

المؤتمر العربي الرابع
للعلوم الادارية

٢٢ - ٢٨ كانون الثاني سنة ١٩٦٢

مجلس الخدمة المدنية

الجمهورية اللبنانية

المعهد الوطني للإدارة والتنمية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

بيروت - لبنان

الرقابة المالية وتطورها

الدكتور حسن عواضه

المفتش العام المالي

استاذ محاضر في كلية الحقوق - الجامعة اللبنانية

والمعهد الوطني للإدارة والتنمية

في هذا المجال ، على رقابتين هامتين في لبنان ، هما :

١ - رقابة وزارة السالية على نفقات جميع الوزارات

٢ - رقابة التفتير المالي .

١ - رقابة وزارة السالية :

ان الرقابة الهامة التي تقوم بها وزارة السالية ، فيما خسر تنفيذ النفقات ، هي مراقبة عقد النفقات . ولكن هذه الرقابة هي موضوع بحث خاص ، في هذا المؤتمر ، ولذلك اكتفي بالاشارة اليها .

انما هناك رقابة اخرى تقوم بها وزارة المالية ، في هذا المجال ، يتميز بها لبنان بصورة خاصة ، هي رقابة الامرين بالصراف ، التي تقوم بها " مصلحة الصرفيات " في مديرية المالية العامة .

١ (رقابة الامرين بالصراف :

من المعلوم ان المبدأ الذي يسود تنفيذ النفقات العمومية هو " مبدأ الفصل بين وظائف الادارين ووظائف المحتسبين " ، ويعني هذا المبدأ ، في ما خص تنفيذ النفقات ، وجوب اناطة سلطة تقرير الانفاق (اي عقد النفقة وتصفيها وصرافها) بموظفين اداريين ، واناطة سلطة الدفع ، اي تأدية قيمة النفقة الى مستحقيها بموظفين محتسبين . ومن نتائج هذا المبدأ ان يعطى المحتسبون صلاحية الرقابة الاساسية على الامرين بالصراف . ، اي الذين يقومون بالمرحلة الثالثة من مراحل تنفيذ النفقة في النطاق الادارى .

ومن المعلوم ، ايضا ، ان الامر بالصراف ، في اكثر البلدان ، هو مبدئيا الوزير المختص ، او الموظف الذي يفور اليه صلاحية اصدار الأمر الى المحتسبين بدفع الديون المترتبة على الدولة الى مستحقيها .

اما في لبنان ، فالأمر يختلف تماما ، إذ ان الأمر بالصرف هو ، في الاصل ، وزير المالية . غير ان قانون المحاسبة العمومية قضى ، في المادة ٧٩ منه ، بان يتولى اصدار حوالات السرب ، باسم وزير المالية ، رئيس مصلحة الصرفيات في وزارة المالية . ولهذا الموظف ان يفوض بعض صلاحياته الى موظفين تابعين لمصلحته ، شرط ان يكونوا من الفئة الثالثة على الاقل . كما له ان يعهد بتمثيله ، في بعض الوزارات ، الى موظفين من مصلحته يتولون التدقيق محليا في المعاملات وتحضير الحوالات .

وقضت الفقرة الثانية من المادة نفسها بانه يمكن ، عند الاقتضاء ، ان يعهد بمهمة اصدار الحوالات في الادارات العامة والمحافظات ، ما عدا محافظة بيروت ، الى موظفين من الفئة الثالثة على الاقل تابعين لملاك وزارة المالية ، على ان يتم ذلك بمرسوم ، كما هو الحال في مديرية الجمارك العامة مثلا .

على ان الأمر المهم ، هو ان القانون اللبناني اناط بالأمر بالصرف رقابة اساسية ، اذ عليه ان يتثبت ، قبل اصدار الحوالة ، من اربعة امور :

١ - اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجح الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات

٢ - انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد .

٣ - صحة حسابات النفقة .

٤ - انطباق معاملة التصفية على القوانين والانظمة المالية فقط (المادة ٨٢) .

وقد ادى البند الرابع المذكور اعلاه الى تفسيرات مختلفة من قبل مصلحة الصرفيات والادارات المختلفة ، الخاضعة لهذه الرقابة ، اذ ان عبارة " انطباق معاملة التصفية على القوانين والانظمة المالية فقط " تترك مجالا للتأويل والتفسير . وكان رئيس مصلحة الصرفيات في وزارة المالية يحاول توسيع صلاحيات رقابته ، من خلالها ، بحيث تشمل جميع مراحل تنفيذ النفقة ، منذ نشوء العقد حتى وصولها اليه . الا ان الرأي استقر اخيرا على ان هذه الرقابة لا يمكن ان تبدأ الا من مرحلة ما بعد العقد ، اى منذ

البدء بالتنفيذ . ولكي تكون هذه الرقابة سريعة ومجدية ، وغير معرقله لاعمال الادارة ، فقد اوجب القانون على الامر بالصرف ، ان ينجز معاملة الصرف في مهلة سبعة ايام من تاريخ ورودها اليه . وتمدد هذه المهلة الى عشرة ايام فيما خسر معاملات صرف الرواتب . اما اذا احتاج الامر بالصرف الى طلب ايضاحات خطية من الادارة المختصة ، فيعطى مهلة خمسة ايام تبدأ من تاريخ ورود هذه الايضاحات اليه ، وذلك لمرة واحدة (المادة ٧٦) .

ومن الطبيعي ، بعد ذلك ، ان تنتزع الرقابة الاساسية من المحتسبين المولجين بالدفع ، وان تقتصر رقابتهم على رقابة محص شكلية : وفي الواقع ، ان رقابة المحتسب ، في القانون اللبناني ، تقتصر على التثبت من الامور التالية :

- اذا كانت الحوالة غير مذيلة بتوقيع المرجع الصالح لاصدارها .
- اذا كانت الاوراق المثبتة للنفقة مريوطة بالحوالة .
- اذا كان اسم صاحب الدين ، او موضوع النفقة ، او مقدارها ، غير منطبق على الاوراق المثبتة (المادة ٩٠ من قانون المحاسبة العمومية) .

ان هذا النوع من الرقابة ، في لبنان ، وان كان يشذ عن قواعد الرقابة في البلدان الاخرى ، قد اعطى ، حتى الآن ، نتائج حسنة ، لا تتلافه مع اوضاع البلاد الخاصة . وفي اعتقادي ان كل تغيير في اسلوب الرقابة هذا غير وارد حاليا .

٢ - رقابة التفتيش المالي

أ) لمحة تاريخية :

كان التفتيش المالي في لبنان ، حتى عام ١٩٥٩ ، مسلحة من مصالح وزارة المالية ، كما هو الحال في بلدان كثيرة . وكانت كل ادارة عامة تحتفظ بجهاز للتفتيش

الإداري أو التفتيش الفني تابع لها - كما كان هناك ، إلى جانب كل ذلك ، هيئسة تفتيش الدولة ، التي كانت كبيرا ما تشابهت صلاحياتها من صلاحيات هيئات التفتيش الأخرى . وكثيرا ما كنا نرى هيئة تفتيش الدولة تقوم بتحقيقات سبق لمصلحة التفتيش المالي ان ابتدأت هي بها .

وكان القانون يجيز ان يعهد إلى أعضاء التفتيش المالي بوظائف تنفيذية ، لمدة معينة ومؤقتة تحدد بمرسوم انتدابه (١)

أما صلاحيات التفتيش المالي ، فقد كانت تشمل جميع الإدارات العامة ، من الناحية المالية ، وكان على رئيس مصلحة التفتيش المالي ان يرفع تقارير المفتشين إلى النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مباشرة (٢) ، كما كان للمدعي العام ان يطلب من مصلحة التفتيش المالي ، بواسطة وزير المالية ، اجراء اي تفتيش يراه هو او الديوان لازما . وعلى مصلحة التفتيش المالي اذا طلب اليها ذلك ان تعطي هذه المهمات الأولية . وكان المدعي العام لدى ديوان المحاسبة يدقق في تقارير التفتيش المالي ثم يرسلها مع اقتراحاته إلى وزير المالية ، وإلى المراجع التي يعود اليها اتخاذا التدابير الادارية او القضائية المقترضة بحق الموظفين المسؤولين (٣) .

وقد بقي الحال على ما ذكر حتى ١٢ حزيران سنة ١٩٥٦ ، إذ صدره في نطاق الاصلاح الإداري ، المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ ، الذي انشأ ، لدى رئاسة الوزارة ، تفتيشا مركزيا تشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات . ثم صدر المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ٦ تشرين الثاني سنة ١٩٥٩ ،

(١) المادة ٤٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ٤٣ تاريخ ٢٤ / ٢ / ١٩٥٣ .

(٢) المادة ٢٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ٩ الصادر بتاريخ ٢٣ كانون الأول سنة ١٩٥٤ (قانون ديوان المحاسبة) .

(٣) المادتان ٢١ و ٢٢ من المرسوم الاشتراعي نفسه .

المتعلق بتنظيم التفتيش المركزي ، وقضى هذا المرسوم بإنشاء تفتيش مالي ، الى جانب سائر اجهزة التفتيش المرتبطة بالتفتيش المركزي : تفتيش اداري ، وهندسي ، وترسوي ، وصحي واجتماعي وزراعي الخ . ٠٠٠ و صدر ، بعد ذلك ، في ١٦ كانون الاول سنة ١٩٥٦ المرسوم رقم ٢٨٦٢ الخاص باصول التفتيش . وكذلك صدرت عدة تعديلات على المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ والرسومين ٢٤٦٠ و ٢٨٦٢ الاتفي الذكر ، اهمها المرسوم رقم ١٥٣١٧ تاريخ ٥ شباط سنة ١٩٦٤ ، الذي وضع موضع التنفيذ قانون تعديل المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ لجهة اختصار سير مراحل التحقيق والتفتيش وتأمين فعاليته بتوسيع صلاحياته (١) .

ب) استقلال التفتيش المالي عن وزارة المالية وباقي الوزارات :

اصبح التفتيش المالي ، في لبنان ، بموجب النصوص المذكورة آنفا ، تابعاً للتفتيش المركزي ، الذي اضحى الهيئة الوحيدة ، مبدئياً ، التي تنحصر فيها صلاحيات التفتيش في جميع الادارات والمؤسسات العامة . وقد اعطى القانون رئيس هيئة التفتيش المركزي تفويضاً دائماً لكي يمارس ضمن التفتيش المركزي الصلاحيات المالية والادارية التي تنيطها القوانين والانظمة بالوزير ، باستثناء الصلاحيات الدستورية . وبذلك يكون ارتباط التفتيش المركزي برئاسة الوزارة ارتباطاً ادارياً فقط ، يقتصر على الصلاحيات الدستورية ، التي لا يمكن ان يمارسها رئيس الهيئة ، بصفته موظفاً .

(١) هناك تعديلات اخرى عديدة على قانون انشاء التفتيش المركزي وانظمتها منها :

- قانون ٧ شباط ١٩٦٢ الذي يقضي بتعيين المفتشين المعاونين في التفتيش المالي والاداري من خريجي المعهد الوطني للادارة .
- المرسوم رقم ١٧١٥٦ تاريخ ١٨ آب سنة ١٩٦٤ المتعلق بتعديل بعض احكام شروط التعيين في ملاك التفتيش المركزي .
- المرسوم رقم ١٧١٥٨ تاريخ ١٨ آب سنة ١٩٦٤ المتعلق بتعديل مسلاك التفتيش المركزي الخ . ٠٠٠

اما التفتير المالي ، فقد رفع من مصلحة في وزارة المالية الى مفتشية عامة ، مرتبطة بالتفتير المركزي ، وبالتالي مستقلة عن اية وزارة ، يرأسها مفتش عام ، من الفئة الاولى ، وتضم مفتشين ، من الفئة الثانية ، ومفتشين معاونين ، من الفئة الثالثة . وهكذا كرس القانون استقلال التفتير المالي وتحرره من ان تأثير اداري .

ج - الادارات والمؤسسات الخاضعة للتفتير المالي :

تشمل صلاحيات التفتير المركزي ، وبالتالي التفتير المالي ، جميع الادارات العمومية ، والمؤسسات العامة ، والمصالح المستقلة ، والبلديات ، والذين يعملون في هذه الادارات والمؤسسات والمصالح والبلديات ، بصفة دائمة او مؤقتة من موظفين او مستخدمين او اجراء او متعاقدين ، وكل من يتناول راتبا او اجرا من صناديقها ، وذلك ضمن احكام النصوص التي يخضعون لها .

ويمكن للحكومة ، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، ان تخضع لسلطة التفتير المركزي ، بصورة دائمة او طارئة ، سائر المؤسسات الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة . ويقصد بذلك المؤسسات التي للدولة او للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة او المساعدة او التسليف (١)

وبالاضافة الى ذلك ، فان صلاحيات التفتير المالي تطال القضاء والجيتير ، وقوى الامن الداخلي ، والامن العام ، من الناحية المالية ، وضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة . وهذه الادارات مستثناة ، فيما عدا ذلك ، من سلطة التفتير المركزي (المادة ١ المعدلة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥) .

(١) من المعلوم ان هذه المؤسسات لا تخضع لديوان المحاسبة الا اذا اقررت الدولة اخضاعها لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (الفقرة ٦ من المادة ٢ من قانون ديوان المحاسبة) .

د - مبادئ التفتيش المالي وصمامه :

مهمة التفتيش المالي التثبيث والتحقيق في الادارات ، والمؤسسات الخاصة له ، من الوجهة المالية . وعليه بوجه خاص ، ان يراقب ويدقق :

- كيفية تنفيذ القوانين والانظمة المالية ، ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات ، وتحصيلها ، و دفع النفقات ، و ادارة الاموال العمومية وهو يراقب ، في هذا النطاق في مجالي القبرس والدفع جميع عمليات المحتسبين الخاصة بواردات الموازنة و اموال الخزينة على السواء . . . ويدقق ، عند الاقتضاء ، مستندات الدفع للاطلاع على مراحل الانفاق ، وكيفية طرح الضرائب والرسوم ، في ضوء القوانين والانظمة المالية للاطلاع على كيفية تحقيق واردات الموازنة وجبايتها الخ

- كيفية حفظ الاموال العمومية وضبط حساباتها .

- كيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة و ادارة

الاموال العمومية باعمالهم .

وكذلك على التفتيش المالي ان يشترك في كل تفتيش آخر (اداري او فني او صحي او تربوي) يمكن ان يكون له نتائج مالية . وعليه ايضا ان يتثبت من حسن تطبيق الاتفاقات التي تعقد ها الدولة او البلديات مع المؤسسات الصحية والاجتماعية الخاصة .

وهكذا يتبين ان صلاحيات التفتيش المالي ، في لبنان ، واسعة جدا ، تطال جميع المراحل التي تمر بها عمليات الواردات من تحقق وجباية ، وجميع المراحل التي تجتازها النفقات العامة من عقد وتصفية وصرف ودفع . وبذلك ، تكون قد تناولت الوظائف الادارية والوظائف الحسابية على السواء . ان رقابة التفتيش المالي يمكن ان تمارس قبل التنفيذ ، وخلال ، وبعده ، مما يعطيها صفة وقائية وعلاجية في وقت واحد ، اذا اجريت بشكل فعال ومنظم .

هـ) طرق الرقابة واصول التفتيش :

ان الصلاحيات الواسعة المعطاة للتفتيش المالي لا تعني ان بإمكانه الاطلاع على جميع المعاملات المالية ، الخاصة بالجباية والانفاق . فهذا مستحيل عمليا ، (١) عدا انه يؤدى الى ازدواجية في العمل لا يمكن اقرارها . لذلك يجسرى التفتيش المالي رقابته على اساس اختيار القضايا التي يعتقد انها هامة ، اى على اساس سبر الغور . وكثيرا ما تجرى هذه الرقابة استنادا الى المعلومات التي تكون قد وردت الى التفتيش المالي من مصادر مختلفة .

ولكي يتمكن المفتشون الماليون من ممارسة مهمتهم بالشكل الذى يحقق الغاية المنشودة ويضمن الفائدة من قيام التفتيش ، فقد حدد المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ ، والمرسوم التنظيمي رقم ٢٨٦٢ المتعلق باصول التفتيش كيفية هذه الممارسة . فالتفتيش يجرى وفقا لمنهاج سنوي يوضع في شهر كانون الاول من كل سنة ، بعد استشارة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات ، على ان يؤمن هذا المنهاج تفتيش جميع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات مرة في السنة على الاقل ، او وفقا لبرامج استثنائية توضع كلما دعت الحاجة الى ذلك ، او بناء على تكاليف خاصة تصدر :

- اما عن رئيس ادارة التفتيش المركزى في جميع الحالات ، ويشمل ذلك التكاليف الصادرة ، بناء على شكاوى خاصة مقدمة من الافراد .
- واما عن رئيس مجلس الخدمة المدنية اذا كان الامر يتعلق باحد الموظفين .

(١) ان ملاك التفتيش المالي مؤلف ، حاليا ، من مفتش عام ، و١٥ مفتشا و١١ مفتشا معاونا ، ورئيس دائرة حقوقي ، و٤ محررين او كنية ، و٣ مستكبين ، و٣ حجاب (المرسوم رقم ١٧١٥٨ تاريخ ١٨ آب سنة ١٩٦٤) .

- واما عن رئيس ديوان المحاسبة اوالمدعي العام لدي الديوان اذا كان الامر يتعلق بتفتيش مالي .

- واما عن الوزير او المدير العام ضمن نطاق الادارة التابعة له .
وتعطى التكاليف الخاصة الاولوية على برامج التفتيش السنوية . وسنرى أن هذه الاولوية التي اعطاها القانون للتكاليف الخاصة ادت الى عدم تمكن التفتيش المالي من تنفيذ برامجه السنوية ، الا في جزء ضئيل منها .

ويتولى التفتيش اما المفتش العام ، واما المفتش ، واما المفتش المعاون على السواء . كما ان على المفتش ان يثابر على التفتيش الذي شرح فيه الى ان يستكمله .

(و) اختصاصات المفتشين :

اعطت المادة ١٦ من المرسوم الاشراعي رقم ١١٥ صلاحيات واسعة للمفتشين ، وازاد المرسوم رقم ١٥٢١٧ تاريخ ٥ شباط سنة ١٩٦٤ الى ذلك صلاحيات اوسع .

وتلخص الاختصاصات المعطاة للمفتشين الماليين ، بموجب هذين النصين والنصوص الاخرى ، بما يلي :

- يتمتع المفتش المالي بجميع الصلاحيات اللازمة لاجراء التفتيش الذي يقوم به ، وهو لا يتلقى اية تعليمات او توجيهات في شأن سير هذا التفتيش الا من رؤسائه .
- للمفتش حق الاطلاع على جميع المستندات والسجلات والقيود والاوراق في الدوائر التي يتولى تفتيشها ، وياخذ صوراً عنها اذا شاء ، ويتفقد احوال الاشغال ، والالقيات ، والعنابر ، والمستودعات ، وبصورة خاصة جميع ما يدخل في اختصاص الدائرة موضوع التفتيش . وقد اضاف المرسوم رقم ٣٤٤٤ الصادرة في ٢١ كانون الاول سنة ١٩٦٥ ، والخاص بتحديد شروط تدخل التفتيش المركزي في " مصلحة كهرباء لبنان " ، انه يمكن

للمفتشين ، بعد استطلاع رأى مدير عام المصلحة او من يقوم مقامه ، مصادرة المستندات والوثائق والاوراق والسجلات ، التي هي في حوزة العاملين في المصلحة ، اذا انطوت على جرم جزائي (المادة ٧ من المرسوم المذكور) .

— للمفتش الحق بممارسة التفتيش في الامور التي ترتدى طابعاسريا ، على ان القانون لم يجز له اخذ صور عن المستندات المتعلقة بالامور السرية الا بتفويض خاص من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص .

— يحق للمفتش المالي استجواب الموظفين ، ودعوة من يرى ضرورة دعوته منهم لاستماع شهادته . ويعتبر الموظف الذي لا يلبي طلب المفتش قد ارتكب مخالفة مسلكية . فاذا رفض احد الموظفين تلبية الدعوة ، او اذا عرقل اعمال التفتيش ، نظم المفتش تقريرا بشأنه رفعه الى رئيس الادارة التي ينتمي اليها الموظف . مقترحا ما يرتأى من التدابير بحقه ، وعلى الادارة المختصة ان تبت في الامر خلال اربع وعشرين ساعة من تسليمها التقرير .

— للمفتش ان يكلفوا الموظفين العمل خارج ساعات الدوام الرسمي ، وان يوقفوا منح الاجازات اثناء التفتيش ، وان يتخذوا جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق ، ومنها توقيف الموظفين الذي يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقتا ، على ان يحلموا بهذا التدبير خلال اربع وعشرين ساعة الوزير المختص لبيت في الامر ، ورئيس التفتيش المركزي ليأخذ علما به .

— يحق للمفتش ان يخبر مختلف الادارات العامة مباشرة للحصول على المعلومات والمستندات التي يحتاج اليها ، وله ان يستعين بقوى الامن عند الاقتضاء . كما يحق له ان يجمع من المؤسسات الخاصة والافراد المعلومات الشفوية او الخطية التي يقدر انها تسهل مهمته .

— للمفتش ان يستعين بالخبراء في الامور التي تتوقف معرفتها والكشف عن حقيقتها على خبرة فنية ، على ان يوافق رئيس ادارة التفتيش المركزي على ذلك ، وان يتولى

تكليف الخبراء بنفسه ، وان يحدد تسوياتهم عند الاقتضاء ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة .

- اجاز القانون للمفتش العام ان يفرع على جميع الموظفين الدائمين ، من الثانية فما دون ، في المخالفات المشهودة او في حالات عرقلة اعمال التفتيش ، عقوبة التأنيب او حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوما . كما اجاز للمفتشين ان يفرضوا ، للاسباب ذاتها ، عقوبة التأنيب او حسم الراتب ، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون ، في نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين وروءساء المصالح .

ز) واجبات المفتشين الماليين :

يقابل الصلاحيات التي يتمتع بها المفتشون الساليون واجبات الزامية ، من شأنها صيانة التحقيق والتفتيش ، والحفاظ على المسلحة العامة وصلاحية الموظفين اصحاب العلاقة ، على السواء .

فقد نص القانون على ان المفتش ملزم بالمحافظة على سرية التحقيق ، ولا يجوز له ان يطلع على سيره ونتائجه الا الوزراء المختصين ، ورئيس ادارة التفتيش المركزي ، والمفتش العام المالي ، ورئيس مجلس الخدمة المدنية ، ورئيس ديوان المحاسبة ، والمدعي العام لدى الديوان .

وعلى المفتش المالي ان يتضل فور مباشرة التفتيش بالرئيس المسؤول لادارة التي ينوي تفتيشها ، وان يبرز هويته المسلكية ، بصورة عن التكليف الذي يحمله .
ولا يحق للمفتش ان يعطي الموظفين الذين يتولى التحقيق معهم ، او الاستماع الي افاداتهم ، ان امر او توجيه في طريقة قيامهم باعمالهم العادية . الا انه يحق للمفتش ، في هذا المجال ، ان يقترح في تقريره ما يراه مناسبا من توجيهات مفيدة لحسن سير العمل ، يضع المفتش العام المالي مطالعه بشأنها ، ويرفعها الى هيئمة التفتيش المركزي التي يعود اليها امر اقرار هذه التوجيهات .

وللمهية ، بعد فرض العقوبات التأديبية المقتضاة (١) ، ان تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المنتصر، وان تقرر احالته امام ديوان المحاسبة ، وان تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائيا . ولا يتوجب لهذه الاحالة او الملاحقة اخذ موافقة السلطة الادارية . وتبلغ قرارات الهيئة بالمعاقبة الى الادارات والى المراجع المعنية للتنفيذ ، والى مجلس الخدمة المدنية ، وصاحب العلاقة ، وتبلغ باقى القرارات عند الاقتضاء ، الى الوزير ورئيس الادارة المختصة ، والى مجلس الخدمة المدنية ، كما تبلغ الى ديوان المحاسبة والى المدعي العام لديه .

طريقة المراجعة :

ان القرارات التي تصدرها الهيئة مباشرة يمكن طلب اعادة النظر فيها ، او طلب النقض بشأنها امام مجلس الشورى ، وذلك في خلال مهلة ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ قرار العقوبة الى صاحب العلاقة :

اعادة النظر :

لا يمكن طلب اعادة النظر بقرارات الهيئة الا اذا تبين وجود خطأ مادي او اغفال ، او اذا ظهرت مستندات او وقائع جديدة من شأنها تعديل وجهة القرار .

(١) وردت هذه العبارة في المادة ١٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ ، المعدلة بالمرسوم رقم ١٥٣١٧ تاريخ ٥ شباط سنة ١٩٦٤ ، وقد احالت هيئة التفتيش المركزي بالفعل ، بعض الموظفين الى المجلس التأديبي ، بعد ان فرضت عليهم عقوبات تأديبية ضمن صلاحياتها . ولا يخفى ما قد يرتب ذلك من نتائج من حيث تراكم العقوبات المسلكية ، او وضع المجلس التأديبي امام الامر الواقع ، عدا ما يسببه من ارتباك في قرار المجلس التأديبي اذا لم يأخذ العقوبة المفروضة من قبل هيئة التفتيش المركزي بعين الاعتبار .

النقطة:

لا يمكن طلب نقض قرار الهيئة امام مجلس الشورى الا بداعي عدم الملائحية ، او مخالفة اصول الاجرائية ، باستثناء ما يتعلق منها بالمهل ، او مخالفة القوانين .

اذا نقض مجلس الشورى قرار الهيئة ، اعاد ملف القضية الى رئيس التفتيش - مركزى ، فتنظر الهيئة مجددا بالقضية في ضوء قرار المجلس ، ويعتبر قرارها عند ذلك نهائيا لا يقبل اى طرية من طارة المراجعة .

x x x

الا انه يجب ان لا يفهم ، مما تقدم ، ان القانون ناط بالتفتيش المركزي - وبالتالي بالتفتيش المالي - مهمة الزجر والعقاب فقط ، بل نس على ان من اختصاصات هيئة التفتيش - مركزى ايضا " تقديم الاراء والاقتراحات الى مجلس الوزراء في شأن اعادة تنظيم الادارات والمؤسسات العامة والبلديات وتحسين اساليب العمل فيها " (البند ٢ من المادة ١١ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥) ، كما نصت المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي نفسه على ان مهام التفتيش المركزي الاساسية " السعي الى تحسين اساليب العمل الادارى " .

وكذلك نصت المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ الصادر بتاريخ ١٢ / ٦ / ١٩٥٩ (تنظيم الادارات العامة) على ان يكون المدير العام ، في كل ادارة ، على اتصال مع التفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش والاقتراحات الرامية الى تحسين سير الادارة ، كما نصت المادة ١٠ من المرسوم الاشتراعي المذكور على انشاء " مجلس المديرين " ، وعلى ان " يجتمع المديرين العامون في الوزارات بدعوة من رئيس مجلس الخدمة المدنية ، مع اعضاء هذه الهيئة ، واعضاء هيئة ادارة التفتيش المركزي ، مرة كل ثلاثة اشهر على الاقل ، لتبادل الراى في شؤن الادارة العامة واقتراح التدابير الرامية الى رفع مستواها وتحسين سيرها " .

وكذا يكون للتفتيش المركزي مهمة تنظيمية وتوجيهية الى جانب مهمة تربية المسؤليات والمعاقبة . وفي رأبي ان المهمة الاولى لاتقل اهمية عن الثانية ، ان لم تفقها احيانا . ويشمل ذلك ، بالطبع ، مهمة التفتيش المالي في ما يتعلق بالرقابة المالية التي يمارسها ضمن اطار لتفتيش المركزي .

١) النتائج العملية لرقابة التفتيش المالي:

لبيان النتائج العملية لهذه الرقابة ، ومدى فاعليتها بالنسبة للصلاحيات الواسعة التي مرت معنا في ما سبق ، لا بد من العودة الى تقارير التفتيش المالي السنوية منذ عام ١٩٦١ حتى الان . ولا بد من الاشارة ، وقبل استعراض هذه النتائج باختصاره الى ان تجربة التفتيش المركزي ، واستقلال التفتيش المالي عن الوزارات ، وتحرره من اي تأثير اداري ، كل ذلك ادى ، في اعتقادنا ، الى اعطاء نتائج ايجابية هامة بالنسبة للادارة الحكومية اللبنانية التي ما تزال تفتقر الى كثير من التنظيم ، وتحديد مهام كل موظف بالتفصيل .

واننا نستعرض بايجاز كلي اهم هذه النتائج العملية المستخدمة من التقارير

السنوية :

١- اسهم التفتيش المالي ، ابتداء من عام ١٩٦١ حتى اواخر عام ١٩٦٤ ، باعمال اصلاح الاداري ، اذ التحق قسم من المفتشين لديه باجهزة اصلاح الاداري ، في سبيل تنظيم الادارات العامة وتحسين سير اعمالها . وكان اسهام المفتشين الماليين محسوسا ، بصورة خاصة ، في الدوائر المالية المختلفة ، من دوائر الضرائب الى دائرة التحصيل ، الى المحتسبيات الخ . . . ولكن ذلك ادى الى انخفاض نسبة الانتاجية لدى التفتيش المالي في مجال الرقابة المالية نفسها ، اذ قدر الاسهام في اعمال اصلاح الاداري بنسبة ٥٠٪ تقريبا من انتاجية التفتيش المالي في عام ١٩٦٢ مثلا .

٢- تبين ، في ما سبق ، ان القانون يعطي حقة الاولوية بالتفتيش للتكاليف الخاصة على البرنامج السنوي . وما ان انشئ التفتيش المركزي في عام ١٩٥٩ ، حتى اخذت تنهال على التفتيش المالي مئات التكاليف الخاصة سنويا ، المستندة الى شكاوى الافراد ، مما استأثر بالقسم الاكبر من اوقات المفتشين الماليين . وبما ان قسما كبيرا من هذه الشكاوى كان يتقرر حفظه بنتيجة التحقيقات لعدم جديته ، وبخاصة الشكاوى المتعلقة بالبلديات ، فقد اتخذت رئاسة التفتيش المركزي تدابير تقضي باحالة قسم لا بأس به من هذه الشكاوى الى الادارات

نفسها للبت بها . ولكن ذلك لم يمنع بقاء قسم كبير من هذه الشكاوى قيد التحقيق . ومن الطبيعي ان لا يفسح ذلك المجال للتفتيش المالي كي ينصرف الى عمله الاساسي ، في نظري ، وهو التفتيش الشامل ، عن طريق سبر الثور ، في الادارات والتدقيق في اعمالها ، من اجل حل الاسهام في تحسين انتاجيتها وسير العمل فيها .

وقد اتخذت مؤخرا ، في التفتيش المركزي ، تدابير هامة سوف تؤدي الى حفظ كثير من التكاليف الخاصة ، غير الجدية ، او دمجها في البرنامج السنوي ، مما سيمنح التفتيش المالي من تنفيذ هذا البرنامج ، في القسم الهام منه .

٣- بالرغم من كل ذلك ، فقد توصل التفتيش المالي من ضبط كثير من المخالفات المالية ادت الى احالة عدد من الموظفين الى القضاء الجزائي ، او الى ديوان المحاسبة ، او الى المجالس التأديبية . ومددت احكام قضائية هامة بنتيجة المسؤوليات المترتبة على البعض منهم . وعلى سبيل الدلالة ، نذكر انه ، من الرجوع الى تقرير التفتيش المالي عن عام ١٩٦٢ مثلا ، يتبين ان مجموع الاموال العمومية التي اعيدت او استعاد للخزينة ، بنتيجة تدخل التفتيش المالي ، او التي تمكن من توفيرها والحوءول دون دفعها بغير وجه حـقـق ، بلغ / ١٣١٨٢٩٣ / ليرة لبنانية في تلك السنة . وقد ورد ، تعليقا على ذلك ، في التقرير المذكور :

" ان هذا الرقم المعبر بحد ذاته يمثل ، وجها واحدا من اوجه نشاط التفتيش المالي والنتائج المالية المترتبة عليه ، اذ ان مهمة التفتيش ، في هذا المجال ، هي وقائية واحترازية بالدرجة الاولى ، بالاعانة الى مهمته التوجيهية والتنظيمية . وبالفعل فقد قدم التفتيش المالي عدة اقتراحات توجيهية وتنظيمية مفصلة تتعلق بادارات مختلفة ، وقد يبرها التفتيش المركزي في تقاريره السنوية ، متوخيا التقويم والاسلاح في النطاق المالي .

لذلك فان كل تحقيق او تفتيش يتناول عمل ٧٥ و ٨ الموظفين يكون دون جدوى طالما ان لا يتمتع المفتش المالي بذات الحق المعطى لهم تجاه ٧٥ و ٨ الاشخاص وقد تقدمت رئاسة التفتيش المركزي بتعديل بهذا الشأن، لم يصدر بعد .

٤ - تبين للتفتيش المالي ، نتيجة احالة بعض القضايا والمسؤولين فيها على القضاء الجزائري ، ان المحاكم العدلية المختصة كانت تستدعي امامها المفتشيين لمالين ، منظمي التقارير ، بمهنة شهود ، ومن اجل الاستمانة بمشروحاتهم الشفوية لاستيعاب النقاط الخاصة والمميزة لعناصر القضية ، اذ ان هذه القضايا المالية ، او المالية - الادارية تختلف عن سائر القضايا الجزائرية العادية ، ويصعب ، بالتالي ، على غير المتمرسين فيها اكتشاف مكنونها . ومن الافضل ، في نظرنا ، ان ينظر في هذه القضايا قضاة متمرسون في الامور المالية والاقتصادية والادارية ، كما هو الحال في عدة بلدان .

٥ - سبق للتفتيش المركزي ان كلف عدة مفتشين ماليين مهمة الاطلاع على ماليب العمل لدى التفتيش المالي الفرنسي ، والمشاركة عمليا في مهام التفتيش التسيي يقوم المفتشون الماليون الفرنسيون بتنفيذها . وقد اذت هذه المهمة الى نتائج جارية ملموسة ، بالنظر للخبرة الطويلة التي لدى الجهاز الفرنسي في مضمار الرقابة المالية . واني ارى من المناسب ان يجري تبادل البعثات ، في هذا المجال ، بين بلداننا . وتلف البلدان العربية الشقيقة ، فيستفيد كل بلد من خبرة الآخر وتجاربه .

ثانياً - رقابة ديوان المحاسبة

تمهيد : _____

ان ديوان المحاسبة حديث العهد في لبنان اذ انشئ في خلال سنة ١٩٥١ بموجب المادة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية مع ان المادة ٨٩ من الدستور نصت منذ سنة ١٩٢٧ على انشاءه .

وقبل البحث في مهمة ديوان المحاسبة وصلاحياته نستعرض في لمحظة موجزة مراحل نشوئه وتطوره وخصائصه .

١ - في نشوء ديوان المحاسبة وتطوره :

انشئ ديوان المحاسبة في سنة ١٩٥١ وانيطت به الرقابة المؤخرة على تنفيذ الموازنة . وفي سنة ١٩٥٢ اعيد النظر في تنظيمه بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ٢١ تشرين الثاني ، وانيطت به الى جانب الرقابة المؤخرة ، صلاحيات واسعة في المراقبة المسبقة وصلت الى حد تقدير الملاءمة . وكان ذلك مدعاة الى تعديل صلاحياته بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ٢٣ كانون الاول سنة ١٩٥٤ الذي قلص صلاحياته في الرقابتين المسبقة والمؤخرة . ثم جرى تنظيمه اخيراً وتوسيع صلاحياته بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ الصادر بتاريخ ١٢ حزيران سنة ١٩٥٩ واصبحت رقابته المسبقة رقابة قانونية لا رقابة ملاءمة . ولكن القانون بمرسوم الصادر تحت رقم ٧٢٦٦ تاريخ ١٨ آب سنة ١٩٦١ عاد الى الحد من صلاحياته بحيث نزع من رقابته النصوص الخاصة بتعيين الموظفين ونقلهم وترقيتهم واستخدام المتعاقدين وحصص الرقابة عليها ، من الناحية القانونية بمجلس الخدمة المدنية ، وبراءة عقد النفقات من الناحية المالية . كما رفع الحد الادنى لصفقات اللوازم والاشغال والاتفاقات الرضائية الخاضعة لرقابته .

وديوان المحاسبة ، عو سلطة قنائية ادارية • وهو يمارس بهذه الصفة
نوعين من الرقابة :

- رقابة قنائية •
- رقابة ادارية •

في تنظيم ديوان المحاسبة الداخلي :

ان مجرد الوقوف على كيفية تنظيم ديوان المحاسبة يدلّ صراحة على
طابعه القنائي ، فهو كحاكم الاستئناف والتمييز يولّف مبدئيا من غرف عدة لها رؤساء
ومستشارون ويرأسهم هيئة الديوان رئيس اول ، ويمثل الحكومة لديه نيابة تتولى الادعاء
العام ويلحق بالديوان مراقبون ماليون يعاونون المستشارين في تدقيق المعاملات
واجراء الدروس •

اما في لبنان فأن الديوان يتألف كما نص القانون ، من قضاة ومراقبين ونيابة
عامة ويطبق مبدئيا على القضاة - وهم الرئيس والمستشارون - وعلى النائب العام
نظام القضاة ، ويلحق بالديوان موظفون اداريون يطبق عليهم وعلى المراقبين نظام
موظفي الدولة • ويتضمن ملاك ديوان المحاسبة حاليا ١٢ قاضيا (رئيس ، مدعي عام ،
رئيسا غرفة ، ٧ مستشارين ، معاون مدعي عام) ، و ٣٥ مراقبا ، و ٢٨ موظفا اداريا •
وقد حددت المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ بصورة عامة ،
ماهية الديوان ومهمته بأنه " هيئة - قنائية ادارية - مرتبطة ، اداريا برئيس
مجلس الوزراء (١) مهمتها السهر على ادارة الاموال العمومية ، وذلك بمراقبة

(١) كان الديوان يرتبط ، بموجب قانون ١٩٥٤ ، بوزارة المالية • فاصبح الان
يرتبط برئاسة مجلس الوزراء ، اداريا فقط ، مما يضمن استقلال القضاء المالي
بالنسبة للسلطة التنفيذية •

استعمالها بالفصل في صحة حساباتها وقانونية معاملاتها، ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها*.

في حصانات اعضاء الديوان وامتيازاتهم :

يتمتع اعضاء ديوان المحاسبة رئيسا ومستشارين - وبوجه عام - بامتيازات وحصانات هامة تجعلهم بعامن من كل تأثير ومعزل عن كل نفوذ خارجي ، فهم يعينون من قبل الحكومة ، الا ان نقلهم او عزلهم لا يمكن ان يتم الا من قبل البرلمان او بقرار من المجلس التأديبي الخاص . واعضاء الديوان يلون من حيث المرتبة ، اعضاء محكمة التمييز ، ولا يجوز محاكمتهم في الجرائم العادية الا امام محاكم الاستئناف .

اما في لبنان ، فقد نصت المادة ١٤ من قانون ديوان المحاسبة على ان لرئيس الديوان تفويضا دائما لكي ، يمارس ، فيما خص ديوان المحاسبة ، الصلاحيات المالية والادارية التي تنيظها القوانين والانظمة بالوزير باستثناء الصلاحيات الدستورية .

كما نصت المادة ١٠ من قانون تنظيم الديوان على ان لا ينقل اى من الرئيس والمدعي العام والمستشارين ومعاون المدعي العام الى ادارة اخرى الا بعد موافقة مجلس الديوان (وهو مؤلف من رئيس الديوان والمدعي العام لدى الديوان والقضاة الثلاثة الاعلى رتبة فيه ويمارس ، بالنسبة للديوان ، صلاحيات مجلس القضاء الاعلى) ، ولا يعزلون الا بقرار من المجلس التأديبي .

والمجلس التأديبي مؤلف على الوجه الاتي :

١ - للرئيس والمدعي العام :

رئيسا	من :	- الرئيس الاول لمحكمة التمييز
عضوين		- رئيس مجلس الشورى
		- مفتش العدالة العام

يحال القاضي على المجلس التأديبي بقرار من مجلس الديوان بناء على اقتراح رئيس الديوان ، ويحال رئيس الديوان والمدعي العام لديمقرار من المجلس نفسه مضافا اليه مغور الحكومة لدى مجلس الشورى ونائب رئيس هذا المجلس ، وذلك بناء على اقتراح الوزير المختص .

في مدى سلطة الديوان ،

تخضع لرقابة الديوان ادارات الدولة والبلديات الكبرى ، والبلديات التي يخضعها لرقابته مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، والمؤسسات العامة التابعة للدولة او البلديات ، وهيئات المراقبة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها ، او في المؤسسات التي تضمن الدولة لها حدا ادنى من الارياح ، والمؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات التي للدولة او للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساعدة او المساعدة او التسليف والتي تقرّر الدولة اخضاعها لهذه الرقابة ، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

وقد حدد مدى واصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة او للبلديات بموجب المرسوم رقم ١٥٦٠٤ تاريخ ١٩ شباط سنة ١٩٦٤ ، والمنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٣١ تاريخ ١٦ نيسان سنة ١٩٦٤ .

وان الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة تتضمن ، بالاضافة الى الادارات العمومية ، ٢٢ بلدية و ٣٥ مؤسسة عامة تابعة للدولة او للبلديات .

فرقابة الديوان اذن تطال جميع الاموال العمومية اينما وجدت وفسى اى يد كانت لكي تفصل في صحة حسابات المحاسبين القانونيين و اى شخص يتدخل فسي قبض الاموال العمومية او دفعها بدون ان تكون له الصفة القانونية .

ويسمى هؤلاء المتدخلون بالمحتسبين الواعيين الذين يديرون صناديق غير رسمية . ويتصرفون بها دون رقابة ولا يخفى ما لهذا المحتسب المتدخل من خطورة لان الدفع غير مرهون باوراق مثبتة يمكن الديوان ان يدينه على اساسها بمخالفة ارتكبها او خطأ وقع فيه .

في رقابة الديوان :

يقوم الديوان ، في لبنان ، بممارسة سلطته على نطاقين :

- قضائي
- اداري

فالسطة القضائية يمارسها برقاوته المؤخرة على الحسابات وعلى كسل موظف يتولى ادارة الاموال العمومية .

ويمارس السلطة الادارية برقاوته المسبقة على تنفيذ الموازنة ، وبتقارير ينظمها عن نتائج الرقابة المسبقة والمؤخرة التي قام بها .

اولا - في رقابة الديوان القضائية :

ان رقابة الديوان القضائية نوعان : رقابة على الحسابات ، ورقابة على الموظفين وهي المرحلة النهائية من مراحل الرقابة ، لانها تجرى بعد تنفيذ الموازنة ولا سيما نفقاتها في جميع مراحلها ، وعليها يتوقف ابراء ذمة المحتسبين او ادانتهم ، كما تتركز عليها صيانة الاموال العامة من كل عبث او استهتار .

آ - في الرقابة على الحسابات :

لكي يتاح للديوان ممارسة هذه الرقابة ينبغي له ان يتناول بالتدقيق

حسابات المحاسبين القانونيين وحسابات كل من تدخل في قهر الاموال العمومية
ودفعها دون صفة قانونية . ولكي يتمكن من الفصل في الحسابات ينبغي لــــه
ان يراقب :

في واردات الموازنة :

- صحة المستندات التي جرى التحصيل بموجبها .
- صحة التحصيلات وانطباقها على قوانين الجباية .
- توريد المبالغ المحصلة الى الصناديق العامة .

في نفقات الموازنة :

- صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على
قانون الموازنة والاعتمادات المفتوحة بموجبها .
- وجود الاوراق المثبتة للنفقة كما حددها القانون .

في اموال الخزينة :

- صحة معاملات القبض او الدفع وانطباقها على الاوامر الصادرة عن
الجهة الصالحة .

في المـــــــواد :

- صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها ، وصحة تنظيم بيانات الجردة .

في الحسابات :

- صحة الحسابات التي قدمها المحاسبون وانطباقها على القانون .

- انطباق القيود على الاوراق المثبتة المقدمة .

وتسهيلا لرقابة الديوان المؤخرة اوجب القانون على محتسبي النفوس والمواد ، وعلى رئيس مصلحة الخزينة والموظفين المكلفين بادارة الاموال العامة تقديم الحسابات في مهل عينها لهم قانون ديوان المحاسبة السابق صراحة .

اما قانون ديوان المحاسبة الجديد فقد نص في المادة ٧٩ بأن يرسل الموظفون المختصون حساباتهم الى الديوان وفقا لنظام خاص يوضع بالاتفاق بين وزارة المالية وديوان المحاسبة ويصدق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، على ان يحدد هذا النظام الحسابات والمستندات والمعلومات الواجب تقديمها الى الديوان والموظفين المسؤولين عن هذا الامر والمهمل المقررة .

الا ان هذا النظام لم يصدر الا في كانون الثاني سنة ١٩٦٤ (بموجب المرسوم رقم ١٥١٠٩ تاريخ ١٣ كانون الثاني سنة ١٩٦٤ ، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد ٨ تاريخ ٢٣ كانون الثاني سنة ١٩٦٤) ولكن هذا النظام الغي مجددا في ١٠ تشرين الثاني سنة ١٩٦٥ ، اذ صدر المرسوم رقم ٣٤٨٩ ، الذي نشر في الجريدة الرسمية ، العدد ٣ تاريخ ١٠ / ١ / ١٩٦٦ ، والذي قضى بتصديق النظام الجديد ، الموضوع بالاتفاق بين وزارة المالية وديوان المحاسبة .

والجدير بالذكر ان ديوان المحاسبة لم يمارس الرقابة القضائية على الحسابات بصورة كاملة وشاملة ، منذ انشائه حتى اليوم ، وذلك لاسباب مختلفة ، منها ما يرجع للديوان نفسه ، ومنها ما يرجع لعدم تنظيم الحسابات في وزارة المالية والادارات الاخرى . وبما انه اصبح من الصعب جدا ومن غير المجدي ، ان يعود

الديوان الى ممارسة رقابته على الحسابات العائدة للسنوات العديدة السابقة ،
فقد صدر قانون خاص وضع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ١٥٣٤٢ تاريخ ١٧ شباط
٥ شباط سنة ١٩٦٤ (نشر في الجريدة الرسمية ، العدد ١٤ تاريخ ١٧ شباط
سنة ١٩٦٤) ، يقضي بأن يصرف النظر عن اجراء رقابة ديوان المحاسبة على
حسابات السنين السابقة ، وأن يمارس الديوان هذه الرقابة ابتداء من
حسابات سنة ١٩٦٣ .

كيفية تدقيق الحسابات :

يقوم ديوان المحاسبة بتدقيقاته بالاستناد الى الحسابات والجداول
والبيانات المقدمة اليه ، ويجب ان لا نفهم بالتدقيقات اكتشاف الاخطاء الحسابية
او التزوير ان هذا العمل الثانوي بالنسبة للديوان يدخل في صلاحيات الرؤساء
الاداريين والمفتشين الماليين . والتدقيقات المقصودة هي التي تطال الاوراق الثبوتية
بصورة خاصة وتهدف الى التأكد من قانونية النفقة وصحة معالماتها في جميع
مراحلها والى التثبت من ان المحتسب قام بتحصيل ما يتوجب تحصيله من الضرائب
والرسوم والواردات العامة الاخرى وانه لم يدفع من صندوقه الا النفقات التي تؤكد
من قانونيتها وصحة عقد الما وتصفيتها وصرفها وعلى الاخص وجود تأشير مراقب عقد
النفقات وتوقيع الامر بالصرف .

يتضمن تدقيق حساب المحتسب وضعيته عند مباشرة العمل او في بيده
الشهر او السنة ، وهذه الوضعية تكون عادة مثبتة بموجب حكم سابق من ديوان
المحاسبة ، فيعتبر المحتسب مدينا بالمبلغ الذي يكون في صندوقه في هذا الوقت ،
ومن ثم يضاف الى حساب المحتسب المدين المقبوضات الحاصلة خلال مهمته او السني
بقيت بدون تحصيل دون ان يثبت المحتسب استحالة تحصيلها . وبعد ذلك يقيد
في حساب المحتسب الدائن المدفوعات التي قام بها لحساب الدولة بصورة قانونية

وكل نفقة مدفوعة يجب ان تكون مدعومة بالاثابات اللازمة (الايصال الموقع —
الجهة القابضة ، امر الصرف او الدفع ، الاوراق الثبوتية) . وبعد تنزيل قيمة
المدفوعات التي اعتبرها ديوان المحاسبة قانونية من مجموع حساب المحتسب المدين
يظهر المبلغ الذي يجب ان يكون موجودا في عنده .

يجرى التدقيق في حسابات المحتسبين خطيا وبالاستناد الى الاوراق
والمستندات المبرزة ، ويعهد بكل حساب او معاملة الى مستشار واحد يضع بنتيجة
التدقيق تقريرا يتضمن ملخص القضية ورأيه فيها . ويمكن للمستشار ان يكلف احد
مراقبي الديوان بمعاونته في التدقيق . وعلى كل حال الاوراق التي المدعي العسام
لدى الديوان لابداء مطالعته خطيا بشأن الحساب موضوع التدقيق .

وقد نص المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ على ان يجري التدقيق في غرفة
المذاكرة بالاستناد الى الاوراق والى تقرير المستشار المكلف بدرس الحساب وتدقيقه
والى مطالعة المدعي العام الخطية ولدى ديوان عند الاقتضاء ان يستمع الى المراقب
الذي عاون المستشار في دراسته .

قرارات الديوان القضائية في رقابته على الحسابات :

يصدر ديوان المحاسبة بوصفه محكمة قرارات قضائية تتخذ بأكثرية الراء .
وهذه القرارات على نوعين : موقته و نهائية .

آ — القرارات الموقته تتخذ في حال وجود مأخذ على المحتسب ، كأن تكون
الاوراق الثبوتية المبرزة غير كافية لتبرير دفع نفقة وتنزيلها عن ذمته ، او كأن تكون
ثمة واردات لم يبرر المحتسب عدم تحصيلها .

فيبين القرار الموقت المأخذ المنسوبة الى الحساب وما يترتب على المحتسب

ان يبديه ردا عليها ضمن المهلة المعينة في القرار ، على ان لا تقل عن ثلاثين يوما ، ويبلغ القرار للموظف مباشرة او عن طريق رئيسه .

فاذا تقدم الموظف بجوابه ضمن المهلة المحددة اعيد درس المعاملة مجددا من قبل المستشار الذي تولى درسها سابقا ووضعت بشأنها تقريرا جديدا بالاستناد الى عناصر الجواب والاوراق المبرزة .

وانذا لم يتقدم الموظف بجوابه ضمن المهلة ينظر الديوان في القضية بالحالة المعروضة .

ب- اما القرارات النهائية فهي القرارات المؤقتة التي لم يرد بشأنها جواب من الموظف المسؤول ضمن المهلة المحددة ، والقرارات التي تتخذ على اثر تقديم جواب الموظف والاوراق المطلوبة منه

وجميع القرارات النهائية تبليغ الى صاحب العلاقة كما تبليغ للمدعي العام لدى الديوان والى الوزارة او الادارة المختصة . والقرارات النهائية تقضي باعتبار المحتسب المختص برىء الذمة او مسلفا او مشغول الذمة .

ففي الحالتين الاولى والثانية يأمر الديوان اذا انقطع المحتسب عن وظيفته باعادة الكفالة التأمينية المقدمة منه وتشطب الوقوعات والقيود التأمينية عن امواله اذا وجدت .

وفي الحالة الثالثة يحكم الديوان على المحتسب بتسديد القيمة المتوجبة عليه في خلال مدة يعينها له .

وللديوان اذا كانت الذمة ناتجة عن سبب يعتبره القانون قوة قاهرة ان يعفي المحتسب منها كليا او جزئيا .

تبلغ القرارات النهائية الى وزارة المالية لتنفيذها وفقا لاصول تحصيل الضرائب
المباشرة . وتسرى الفوائد القانونية على المبلغ المحكوم به على المحتسب اعتبارا من
التاريخ المعين في قرار الديوان لتسديدها ، كما يوضع التأمين الجبرى على عقارات
المحكوم عليه .

ب- الرقابة على الموظفين :

تشمل الرقابة على اعمال الموظفين اعمال كل من يقوم بادارة الاموال
العمومية او يتدخل فيها بدون ان تكون له الصفة القانونية . وقد نصت المادة ٥٦
من قانون المحاسبة العمومية على ان يعتبر في حكم الموظف ، في تطبيق احكام
هذه الرقابة ، كل شخص عهد اليه تولي ادارة الاموال العمومية سواء كان ذلك
بالتعيين او الانتخاب او التعاقد .

وقد خول القانون ديوان المحاسبة حتى يفرض عقوبات على الموظفين تتراوح
بين ٢٥ ليرة وخمسة الاف ليرة في حال ارتكابهم او مساهمتهم في ارتكاب احدى
المخالفات الاتية :

- ١ - عقد نفقة خلافا لاحكام القانون .
- ٢ - عقد نفقة بدون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات .
- ٣ - اعمال عرض احدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة ، او تنفيذا
معاملة لم تعرض على هذه الرقابة .
- ٤ - اساءة قيد احدى النفقات لسترت تجاوز في الاعتمادات .
- ٥ - عدم التقيد برفض تأشير الديوان او مراقب عقد النفقات على المعاملة .
- ٦ - تنفيذ امر مخالف للقانون ورده عن غير طريق رئيسه التسلسلي .
- ٧ - اكساب او محاولة اكساب الاشخاص الذين يتعاقدون مع الادارة ربحا
غير مشروع .

٨ - ارتكاب خطأ أو تقصير أو أعمال من شأنه ايقاع ضرر مادي بالاموال

• العمومية

٩ - التأخر عن ايداع الديوان المستندات والايضاحات المطلوبة ضمن

المهل المحددة في القانون والانظمة •

١٠ - مخالفة القواعد المتعلقة بادارة الاموال العمومية •

وهذه الغرامات لا تحول دون الالزامات المدنية ، والعقوبات الجزائية ،
والسلكية ، التي قد تقضي بها المراجع المختصة • واذ اظهر للديوان ان المخالفة
قد الحقت اضرارا وخسائر بالاموال العمومية فله ان يحكم على الموظف المخالف - علاوة
على الغرامة المنصوص عليها سابقا - بغرامة تحسب بالنسبة الى خطورة المخالفة
المرتكبة والى مقدار الراتب غير الصافي الذي يتقاضاه الموظف المخالف ، على ان لا تقل
هذه الغرامة عن نصف راتب الموظف الشهري ، ولا ان تزيد على نصف راتبه السنوي ،
وعلى ان يؤخذ بعين الاعتبار الراتب الذي كان يتقاضاه عند ارتكاب المخالفة التي
يعاقب بسببها •

ويسمح للموظف الذي يحاكم امام الديوان بأن يستعين بمحام يختاره •

وقد نصت المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية على ان يقدر الديوان

اسباب المخالفة ومقدار مسؤولية الموظف الذي تجرى محاكمته ، وله اما ان يحكم
بالغرامة ، واما ان يقرر ان لا مجال للحكم عليه اذا تبين له بعد التحقيق انه كان من
المستحيل عمليا على الموظف المخالف ان يكون عالما تمام العلم بوجود المخالفة وقت
ارتكابها • ولا يعاقب الموظف اذا تبين من التحقيق ان المخالفة ارتكبت تنفيذا لامر
خطي تلقاه من رئيسه المباشر ، شرط ان يكون قد لفت نظر هذا الرئيس خطيا فسي
الوقت المناسب الى المخالفة التي قد تنتج عن تنفيذ امره • ولا يعفى من المسؤولية
الموظف التابع مباشرة للوزير (المدير العام مثلا) ، الا اذا ابلغ الديوان فورا

المطالبة الخطية التي قدمها للوزير قبل تنفيذ الامر والتي لفت نظره فيها السى
المخالفة التي قد تنتج عن هذا الامر وتطبق احكام هذه المادة والمادة السابقة على
كل من يتدخل في ادارة الاموال العمومية دون ان تكون له الصفة القانونية .

وقضت المادة ٦٠ بأن الغرامات التي يحكم بها الديوان غير قابلة التعديل
بصورة ادارية وتحصل وفقا لاصول تحصيل الضرائب المباشرة . كما قضت المادة ٦٢
بأن على الديوان ان يحيط مجلس النواب علما بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء .

ج - في اعادة النظر بقرارات الديوان القضائية - :

يمكن للديوان ان يعيد النظر في قراراته القضائية امام هيئة تؤلف من
رئيس الديوان ورئيس الغرفة الثانية واعضاء الغرفة التي اصدرت القرار وذلك
بناء لطلب :

- الموظف صاحب العلاقة - الرئيس او المدعي العام لدى ديوان
المحاسبة - الوزير المختص او رئيس البلدية المختص - وزير المالية
لصالح الخزينة .

ولا يمكن اعادة النظر الا في الحالتين التاليتين :

(١) - اذا عشر على اوراق ثبوتية او ظهرت امور جديدة بعد صدور القرار
من شأنها تبديل وجهة القرار .

(٢) - اذا تبين للديوان من تدقيق معاملة اخرى ان ثمة خطأ او اغفالا
او تزويرا او تبيدا مكررا . ان اعادة النظر لا توقف التنفيذ الا اذا
قرر الديوان خلاف ذلك وهي غير مقيدة بمهلة معينة .

د - في نقض قرارات الديوان :

ان قرارات ديوان المحاسبة القضائية بما فيها قرارات اعادة النظر تقبل

طريقا واحدا من طرف المراجعة القضائية امام مجلس شورى الدولة .

ففي فرنسا تقضي القوانين المختصة بإمكانية تمييز قرارات الديوان النهائية امام مجلس الشورى لسببين : (١) - وجود عيب في الشكل (٢٠) - مخالفة القانون . وقد اضاف الاجتهاد سببا ثالثا هو عدم الصلاحية .

وفي حال نقض قرار الديوان من قبل مجلس الشورى يعاد القرار الى الديوان للنظر فيه مجددا ويمكن للمجلس ان لا يعيده اليه اذا كان سبب النقض هو عدم الصلاحية .

وفي حال اعادة القرار الى الديوان ينبغي تقيد هذا الاخير بوجهة نظر مجلس الشورى لجهة النقاط القانونية .

اما في لبنان فقد نصت المادة ٧٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ ان للمدعي العام او الموظف المختص او وزير المالية لصالح الخزينة او الادارة ذات العلاقة ان يطلبوا من مجلس الشورى نقض القرارات القضائية بداعي عدم الصلاحية او مخالفة اصول المحاكمة او مخالفة القانون والانظمة ، وذلك في مهلة شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه من كل منهم .

ونصت المادة ٧٦ منه انه اذا نقض القرار كان على الديوان ان يتقيد بقرار مجلس الشورى .

ثانيا - في رقابة الديوان الادارية :

- يمارس الديوان هذه الرقابة في نطاقين :
- الرقابة المسبقة على تنفيذ الموازنة .
- تقارير نتائج رقابته المؤخره .

آ - في الرقابة الادارية المسبقة :

ان الرقابة المسبقة في بعض البلدان - كإيطاليا وبلجيكا - هي كناية عن مراقبة عقد نفقات الموازنة بكل ما في هذه المهمة من معنى ، إذ يحل الديوان محل مكتب مراقبة عقد النفقات الحكومي .

اما في لبنان فأن هذه الرقابة تعني ابداء الرأي في بعض المشاريع والمعاملات التي تتجاوز قيمتها حدا عيّن القانون ، او يكون لها نتيجة مالية على موازنة الدولة ، او على خزينتها . والغاية من هذه الرقابة التثبت من صحة المعاملة ، وانطباقها على الموازنة ، واحكام القوانين والانظمة . وقد اعتبرت المادة ٢٩ من قانون ديوان المحاسبة ان الرقابة المسبقة هي من المعاملات الجوهرية ، وكل معاملة لا تجرى عليها هذه الرقابة تعتبر غير نافذة ، ويحظر على الموظف المختص وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٥٧ من القانون .

اما المشاريع والمعاملات التي تعرض على رقابة الديوان ، مهما بلغت حدا ، فقد كانت بموجب المادة ٣١ من قانون ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢ / ٦ / ١٩٥٩) .

(١) مشاريع المراسيم والقرارات المتعلقة بتعيين الموظفين الدائمين والموقتين ، او ترفيعهم من فئة الى اخرى ، او نقلهم من ملاك الى اخر ، او منحهم الترقية الاستثنائية او الاختيارية المنصوص عليها في القانون ، او اعطائهم تعويضات دائمة .

(٢) مشاريع العقود الرامية الى استخدام اشخاص بالتعاقد باستثناء المياومين .

وقد الغيت الفقرتان المذكورتان من المادة ٣١ المذكورة بموجب القانون

بمرسوم الصادر تحت رقم ٧٣٦٦ تاريخ ١٨ آب سنة ١٩٦١ واصبحت المعاملات المذكورة فيها تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية من الناحية القانونية ولرقابة مراقب عقد النفقات من الناحية المالية فقط .

اما المشاريع والمعاملات التي لا تصرف على رقابة الديوان الا عند تجاوزها حدا معيناً فهي التالية ، بعد التعديل الذي ادخل بموجب المرسوم رقم ٧٣٦٦ الوارد اعلاه ،

- ١ - صفقات اللوازم او الاشغال التي تفوق قيمتها مائة الف ليرة .
- ٢ - الصفقات الرضائية بما فيها عقود الايجار عندما تتجاوز قيمتها خمسين الف ليرة .
- ٣ - معاملات شراء العقارات ومشاريع الاتفاقات الرضائية التي تجريبها الادارة في قضايا الاستملاك عندما تفوق القيمة مائة الف ليرة .
- ٤ - معاملات المنح والمساعدات التي تعطى بموجب القوانين والانظمة، باستثناء ما لا يزيد منها على الف ليرة دفعة واحدة او عشرة الاف ليرة في مدة سنة .

ورقابة الديوان المسبقة لا تتناول المشاريع والمعاملات التي تؤدي الى الانفاق فحسب انما تتعدى ذلك الى بعض المشاريع والمعاملات التي تتعلق بواردات الدولة او البلديات وقد عينها القانون على الوجه الاتي :

- ١ - محاضر تلزيم الايرادات وبيع العقارات عندما تفوق قيمتها عشرة الاف ليرة .
- ٢ - المصالحات الحبيبة على دعاوى او خلافات باستثناء المصالحات المتعلقة بمخالفات انظمة الضرائب عندما يتجاوز المبلغ موضوع النزاع خمسين الف ليرة .

ويتولى الرقابة المسبقة احد مستشاري الديوان او الرئيس في المعاملات التي لا تفوق النفقة فيها مائتي الفليرة ، وتتولاها في المعاملات التي تفوق قيمتها هذا الحد هيئة مؤلفة من ثلاثة قضاة احدهم القاضي الذي احيلت اليه المعاملة للدرس ، وتنطبق هذه الحدود على الصفقات التي تجريها المؤسسات العامة والبلديات . الا ان قانون انشاء مصلحة كهرباء لبنان ، الصادر عام ١٩٦٤ ، اخرج معاملات هذه المصلحة من نطاق رقابة الديوان المسبقة .

ولكي يتمكن ديوان المحاسبة من اجراء رقابته المسبقة ، فقد اوجب القانون على الدائرة المختصة ان تودعه جميع الوثائق المتعلقة بالقضية وان ترسل نسخة عن كتاب الايداع الى المدعي العام لدى الديوان وعلى الديوان ان يبدى رأيه فسي خلال عشرة ايام من استلامه المعاملة ، ولا يجوز له ان يتجاوز هذه المهلة الا اذا دعت الحاجة الى طرح بعض الاسئلة على الادارة المختصة او طلب بعض المعلومات منها ، فيعطى عندئذ الديوان مهلة اضافية مدتها خمسة ايام تصرى اعتبارا مسن تاريخ وصول الجواب اليه .

واذا لم يبد الديوان رأيه ضمن المهلة الى المرجع الذي اودعه المعاملة ، صرف النظر عن رأيه وترتب عليه اعادة الاوراق الي مرجعها . والرأى الذي يبيديه الديوان لا يكون نهائيا اذا جاء مخالفا للمشروع المعروف على رقابته ، ان انه يقتضي في مثل هذه الحال ، اذا اصر الوزير المختص على تنفيذ مشروعه ، ان يرفع الخلاف الى مجلس الوزراء الذي يتولى البت فيه بقرار معلل . واذا جاء قرار المجلس مخالفا لرأى الديوان قام هذا القرار مقام تأشير الديوان . اما اذا جاء رأى الديوان مخالفا لرأى مراقب عقد النفقات ، فعلى هذا الاخير التقيد برأى الديوان ، الا اذا وافق وزير المالية على عرض الامر على مجلس الوزراء . ويتم الامر كما ذكرنا في الحالة الاولى ، وفي كلتا الحالتين يشار في المعاملة الى قرار مجلس الوزراء .

٤٤ / ٠٠

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

ويقدم رئيس الديوان التقرير السنوي الى رئيس الجمهورية مع اجوبة
الوزارات والادارات المختصة وتعليق الديوان عليها ، ويقدم نسخا عن هذا التقرير
مرفقا بالاجوبة والتعليق الى مجلس النواب لتوزع على اعضاءه ، كما يقدم نسخا عنه
الى مجلس الخدمة المدنية والى ادارة التفتيش المركزي . وتستمع اللجنة المالية
البرلمانية وسائر اللجان المختصة الى رئيس الديوان او من ينتدبه ، وعند الاقتضاء
الى ممثلى الادارات العامة المختصة عند درس التقرير لابتداء الايضاحات اللازمة .

وينشر التقرير السنوي مع ملاحظات الوزارات والادارات والتعليق في
الجريدة الرسمية ويطلب في كتاب مستقل . ولم يقدم ديوان المحاسبة سوى ثلاثة
تقارير سنوية منذ نشوئه حتى الان .

التقارير الخاصة :

اما التقارير الخاصة فيحق للديوان كلما رأى لزوما ، ان يرفعها الى رئيس
الجمهورية او الى رئيس مجلس الوزراء او الى الادارات العامة بمواضيع معينة
واقترحات ملائمة لها . وقد قدم الديوان عدة تقارير خاصة في مواضيع متعددة ،
خلال السنوات التي مرت على انشائه .

بيانات المطابقة :

على ديوان المحاسبة اللبناني ان يصدر كل سنة ، بموجب المادة ٥٠ من
قانون الديوان ، بيانا عاما بمطابقة الحسابات التي تقدم اليه مدعومة بالاوراق المثبتة
المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية . وتبلغ بيانات المطابقة الى وزير المالية
والى رئيس مجلس النواب لتوزع على اعضاء المجلس .

ان بيانات المطابقة هذه تعني ان يتثبت الديوان :

- من ان حسابات الاعتمادات المعقودة والمصفاة والمصرفوفة الواردة من
الوزارات المختلفة مطابقة للبيان الاجمالي الوارد من وزارة المالية .
- من ان البيان الاجمالي الوارد من وزارة المالية مطابق للبيانات الافرادية
بحسابات التحصيل والدفع المقدمة من المحتسبين .

ومن المعلوم ان هذه البيانات تشكل خلاصة عن كيفية تنفيذ الموازنة فسي
حقيقي الواردات والتفقات ، وتسهل اجراء الرقابة التشريعية ، بل هي ضرورية لتصديق
قانون قطع حساب الموازنة .

وعلى كل ، فان ديوان المحاسبة اللبناني لم ينظم اي بيان عام بمطابقة
الحسابات حتى النصف الاول من عام ١٩٦٦ ، ان اصدر بيانات المطابقة عن
حسابات العامين ١٩٦٣ و ١٩٦٤ ، باعتبار انه صرف النظر عن رقابة الديوان على
الحسابات السابقة لعام ١٩٦٣ ، كما سبق وبيننا آنفا .

ثالثا - في لجنة تدقيق الحسابات في المصالح المستقلة :

لا بد من الاشارة ، اخيرا ، في مجال الكلام عن ديوان المحاسبة ، الى
اللجنة الخاصة التي نصت عليها المادة ٢٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ
١٢/٦/١٩٥٩ (قانون المصالح المستقلة) . وقد قضت هذه المادة بأن تنشأ
في ديوان المحاسبة ، بناء على مبادرة رئيسه ، لجنة خاصة تكلف التدقيق
السنوي في الحسابات التي يرسلها محاسب المصلحة الى الديوان . وتؤلف هذه
اللجنة ، السماة " لجنة المراقبة السنوية للمصالح " من سبعة اعضاء ، رئيس
ديوان المحاسبة ، رئيسا ، مستشارين اثنين من ديوان المحاسبة يعينهما رئيس
الديوان ، اربعة اعضاء من ذوي الكفاءة في الحقل الاقتصادي او الفني ، يعين كل

من وزير الاقتصاد الوطني ، ووزير الاشغال العامة والندقل ، ووزير الزراعة ، ووزير
التصميم ، واحدا منهم لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد . ويجب ان يكون اثنان على
الاقل من هؤلاء الاعضاء الاربعة من المهندسين الذين مارسوا مهنة الهندسة مدة
عشر سنوات على الاقل .

تبلغ تقارير هذه اللجنة ، المتعلقة بحسابات المصلحة ، الى الوزير
الذي يمارس الوصاية ، والى وزير المالية خلال مهلة اقصاها ستة اشهر تبدأ من
تاريخ احالة حسابات المصلحة على اللجنة .

تتخذ هذه التقارير اساسا ، اما لاستصدار قرار مشترك عن الوزيرين
المذكورين باقرار صحة الحسابات بصورة نهائية ، وبإبراء ذمة القيمين على
المصلحة عن ادارتهم خلال السنة المختصة ، واما لاعلان مسؤوليتهم وفقا للشروط
المحددة في قانون التجارة وفي المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ ،
المتعلقة بشروط انهاء خدمة رئيس مجلس الإدارة او احد اعضاءه .

اما اعلان المسؤولية المالية بالنسبة لمحاسب المصلحة فلا يصدر الا عن
ديوان المحاسبة .

ان ما تقدم لا يوضح ، بصورة كاملة ، الحد الفاصل بين لجنة تدقيق
الحسابات في المصالح المستقلة وديوان المحاسبة ، فيما يتعلق بتدقيق الحسابات
والرقابة القضائية عليها . ولذلك لا بد من تنسيق العمل بينهما ، في ضوء التجربة
التي مر بها الديوان حتى الان .

x x x

يتضح من استعراض مهام ديوان المحاسبة اللبناني ، في نطاق سلطة

الرقابة التي يمارسها ، انه هيئة مستقلة قضائية وادارية ، منحت من الحصانة والخصائص ما ينبغي ان يحقق الغاية من الرقابة في جميع مراحلها ، لان رقابة الديوان تملك الكلمة الفصل في الادانة او الابراء ، على اعتبار ان الديوان هو محكمة الحسابات العليا . ومن الجدير بالذكر ان ديوان المحاسبة ، في لبنان لم يمارس رقابته المؤخرة ، حتى الان ، بصورة كاملة ، لاسباب عديدة ، نذكر منها :

- ان ديوان المحاسبة ، في لبنان ، حديث العهد بهذا النوع من الرقابة على الحسابات . وكان اسهل بكثير على قضاة الديوان ، الذين يتمتعون بالعقلية القانونية والقضائية ، ان ينصرفوا الى الرقابة القانونية المحصر ، على صعيد الرقابتين المسبقة والمؤخرة ، من ان يتفحصوا في رقابة حسابية ومالية لا يألفونها .

- الا ان التقصير لا يعود للديوان بالدرجة الاولى ، فعدم وجود التنظيم الحسابي الكامل في وزارة المالية وفي الوزارات الاخرى ، كان له دور كبير في عدم وجود العناصر اللازمة لاجراء الرقابة الحسابية والمالية من قبل الديوان . ولم تكتمل العناصر الاساسية لهذا التنظيم الا في العام الماضي .

- من جهة اخرى ، اتصف التشريع المالي ، في لبنان بعدم الاستقرار منذ انشاء ديوان المحاسبة في عام ١٩٥١ . فقد جرت تعديلات وتغييرات متعددة في صلاحيات ديوان المحاسبة نفسه ، كما صدرت ، في عذبة الفترة ، عدة قوانين في المحاسبة العمومية ، آخرها قانون المحاسبة العمومية الساري المفعول ابتداءً من اول عام ١٩٦٤ ، والذي طرأت تعديلات عليه في ايلول سنة ١٩٦٦ .

ان هذا الوضع السيء دفع الخبير السيد "بيير سنشال" ، الذي
كلف بمهمة لدى ديوان المحاسبة اللبناني ، بين كانون الاول عام ١٩٦٠ و ايار
عام ١٩٦١ ، من قبل مديرية اعمال المساعدة الفنية لدى الامم المتحدة . ، الذي
ان يكتب ، في تقريره ، هذه العبارة المفجعة ثورة ومرارة :

" ان اية شركة مساعمة لا يوافق مجلس ادارتها على حساباتها بسدون
موافقة مدقق الحسابات ، في حين ان المجلس النيابي في لبنان كان دائماً
يوافق على قانون تطيح حساب الموازنة ، مع الاحتفاظ بالملاحظات التي يمكن
ان يبذلها ديوان المحاسبة " الخ ٠٠٠١٠٠٠

ومن نافل القول ان تؤكد ان رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة لن يكون
لها اي جدوى وفائدة اذا لم تعهد للرقابة البرلمانية وتساعدنا ، وانذا لم تتجاوز
الرقابة الشكلية الى الرقابة الاساسية التي تهتم بالاستعمال الاقتصادي المنتج
للاموال العمومية . واعتقد انه لم يكن قصد المشتري اللبناني غير ذلك عندما نص في
المادة ٤٢ من قانون ديوان المحاسبة ان " الغاية من الرقابة الادارية المؤخرة
تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء
من تنفيذها الى قيدها في الحسابات " .

ثالثاً الرقابة البرلمانية :

ان الرقابة البرلمانية هي - من الوجهة النظرية على الاقل - الشكل - - - -
الاساسي لمراقبة تنفيذ الموازنة ، والنتيجة المنطقية لجميع الرقابات الاخرى التي وجدت ،
مبدئياً من اجلها . فالغاية من الرقابات ، بصورة عامة ، هي التاكيد من احترام الاجازة
التي اعطاها البرلمان للحكومة في الجباية والانفاق ، ومن الطبيعي ان يتحقق البرلمان نفسي
اخر الامر ، من ان السلطة التنفيذية تقيّد بمقرراته .

غير انه تبين في الواقع ، انه من الصعب ممارسة الرقابة البرلمانية من الناحية
التكنيكية . والرقابة الاساسية للبرلمان على تنفيذ الموازنة تنحصر في قانون قطع الحساب
الذي ظهرت عدم فعاليته في اكثر البلدان للاسباب التي سنأتي عليها فيما بعد .

ويجدران نذكر ، قبل البحث في رقابة البرلمان بواسطة قانون قطع الحساب ،
ان رقابة البرلمان يمكن ان تحصل باشكال مختلفة خلال تنفيذ الموازنة . فللنواب ، بواسطة
الاسئلة والاستجابات الموجهة للحكومة ، ان يطلبوا المعلومات التي يريدونها عن تنفيذ
الموازنة ، وبالتالي مراقبة المخالفات المرتكبة في هذا الشأن ، ووضع المسئولية للوزراء المختصين
موضع البحث والمناقشة . وتحصل هذه الرقابة ، غير المباشرة ، بمناسبة عمل معين ، الا انها
لا تمارس بصورة منظمة وشاملة . وكذلك ، للنواب ، خلال مناقشة الاعتمادات الاضافية التي
تطلبها الحكومة ان يطلبوا منها المعلومات اللازمة عن حالة تنفيذ الاعتمادات المطلوب
تصحيحها .

وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على مثل هذه الرقابات
العارضة ، كما نصت المادة ٢٧ منه على انه يحق للجان المجلس ان تطلب بواسطة الرئاسة
من جميع الدوائر الرسمية المستندات التي تراها لازمة لدرس الموضوع المطروح للمناقشة .
وكذلك نصت المواد ٩١ و٩٤ على التحقيق البرلماني الذي يمكن ان يقرره مجلس النواب
بمناسبة شكوى تقدم اليه او مشروع يطرح عليه للمناقشة ، او في معرض سؤاال او استجواب .
ويجرى هذا التحقيق بواسطة لجنة برلمانية تنتخب من قبل المجلس او من قبل احدى لجانه ،

وترفع لجنة التحقيق بنتيجة اعمالها تقريراً للمهيئذ التي انتدبتها ، ولها ان تطلع على - ي
جميع الاوراق في مختلف دوائر الدولة الخ . . .

قانون قطاع الحساب - آ ب :

ان البرلمان ، باقراره الموازنة ، يضع مخططاً بالواردات والنفقات لمدة سنة ،
ويقرر تنفيذه . وتقوم الحكومة والسلطات الادارية بعد ذلك ، بتنفيذ قرار البرلمان ، كما تتولى
هيئات الرقابة الادارية وديوان المحاسبة التحقق من قانونية هذا التنفيذ . ومن الوجهة
المبدئية ، وعند انتهاء هذه الرقابات ، ينظم حساب عام للواردات والنفقات المنفذة فعلاً ،
يسمى " قطاع حساب الموازنة " ، يحال للبرلمان للموافقة عليه بقانون بدعى " قانون قطاع
حساب الموازنة " . وهكذا تنتهي جميع الرقابات التي ذكرنا ١٥ بهذا القانون .

وقد نصت المادة ١٩٥ المعدلة (١) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني
على ان تقوم مصلحة المحاسبة العامة في مديرية المالية بتنظيم قطاع حساب الموازنة كل
سنة ، وان تقدمه الى ديوان المحاسبة قبل ١٥ آ ب من السنة التي تلي سنة الموازنة .
ولكي يتمكن مجلس النواب من ممارسة رقابته على قطاع حساب الموازنة " يجب
تزويده بالوثائق والمستندات : تقارير ، بيانات مطابقة ، ووثائق اخرى الخ . . .

(١) عدلت هذه المادة اخيراً ، لجهة المهل ، بموجب القانون رقم ١٩٦٦ / ٥٥ الصادر
بتاريخ ٣ ايلول سنة ١٩٦٦ ، فاصبحت كما يلي :
" تصع مصلحة المحاسبة العامة كل سنة :
" - قطاع حساب الموازنة الذي يجب تقديمه الى ديوان المحاسبة قبل ١٥ آ ب من
" السنة التي تلي سنة الموازنة .
" - حساب المهمة العام الذي يجب تقديمه الى ديوان المحاسبة قبل اول ايلول
" من السنة التي تلي سنة الحساب .
" - يبدأ تنظيم حساب المهمة العام ابتداءً من حساب السنة التي يبدأ فيها
" تطبيق لتصميم العام للحسابات الملحوظ في المادة ١٦٣ من هذا القانون " .

فيها وفره وان لم يكف هذا الوفرة فمن وفر السنوات اللاحقة على التوالي (المادة ١٩٦ من قانون المحاسبة العمومية) .

هذا من الوجهة النظرية ، اما من الوجهة العملية ، فلم يتم ديوان المحاسبة في لبنان ، حتى الان ، بتقديم اى تقرير عن حسابات اى سنة قطع حسابها ، كما لم يقدم بتقديم اى بيان بمطابقة الحسابات حتى النصف الاول من عام ١٩٦٦ كما ذكرنا سابقا ، وبالتالي لم يكن للرقابة البرلمانية ، بواسطة قانون قطع الحساب اية فعالية عملية . وقد جرى مجلس النواب اللبناني على تصديق قطع الحساب دون اية مناقشة ، مع الاحتفاظ بحقه في اعادة النظر بعد ان يبدي ديوان المحاسبة رأيه في تقاريره السنوية وبيانات مطابقة الحسابات التي سيقدمها . اما قبل انشاء ديوان المحاسبة ، فقد كان البرلمان يصدق قطع الحساب بعد وقت طويل من انتهاء السنة المالية ، وبعد اقراره موازنة السنة التالية . وقد كان من اسباب هذا التأخير اعتماد قوانين المحاسبة السابقة لحساب الدورة المالية (المراسم) ونرجوان ننهي من هذا الواقع بعد ان اعتمد قانون المحاسبة اللبناني حساب القطع (المراسم) بصورة نهائية وقد كان من جملة اسباب اعتماد هذا الحساب ، الذى تقفل بموجبه حسابات السنة المالية في ٣١ كانون الاول من كل سنة ، ان يسهل على البرلمان التصويت على قطع حساب السنة المنتهية قبل اقرار موازنة السنة التالية .

اما تصويت البرلمان على قطع الحساب ، فيجرى كما قلنا ، دون اية مناقشة ، ويتخذ طابعا شكليا محضا . ومن اسباب ذلك ، التأخير الذى يقدم بعده قطع الحساب ، ان انه من غير المجدى بالنسبة للبرلمان ، ان تقوم مناقشة بشأن موازنات نفذت منذ وقت طويل ويعهد تبدل الحكومة والوزراء . غير انه ليس من المؤكد ان تقديم قطع الحساب في حينه سيؤدي الى اهتمام اكثر من قبل النواب في مناقشة قانون قطع الحساب ، بدليل قلة اهتمامهم بمناقشة تنفيذ الموازنة عند عرض الاعتمادات الاضافية . وهذه الحالة ليست مقتصرة على لبنان ، بل هي مماثلة في اكثر البلدان .

ولذلك كان على ديوان المحاسبة ان يدقق المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحسابات ، ثم يضع تقريرا سنويا عن نتائج رقابته والاصلاحات التي يقترح ادخالها على مختلف القوانين والانظمة التي يؤدي تطبيقها الى نتائج مالية . ويبلغ هذا التقرير الى الوزارات والادارات المختصة التي عليها ان تقدم اجوبتها في مهلة شهر واحد . وبعد ان يعلق الديوان على هذه الاجوبة ، اذا رأى لزوما لذلك ، يقدم التقرير الى رئيس الجمهورية مع الاجوبة والتعليق ، كما يقدم نسخا عنه مرفقا بالاجوبة والتعليق الى مجلس النواب لتوزع على اعضاءه وكذلك يقدم نسخا عنه الى مجلس الخدمة المدنية والى ادارة التفتيش المركزي . وينشر التقرير . - سر -

والاجوبة والتعليق في الجريدة الرسمية ويطلع في كتاب مستقل . وتستمع اللجنة المالية البرلمانية وسائر اللجان المختصة الى رئيس الديوان ، او من ينتدبه ، وعند الاقتضاء السيسى ممثلي الادارات العامة المختصة عند درس التقرير لابتداء الايضاحات اللازمة . وعدا ذلك ، يصدر ديوان المحاسبة ، كل سنة ، بيانا عاما بمطابقة الحسابات التي تقدم اليه مدعومة بالاوراق المثبتة المنصوص عليها في قانون المحاسبة ، يبلغ هذا البيان الى وزير المالية ، والى رئيس مجلس النواب ليوزع على اعضاء المجلس (المواد ٤٢ الى ٥١ من قانون ديوان المحاسبة) .

ومن الواجب ان يعرض قطع حساب موازنة كل سنة وتقرير ديوان المحاسبة مع بيان مطابقة الحسابات العام ، على مجلس النواب ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة (المادة ٨٧ من الدستور اللبناني) ، وقد نصت المادة ١٩٧ من قانون المحاسبة العمومية ان على الحكومة ان تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة الى مجلس النواب قبل اول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة . كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب على ان يصدّق المجلس اولا على قانون قطع حساب السنة المنتهية ، ثم على موازنة السنة المعروضة عليه بنفقاتها وواراداتها وقانونها . واذا اسفر قطع الحساب عن زيادة في الواردات ، حولت هذه الزيادة بموجب قانون قطع الحساب الى حساب مال الاحتياط ، واذا اسفر عن زيادة في النفقات اجاز القانون المذكور تنحية العجز من مال الاحتياط ، واذا كان مال الاحتياط لا يكفي ، قيد العجز في حساب السلفات على ان يسدّد اجباريا من اول موازنة تالية يظهر

ولا بد ، من الإشارة اخيرا ، الى ان موازنات المصالح المستقلة ، في لبنان ، التي تتجاوز المائتي مليون ليرة لبنانية سنويا لا يمارس البرلمان عليها اية رقابة . ومن المعروف ان يعلم المجلس النيابي بما يجري في هذه المصالح عن طريق تقارير ديوان المحاسبة ، او لجنة تدقيق الحسابات ، وما ان هذه التقارير لم تتوفر حتى الان ، فلا يصل شيء منها الى علم مجلس النواب . الا ان الحكومة اللبنانية درجت ، في السنتين الاخيرتين ، على الاشارة في الغدلة التفسيرية للموازنة العامة والموازنات الملحقة الى موازنات هذه المصالح وتطورها ، وبيان ارقام الواردات والنفقات فيها ، وذلك في معرض دروس الموازنة العامة . ولا يعني ذلك ، بالطبع اجراء اية رقابة عليها من قبل مجلس النواب ، وانما يكفي بأخذ العلم بها .

في مسؤولية الوزراء :

ورد في المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية ان الوزير مسؤول شخصيا بامواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزا الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز ، وكذلك عن كل تدبير يؤدي الى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة اذا كان هذا التدبير غير ناتج عن احكام تشريعية سابقة . ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الخ . . .

وفي اعتقادي ان هذا النص مأخوذ عن النص الفرنسي المقابل ، لانه وضع في القانون اللبناني دون ان يكون له اي مفعول قانوني او عملي ، لعدم وجود المحكمة الصالحة لمحاكمة الوزراء في لبنان . وحتى في فرنسا ، حيث توجد المحكمة العليا لمحاكمة الوزراء ، لا يمكن ان تثار القضية امام هذه المحكمة الا بقرار من الجمعية العمومية . وبذلك تقتصر المسؤولية المدنية للوزراء على مسؤولية سياسية وحسب ، وقد تؤدي الى سحب الثقة من الوزير المسؤول ، وقد لا تؤدي الى شيء من ذلك .

x x x

الخلاصة :

يمكن ان نستخلص من بحث " الرقابة المالية وتطويرها " الملاحظات الموجزة

التالية :

- ١- يجب ان تكون هيئات الرقابة المالية مستقلة ، الى اقصى ما يمكن ، عن اجهزة التنفيذ ، لان كل جمع بين الرقابة والتنفيذ يودي الى طغيان التنفيذ وامتصاص الرقابة . وبدون التمتع بهذا الاستقلال ، لا يمكن لهيئات الرقابة ان تحافظ على موضوعيتها ، وتجردتها وحرية التعبير عن رأيها .
- ونعتقد ان الادارة اللبنانية توصلت الى ضمان هذا الاستقلال من الوجهة المبدئية ، بالنسبة لهيئات الرقابة المالية الموجودة فيها ، وبخاصة التفتيش المالي ، وديوان المحاسبة .

٢- اذا كانت وحدة العمل ، في مجال التنفيذ ، شيئاً ضرورياً ، فان التنوع في مجال الرقابة ، قد يكون مستحسناً . ولاشك ان نوعاً من التنسيق بين هيئات الرقابة المالية يودي الى تطويرها وتحسينها ، عن طريق تبادل المعلومات والخبرة ، والاساليب المختلفة . ونعتقد ان عقد اجتماعات دورية بين المسؤولين عن هيئات الرقابة في وزارة المالية والمسؤولين في ديوان المحاسبة والتفتيش المالي امر مفيد جداً في بلد صغير كلبنان . وكذلك العمل على تحقيق عقد الاجتماعات التي نس عليها قانون تنظيم الادارات العامة بين مجلس المديرين العامين وهيئة مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي .

٣- ليس من الضروري ان تقف الرقابة في وجه التنفيذ موقف الخضم المعارض ، ولا ان يقف التنفيذ الموقف نفسه . فاذا تجابهت سلطتان مستقلتان ، ووقفت كل منهما موقف المداء للآخرى ، ادى ذلك الى تجميد نشاط كل منهما . لذلك يجب ان نحدد نطاق كل منهما بعناية ودقة بحيث لا يحصل افتئات من سلطة على اخرى ، ان يخشى ان تتحكم بعض اجهزة التنفيذ الخاضعة للرقابة في الاوضاع الذاتية لموظفي المراقبة ، مما يمكن ان يودي الى تثبيط هم هؤلاء الموظفين وشل عزائمهم . كما انه من الواجب ان نشدد على

عدم تدخل الرقابة المالية في السير العادي للتنفيذ وذلك في الظروف العادية ، إذ لا يمكن ان تتجاهل الرقابة ، في مثل هذه الحالة ، اولوية العمل والتنفيذ ، فالعمل والتنفيذ . يمكن ان يتما بدون رقابة ، مع التحفظ لجهة المحاذير الكثيرة المترتبة على ذلك ، فسي حين انه لا يمكن تصور رقابة بدون عمل وتنفيذ .

٤- ان الرقابة ، بصورة عامة ، مهمة عاقبة . فالذي يقوم بعمل تنفيذي ايجابسي يلاقي جزاء فشله ، كما ينعم بالمكافأة المعنوية او المادية عن نجاحه . اما الذي يتولى امر الرقابة ، فقلما يرى جهوده تتخذ صورة ايجابية مرضية ، في نظاره ام في نظار الغير . فالمكافأة تذهب دائما للقائمين على التنفيذ ، حتى ولو تم نجاحهم بفضل القائمين على الرقابة . من هنا ضرورة تعزيز الموظفين المولجين بالرقابة ، ان من الناحية المعنوية ، او من الناحية القانونية او من الناحية المادية ،

٥- ان تطور الموازنة من موازنة حسابية ومالية الى موازنة انمائية ذات طابع اقتصادي واجتماعي يوجب ان تتطور الرقابة المالية ايضا ، فتصبح ذات طابع اقتصادي واجتماعي ايضا : "رقابة انمائية" ، اذا صح التعبير . وبذلك تنتقل من الرقابة الحسابية الشكلية الى رقابة اساسية تهتم بالاستعمال الاقتصادي الافضل للاموال العمومية في سبيل الغايات الانمائية التي اختطتها الدولة . وفي اعتقادنا ان البلدان النامية ، ومنها البلدان العربية ، احيى ما يكون لتطوير هيئات الرقابة فيها نحو هذا النوع من الرقابة المالية ، المطبق في البلدان المتقدمة .

٦- ان توسيع صلاحيات اجهزة الرقابة امر ضروري لا سيما في ما يتعلق بحق الاطلاع على المستندات والسجلات المعتمدة للاشخاص الحقيقيين والمعنويين ، في مجال تحقيق - ق - الضرائب ، لان من شأن تقوية الرقابة في هذا المجال التوصل الى زيادة ملموسة في واردات الموازنة وبالتالي الى المساهمة في تغطية العجز الذي يواجه الموازنة سنة بعد سنة بسبب زيادة الاعباء الملقاة على عاتق الدولة .

٧- ان الافادة التي حصل عليها التفتيش المالي في لبنان من ايفاد بعض المفتشين للاطلاع على اساليب العمل المعتمدة لدى التفتيش المالي الفرنسي والمشاركة العملية في تنفيذ بعض مهام هذا الجهاز، في السنوات الاخيرة ، تشجع على البحث في امر تبادل البعثات بين مختلف اجهزة المراقبة في البلدان العربية الشقيقة كسي يستفيد بعضها من خبرة بعضها الاخر في هذا المجال .

٨- ان الرقابة البرلمانية لن تكون ذات فعالية كافية الا اذا اتيج المجلس .
ال امام المجلس النيابي للاطلاع على قطع حساب السنة المنقضية قبل مناقشته موازنة السنة المقبلة .
وفي هذه الحالة ينبغي لديوان المحاسبة ان يقدم الى مجلس النواب، في الوقت المناسب ،
تقريره السنوي عن السنة المالية المطلوب قطع حسابها والبيان العام لمطابقة حسابات
حسابات تلك السنة %

بيروت، في ٢٣ كانون الثاني ١٩٦٧

الدكتور حسن عوضه

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام