزة الرقابية العليا، بالإضافة إلى جعلها سهلة الوصول للجمهور من خلال تخصيص قسم على الموقع الإلكتروني للجهاز تحت إسم "القوانين" الذي يُحدّد تفاصيل عمل الجهاز عبر عرض مفصّل للقوانين مع وضع نسخ عن هذه القوانين للراغبين بالاطلاع على النص القانوني الأصلي. أمّا بالنسبة للخطوات التي تضمن الشفافية والمساءلة الخاصّة بالجهاز، فبعض القوانين تشير إلى كيفية تحقيق الشفافية بشكل مفصّل إلى جانب تحديد القواعد التي تسمح بمساءلة رئيس الجهاز والعاملين لديه.

وفي ما يخصّ الحق في الوصول إلى المعلومات، فقانون الجهاز يجب أن ينصّ صراحةً على حق الوصول للمعلومات لكل من السّلطة التشريعيّة، مجلس النواب، والجمهور. ويجب نشر لائحة تُحدّد المعلومات التي يُمكن الوصول إليها، وذلك ما يُسهّل عمل الجهاز قبل غيره، فتكون طلبات المعلومات المقدّمة متعلّقة فقط بتلك التي يُمكن الوصول إليها ممّا يُخفّف من الصّغط على فريق عمل الجهاز في الإجابة على طلبات متعلّقة بمعلومات لا يُمكن إتاحتها. إلّا أنّ ذلك يُجب أن يكون دوماً مرتبطاً بتحقيق المصلحة العامّة والتي عادةً ما تتطلّب نشر المعلومات التي بحوزة الجهاز لتحقيق أقصى قدر من الشفافية وكسب ثقة الجمهور.

وبالاطلاع على المرسوم المنظم لديوان المحاسبة، نجد أنّه لا يوجد مواد محدّدة تصف بشكل مباشر صلاحية الرقابة، بل أنّ فقط المادّة الأولى تُحدّد مهام ديوان المحاسبة بالإضافة إلى المادّة الثّانية التي تُحدّد الإدارات العامّة الخاضعة لرقابة الديوان. والأجدى النصّ صراحةً على تمّتع ديوان المحاسبة بالاستقلاليّة التي تضمن حياد أعماله وموضوعيّتها.

وبالنسبة لتعيين وإقالة رئيس الجهاز والعاملين لديه من قضاة وموظّفين، فقد جاء التّعديل المقترح من لجنة الإدارة والعدل على المادّة الخامسة من المرسوم التي تُحدّد كيفية تعيين رؤساء الغرف في الديوان، ليزيد عبارة "بعد استطلاع رأي مجلس الديوان" لتصبح على الشكل التالي:

"يعيّن رؤساء الغرف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء وبعد استطلاع رأي مجلس الديوان من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجة الثامنة على الأقلّ".

والأفضل هنا ضمناً لاستقلاليّة الديوان، أن يكون تعيين رؤساء الغرف بناءً على اقتراح مجلس الديوان ذاته لا اقتراح رئيس مجلس الوزراء ذاته.

أمّا بالنسبة لنشر تقارير الديوان، فالمادّة خمسين من المرسوم، المادّة الخامسة والخمسون من مشروع التّعديل كما عدلته لجنة الإدارة والعدل، توجب نشر التقرير السنوي في الجريدة الرّسميّة وفي كتاب مستقل. والأفضل نشر هذه التقارير، مواكبةً للتطور التكنولوجي للاستفادة منه في تعزيز حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات، أن تُنشر هذه التقارير بشكل رقمي على الموقع الإلكتروني الخاص بديوان المحاسبة بصيغة قابلة للبحث والتّسخ والتّحميل

وبالتّظر إلى الموقع الإلكتروني الخاص بديوان المحاسبة، نجد بأنّه قد تمّ تخصيص قسم للقوانين والتشريعات تحت عنوان "البوابة القانونية"، وهي تتضمّن: التشريعات، دراسات قانونيّة، التقارير السنويّة. إلّا أنّ التشريعات تتضمن فقط النصوص القانونيّة من دون توفير شرح مبسّط لها، وصفحة التقارير السنويّة تحتاج للتحديث إذ أنّها تقتصر فقط على تقريرين من العام ٢٠١٠ و٢٠١٣ فقط. وبالتالي لمواءمة عمل الدّيوان، تحديداً موقعه الإلكتروني، يجب العمل على تحديثه بطريقة صديقة للمتصفّحين (User Friendly)، بحيث تصبح العلاقة بين الدّيوان والجمهور متطورة وتحوّلهم الاطّلاع على أعمال الدّيوان. وعلى الرغم من أنّ "الخطة الاستراتيجية لديوان المحاسبة" ٢٣ في الهدف الرابع منها تحت عنوان "ضمان الإبلاغ الحرّ عن نتائج عمل ديوان المحاسبة من دون قيود"، تهدف في الهدف الفرعي رقم ٤٠٢ إلى تحميل جميع تقارير مراجعة حسابات ديوان المحاسبة على الموقع الإلكتروني للدّيوان، إلّا أنّ ذلك لا يشمل التقارير السنويّة التي يجب نشرها فقط في الجريدة الرسميّة ومن خلال كتاب مستقل.

المبدأ الثاني: تقوم الأجهزة العليا للرقابة بالإفصاح عن تفويضها القانوني ومسؤوليتها ورسالتها واستراتيجيتها للعموم

يُقدّم هذا المبدأ خطوات عمليّة لأجهزة الرقابة لضمان شفافيّتها وتوطيد الثقة بينها وبين الجمهور. يهدف هذا المبدأ إلى تحديد صلاحيّات الجهاز وولايته بشكل يمكن فهمه وباستطاعة الجمهور الاطّلاع عليه بعيداً عن تعقيد النصوص القانونيّة، كما ونشر رسالة واستراتيجية الجهاز إلى جانب كفيّته تنظيمه والعلاقة بينه وبين السّلطين التشريعيّة والتنفيذيّة.

من الطرق الأخرى لتحقيق الشفافيّة وكسب ثقة الجمهور، نشر شروط التعيين وإعادة التعيين والتقاعد ومسؤوليّة رئيس الجهاز والعاملين لديه من قضاة وموظفين، ونشر "لوائح حقائق" تتضمن أليّات العمل التفصيليّة لتأدية مهام الجهاز كتلك المتعلّقة بمراقبة الأداء، الالتزام، الرقابة الماليّة، الرقابة الإداريّة والرقابة القضائيّة. وفقاً لهذا المبدأ، وفي حالات متقدّمة من الشفافيّة والعلاقة بين الجهاز والجمهور، يُمكن أيضاً نشر جميع هذه المعلومات بلغة رسميّة معتمدة من منظمّة الإبتوساي، إلى جانب اللّغة الرسميّة الخاصّة بالبلد. وهذه الطريقتان لها أثرها الإيجابي خاصّة لجهة كسب ثقة المستثمرين الخارجيين الذين يرون في هكذا خطوات تحفيزاً وثقة في الدولة وأجهزتها.

على الرّغم من وجود مواد متعدّدة حول مهام ديوان المحاسبة وعلاقته بالسّلطات، إلّا أنّه لا يوجد أي مادّة قانونيّة توجب نشر أي شيء حول هذه المواضيع، كذلك بالنسبة لرسالة الدّيوان واستراتيجيته وتنظيمه. والجدير بالذكر أنّ ذلك لا يستوجب نصّ قانوني للنشر، إذ يُمكن للدّيوان أن يعمل على ذلك في إطار خطته الاستراتيجية من ضمن الهدف الفرعي ٤٠٤ "وضع استراتيجية العلاقات العامّة والتوعية"، والهدف الفرعي ٤٠٥ "تطوير الشراكات مع المؤسّسات اللّبنائيّة الأخرى". فمن خلال هذه الشراكات يُمكن لهيئات المجتمع المدني دعم الدّيوان في عمله هذا، سواء من خلال تقديم الدعم المالي أو الفني، وفي الوقت نفسه يُمكن لهيئات المجتمع المدني كشف فساد معيّن للدّيوان للتأكد من أنّه يمارس اختصاصه. وعلى الرّغم من ذلك، فإنّ لا تتوفر بيانات متاحة للجمهور حول تنفيذ الاستراتيجية، ولا أي معلومات حول تعاون مع مؤسّسات أو هيئات المجتمع المدني.

كما وأنّ الهدف الخامس من الخطة الاستراتيجية؛ "تحقيق التّبني الرسمي، والإصدار والنشر لمعايير مراجعة حسابات المنظمّة الدوليّة للمؤسّسات العليا لمراجعة الحسابات"، الهدف الفرعي رقم ٥٠١ منه تحت عنوان "إعداد مدونة قواعد السلوك واعتمادها، بيان المهمة / الرّؤية لديوان المحاسبة"، يتطلّب نشر مهمة ديوان المحاسبة ورؤيته التي تحدّدتها نفس الخطة على الشكل التالي:

الرؤية:

"إعطاء ضمانات للمكلفين بالضريبة وأصحاب المصالح الآخرين بأن الموارد العامة تُستخدم بشكل قانوني، وصحيح اقتصادياً، وفعالاً، وحكيم؛"

المهمة:

"المساهمة في تطوير الإدارة المالية السليمة في إدارة الدولة، وإجراء مراجعات الجودة تماشياً مع أفضل الممارسات التي تسعى إلى بناء الثقة في الإنفاق العام للأموال، وتعزيز المساءلة العامة للمواطنين والمكلفين بالضريبة وغيرهم من أصحاب المصالح؛"

القيم:

"يجب أن نراقب قيمنا في أعمالنا اليومية كلها. إن قيم الكفاءة والتميز المهني والاستقلالية والموضوعية تمنحنا هوية مشتركة وتمكّننا من العمل معاً لتحقيق أهدافنا المشتركة. كما أنّ وضع قيمنا موضع التطبيق سيساعدنا على تنفيذ مهامنا بكفاءة وفعالية وباستمرار."

كما وإنّ الهدف الفرعي 0،2 تحت عنوان "إعداد أهداف ديوان المحاسبة"، يتطلّب مناقشة أهداف الديوان وتحديدّها، والتأكد من أنّها تتماشى مع مهمة و/أو رؤية الديوان، وذلك إلى جانب نشرها. على الرغم من إعداد هذه الأهداف وتضمينها الخطة الاستراتيجية، إلا أنّها لم تُنشر حتى الآن. وفي ما يلي الأهداف التسعة لديوان المحاسبة وفقاً للخطة الاستراتيجية التي تم الحصول على نسخة ورقية منها من ديوان المحاسبة:

الهدف الأول: تعزيز استقلالية ديوان المحاسبة وضمان دوره الرقابي.

الهدف الثاني: ضمان الاستقلالية الوظيفية والتنظيمية والتشغيلية والمالية.

الهدف الثالث: ضمان إجراء تدقيق للحسابات المالية والامتثال والأداء.

الهدف الرابع: ضمان الإبلاغ الحرّ عمّا تمّ التوصل إليه بشأن نتائج عمل ديوان المحاسبة من دون أي قيد.

الهدف الخامس: تحقيق التبيّن الرسمي، والإصدار والنشر لمعايير (الإنتروساي) الخاصة بالمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية.

الهدف السادس: ضمان استخدام الموارد البشرية والمالية بالطريقة الأكثر فعالية لتأمين ممارسة فعّالة لعمله.

الهدف السابع: تطوير هيكل تنظيمي داخلي مناسب لتلبية المتطلبات التشغيلية.

الهدف الثامن: التأكد من أنّ الموظفين مؤهلون وقادرون وملتمون بالمساعدة على ضمان تقديم أعمال تدقيق حسابات فعّالة.

الهدف التاسع: التركيز على تطوير أنظمة رقابة داخلية عالية الجودة في الكيانات الخاضعة للرقابة.

المبدأ الثالث: تبنى الأجهزة العليا للرقابة معايير وعمليّات ومنهجيّات للرقابة تتسم بالموضوعية والشفافية

يُوجب هذا المبدأ على الأجهزة العليا للرقابة اعتماد منهجيّات للرقابة متوافقة مع معايير الإنتروساي بشأن "المبادئ الأساسية لرقابة القطاع العام 100 ISSAI"، وعلى الأجهزة نشر هذه المعايير والمنهجيّات المعتمدة في تطبيقها إلى جانب نشر نطاق التطبيق الخاص بهذه المعايير، على أساس التخطيط المعتمد من الجهاز وتقييم المخاطر الخاص به.

بالإضافة فإنّه على أجهزة الرقابة أيضاً التواصل مع الهيئات التي تم التدقيق في حساباتها والتي بدورها تقوم بإبداء رأيها على هذا التدقيق، علماً أنّّه على الأجهزة إعلام الهيئات التي يتم التدقيق في حساباتها بأهداف، منهجيّة ونتائج مهمتها الرقابية. ويجب أن توضع توصيات الأجهزة للنقاش عبر الرّد من قبل الهيئة المعنية بالتدقيق.

يجب على أجهزة الرقابة أيضاً توفير آليات فعّالة لمتابعة توصياتها وتلك الصادرة عن السلطة التشريعيّة لقياس مدى التزام الهيئات المدقّقة في حساباتها بالتبّاع وتنفيذ التوصيات الصادرة، على أن تتضمن هذه الإجراءات السّماح للهيئات المعنية بالإدلاء بالمعلومات اللازمة حول تنفيذها الخطوات الموصى بها أو مبرّرات عدم تنفيذها. ويجب هنا على أجهزة الرقابة اعتماد نظام لضمان جودة أنشطتها الرقابية وتقاريرها كما وإخضاع هذا النظام لمراجعة مستقلة بشكل دوري.

ولمتابعة التوصيات، يُمكن للأجهزة الرقابية أن:

- تحضير التقارير المرحلية من ضمن التقارير الدورية التي يتم إرسالها إلى السلطة التشريعية والتي توفر تقييماً حول عمل الحكومة على تنفيذ التوصيات الصادرة عن الجهاز والسلطة التشريعية في ما يتعلق برقابة الأداء.
- اعتماد مؤشر لقياس عدد التوصيات التي تم تنفيذها، وذلك ضمن التقارير السنوية.

كما ويمكن أيضاً لأجهزة الرقابة لضمان الشفافية في عملها أن:

- نشر منهجية عملها على المواقع الإلكترونية الخاصة بها، على أن تتضمن كيفية إتمام الرقابة المالية، الرقابة على الأداء إلى جانب الأدوات المستخدمة لذلك.
- نشر لائحة بمهام الرقابة على الأداء المخطط لها على المواقع الإلكترونية الخاصة بها.
- نشر تقارير الرقابة على المواقع الإلكترونية الخاصة بها، على أن تتضمن ردود وإدلاء الهيئات المعنية بالتدقيق.
- الخضوع للتدقيق الخارجي الدوري حول إدارتها لمعايير الجودة ونشر هذا التدقيق على المواقع الإلكترونية الخاصة بها.

إنّ مرسوم تنظيم ديوان المحاسبة يُحدّد الإجراءات اللازمة لتدقيق الهيئات العامة ويعطي هذه الهيئات الحق بالإدلاء بملاحظاتها على تدقيق الديوان، إلّا أنّه لا يلحظ نشر المعايير والمنهجيات المعتمدة في التدقيق ولا نشر نطاق التطبيق الخاص بهذه المعايير، على أساس التخطيط المعتمد من الجهاز وتقييم المخاطر الخاص به، بالإضافة إلى مؤشر قياس مدى تنفيذ التوصيات.

ومع ذلك، لا توجد منشورات خاصة بالمعايير والمنهجيات المعتمدة في التدقيق أو منشورات خاصة بنطاق تطبيق هذه المعايير بناءً على الخطط المعتمدة من ديوان المحاسبة، فضلاً عن تقييم المخاطر الخاصة به، بالإضافة إلى مؤشر لقياس مدى تنفيذ التوصيات.

إلّا أنّ الهدف التاسع من "الخطة الاستراتيجية لديوان المحاسبة"، تحت عنوان "التّركيز على تطوير أنظمة رقابة داخلية عالية الجودة في الكيانات الخاضعة للمراجعة"، في الهدف الفرعي رقم ٩٤٤ "الحرص على استعراض التوصيات السابقة المتأثّية من مراجعات الحسابات كأعمال مراجعة حسابات حالّية"، يستوجب وضع قاعدة بيانات لجميع توصيات مراجعات الحسابات السابقة بالإضافة إلى التّأكد في بداية كل عملية مراجعة حسابات من أنّ توصيات مراجعة الحسابات السابقة استُعرضت كجزء من الأعمال الحاليّة للمراجعة.

من الصّوري العمل على نشر هذه المعايير والاليّات على الموقع الإلكتروني الخاص بالديوان، خاصّةً في ظلّ الحديث الدائم عن مكافحة الفساد في القطاع العام، فإنّ الدور الذي يُمكن للديوان أن يلعبه في هذا الإطار أساسي، خاصّةً لجهة ترشيد المائيّة العامة عبر التّأكد من تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. وذلك في ظلّ حق الجمهور في الوصول إلى المعلومات وهو حق أساسي من حقوق الإنسان يكفله الدّستور اللّبناني.

المبدأ الرابع: تُطبَّق الأجهزة العليا للرقابة معايير عليا للنزاهة والأخلاقيات على موظفيها من مختلف الدَّجات

يتعرَّض هذا المبدأ إلى تبني أجهزة الرقابة العليا قواعد سلوك أو أخلاقيات المهنة تتوافق ومعايير الإنتوساي حول "أخلاقيات المهنة 130 ISSAI"؛ والتي تقوم على خمسة مبادئ أساسية (١ النزاهة، ٢ الاستقلالية والموضوعية، ٣ الكفاءة، ٤ السلوك المهني، ٥ السرية والشفافية^{٢٤}. فتمنع الأجهزة تضارب المصالح على الصعيد الداخلي للجهاز وتضمن الشفافية والموضوعية لأعمالها. وذلك عبر تشجيع السلوك الأخلاقي في المؤسسة، ونشر القواعد الأخلاقية للعاملين لدى الجهاز من قضاة، مراقبين ومدققين وإداريين. كما وتُنشر أيضاً الحالات التي تنتهك هذه القواعد ويتم ضبطها وكيفية معالجتها مع الحفاظ على المعلومات الشخصية.

فعلى سبيل المثال يمكن لأجهزة الرقابة:

- التزام أقصى معايير الشفافية والمعايير الأخلاقية في الإدارة المالية.
- تبني قواعد السلوك وأخلاقيات المهنة للعاملين لديها.
- تبني ميثاق أخلاقي خاص بالقضاة حول عملهم.
- أداء القسم للقضاة عند توليهم مراكزهم.
- فرض توقيع تصريح، على المراقبين، بعد وجود تضارب للمصالح عند بداية كل مهمة.
- نشر مصاريف السفر والضيافة الخاصة برئيس الجهاز وكبار الموظفين لديه.

لا يتعرَّض مرسوم تنظيم ديوان المحاسبة لهذه الأمور إلا في يخص أداء القسم للقضاة والعاملين الآخرين لدى الديوان، إنَّما الديوان في خطته الاستراتيجية. في الهدف الخامس "تحقيق التَّبني الرِّسمي، والإصدار والنشر لمعايير مراجعة حسابات المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات"، الهدف الفرعي رقم ٥١ منه تحت عنوان "إعداد مدونة قواعد السلوك واعتمادها"، يتطلَّب صياغة مدونة قواعد السلوك ونشرها.

إلا أنَّ الخطَّة تتفق عند هذه الحدود في ما يتعلَّق بتطبيق المعايير العليا للنزاهة وأخلاقيات المهنة من دون التَّعرُّض للميثاق الأخلاقي الخاص بالقضاة، والتَّصريح بعدم تضارب المصالح من قبل العاملين لدى الجهاز أو نشر مصاريف السفر والضيافة. وهي الأمور التي يجب تضمينها للخطَّة الاستراتيجية للديوان.

المبدأ الخامس: تتأكَّد الأجهزة العليا للرقابة أنَّ مبادئ المساءلة والشفافية لا تشوبها شبهة عندما تقوم بالاستعانة بمصادر خارجية من أجل إنجاز أنشطتها

يُشير هذا المبدأ إلى ضرورة التنبُّه إلى عدم تعريض مبادئ المساءلة والشفافية لأيَّة انتهاك أو اختراق عند تعاقد الأجهزة العليا للرقابة مع أطراف خارجية للقيام ببعض المهام. فالعمل الذي يتم تفويضه إلى هذه الجهات يبقى ضمن مسؤوليَّة الأجهزة العليا للرقابة ويجب أن يخضع لقواعد سلوك هذه الأجهزة خاصَّةً لجهة عدم تضارب المصالح، كما ويجب الحفاظ على مبادئ النزاهة والاستقلالية.

وتعتمد الأجهزة الرقابية عادةً إلى تحديد شروط التعاقد معها بشكل واضح متضمنتاً تصريحاً حول عدم تضارب المصالح بالنسبة لموضوع العقد. كما وتعتمد الأجهزة أيضاً إلى نشر العقود التي تفوق قيمتها عتبة مالية محددة.

*٢٤ المعايير الدوليَّة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (130 - ISSAI) - أخلاقيات المهنة. المعايير الدوليَّة للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة. متوقَّر عبر:

[/https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics](https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics)

وبالنظر إلى مرسوم تنظيم ديوان المحاسبة، نجد بأن المواد ثمانون من المرسوم، وسبع وثمانون من مشروع التعديل، تتعرض فقط للتعاقد مع الخبراء المدرجين في الجدول المعمول به لدى المحاكم وموظفي الإدارات والمؤسسات العامة أو اتحادات البلديات أو البلديات، تبعاً، من دون النص على ضمان عدم تضارب المصالح. إلا أن مشروع التعديل كما عدّله لجنة الإدارة والعدل يلحظ في المادة الثامنة والثمانون منه على إمكانية التعاقد مع مكاتب التدقيق المالي أو المحاسبة، إذ تنص هذه المادة على أنه:

"لكل من ديوان المحاسبة والنيابة العامة لديه أن يستعين في تأدية الوظائف والمهام المناطة به في إطار رقابته بمكاتب للتدقيق المالي أو المحاسبة أو باستشاريين وخبراء في الاقتصاد والشؤون الهندسية وغيرها من الاختصاصات".

إلا أن هذا التعديل المقترح أيضاً، لا يتعرّض لضمان عدم تضارب المصالح من جهة الأطراف الخارجية. لذلك وجب العمل على تضمين مشروع القانون الضمانات اللازمة لذلك.

المبدأ السادس: تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإدارة عملياتها باقتصاد وكفاءة وفعالية وطبقاً للقوانين والتنظيمات كما تقوم بنشر التقارير للعموم حول هذه الجوانب

يستوجب هذا المبدأ من الأجهزة العليا للرقابة حوكمة إدارية تشمل النظام الداخلي بما في ذلك العمليات المالية الخاصة بالجهاز، على أن تتماشى هذه الحوكمة مع إرشادات الإنتوساي حول معايير الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي (INTOSAI GOV 9100)^{٢٥}. وتتمثل هذه الحوكمة بنشر القوائم المالية للأجهزة للجمهور وخضوعها لتدقيق خارجي مستقل أو للمراجعة من السلطات المختصة في الدولة كالسلطة التشريعية و/أو السلطة التنفيذية.

كما وتعمل أجهزة الرقابة على تقييم عملياتها ومنجزاتها في مختلف المجالات كالرقابة المالية، رقابة الأداء، رقابة الالتزام، والأنشطة القضائية، بالإضافة إلى تقييم برامجها وتقييمها لعمل الحكومة. ولتحقيق ذلك، تعمل أجهزة الرقابة على تطوير مهاراتها وخبراتها للقيام بمهامها على أكمل وجه.

وعلى الصعيد المالي تحديداً، تقوم أجهزة الرقابة بنشر موازنتها كاملةً ومصادر تمويلها إن كانت من الموازنة العامة أو هبات ومنح أو أي مصدر آخر وكيفية استخدام هذه الموارد، إلى جانب قيامها بإعداد تقرير تقييمي دوري لقياس مدى كفاءة وفعالية استخدامها لمواردها المالية. ولتحقيق ذلك، لأجهزة الرقابة الاستعانة بلجان تدقيق تكون في أغليتها مشكّلة من أعضاء مستقلين لمراجعة وإبداء الرأي حول الإدارة المالية وإعداد التقارير حولها. وذلك عبر اعتماد مؤشر لقياس الأداء للوقوف على القيمة المضافة للعمل الرقابي الذي تقوم به مشاركة نتائجه مع السلطة التشريعية والجمهور بشكل خاص وباقي الأطراف بشكل عام.

ولقياس مدى فعالية الأجهزة في المجتمع، تقوم باعتماد مؤشر لقياس مدى انتشار أعمالها لدى الجمهور إلى جانب تأثيرها على ترشيد المالية العامة.

وعادةً ما تتضمن مؤشرات الأداء الخاصة بأجهزة الرقابة المعلومات التالية:

- التقارير الخاصة بالأداء وعددها.
- نسبة إنجاز برنامج الرقابة الخاص بها.
- نسبة تنفيذ التوصيات المقدمة من الجهاز من قبل الهيئات المعنية.
- الأثر الإيجابي (الفوائد) على الصعيد المالي وغير المالي الناتج عن تنفيذ التوصيات.
- التقارير/المطالعات/الشهادات المقدمة للسلطة التشريعية وعددها.

^{٢٥} إرشادات الإنتوساي حول معايير الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي. متوفر عبر: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/intosai_gov_9100a.pdf

ويجب على الأجهزة الالتزام بالمهل والمواعيد القانونية في ما يخص إعداد ونشر التقارير الرقابية، إلى جانب تحديد مهل صارمة لإعداد ونشر التقييمات المذكورة أعلاه.

ولتحقيق شفافية أكبر وفعالية أكثر، يُمكن لأجهزة الرقابة اعتماد المشاورات العامة بشكل دوري سواء بشكل مادي أو رقمي لاستطلاع رضا ذوي العلاقة مع تأمين التغطية الإعلامية، التقليدية وغير التقليدية، لذلك. كما وإشراك أكبر عدد ممكن من أصحاب المصلحة والمتابعين، يُمكن لأجهزة الرقابة الاعتماد على استبيانات الرأي عبر الوسائط الإلكترونية واستخدام نتائجها لتطوير عملها.

كما يمكن أن تنشر الأجهزة تقاريراً سنوية حول الأداء تتضمن جميع المؤشرات المستعملة من قبل الجهاز وتناؤها، ومع تخصيص قسم لمنجزات السنة وفرص التطوير المتاحة، قسم يحتوي على لائحة تلخص الأهداف والنتائج التي تحققت، قسم حول استطلاعات رضا أصحاب العلاقة واستبيانات الرأي، وقسم للحديث عن الأداء المالي للجهاز الذي يتضمن الأجور والمنافع والبيانات المالية المدققة.

أما في ما يخص التقييم الخارجي لعمل الأجهزة، فيمكن أن تقوم الأخيرة بوضع أهداف للأداء استناداً إلى نتيجة التقييم الخارجي، الذي يتم عبر خبراء أكاديميين، فيقومون بتقييم عملية التواصل مع السلطة التشريعية، بالإضافة إلى تقييم نتائج الرقابة على الأداء، وتقييم جودة التقرير نفسه.

لتسهيل هذه المهام، يمكن للأجهزة إنشاء وحدة أو لجنة لإدارة المخاطر والرقابة، وتكون مهمّة هذه اللجنة إعداد المؤشرات وتطبيقها وكتابة التقارير السنوية والخاصة حول تقييم المخاطر وتضع توصياتها للجهاز لتطوير عمله في مجال الرقابة.

وعلى صعيد عمل الموظفين لدى الأجهزة، يمكن أن تعمل هذه الأخيرة على توفير برامج التدريب الإلزامي للموظفين على المهارات والمعارف المناسبة للقيام بعملهم الرقابي. وتقوم بذلك من خلال توقيع اتفاقيات مع مؤسسات مهنية للتدريب.

وبالنظر إلى المرسوم المنظم لأعمال ديوان المحاسبة، نجد بأن المرسوم يتعرّض فقط إلى نشر التقارير السنوية والخاصة حول نتائج الرقابة الإدارية المؤخّرة في المادة السادسة والأربعون منه، على أن يتضمّن التقرير السنوي أجوبة الإدارات والهيئات المعنية والتعليقات وذلك في الجريدة الرسمية وفي كتاب مستقل كما جاء فب المادة الخمسين منه. أمّا مشروع التعديل فيعدل المادة السادسة والأربعون في المادة الثانية والخمسون منه لتشمل نتائج أعمال الديوان ومهامه الرقابية العائدة للسنة الفائتة والإصلاحات التي يقترحها لتحسين الإدارة المالية للدولة ولسائر الجهات الخاضعة لرقابته بما في ذلك اقتراح التعديلات التي يرى إدخالها على النصوص التشريعية والتنظيمية. كما وتُعدّل المادة الخامسة والخمسون من مشروع التعديل المادة خمسين من المرسوم لتحديد النشر في عدد خاص من الجريدة الرسمية.

وبالنسبة لبرامج تدريب الموظفين، فالمرسوم لا يتعرّض لهذه الأمور أمّا مشروع التعديل فينص على التالي:

"يضع رئيس ديوان المحاسبة مشروع نفقات الديوان وإرساله إلى وزير المالية وفي حال تعديله يبت مجلس الوزراء به بعد الاستماع إلى رئيس الديوان.

ترصد في موازنة ديوان المحاسبة الاعتمادات للمشاركة في المؤتمرات والدورات التدريبية في الداخل والخارج حول الرقابة المالية والمحاسبة."

أما في ما يخص إنشاء وحدة أو لجنة لإدارة المخاطر والرقابة، فلا يتعرّض المرسوم أو مشروع تعديله إلى هذا الأمر وبالتالي يوصى بإنشاء هكذا وحدة أو لجنة ضمن الديوان لمأسسة وتسهيل العمل في ما يخص تقييم عمله.

إنّ المرسوم لا ينظّم علاقة الديوان بالجمهور والتي تُعتبر أساسية في كسب ثقة هؤلاء بالدولة وأجهزتها، إلا أنّ الهدف الرابع من الخطة الاستراتيجية للديوان، الذي عرضنا له في ما سبق، يتعرض لكيفية توطيد هذه العلاقة.

وعلى صعيد الخطة الاستراتيجية للديوان، ففي الهدف السادس منها، الهدف الفرعي رقم ٦٠١ تحت عنوان "استعراض مستويات الموظفين وزيادة موارد المراجعة لمراجعة الحسابات المالية والأداء"، تستوجب إجراء استعراض كامل لموارد للموظفين. والهدف الفرعي رقم ٦٠٢ تحت عنوان "الحرص على وضع خطط عمل لجميع مراجعي الحسابات"، يستوجب تدريب كبار الموظفين على كيفية وضع خطة عمل لمراجع حسابات.

وفي الهدف الثامن من الخطة الاستراتيجية، "التأكد من أنّ الموظفين مؤهلون وقادرون وملتمزمون بالمساعدة على ضمان تقديم أعمال مراجعة حسابات فعّالة، في الهدف الفرعي رقم ٨٠١ تحت عنوان "استحداث نظام تطوير مهني مستمر لجميع الموظفين"، يستوجب استحداث الموارد البشرية لنظام التطوير المهني المستمر. كما والهدف الفرعي رقم ٨٠٢ تحت عنوان "النظر في احترافية مراجعي الحسابات الممكنة"، يستوجب إصدار ورقة توضح جميع الخيارات الممكنة لاحتراافية مراجعي الحسابات. أمّا الهدف الفرعي رقم ٨٠٣ تحت عنوان "يجب أن يعدّ وضع ديوان المحاسبة نظاماً لتقييم الموظفين"، يستوجب تقييم الموظفين. والهدف الفرعي رقم ٨٠٤ تحت عنوان "وضع سياسة تدريب وخطة تدريب لديوان المحاسبة" يستوجب التعاقد مع خبير دولي ليضع سياسة تدريب لديوان المحاسبة، ويقيّم الاحتياجات التكنولوجية، ويُعدّل خطة التدريب. والهدف الفرعي رقم ٨٠٥ تحت عنوان "توفير تدريب شامل على مراجعة الحسابات المالية والأداء وفقاً لخطة التدريب"، يستوجب على الخبير الدولي إعداد مقرّرات لدورات تدريبية ومواد تدريبية بالإضافة إلى تأمين التدريب.

المبدأ السابع: تقوم الأجهزة العليا للرقابة بإعداد تقارير لفائدة العموم حول نتائج رقابتها وحول استنتاجاتها حول الأنشطة الحكومية بصورة عامّة

يعمد هذا المبدأ إلى توضيح أهمية العلاقة بين الأجهزة العليا للرقابة والجمهور من خلال العرض للممارسات الفضلى التي تتبعها هذه الأجهزة للقيام بذلك. فعلى سبيل المثال، تقوم أجهزة الرقابة بقياس تأثيرها على الكفاءة والفعالية الناتجة عن توصيات مهماتها الرقابية على القطاع العام والقيمة المحصّلة من العمل الرقابي مع إعداد تقارير حولها. كما وتُعد الأجهزة، خاصّة التي تأخذ شكل المحاكم، تقارير حول العقوبات والغرامات المطبّقة على المحاسبين أو المدراء.

كما وتنشر الأجهزة استنتاجاتها وتوصياتها الناتجة عن عمليّات الرقابة إلى جانب تقارير أخرى حول تنفيذ الموازنة العامّة والوضع المالي والعمليّات المالية، على أنّه تعمل الأجهزة، ومن خلال علاقتها القانونية مع لجان السلطة التشريعية، على مساعدتها على فهم تقارير الرقابة واستنتاجاتها وتوصياتها من أجل اتخاذ الخطوات اللازمة والمناسبة.

كما سبق وذكرنا، فإنّ مرسوم تنظيم ديوان المحاسبة ومشروع تعديله لا يتعرضون بشكل كافي إلى مجمل الأمور المذكورة بعكس الخطة الاستراتيجية للديوان التي تعرضنا لها سابقاً، تحديداً عند الحديث عن الهدف الرابع منها. فمن المهم تسليط الضوء على أهمية هذا المبدأ، فمن دون نشر التقارير بشكل علني، من المحتمل أن تكون هناك متابعة خجولة أو حتّى معدومة لنتائج التقارير من مختلف أصحاب المصلحة بما في ذلك هيئات المجتمع المدني. فعنليّة التقارير تعمل كرادع للأجهزة العليا للرقابة نفسها والهيئات العامّة للتأكد من أنها لا تقوّض القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

المبدأ الثامن: تتواصل الأجهزة العليا للرقابة بصفة منتظمة وشاملة حول أنشطتها وحول نتائج عمليّات الرقابة التي تقوم بها وذلك عبر وسائل الإعلام والمواقع الإلكترونية وعبر وسائل أخرى

يضع هذا المبدأ الوسائل أو الطرق التي على أجهزة الرقابة أن تتبعها لضمان أقصى قدر من الشفافية من خلال اعتماد الأجهزة لسياسة الانفتاح على وسائل الإعلام حول أعمالها الرقابية ونتائجها، كما وأنّ الأجهزة الرقابية يجب أن تعمل على تشجيع الاهتمام العام والأكاديمي باستنتاجاتها.

كما يجب على أجهزة الرقابة توفير ملخصات عن تقارير الرقابة خاصتها والأحكام القضائية التي تصدرها بلغتها الرسمية ويأحدي اللغات الرسمية لمنظمة الإنتوساي، ذلك بالإضافة إلى نشر التقارير والأحكام المتعلقة بهذه الملخصات على أن يتم تحديث هذه المعلومات بشكل دوري، على أن تكون هذه الملخصات والتقارير بصيغة ولغة مفهومة متاحة للجمهور، ومتضمّنة رسوم بيانية وعروض مصوّرة، إلخ..

لا يتضمّن المرسوم المنظم لأعمال الديوان أو مشروع تعديله نصوص ذات صلة بهذا المبدأ، إلا أنّ الأهداف، التي تتضمّنّها الخطة الإستراتيجية للديوان تتعرّض له.

المبدأ التّاسع: تستخدم الأجهزة العليا للرقابة الاستشارية المستقلة ومراجعة النظراء من أجل تحسين جودة ومصداقية عملها

وبموجب هذا المبدأ، تلتزم الأجهزة العليا للرقابة بمعايير الإنتوساي الدوليّة بالإضافة إلى التشبيك المستمر بين هذه الأجهزة بعضها مع بعض لتبادل الخبرات ومراجعة أعمال بعضها بشكل مستقل. كما وتستعين أجهزة الرقابة بتقييم خارجي ومستقل لأعماله ولتطبيقها المعايير الدوليّة. وعلى صعيد آخر، يُمكن لأجهزة الرقابة الاستعانة بخبراء خارجيين لإبداء المشورة حول الأمور الفنيّة المتعلّقة بالرقابة. وتقوم أجهزة الرقابة بموجب هذا المبدأ بنشر التقارير حول نتائج مراجعة نظرائها من الأجهزة لأعمالها بالإضافة إلى نشر التقييمات الخارجيّة.

لا يتطرّق مرسوم تنظيم أعمال إلى علاقة ديوان المحاسبة بنظرائه إنّما فقط بالاستعانة بالخبراء، كذلك مشروع تعديله. فالمواد ثمانون من المرسوم، وسبع وثمانون من مشروع التعديل، تتعرض فقط للتعاقد مع الخبراء المدرجين في الجدول المعمول به لدى المحاكم وموظفي الإدارات والمؤسّسات العامّة أو اتحادات البلديات أو البلديات، وكثّما قد عرضنا لذلك عند الحديث عن المبدأ الخامس في هذه الورقة. كما أنّ الخطة الاستراتيجية للديوان لا تتعرّض لتشبيك الديوان مع نظراءه في الدول الأخرى.

التوصيات

في ظل المشاكل الدائمة في الماليّة العامّة اللبنانيّة، من الانقطاع عن إقرار موازنة عامّة لسنوات وقطوع الحسابات، إلى عدم التدقيق في الحسابات، لديوان المحاسبة دوراً كبيراً في التصدي لهذه المشاكل وترشيد الماليّة العامّة. لا حاجة للتأكيد على ضرورة اعتماد مبادئ ومعايير الإنتوساي من قبل الديوان في عمله، التي تساعد أي جهاز رقابة ماليّة في تنفيذ مهامه بأقصى قدر من الاحترافيّة والشفافيّة ما يضمن ماليّة عامّة سليمة وتلبّي طموحات المواطنين.

بعد عرضنا لمبادئ الإنتوساي حول الشفافيّة والمساءلة في ظل مرسوم تنظيم أعمال ديوان المحاسبة ومشروع التعديل الخاص به، إلى جانب الخطة الاستراتيجية لديوان المحاسبة، نتقدّم بالتوصيات التالية لاعتمادها من قبل كل من مجلس النواب اللبناني وديوان المحاسبة. وذلك لضمان الالتزام بالمبادئ والمعايير الدوليّة الخاصّة بعمل أجهزة الرقابة العليا لما لذلك من أثر إيجابي على ترشيد الماليّة العامّة ومكافحة الفساد في القطاع العام، وتلبية حق الجمهور الدستوري في الوصول إلى المعلومات وكسب ثقته ما ينعكس إيجاباً بدوره على ثقة المواطنين بالدولة اللبنانيّة وأجهزتها ثانياً.

التوصيات المقترحة لمجلس النواب اللبناني

نقترح التوصيات التالية لمجلس النواب اللبناني لاعتمادها في مشروع تعديل مرسوم تنظيم أعمال ديوان المحاسبة:

- النصّ صراحةً في المادّة الأولى من مشروع التعديل على تمثّل ديوان المحاسبة بالاستقلاليّة التامة في عمله لضمان حياد أعماله وموضوعيتها.
- استبدال عبارة "بعد استطلاع رأي مجلس الديوان" في المادّة الخامسة من مشروع التعديل التي تحدّد كيفية تعيين رؤساء الغرف في الديوان بـ "بناءً على اقتراح مجلس الديوان".
- اعتماد النشر الإلكتروني لتقارير ديوان المحاسبة وكل ما ينتج عنه بصيغة قابلة للبحث والنسخ والتحميل كقاعدة عامّة، إلى جانب النشر في الجريدة الرسميّة وعبّر الكتب المستقلّة، لا سيّما في المواد ستة وأربعون وخمسة وخمسون من مشروع تعديل مرسوم تنظيم أعمال ديوان المحاسبة.

التوصيات المقترحة لديوان المحاسبة

- نشر المعلومات المتعلقة بعلاقة ديوان المحاسبة بالسلطات والهيئات العامة على الموقع الإلكتروني للديوان.
- نشر رؤية، مهمة وقيم ديوان المحاسبة على الموقع الإلكتروني للديوان.
- نشر موازنة ديوان المحاسبة كاملة على الموقع الإلكتروني الخاص به.
- نشر منهجية عمل ديوان المحاسبة على الموقع الإلكتروني الخاص به، على أن تتضمن كيفية إتمام الرقابة المالية، الرقابة على الأداء إلى جانب الأدوات المستخدمة لذلك.
- نشر التقارير السنوية والخاصة، على أن تتضمن ردود وإدلاءات الهيئات المعنية بالتدقيق، وكل ما ينتج عن ديوان المحاسبة على الموقع الإلكتروني الخاص به بصيغة قابلة للبحث والنسخ والتحميل إلى جانب النشر في الجريدة الرسمية وعبر الكتب المستقلة، مع مراعاة المعلومات الشخصية.
- نشر لائحة بمهام الرقابة على أداء ديوان المحاسبة المخطط لها على الموقع الإلكتروني الخاص به.
- نشر توصيات ديوان المحاسبة للهيئات العامة؛

لمتابعة التوصيات، يُمكن للأجهزة الرقابية أن:

- تحضير التقارير المرحلية من ضمن التقارير الدورية التي يتم إرسالها إلى السلطة التشريعية والتي توفر تقييماً حول عمل الحكومة على تنفيذ التوصيات الصادرة عن الجهاز والسلطة التشريعية في ما يتعلق برقابة الأداء.
 - اعتماد مؤشر لقياس عدد التوصيات التي تم تنفيذها، وذلك ضمن التقارير السنوية.
- تطبيق المعايير العليا للنزاهة وأخلاقيات المهنة، خاصةً لجهة اعتماد الميثاق الأخلاقي الخاص بالقضاة، والتصريح بعدم تضارب المصالح من قبل العاملين لدى الجهاز و نشر مصاريف السفر والضيافة.
 - اعتماد التدقيق الخارجي الدوري حول إدارة ديوان المحاسبة لمعايير الجودة ونشر هذا التدقيق على الموقع الإلكتروني الخاص به.
 - إنشاء وحدة أو لجنة، بحسب ما تسمح به النصوص القانونية، ضمن ديوان المحاسبة لمأسسة وتسهيل العمل في ما يخص تقييم عمله، على أن تشمل هذه الوحدة أو اللجنة أعضاء خارجيين مستقلين.