مقابلة

بولين ديب: أولويّة المرحلة في لبنان إستراتيجيا شاملة للإصلاح المالي

تتولى الرقابة المالية الاشراف على تنفيذ الموازنة، ما لبثت ان تطورت الى القيام بالرقابة على الاهداف والنتائج، بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة والحد من الهدر في الاموال العمومية، وبالتالي ترشيد الانفاق العام. لذلك اتجهت معظم الدول الى تحديث الموازنات، والتحول من نظام موازنة البنود الى موازنة البرامج والاداء

بهدف الاطلاع على اهمية الرقابة المالية للحفاظ على الاموال العمومية وسبل تفعيلها، التقت "الامن العام" المراقب اول في ديوان المحاسبة بولين ديب وحاورتها حول الاصلاح المالي، تطوير الادارة وتحديثها، واهمية الموازنات العامة وتأثيرها على المالية العامة. وجرى الحديث حول هذه المواضيع انطلاقا من البحث الذي قدمته ديب لنيل الدكتوراه وهو بعنوان "دور موازنة الاداء في تعزيز الشفافية والرقابة والمساءلة والحد من الفساد".

■ ما هي اهمية الرقابة المالية للحفاظ على الاموال العمومية؟

□ الرقابة المالية تستهدف، بصورة عامة، التأكد من ان تنفيذ الموازنة يسير وفق الاجازة المعطاة للسلطة التنفيذية من البرلمان، التأكد من تنفيذ الاعتمادات وفق الغاية التي ارصدت من اجلها، التثبت من صحة التحصيل وانطباقه على قوانين الجباية، وكذلك مراقبة كل من يقوم بعمليات تحقيق وتحصيل الواردات العمومية، وكل من يتولى عملية تنفيذ عملية النفقة بمراحلها المختلفة، وبصورة عامة مراقبة جميع الذين يتولون ادارة الاموال العمومية، او يشتركون في ادارتها وتحديد مسؤولياتهم وملاحقتهم عند الاقتضاء.

■ كيف يمكن تعريف الموازنة؟

□ ارتبطت فكرة الموازنة بوجود الدولة فالموازنة العامة تعتبر برنامج او خطة عمل من اجل تحقيق الاهداف التي تصبو اليها الدولة، كما انها تعد معيارا اساسيا وركيزة هامة لتقييم اداء الادارة وهي وسيلة فعالة للتعامل مع الظروف السلبية التي قد تواجه الدول. عرفت المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الموازنة بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والانفاق.

■ ما هو نظام الموازنة العامة المتبع في لبنان؟

□ الموازنة التقليدية هي النموذج الاول للموازنة العامة بمفهومها الحديث وتعتبر اقدم انواع الموازنات المعروفة، ولا تزال مطبقة على نطاق واسع في الدول النامية، والعديد من الدول المتقدمة. ان الموازنة العامة المتبعة في لبنان تقوم على مبدأ التقسيم الاداري او ما يسمى (موازنة البنود). وهذا النوع من الموازنات يأخذ بمبدأ توزيع النفقات والايرادات سنويا على اساس التقسيم الاداري للدولة (تصنيف اداري) وعلى اساس اغراض السلع والخدمات التي تحتاجها وتنفذها الادارات المختلفة (تصنيف وظيفي) وهي بالتالي تمكن من الرقابة على مشروعية الانفاق من دون قياس الاداء ومدى تحقيق الاهداف المنشودة والخطة المرسومة من الحكومة.

■ ما هي ابرز سيئات موازنة البنود المطبقة في لبنان؟

□ قبل الحديث عن السيئات، نشير الى موازنة البنود التي تتمتع ببعض المزايا وتساعد في معرفة مدى التزام الوحدات الحكومية بالبنود التي توجد في الموازنة وتتسم بأنها سهلة الاعداد، تساعد في الرقابة على مشروعية الانفاق بالاضافة الى الوضوح والسهولة في اجراء المقارنات بين ايرادات ونفقات السنوات السابقة. اما لجهة عيوب نظام موازنة البنود عليه، فقد وجهت العديد من الانتقادات لموازنة البنود ابرزها عدم وضوح الاهداف التي ترصد من اجلها الاعتمادات وضعف التخطيط باعتبار ان الاعتمادات التي تدرج في بنود الموازنة التقليدية لا تكون في اغلب الاحيان مربوطة بخطة معينة او هدف معين خاصة بالاضافة الى قلة المرونة عند التنفيذ، كما ان المساءلة ترتكز في اعتبارات التجاوز ومراقبة حدود الاعتمادات فقط.

■ هل لا تزال موازنة البنود ملائمة في ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية ام يقتضي الانتقال الى نظام موازنة جديد؟

□ ان الرأي يتجه حديثا الى التركيز على المقابل الذي يعود من الانفاق العام وتسليط الضوء على العمل الذي انجز او الخدمة التي انجزت والتدقيق اذا كانت كمية العمل او الخدمة التي اديت توازي الانفاق الذي تم؟ هل تكاليف العمل او الخدمة مناسبة ام انها مرتفعة؟ وهل شاب اداء العمل اسراف في الانفاق او ضياع في الوقت؟ الرقابة في العالم تطورت من تقليدية الى رقابة على الاهداف والنتائج والاداء وبهدف الربط بين الخطة والموازنة وتعزيز الشفافية والمساءلة والحد من الهدر في الاموال العمومية، وبالتالي ترشيد الانفاق العام، اتجهت معظم الدول الى التفكير في تحديث الموازنة والى التحول من نظام موازنة البنود الى موازنة البرامج والاداء.

■ ما اهمية نظام موازنة البرامج والاداء؟

□ ان هذا النوع من الموازنات تطور نتيجة العيوب التي ظهرت في موازنة البنود حيث اهتم هذا النوع من الموازنات بالنتائج وليس بوسائل التنفيذ، ويمكن القول بأن موازنة البرامج ما هي الا نظام متطور للموازنة العامة للدولة يعتمد على التركيز على الهدف من الانفاق وليس على الانفاق بعينه. وتقسم الموازنة وفقا لهذا النظام الى مجموعة وظائف عامة وتمثل الخدمات الاساسية التي تقدمها الحكومة ثم تقسم كل وظيفة الى عدة برامج يحدد كل منها نوعية ونطاق المهام التي تقوم بها الحكومة داخل كل وظيفة.

المراقب اول في ديوان المحاسبة بولين ديب.

■ ما هي ابرز مزايا نظام موازنة البرامج والاداء، وهل من سيئات؟

□ موازنة البرامج والاداء تمثل اداة فعالة لترشيد الانفاق وربطه بالحاجات الفعلية للوحدات الحكومية وزيادة المسؤولية الادارية والمحاسبية، كما توفر ادوات اكثر فعالية لدى السلطة التشريعية في تقييم الاداء الحكومي، كما تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشروعات الحكومية وترشيد عملية اتخاذ القرارات في الاجهزة الحكومية. والاهم تساهم في الزام المسؤولين بدراسة احتياجاتهم بدقة وكيفية تحقيق اهدافهم وابعاد تحضير الموازنة عن مصالح النواب الانتخابية وتساعد الاجهزة الرقابية في تحديد المسؤولية والمساءلة عن الاداء. ورغم المزايا العديدة وراء تطبيقها الا ان هناك صعوبات كثيرة تقابلها في اثناء مرحلة الاعداد والتنفيذ كصعوبة تحديد وحدات الاداء للنشاط الاداري وقياسها لبعض الخدمات (كالدفاع، والعدل، والامن) كونها غير ملموسة وغير متكررة، بالاضافة الى القصور في مجال التخطيط حيث يتم التركيز على البرامج كغايات وليست وسائل لتحقيق الاهداف الى جانب ارتفاع تكلفة تطبيق موازنة الاداء ، فضلا عن صعوبة في تغيير الانظمة المحاسبية لتتوافق والعمل على وفق هذا الاساس. كما ان هناك صعوبة في ربط الاداء بالهدف وصعوبة قياس الفاعلية وتحديد مؤشرات قابلة للقياس، وكذلك قلة خبرة العاملين في الجهاز الاداري للدولة في هذا المجال.

■ من خلال عملكم في ديوان المحاسبة كمراقب اول، ما هو دور الديوان في الرقابة على الاداء؟

□ ديوان المحاسبة وبموجب قانون تنظيمه يقوم بالرقابة التقليدية في كل صورها بدءا بالرقابة الادارية والرقابة القضائية، وذلك من خلال نصوص قانونية صريحة اعطت للديوان هذه الصلاحية وحددت اصولها ومهلها وكيفية بت معاملاتها المختلفة. بالنسبة الى صلاحية اجراء رقابة على الاداء بمفهومها المعتمد في التشريعات الحديثة والمحددة بتوصيات مؤتمرات الهيئات العليا لاجهزة الرقابة المالية انما اقتصر على بعض النصوص التي يمكن ان يستشف منها وبصورة غير مباشرة هذا النوع من الرقابة لاسيما احكام المادة 45 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، وما يليها من مواد قانونية جاءت تحت عنوان "الرقابة الادارية المؤخرة" والمواد 46 و52 لتحدد الوسائل المعتمدة لممارسة هذه الرقابة الادارية عن طريق التقارير السنوية والتقارير الخاصة.

■ ما هي خارطة الطريق لتعزيز المساءلة؟

□ بهدف تعزيز الرقابة والمساءلة والحد من الفساد نرى ضرورة التوجه نحو موازنة اكثر شفافية تمكن من قياس فاعلية ومستوى انتاجية الادارات العامة في تحقيق الاهداف المقررة في سياق السياسات العامة، وكذلك قياس مدى مواءمة هذه الاهداف مع الاولويات الوطنية من خلال تطبيق موازنة البرامج والاداء التي تسعى الى تحقيق الاهداف الاستراتيجية، خاصة بعد ان ثبت ان الانفاق من دون التأكد من انتاجية الهدف ومن دون معرفة مدى تحقق الاهداف يشكل هدرا للمال العام.

■ ما هي اولوية المرحلة لتفعيل المساءلة والمحاسبة؟

□ نرى ان اولوية المرحلة في لبنان تفرض وضع استراتيجية شاملة للاصلاح المالي تهدف في الاساس الى رفع مستوى التخطيط والتنفيذ والرقابة في الموازنة العامة وضرورة العمل على اعداد موازنة عامة تتضمن رؤية اقتصادية حديثة وبرنامجا اصلاحيا متطورا مع الاستفادة من التجارب الدولية المختلفة في هذا السياق، وبالتالي الانتقال التدريجي من موازنة البنود والاعتمادات الى موازنة البرامج والاداء التي تسعى الى تكريس مبادىء الشفافية والمصداقية والدقة في عمليتي اعداد وتنفيذ الموازنة، فضلا عن موجب المساءلة والمحاسبة وتعزيز دور مجلس النواب الرقابي.

■ هل يجب ان تترافق هذه الاستراتيجيا للاصلاح المالي مع خطوات قانونية اخرى؟

□ نرى انه يقتضي ان يتزامن هذا التعديل مع مجموعة من الاصلاحات ابرزها تعديل قانون المحاسبة العمومية لاسيما في ما يتعلق منه بأصول تحضير الموازنة وتفعيل ديوان المحاسبة، بدءا بتعديل قانون تنظيم ديوان المحاسبة وتفعيل الرقابة على الاداء بوضع نصوص قانونية وصريحة تعطي الديوان صلاحية ممارسة هذه الرقابة وتنظيم اصولها، بالاضافة الى توفير المرتكزات الضرورية لامكان القيام بهذه الرقابة بصورة ناجحة.

■ ما هو الامر الاساسي لبدء عملية الاصلاح؟

□ يبقى الاهم توفر النية والارادة السياسية الصادقة لتنفيذ الاصلاحات في المالية العامة للوصول الى تحقيق الحكم الرشيد والعدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي والحفاظ على الاموال العمومية ووضع الادارة العامة على طريق الحداثة والتطور والشفافية والمساءلة والمحاسبة والقدرة على التنمية والمنافسة بين الدول.