

الأجهزة العليا للرقابة ودورها في مراقبة الأداء الحكومي

القاضي أفرام الخوري
ديوان المحاسبة

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

الجهاز الأعلى للرقابة Supreme Audit Institution هو الجهاز الذي يضطلع بمهام الرقابة الخارجية على حسابات الإدارات الحكومية .

تسمية هذا الجهاز تختلف بين دولة وأخرى :

في لبنان ديوان المحاسبة

في المغرب المجلس الأعلى للحسابات

في مصر الجهاز المركزي للمحاسبات

في السودان ديوان المراجعة العامة

انواع الاجهزة العليا للرقابة

أولا : الاساس الدستوري للرقابة على الاموال العمومية
اعلان ليما بشأن المبادئ الاساسية للرقابة المالية الذي اصدره
المؤتمر التاسع للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية المنعقد في
البيرو سنة 1977 أشار الى ضرورة أن ينص دستور كل دولة عضو على
القواعد الاساسية التالية :

- 1- انشاء الهيئة العليا للرقابة على الاموال العمومية
- 2- المستوى الضروري من الاستقلالية التي يجب أن تتمتع بها.
- 3- استقلالية الجهاز الاعلى للرقابة ترتبط ارتباطا وثيقا باستقلالية
أعضائه .
- 4- اجراءات اقالة اعضاء الجهاز يجب أن ينص عليها الدستور
- 5- تنظيم العلاقة بين الجهاز الاعلى للرقابة والبرلمان .

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

المادة 87 من الدستور اللبناني الصادر سنة 1926 :

” ان حسابات الادارة 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 ”

- هذا النص الدستوري لحظ انشاء ديوان المحاسبة
- حدد الهدف الاساسي من انشاء ديوان المحاسبة
- المقارنة مع المادة 47 - 2 من الدستور الفرنسي

أنواع الاجهزة العليا للرقابة

- **ARTICLE 47-2. Constitution Française de 1958**
- La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

أنواع الاجهزة العليا للرقابة

معايير الانتوساي

المستوى 1 = مبادئ التأسيس : إعلان ليما

المستوى 2 = الشروط الأساسية لسير الاجهزة العليا

للرقابة : اعلان مكسيكو

يتعمق في متطلبات الاستقلالية

أنواع الاجهزة العليا للرقابة

انطلاقا من اعلان ليما , أقر اعلان مكسيكو (مؤتمر الانتوساي لعام 2007) ثمانية مبادئ اساسية للرقابة على القطاع العام :

- وضع اطار تشريعي لاستقلالية الجهاز .
- استقلالية أعضاء جهاز الرقابة .
- أن تكون للجهاز الاعلى للرقابة صلاحيات كافية لممارسة مختلف أشكال الرقابة وسلطة كاملة في ممارسة الوظائف الرقابية .
- حرية الوصول الى المعلومات .
- حق الجهاز الاعلى للرقابة بل واجبه بوضع تقارير عن نتائج عمله .
- حرية الجهاز الاعلى للرقابة في تحديد مضمون وتاريخ تقاريره , نشرها

أنواع الرقابة الخارجية

- وجود اليات فاعلة داخل الجهاز الاعلى للرقابة لمتابعة تنفيذ التوصيات .
- تمتع الجهاز الاعلى للرقابة باستقلالية مالية , وادارية , وبالموارد البشرية , المادية والمالية الملائمة .

أنواع الاجهزة العليا للرقابة

ثانيا : أنواع الاجهزة العليا للرقابة

يمكن تصنيف اجهزة الاجهزة العليا للرقابة ضمن ثلاثة أنواع من الانظمة :

أ- النظام القضائي Judicial or Napoleonic model

بموجب هذا النظام , يشكل الجهاز الاعلى للرقابة جزءا من النظام القضائي , ويعمل بالاستقلالية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية . انه يتخذ شكل محكمة واعضاؤه قضاة يصدرون قرارات قضائية ويفرضون غرامات .

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

- تتقدم لدى القضاة في الجهاز الخلفية القانونية على الخلفية المحاسبية , انطلاقا من أن التركيز يكون أكثر على رقابة النظامية .

النظام القضائي قائم في دول أوروبا اللاتينية مثل فرنسا , إيطاليا , اسبانيا . في الدول الأفريقية الفرنكوفونية مثل المغرب , تونس , الجزائر .. وكذلك في البرازيل .

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

- في هذا النظام , لوزارة المالية دور اساسي :
- المحتسبون العموميون ينتمون الى جهازها الاداري
- تضطلع بمهام الرقابة الداخلية
- تنظم حسابات الدولة

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

يقوم هذا النظام على :

- مسؤولية المحتسب العمومي امام الجهاز الاعلى للرقابة .
- يقدم المحتسب حساباته الى الجهاز الاعلى للرقابة فيتولى تدقيقها .
- بنتيجة التدقيق في الحسابات , يفصل الجهاز الاعلى للرقابة في صحة الحسابات وقانونية المعاملات ويبرئ ذمة المحتسب أو يشغلها كما انه يحكم على المخالفين بغرامات مالية .
- من خلال تدقيقه لحسابات المحتسبين , يضع الجهاز الاعلى للرقابة تقريره حول نتائج تنفيذ الموازنة ويقدمه الى السلطة التشريعية التي تستند الى هذا التقرير للمصادقة على قطع الحساب .

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

لكن النظام القضائي تطور كثيرا باتجاه اعتماد مفاهيم شبيهة
بالنظام الانكلوسكسوني :

- تقارير حول رقابة الاداء على اساس معايير الاقتصاد
والفعالية والكفاءة . وهذه التقارير تشابه تقارير مكتب التدقيق
الوطني البريطاني الذي يعتمد نفس المعايير في رقابته على

الانفاق Value for Money Audit

-المصادقة على الحسابات La certification des comptes

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

ب- النظام الانكلوسكسوني : Westminster model

بموجب هذا النظام , ان عمل الجهاز الاعلى للرقابة يرتبط بصورة اساسية بنظام المساءلة البرلمانية وفقا للسياق التالي :

المشرع يجيز الانفاق , الادارات العامة تنفق وتقدم حساباتها ومن ثم فان الجهاز الاعلى للرقابة يدقق في هذه الحسابات ويرسل تقاريره الى السلطة التشريعية .

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

- تنظر في هذه التقارير لجنة مختصة في البرلمان تسمى عادة لجنة الحسابات العامة Public Accounts Committee
- تصدر عن هذه اللجنة تقارير وتوصيات
- على الحكومة أن تجيب عليها وتحدد الأعمال التي ستقوم بها لتنفيذ التوصيات .

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

- يرأس الجهاز المراجع العام Auditor General الذي تتناط به أوسع السلطات والمسؤوليات .
- يحاط المراجع العام باستقلالية هامة
- العاملون في الجهاز من ذوي الاختصاص في القضايا المالية والمحاسبية .
- التركيز في التدقيق على رقابة الحسابات ورقابة الاداء , تأتي بعدهما في الأهمية الرقابة على نظامية المعاملات .

أنواع الأجهزة العليا للرقابة

يطبق هذا النظام في المملكة المتحدة , الولايات المتحدة , كندا

....

العلاقة الوثيقة بين الجهاز الأعلى للرقابة والبرلمان تفرض

- أن الجهاز الأعلى للرقابة يقدم إلى البرلمان تقارير دورية
حول البيانات الحسابية والمالية للإدارات الحكومية .

The UK NAO is independent in that it is
answerable only to Parliament- It is independent
of Government Ministers and Civil Service

أنواع الاجهزة العليا للرقابة

ج- نظام الهيئة أو المجلس Board or collegiate model

هذا النظام شبيه بالنظام الانكلوسكسوني من حيث العلاقة مع السلطة التشريعية وتزويدها بالتقارير حول الانفاق الحكومي والايرادات المجبأة .

لكنه يختلف عنه في تركيبته الداخلية حيث لا يكون على رأس الجهاز شخص واحد كالمراجع العام وانما هيئة مؤلفة من أعضاء يشتركون معا في اتخاذ القرار .

هذا النظام مطبق في المانيا , اليابان , كوريا , الأرجنتين ...

أنواع الاجهزة العليا للرقابة

أهم خصائص هذا النظام :

- وجود هيئة حاكمة Governing Board على رأس الجهاز يرأس هذه الهيئة رئيس President
- ليس لهذه الهيئة الصفة القضائية
- يتألف الجهاز من هيئات أو لجان لكل منها صلاحيتها للفصل في المسائل التي تدخل في اختصاصها .
- تختلف أهمية التركيز على انواع الرقابة (حسابات , نظامية المعاملات) بين دولة وأخرى .

أنواع الرقابات

ثالثا : أنواع الرقابات

هناك ثلاثة أنواع من الرقابات يجريها الجهاز الاعلى للرقابة :

- الرقابة على الحسابات : Financial auditing

وتعني التدقيق في صحة البيانات الحسابية الصادرة عن الادارة الخاضعة للرقابة , والتدقيق في صحة الاجراءات التي تتبعها هذه الادارة لانتاج هذه البيانات .

تهدف هذه الرقابة الى الاجابة عن سؤال اساسي هو :

هل أن البيانات الحسابية تبين بصورة دقيقة وصحيحة الوضع المالي للادارة الخاضعة للرقابة ؟

أنواع الرقابات

- الرقابة على نظامية المعاملات أو رقابة المطابقة

: Compliance audits

تهدف هذه الرقابة الى التدقيق :

- فيما اذا كانت الاموال العمومية قد استعملت في الوجهة المخصصة لها ووفقا للقوانين والانظمة المرعية الاجراء ,
- فيما اذا كانت الواردات قد تمت جبايتها وفقا أيضا للقوانين والانظمة المعمول بها .

ان السؤال الاساسي الذي يحكم الرقابة في هذه المرحلة , هل أن الجهة الخاضعة للرقابة قد تقيدت بتطبيق القوانين والانظمة ؟

أنواع الرقابات

رقابة الاداء Performance Audit

انه مستوى ثالث من الرقابة ويهدف الى تقدير جدوى الانفاق العام , حسن ادارة الاموال العمومية , تقييم اداء الادارات الخاضعة للرقابة .

استنادا الى معايير الكفاءة والفعالية والاقتصاد.

في المملكة المتحدة يطلق على هذا النوع من الرقابة

Value for money (VFM) audit

المحاكم المالية

رابعاً : المحاكم المالية

- محاكمة المسؤولين عن الأخطاء في إدارة المال العام
----- المخالفات المالية

- المحاكمة المالية

- هي وظيفة من وظائف محكمة الحسابات : لبنان
- غرفة تابعة لمحكمة الحسابات : بعض دول أفريقيا
- هيئة مستقلة الى جانب محكمة الحسابات

العلاقة مع المجلس النيابي

خامسا : العلاقة مع المجلس النيابي

في النظام الانكلوسكسوني , الجهاز الاعلى للرقابة يتبع المجلس النيابي ----- لا تطرح مشكلة العلاقة

- في النظام القضائي حيث يكون الجهاز الاعلى للرقابة على شكل محكمة . كيف تنظم العلاقة مع المجلس النيابي ؟
نبحث في التجربة الفرنسية
والتجربة اللبنانية

العلاقة مع المجلس النيابي

أ- التجربة الفرنسية

في النموذج اللاتيني الفرنسي يكون الجهاز الاعلى للرقابة مستقلا عن البرلمان كما هي الحال في فرنسا , بلجيكا
في معرض الطعن الذي قدم في ذلك الحين ضد بعض أحكام القانون المالي الجديد , أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 448 \ 2001 تاريخ 25 تموز 2001 على مبدأين هامين بشأن محكمة الحسابات :

العلاقة مع المجلس النيابي

1- الاستقلالية :

ورد في القرار أن محكمة الحسابات هي محكمة ادارية يضمن استقلاليتها الدستور حتى بالنسبة لأعمالها غير القضائية

2- محكمة الحسابات على مسافة متساوية من البرلمان والحكومة

في عملها المؤازر للبرلمان والحكومة , يتعين على السلطات المختصة في محكمة الحسابات أن تعمل بما لا يؤدي الى الاخلال بالتوازن الذي اراده الدستور في عملها مع السلطتين التشريعية والتنفيذية .

العلاقة مع المجلس النيابي

بدأت دور محكمة الحسابات الفرنسية في مساعدة البرلمان يتوسع مع اقرار القانون المالي الجديد لعام 2001 . ففي هذا القانون جاءت المادة 58 تنص على أنواع التقارير التي تزود بها محكمة الحسابات المجلس النيابي , وهذه التقارير هي :

- - تقرير حول تنفيذ الموازنة
- - تقرير حول تطور وأفاق المالية العامة
- - تقرير حول مصادقة الحسابات

العلاقة مع المجلس النيابي

- ونصت المادة 58 ايضا على تعاون قضاة محكمة الحسابات مع لجنة المال وعلى قيام محكمة الحسابات بتحقيقات لحساب لجنة المال. ورد في هذه المادة أن مساعدة البرلمان تتضمن :
- ما يوجب على محكمة الحسابات أن تستجيب لطلبات رئيس ومقرر عام لجنة المال في اطار مهام الرقابة والتقييم ...
 - اجراء أي تحقيق تطلبه لجان المال التابعتين للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ حول ادارة المرافق والهيئات ...

العلاقة مع المجلس النيابي

- في 23 تموز 2008 اجرت فرنسا تعديلا دستوريا هاما حول دور محكمة الحسابات في مساعدة البرلمان . فقد ورد في المادة 47 فقرة 2 من الدستور ما يلي :

"ان محكمة الحسابات تساعد البرلمان في الرقابة على عمل الحكومة .
انها تساعد البرلمان والحكومة في الرقابة على تنفيذ الموازنة وقوانين الضمان الاجتماعي وفي تقييم السياسات العامة .
وتساهم محكمة الحسابات في اطلاع المواطن بواسطة تقاريرها العامة ."

العلاقة مع المجلس النيابي

وفي محكمة الحسابات الفرنسية دائرة تتولى تنسيق العلاقة مع البرلمان وهذه الدائرة هي :

دائرة التقرير العام والبرامج
Le Service du Rapport Public et des Programmes SRPP

- الحق للبرلمان في أن يطلب تقارير من محكمة الحسابات
- مفاوضات بين البرلمان ومحكمة الحسابات
- الغاية من التفاوض تحديد عدد المواضيع وتجنب العناوين العريضة
- عادة يتم الاتفاق على خمسة مواضيع في السنة

العلاقة مع المجلس النيابي

وفي التشريع الفرنسي عدة مواد تشير الى أنواع التقارير التي ترسلها محكمة الحسابات الى البرلمان لاسيما في المادتين 132 و143 فقرة 6 من قانون المحاكم المالية

- هذه التقارير لا تخرج عن كونها تقارير عامة سنوية أو بموضوعات معينة تهدف الى ابلاغ السلطة بالنتائج التي توصلت اليها محكمة الحسابات في رقابتها على القطاع العام .

العلاقة مع المجلس النيابي

- مسألتان على جانب كبير من الأهمية وهما :
- ما جاء في المادة Art .L. 132-4 وهو أن
- محكمة الحسابات تقوم بالتحقيقات التي تطلبها اللجان المالية ولجان التحقيق في البرلمان حول الهيئات الخاضعة لرقابتها أو رقابة الغرف المحلية
- وما جاء في المادة Art. L. 132-5 وهو أن
- في اطار مساعدة البرلمان في مجال تقييم السياسات العامة , يمكن الطلب من محكمة الحسابات اجراء تقييم لسياسة عامة

العلاقة مع المجلس النيابي

- يجري هذا التقييم بناء لطلب رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو بناء لطلب أي لجنة مختصة من لجان المجلسين ...
- هذا النص الاخير جاء تلبية للتعديل الدستوري للمادة 47 فقرة 2 المشار اليها اعلاه .

العلاقة مع المجلس النيابي

ب- التجربة اللبنانية

- ارتسمت الملامح الاولى للعلاقة مع المجلس النيابي في المادة 87 من الدستور اللبناني التي تنص :

" ان حسابات الادارة 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 "

العلاقة مع المجلس النيابي

المادة 87 من الدستور

- تشير الى موافقة المجلس على حسابات الادارة المالية النهائية والى تشكيل ديوان المحاسبات
- تقييم علاقة بين المجلس النيابي وديوان المحاسبة في موضوع اقرار حسابات الادارة المالية النهائية . بحيث أن الاول وهو المرجع الاصل في محاسبة الحكومة والموافقة على حساباتها ينتظر من ديوان المحاسبة أن يضع تقريره حول تدقيقها .

العلاقة مع المجلس النيابي

لكن تنظيم العلاقة مع المجلس النيابي جاء تحت عنوان "الرقابة الإدارية المؤخّرة" من المواد 45 لغاية لغاية 54 من المرسوم الاشتراعي 82 \ 83

من هذه المواد نخلص الى ما يلي :

- - ان التقرير السنوي لديوان المحاسبة يبلغ الى المجلس النيابي ليوزع على أعضائه (المادة 49)
- - ان لجنة المال والموازنة البرلمانية وسائر اللجان المختصة تستمع الى رئيس الديوان أو من ينتدبه عند درس التقرير السنوي لابداء الايضاحات اللازمة . (المادة 51)

العلاقة مع المجلس النيابي

- - وللدیوان , كلما رأى لزوما , أن یرفع الى رئیس الجمهورية أو الى رئيس مجلس النواب أو الى رئیس مجلس الوزراء تقارير خاصة بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها . (المادة 52)
- - ان بيانات المطابقة تبلغ الى رئیس المجلس لتوزع على أعضائه (المادة 54)
- سندا للمواد المشار اليها أعلاه ,

العلاقة مع المجلس النيابي

وفي هذا الاطار نذكر أن ديوان المحاسبة شارك في اجتماعات لجنة المال والموازنة التي كانت مخصصة لدراسة حسابات وزارة المالية ومتابعة المراحل التي قطعتها عملية اعادة تكوينها .

- تقرير بمخالفات الوزراء : احاطة مجلس النواب علما

العلاقة مع المجلس النيابي

مشروع القانون الحالي لديوان المحاسبة الذي لا يزال قيد

الدرس في المجلس النيابي :

- أبقى مشروع القانون الجديد على التقرير السنوي والتقارير الخاصة التي يجب أن تبلغ الى المجلس النيابي , ولكنه أضاف ضمن نطاق الرقابة الادارية اللاحقة حالتين جديدتين تنظم بنتيجتهما تقارير خاصة وهما :

- نتائج رقابة ديوان المحاسبة على اداء الجهات الخاضعة لرقابته وتقييمه لبرامجها وسياساتها العامة

العلاقة مع المجلس النيابي

- - نتائج التحقيقات التي يقوم بها ديوان المحاسبة بناء على طلب المجلس النيابي أو رئيسه أو إحدى لجانته أو بناء على طلب مجلس الوزراء أو رئيسه .
- و عدا أن التقارير الخاصة يجب أن تبلغ الى الجهات المعنية بها , فقد نص مشروع القانون الجديد على ارسال نسخ عنها الى مجلس النواب لتوزع على اعضائه .

المؤشرات التي تعتمد لتحديد وضعية أي جهاز رقابي

سادسا : مؤشرات قياس وضعية أي جهاز رقابي ؟

- النص الذي يلحظ ولايته ؟

- كيفية تنظيمه ؟

- ما هي مهامه وصلاحياته ؟

- كيف هي علاقاته مع السلطة التنفيذية ؟ مع السلطة التشريعية ؟

مع السلطات القضائية الأخرى ؟

- كيف يجري وضع برامج رقابته ؟

- كيفية تواصله مع أجهزة الرقابة الداخلية في الدولة ؟

التحديات التي تواجه العلاقة بين أجهزة الرقابة والبرلمان

سابعاً : التحديات التي تواجه أجهزة الرقابة

التحديات كثيرة ولكن يمكن ادراجها ضمن خمسة محاور :

أ- تحديات على مستوى قدرات الجهاز الاعلى للرقابة :

هل لدى الجهاز القدرات للقيام بالمهام الموكولة اليه ؟

التحديات من هذه الزاوية تتناول :

- موازنة الجهاز , هل هي كافية ؟

- الجهاز البشري , هل هو كاف ؟ هل هو يتمتع بالمؤهلات

المطلوبة للتدقيق ؟

التحديات التي تواجه العلاقة بين أجهزة الرقابة والبرلمان

- التطورات التقنية وأنظمة المعلوماتية

مثال الانتقال من النظام الورقي الى نظام الكمبيوتر المستند الى برامج تقنية متطورة .

ب- التحديات السياسية

يمكن ايجاز التحديات السياسية التي تواجه الاجهزة العليا للرقابة في النقاط التالية :

- هل هي تتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية وهل هي قادرة على حماية هذه الاستقلالية ؟

-هل ان السلطة التنفيذية تتقيد بتوصياتها ؟

في بحث استقلالية الجهاز , هناك مؤشرات يمكن درسها هي :

التحديات التي تواجه العلاقة بين أجهزة الرقابة والبرلمان

هل تستطيع السلطة التنفيذية نقل أو عزل رئيس الجهاز باجراء
منفرد من قبلها ؟

هل أن السلطة التنفيذية هي التي تحدد موازنة الجهاز ؟
ان لتدخل السلطة التنفيذية في تحديد موازنة الجهاز تأثيرات
على مدى قدرته على القيام بعمله وتحديد نطاق هذا العمل .
من خلال الموازنة يتقرر عدد العاملين في الجهاز ومستوى
اجورهم , حجم عمليات التدقيق التي يمكن القيام بها سنويا...

التحديات التي تواجه العلاقة بين أجهزة الرقابة والبرلمان

التحدي السياسي الثاني هو مدى قدرة الجهاز الاعلى للرقابة
على فرض توصياته .

اذا كان من المهم ان يقوم الجهاز بالرقابة في الوقت الملائم واذا
كان يصدر التوصيات التي تصحح المسار الخاطيء في الوقت
المناسب , فانه من المهم ايضا أن لا تبقى هذه التوصيات حبرا
على ورق .

التحديات التي تواجه العلاقة بين أجهزة الرقابة والبرلمان

ج- تحديات على مستوى التواصل

العلاقة مع :

- الاعلام

نشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية

- المجتمع - المواطن

التحديات التي تواجه العلاقة بين أجهزة الرقابة والبرلمان

- من المسائل التي تطرح على مستوى هو مواصفات التقرير
الذي يجب أن يضعه جهاز الرقابة :

The reports shall present the facts and their
assessment in an objective , clear manner and
be limited to essentials . The wording of the
Reports shall be precise and easy to understand.

The Lima Declaration Sect. 17