



WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY



برنامج ممول من الاتحاد الأوروبي



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب

دليل خاص حول تقديم الدعم والمشورة التقنية إلى اللجان البرلمانية اللبنانية

حزيران ٢٠١٢

إن هذا الدليل هو ثمرة تعاون بين مجلس النواب اللبناني ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية ضمن إطار برنامج ممول من الاتحاد الأوروبي، جرى تنفيذه مع مكتب التدقيق الوطني البريطاني ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. ارتكز الدليل على مضمون ورش العمل المخصّصة لفريق الوحدة الاستشارية في مجلس النواب اللبناني خلال العامين ٢٠١١ و٢٠١٢، والتي نفذها مكتب التدقيق الوطني البريطاني ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي بالتعاون مع خبراء من ديوان المحاسبة واقتصاديين مشهود لهم.

تولّى الخبير القاضي ايلي معلوف وفريق معهد باسل فليحان ممثلاً بالسيدة جنان دويهي والأنسة ثريا سراج اعداد هذا الدليل لجهة جمع المعلومات والتحقق منها وصوغها. نَقَّح الدليل وأشرف على إصداره بحلته النهائية مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي السيدة ليا المبيض بساط.

تصميم الغلاف والمحتوى: دوللي هاروني
طباعة: المطبعة العربية
طبعة أولى

برنامج ممول من الاتحاد الأوروبي

* تأسست الوحدة الاستشارية بتوجيه من دولة رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري وبالتعاون بين الادارة البرلمانية ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية وقد أطلقت رسمياً في ١٦ أيار/مايو ٢٠١١، ضمن برنامج ممول من قبل الاتحاد الأوروبي، يمتد على واحد وعشرين شهراً. تمّت تأسيس الوحدة بعد انتهاء البرنامج بقرار صادر من دولة رئيس مجلس النواب بتاريخ ٢٤/٣/٢٠١٢ وقد تم تشكيلها من قبل موظفين دائمين في مجلس النواب وأطلق عليها اسم الهيئة الاستشارية. يشار إليها في الدليل كهيئة استشارية.

تمّ إعداد هذا الدليل بدعم من الاتحاد الأوروبي. إن محتويات هذا الكتيب هي من مسؤولية مجلس النواب اللبناني ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية، ولا يمكن بأي حال أن تعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي.

دليل خاص حول تقديم الدعم والمشورة التقنية إلى اللجان البرلمانية اللبنانية

المحتوى

٣	مقدمة
٤	دور مجلس النواب اللبناني في الرقابة المالية
٦	دور اللجان النيابية
٨	أشكال الدعم والمشورة التقنية
٩	التعاون مع جهات وخبرات خارجية
١١	ملحق أ: أمثلة عن وسائل الدعم والمشورة التقنية
١١	١. المساهمة في تحضير جلسات درس ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين المحالة أمام اللجان النيابية
١١	٢. إعداد ملخصات خطية تمهيداً لجلسات اللجان
١٢	٣. اقتراحات لصوغ التوصيات
١٣	٤. الاعتماد على تقارير ديوان المحاسبة
١٤	٥. الأسئلة الشفهية و/أو الخطية
١٦	٦. إرشادات حول كيفية تقديم المعلومات المالية في الجداول والرسوم البيانية
١٩	ملحق ب: موجز عن الهيئة الاستشارية في مجلس النواب اللبناني
٢٠	ملحق ج: وسائل الرقابة البرلمانية في لبنان
٢٢	ملحق د: دورة الموازنة العامة في لبنان

المقدمة

يتوجّه هذا الدليل إلى الموظفين الحاليين أو الجدد في مجلس النواب اللبناني الذين توكل إليهم مهام تقديم الدعم والمشورة التقنية للجان البرلمانية.

يقدم هذا الدليل لمحة عن دور مجلس النواب اللبناني في الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية، وأشكال الدعم والمشورة التقنية التي يمكن للموظفين في المجلس أو في الوحدات الاستشارية تقديمها للجان البرلمانية. ويزودهم ببعض الارشادات المبسطة والعملية والنماذج التي تساعدهم في اعداد التقارير والملخصات والأسئلة وكيفية التنسيق والتعاون مع بيوت الخبرة البرلمانية والمجتمع المدني.

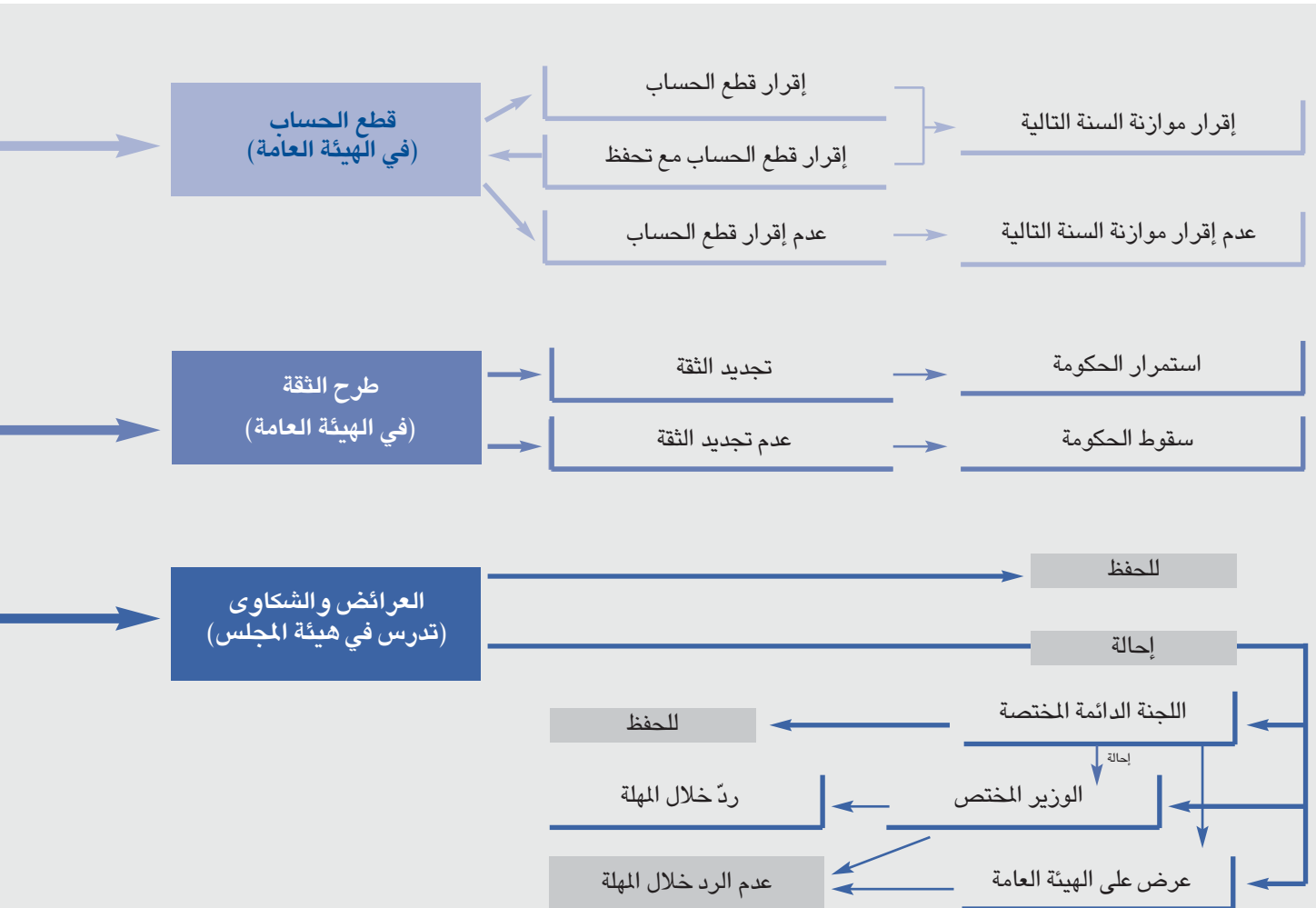
تمّت الاستعانة في إعداد هذا الدليل بالتجربة البريطانية، مع محاولة مواءمتها مع ظروف ووسائل عمل اللجان البرلمانية في مجلس النواب اللبناني.

يعتبر هذا الدليل وثيقة أولية حيّة، بحاجة إلى تطوير مستمر، لتتلاءم مع المتغيرات والممارسات الحديثة.

دور مجلس النواب اللبناني في الرقابة المالية

يقوم مجلس النواب، باسم الشعب اللبناني، بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. وتتجلى الرقابة المالية في مرحلتين أساسيتين: مرحلة الرقابة المسبقة على مشروع الموازنة من أجل إقراره والسماح بالجباية والإنفاق، ومرحلة الرقابة المؤخرة على حسابات المالية العامة النهائية أو ما يعرف بقطع حساب الموازنة العامة والموازنة الملحقة. وقد ألزم الدستور السلطة التشريعية إقرار حسابات المالية العامة النهائية لكل سنة قبل الموافقة على موازنة السنة المقبلة تطبيقاً للمادة ٨٧ من الدستور التي تنص على ما يأتي:

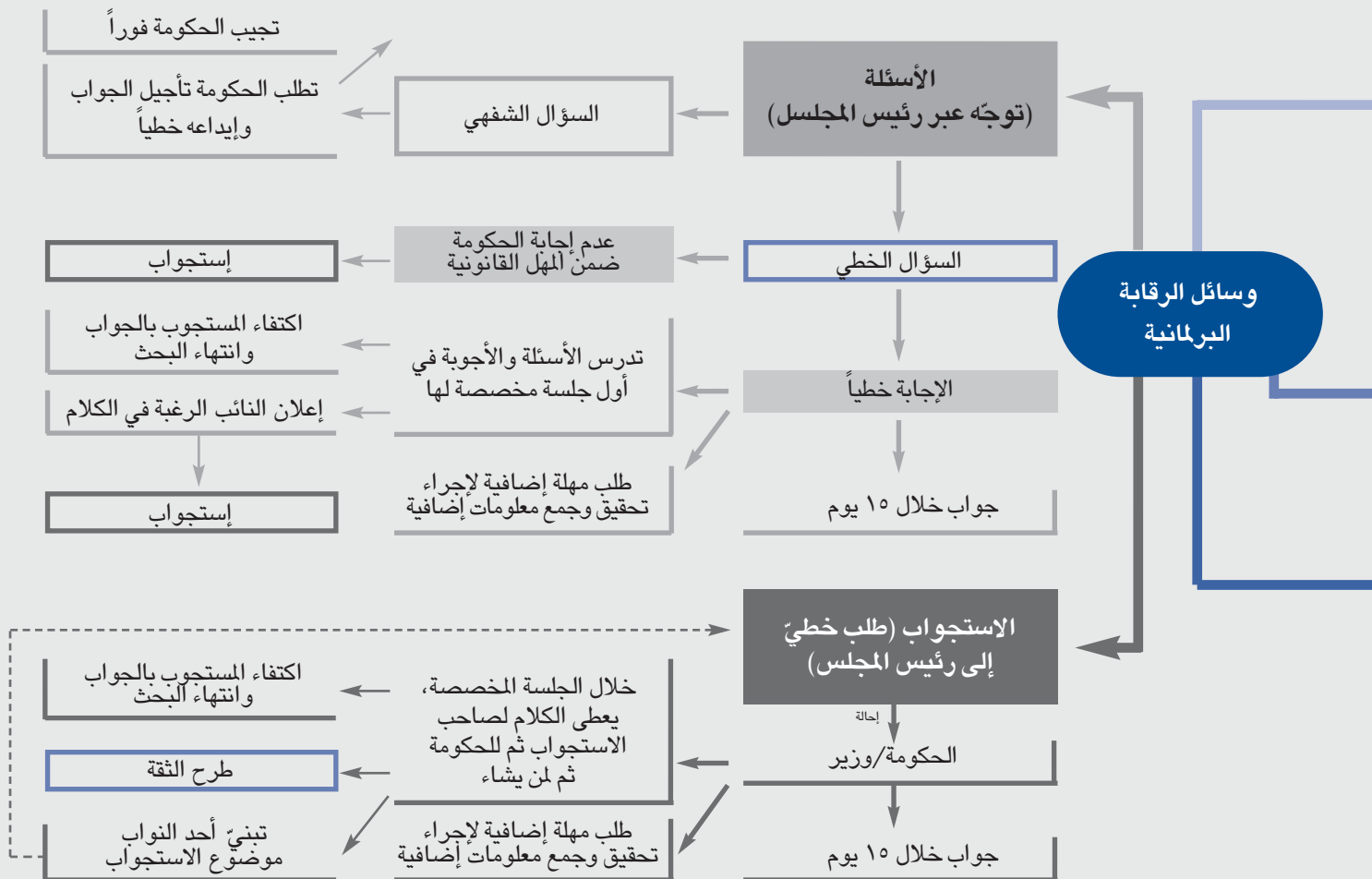
"إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات".



وفي كل الأحوال، لا يمكن أن تقتصر الرقابة المالية على هاتين المرحلتين فقط -على أهميتهما- بل إن الأمر يأخذ منحى الرقابة، المواكبة للتنفيذ بشكل يومي وتفصيلي يتناول مفردات العمليات المالية لا مجموع حساباتها فقط. بمعنى آخر، يجب أن تتمحور الرقابة بشكل دوري ودائم، على عمليات إدارية مالية معيّنة لتدقيقها من الناحية القانونية والحسابية كما الرقابة على الأداء.

تلحظ القوانين والأنظمة أدوات وآليات منوّعة للرقابة حيث يكرّس النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أساليب هذه الرقابة وخصوصاً الأسئلة، والاستجابات، والتحقيق البرلماني بواسطة اللجان المعيّنة لهذا الغرض، والمناقشة العامة، وطرح الثقة بالحكومة ككل أو بأحد الوزراء وغيرها.

ويفضّل الرسم التالي وسائل الرقابة البرلمانية* التي تتيحها القوانين والأنظمة والتفاصيل التطبيقية لها:



*يجدر الإشارة إلى أنه عملياً يصعب الإلتزام في المهل القانونية المنصوص عليها.

دور اللجان النيابية

لجنة المال والموازنة

إن الدور الذي يقوم به البرلمان في إطار الرقابة المالية يتركز بشكل أساسي في لجنة المال والموازنة التي تستطيع التحرك بدورية ووتيرة سريعة، واستيضاح المسؤولين التنفيذيين وغيرهم، ووضع التقارير وصوغ النتائج، لتتصرف الهيئة العامة للمجلس على أساسها. يمكن للجنة أن تدعو الوزير المختص لحضور جلساتها، وللوزير أن ينتدب من ينوب عنه إذا قررت اللجنة دعوة الوزير بالذات. كذلك يحق لها أن تطلب إلى الوزير المختص تزويدها المستندات والوثائق والمعلومات التي ترى الاطلاع عليها، وإذا تمنع الوزير عن إجابة الطلب، وجب رفع الأمر إلى رئيس المجلس الذي يعرض الموضوع على المجلس في أول جلسة ويعطيه الأولوية على سائر الأعمال. وفور ورود مشروع الموازنة إلى مجلس النواب، يُبلغ إلى جميع أعضاء اللجان، وتدعو لجنة المال والموازنة كل لجنة من لجان المجلس لحضور جلساتها المخصصة لدرس مشروع الموازنة المتعلقة بأعمال هذه اللجنة وذلك قبل يومين على الأقل من موعدها. ويحق لكل أعضاء اللجان المناقشة وتقديم الاقتراحات والتصويت وفقاً للمادة ٤٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب).

اللجان الأخرى

تستطيع اللجان إستيضاح الحكومة حول مسائل معينة تدخل في اختصاصها، ويحق لكل نائب حضور جلسات اللجان ولو لم يكن عضواً فيها وله أن يناقش المواضيع المطروحة على البحث وان يبدي رأيه وأن يتقدم باقتراحات وتعديلات كسائر أعضاء اللجنة، ولكن لا يحق له الإشتراك في التصويت. وتبقى جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك.

جلسات اللجان



في بريطانيا

ثمة ٢٢ لجنة دائمة في بريطانيا ولجان متغيرة وفقاً للحكومات. غالباً ما تكون جلسات اللجان البرلمانية علنية ويتخللها بث مباشر، وهذا يدل على شفافية اللجان وأدائها. وتأخذ جلسات اللجان حيزاً كبيراً من الدعاية لتحفيز النواب على الحضور والمشاركة بفاعلية.

في لبنان



ثمة ١٦ لجنة دائمة في لبنان. وتعتبر جلسات اللجان وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت سرية ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك (وفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب، المادة ٣٤).

٣ لجان التحقيق البرلمانية

لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معيّن بناءً على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه. تجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس لبت الموضوع. وللجنة التحقيق أن تطلع على كل الأوراق في مختلف دوائر الدولة وأن تطلب تبليغها نسخاً عنها وأن تستمع إلى الإفادات وتطلب كل الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق. يحقّ للجان البرلمانية أن تعيّن لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة، وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية، ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها، والتي تطلب بدورها إلى الهيئة العامة تعيين لجنة تحقيق برلمانية جديدة. ويمكن المجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية سنداً إلى المادة ٩٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب تاريخ ١٣/١١/٢٠٠٣. وعندها تمارس لجنة التحقيق سلطات التحقيق بالاستناد إلى القانون الرقم ١١ تاريخ ٢٥/٩/١٩٧٢ الذي يستثني لها من هذه الصلاحيات إصدار مذكرات التوقيف والاستبيانات القضائية وقرارات الظن أو الاتهام أو منع المحاكمة.

لجان التحقيق في بريطانيا

تطلب اللجنة الحصول على إفادات خطيّة ويمكنها الرجوع إلى بعض الخبراء والأكاديميين لإعداد هذه الإفادات في مهلة أسبوعين. تعدّ اللجنة التقرير انطلاقاً من الإفادات الخطيّة والشفوية وتتوصل إلى استنتاجات وتوصيات تليها جلسات استماع للإجابة عن الأسئلة التي طرحتها اللجنة بحضور وزير المالية وخبراء وأكاديميين. ويولي جلسات الاستماع تقرير منشور ومتاح للجمهور.

أشكال الدعم والمشورة التقنية

يقدم موظفو المجلس، من أمناء سر اللجان وأعضاء الهيئة الاستشارية وخبراء من خارج جهاز موظفي المجلس وغيرهم، الدعم والمشورة التقنية للنواب الأعضاء في اللجان البرلمانية، ويعملون وفق توجيهاتهم. ويمكن أن تشمل هذه المهام:

١ في موضوع الموازنة العامة

- ترجمتها إلى لغة سهلة ومقارنتها بالسنوات السابقة وربطها بالمشاريع المعتمدة؛
- ربط مناقشة الموازنة العامة بالخطط الإستراتيجية الاقتصادية والمالية للحكومة؛
- مساعدة اللجنة في متابعة تنفيذ بنود الموازنة والمخصصات المالية الفعلية؛
- مراجعة تقارير ديوان المحاسبة؛
- تحليل البيانات المتعلقة بالمالية العامة والأداء المالي بالرجوع إلى الأوضاع الاقتصادية؛
- إبداء المشورة في شأن الأوضاع المالية والنقدية والاقتصادية وتحليلها وتقويم السياسات والإجراءات الضريبية المتبعة.

٢ في الشق التشريعي

- دعم لجنة الإدارة والعدل في مراجعة الوثائق القانونية والرد على الأسئلة القانونية؛
- إبداء الرأي والمشورة في مشاريع القوانين والأنظمة والاتفاقات والقروض وبرامج القوانين وتعديلاتها، وأية مواضيع أخرى ترتب التزامات مالية وإدارية وقانونية؛
- الإطلاع على التشريعات والقوانين والأنظمة والممارسات الفضلى المتبعة عالمياً في مجالات المالية العامة والموازنة والرقابة، والاسترشاد بها واقتراح التوصيات اللازمة؛
- تحديد الأسئلة والمواضيع التي ينبغي مناقشتها مع الجهات ذات العلاقة.

دليل إرشادي لفهم أحكام الموازنة العامة

هذا الدليل هو وثيقة إرشادية تشرح بلغة مبسطة وبواسطة رسوم توضيحية الأحكام والمعلومات المتعلقة بالموازنة العامة. يتوجه الدليل إلى جميع المعنيين بالموازنة من نواب وموظفين وممثلين عن المجتمع المدني ومواطنين، فيعرض للمبادئ العامة ومختلف الأحكام القانونية والتنظيمية وتفصيل الإعداد والإقرار والتنفيذ والرقابة.



التعاون مع جهات وخبرات خارجية

يمكن أن يطلب مجلس النواب أو اللجان البرلمانية معلومات وإيضاحات من خبراء من خارج جهاز موظفي المجلس عندما يتعلق ذلك بأمور تقنية تستدعي خبرات أو معارف متخصصة. وتتولى الهيئة الاستشارية في هذه الحالة بالتعاون مع أمين السر أو الموظف المعني، عملية الإتصال والمتابعة في ما بين الخبراء واللجنة بناءً على وصف مفصّل للمهام، على أن تنفذ ضمن مهلة زمنية محددة. تتوافر لدى المجلس قائمة بأسماء الخبراء والأكاديميين من أصحاب الكفاءة تتم تغذيتها بشكل دوري (قاعدة البيانات المنشأة ضمن مشروع مؤسسة وستمنستر للديمقراطية ومجلس النواب اللبناني).

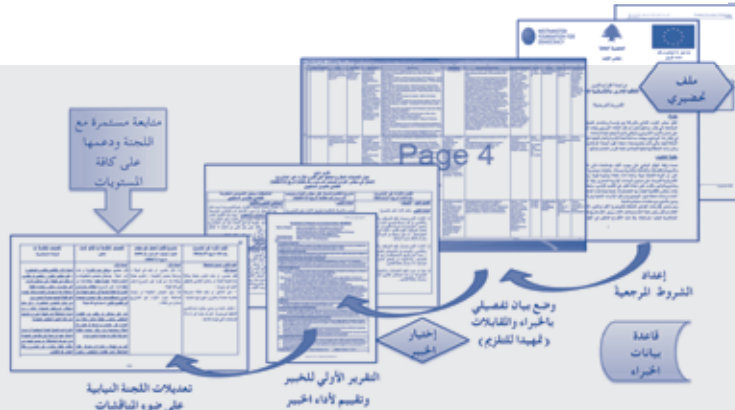
عند الاستعانة بخبراء لإعداد تقارير معينة، يجب أن يتم تزويدهم بالتوضيحات الآتية:

- تحديد المطلوب بوضوح، أي المسائل المحددة التي تنبغي معالجتها في التقرير؛
- التذكير بأن البرلمانيين ليسوا جميعهم من أصحاب الاختصاص في المواضيع التقنية، وبالتالي من الجيد استعمال لغة واضحة؛
- تشجيع الخبراء على اعتماد رسوم بيانية وجداول توضيحية؛
- تحديد العدد الأقصى للكلمات؛
- إدراج ملخص (من صفحة واحدة) في بداية التقرير؛
- تقديم إحاطة شفوية مقتضبة إلى اللجنة؛
- يمكن اللجوء إلى أكثر من خبير واحد حرصاً على أكبر قدر من الموضوعية ولاسيما في المسائل التي يمكن أن تكون موضع جدل؛
- مناقشة بدل الأتعاب إذا لحظت اللجنة ضرورة ذلك؛
- الاتفاق على المهل الزمنية لتسليم التقرير؛
- الاستنادة الى دليل التشريع البرلماني عند الحاجة.

دليل التحليل التشريعي



التعاون مع الخبراء وتقديم المشورة التقنية



التعاون مع ديوان المحاسبة

تأتي رقابة مجلس النواب بمثابة حلقة في سلسلة متصلة من الحلقات الرقابية المنفذة بشكل خاص لدى وزارة المالية وديوان المحاسبة. وعليه، فإن سلامة العملية الرقابية وفعاليتها وجودتها تتأثر بعمل هذه الجهات ومدى تعاونها بعضها مع بعض لجهة تشارك المعلومات والتنسيق الخ. وكل ضعف أو نقص لدى إحداها يؤثر سلباً على إنجاز المطلوب لدى الأخرى. تقوم صلة وثيقة بين المجلس والديوان يقتضي تطويرها للإفادة منها على أكمل وجه، وتبرز مظاهر التعاون في ما يأتي:

- يتولى ديوان المحاسبة تدقيق حسابات الدولة ويساعد مجلس النواب على مراقبتها وذلك بتدقيق قطع حساب الموازنة وإرسال ملاحظاته عليه الى مجلس النواب قبل إقرار موازنة السنة المقبلة.
- **في الرقابة الإدارية المسبقة:** قد يضع الديوان ملاحظات على أداء الإدارة خاصة عندما يخالف مجلس الوزراء قرارات ديوان المحاسبة، ويتمّ تبليغ هذه الملاحظات لمجلس النواب للعمل على متابعتها.
- **في الرقابة القضائية على الإدارات العامة:** يعلم الديوان مجلس النواب بالمخالفات التي يرتكبها الوزراء.
- **في الرقابة الإدارية اللاحقة وفي الرقابة على حسابات المهمة:** يرسل ديوان المحاسبة ملاحظاته عليها إلى مجلس النواب مع بيانات المطابقة ليجري درس الموازنة على أساسها.
- **في الرقابة على الأداء:** قد يعدّ الديوان تقارير على ضوء مفهوم "القيمة المحققة من الإنفاق" ويقدمها إلى مجلس النواب.
- **في التقارير:** يُقدم الديوان التقرير السنوي إلى مجلس النواب ليوزع على أعضائه، وتستمع لجنة المال والموازنة البرلمانية وسائر اللجان المختصة إلى رئيس الديوان أو من ينتدبه وعند الاقتضاء إلى ممثلي الإدارات العامة والهيئات المختصة عند درس التقرير لإبداء الإيضاحات اللازمة.
- **في العلاقة مع اللجان:** لم تُلحظ مأسسة قانونية للعلاقة وإن حضر الديوان بعض جلسات اللجان، ويقتضي إيضاح وتعزيز التعاون ضمن هذا الإطار.

ملحق 1

أمثلة عن وسائل الدعم والمشورة التقنية

تختلف الأدوار والمهام التي يمكن أن يؤديها موظفو المجلس في تقديم الدعم والمشورة التقنية للجان وذلك بحسب النشاط المحدد والدور المطلوب والأدوات المتوافرة. وفي ما يأتي بعض الوسائل المقترحة:

المساهمة في تحضير جلسات درس ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين المحالة أمام اللجان النيابية

- غالباً ما يتولّى أمناء سرّ اللجان هذه المهمة. ومن المهم في التحضير لجلسات المناقشة مراعاة النقاط الآتية:
- قراءة المستندات بتمعّن ومراجعتها قبل تحضير البيان الموجز أو التقارير المعنية؛
- مناقشة النقاط والقضايا الرئيسية التي يجب التركيز عليها في البيان الموجز أو التقرير وإحاطة اللجنة العلم بأي اعتبارات خاصة أو مستجدات؛
- إنجاز مهام أخرى بحسب طلب رئيس اللجنة.

إعداد ملخصات خطية تمهيداً لجلسات اللجان

يمكن أن يساهم الموظفون بإعداد ملخصات خطية تستعمل في الاستجابات والتحقيق البرلماني والأسئلة وذلك قبل انعقاد جلسات اللجان. وتساعد هذه الملخصات أعضاء اللجان على فهم بعض المسائل المعقدة مع اقتراح أسئلة متسلسلة ومحددة.

إصلاحات التقاعد

مؤشرات اقتصادية



نشر المذكرات والتقارير

تهدف كتابة الملخصات/المذكرات في بريطانيا إلى مساءلة الحكومة وغالباً ما تكون الجلسات علنية وتنشر التقارير التي ترفعها اللجنة على الموقع الإلكتروني الخاص بالبرلمان البريطاني.

خصائص الملخصات لجهة المضمون

- موجزة (لا تتعدى ٢٠ صفحة)؛
- تتضمن خلفية عامة عن الموضوع أو مشروع القانون؛
- تتضمن أسئلة مطروحة؛
- تشمل وثائق ومقالات رئيسة ملحقة بها.

خصائص الملخصات لجهة المنهج

- ألا تكون المذكرة منحازة، وخصوصاً إلى حزب ما؛
- أن تكون الأسئلة بحثية، وأن تكون حازمة وعادلة؛
- ألا تحمل الأسئلة أي إهانة للمعنيين؛
- أن يأخذ في الاعتبار سهولة قراءة وتفسير المضمون.

٣ اقتراحات لصوغ التوصيات

- التحضير المسبق للتوصيات (عند بدء اللجنة بالمناقشة والدرس)؛
- تحديد الفئات التي تستهدفها اللجان من خلال توصياتها؛
- وضع توصيات محددة وواضحة ومفيدة؛
- تجنّب التوصيات الثانوية، والنظر إلى المسألة بشكل عام؛
- كتابة التوصيات بطريقة يكون فيها التطبيق أسهل بالنسبة إلى الوزارة/الإدارة المعنية؛
- كتابة التوصيات بطريقة تتيح الحكم على تطبيقها أو عدم تطبيقها؛
- الاستناد إلى أمثلة جيدة عن توصيات أدرجت في تقارير سابقة للجنة؛
- تحديد التغيرات الضرورية وطريقة تنفيذها مع الوزارات المعنية.

في موضوع الموازنة العامة، وعلى سبيل المثال، غالباً ما تواجه لجنة المال والموازنة تحديات في دراسة مشروع الموازنة، إن لجهة كمية الوثائق أو لجهة طبيعتها التقنية أو عدم توافر الدعم التقني الكافي. ويمكن لموظفي المجلس في هذه الحالة لاسيما الهيئة الاستشارية، تقديم الدعم الآتي:

- تحليل الوثائق المتعلقة بالموازنة؛
- تحضير ملخص للمسائل الرئيسية في الموازنة (مذكرة مقتضبة)؛
- تحضير أسئلة واضحة ومحددة لوضعها بتصرف رئيس وأعضاء اللجنة؛
- صوغ التقارير عند الحاجة؛
- تأمين الوصول إلى خبراء تقنيين (من داخل المجلس أو من خارجه).

مثال: التحضير لجلسة استماع تنظمها لجنة بشأن الإنفاق على الدواء في موازنة العام ٢٠١٢

شملت موازنة العام ٢٠١٢ مبلغاً قدره ٢٥٠ مليون دولار أميركي مخصصاً للأدوية، علماً أن موازنة العام ٢٠١١ لحظت ٢٠٠ مليون دولار أميركي للأدوية.

- يمكن لموظفي المجلس، في حال طلبت لجنة المال والموازنة منهم ذلك، تحضير بعض الأسئلة، وأهمها:
 - كيف انعكس ارتفاع الأسعار العالمية؟ وبأي نسب؟ (مع طلب جدول مقارنة بالأسعار وزياداتها العالمية)
 - هل هذه الزيادة متكررة على سنوات سابقة؟ (مع طلب جدول تفسيري بحسب السنوات الخمس السابقة) هل الزيادة مبررة؟
 - هل سبب الزيادة هو استعمال أدوية جديدة ومكلفة، أم ان ثمة أسباباً أخرى، وما هي؟ وكيف تم تفسير كلفتها؟
 - هل ثمة مراقبة لأسعار الأدوية ومن خلال أية وسائل؟
 - هل المبلغ مخصص لشراء الأدوية أو لغايات أخرى (تخزينها أو ما شابه)؟
 - ما هي نسبة زيادة عدد المرضى؟
 - ما هي نسبة تلف الأدوية؟

٤ الاعتماد على تقارير ديوان المحاسبة

غالباً ما تعتمد لجنة المال والموازنة على التقارير الصادرة عن ديوان المحاسبة. وقد يطلب أعضاء اللجنة من موظفي المجلس دعمهم في عرض محتوى التقرير أو تحضير بيان موجز حول مضمونه أو حول مسألة معينة تطرّق إليها. يجب في هذه الحالة التنبيه إلى النقاط الآتية:

- **عملية التحضير:** يقتضي الإطلاع على التقارير الصادرة عن الديوان ومحاولة معرفة ظروف وضعها وربطها بتقارير سابقة للديوان أو صادرة عن جهات أخرى.
- **مضمون التقرير:** يقتضي عرض تقرير الديوان عبر بيان المسائل الأساسية التي عالجها، والأدلة التي ارتكز عليها (كيفية التثبت من المعلومات)، والمشكلة المعالجة، والحلول والتوصيات.
- **تحضير البيان الموجز عن التقرير:** يمكن أن تكون تقارير الديوان طويلة وتقنية وتتضمن وصفاً لطريقة العمل ونبذة تاريخية ومقدمة قانونية. ومن المهم عند تحضير أي بيان موجز عن التقرير، الابتعاد عن المعلومات التي لا تفيد في تحقيق النتائج المرجوة، والاكتفاء بالمعلومات الهادفة والموجزة بحيث لا يتجاوز البيان بضع صفحات.

- **تحضير مقدمة التقرير:** قد تبرز أرقام في المقدمة أو توضع المشكلة الأساسية. ومن المهم جعل التقديم قصيراً ومثيراً للانتباه لأنه يأتي أولاً ويجب أن يعطي فكرة واضحة وجاذبة عن الموضوع.
- **صوغ الأسئلة الإستراتيجية والتوصيات:** تستعمل تقارير الديوان لمساءلة الحكومة أو وزير معين، وقد يستدعي ذلك عقد جلسات استيضاح لدى اللجان المختصة يُستجوب فيها المسؤولون في الإدارة ويحضرها ممثلون عن الديوان. ومن المهم تحضير أسئلة تنطلق من تقرير الديوان أو بعد استيضاحه عن تقريره، ويجب أن تكون الأسئلة مركزة ومفيدة للإستيضاح ولا تعيد التحقيق الذي أجراه الديوان بل تنطلق منه وتحاول ان تضع الحلول مع الإدارة، وينصح باستعمال أسئلة مركزة تبدأ بـ "لماذا؟ وكيف؟ عوضاً عن أسئلة عامة وصفية تبدأ بـ "ماذا؟"

٥ الأسئلة الشفهية و/أو الخطية

الصيغة

الهدف

- مساعدة أعضاء اللجنة على مساءلة الحكومة؛
- التأكيد من الحصول على إفادات جيّدة (ليتم استخدامها في تقرير اللجنة)؛
- أن تكون أسئلة مصاغة من وجهة نظر مكلف/مستخدم لخدمة عامة؛
- أن تكون أسئلة متسلسلة؛
- ألا يُردّ عليها بنعم/لا؛
- يجب أن تكون ثمة أسئلة إضافية أي أسئلة متابعة؛
- يجب أن تكون الأسئلة متعلقة بالموضوع مباشرة؛
- الإشارة إلى أن الأسئلة هي مجرد اقتراح، ويمكن لأعضاء اللجنة طرح أي سؤال آخر يتعلّق بالموضوع.
- أن تكون مطروحة باستخدام "لماذا" وليس "ماذا" أو "كيف"؛
- أن تكون مقتضبة (بمعدّل سطرين أو ثلاثة كحدّ أقصى).



محتوى التقرير الصادر عن ديوان المحاسبة عن تنفيذ الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام ٢٠٠٣

- وضع ديوان المحاسبة تقريراً عن تنفيذ موازنة العام ٢٠٠٣ تناول مندرجات قانون موازنة العام ٢٠٠٣ وقطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام ٢٠٠٣.
- وأبدى الديوان استناداً إلى صلاحياته في تقدير المعاملات المالية وتقويم عمل الإدارات العامة، ملاحظات على تنفيذ الموازنة من خلال تحليله بيانات قطع الحساب وبالاستناد إلى مؤشرات مالية منها:
- تحليل لأبواب الإنفاق وأنواعها بحسب القطاعات؛
 - نسبة الإعتمادات الإضافية إلى الإعتمادات الأساسية، والغاية من ذلك البحث في تقديرات الموازنة ومدى دقتها وتأثير ذلك على عجز الموازنة والاستدانة؛
 - مقارنة الإنفاق العام للسنة المالية الجارية مع السنة السابقة واستخلاص النتائج من حيث زيادة الإنفاق أو نقصه ونسبة هذا الإنفاق إلى الإيرادات العامة؛
 - الإيرادات المحققة نسبةً إلى الإيرادات المقدرة وتوضيح أسباب عدم تحقيق الإيرادات المقدرة وأثر ذلك على نتائج الموازنة؛
 - نسبة الإيرادات المحصلة إلى الإيرادات المحققة ونسب التحصيل وإجراءات تلافى مرور الزمن؛
 - مقارنة الإيرادات المحصلة خلال السنة المالية بالإيرادات المحصلة في السنة السابقة مع بيان أسباب النقص أو الزيادة في بنود الإيرادات.

في الخلاصة وضع الديوان ملاحظات تناولت

- إعداد البيانات المالية التي تظهر نتائج تنفيذ الموازنة العامة؛
- تدني نسبة التحصيل خلال العام ٢٠٠٣ عن نسبة التحصيل خلال العام ٢٠٠٢؛
- الرقابة على إنفاق القروض والهبات؛
- إيراد نصوص في قوانين الموازنات المتعاقبة من دون العمل واقعياً بها؛
- مدى تعبير العجز الفعلي المتراكم الناتج عن قطع حسابات الموازنات العامة اعتباراً من العام ١٩٩٢ عن الواقع؛
- أنظمة المعلوماتية المعتمدة في وزارة المالية؛
- إعطاء سلفات الخزينة خارج الأصول المحددة في قانون المحاسبة العمومية؛
- دقة التقدير؛
- ملاحظات على بعض النصوص المتعلقة بإدارة الأموال العمومية.

التوصيات

- ضرورة قيام المحتسبين بموجباتهم وممارسة صلاحياتهم لناحية:
 - مراقبة أعمال أمناء الصناديق والجباة التابعين لهم ومطالبتهم بكل مخالفة وتأخير في أعمالهم؛
 - اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المكلفين الذي يمتنعون عن تسديد ما يترتب عليهم من ضرائب ورسوم.

- ضرورة استصدار النصوص التطبيقية اللازمة وأهمها أنظمة إرسال حسابات القروض والهبات من قبل الجهات المستفيدة منها إلى ديوان المحاسبة تمكينا له من إجراء الرقابة عليها؛
- إعادة النظر ببرامج المعلوماتية المعتمدة بحيث تستجيب لمقتضيات الرقابة وتسمح باستخراج البيانات الاسمية التي ينص عليها نظام إرسال الحسابات المرسوم الرقم ٣٤٨٩ تاريخ ٢٨/١٢/١٩٦٥؛
- تحديد الغايات التي تعطى السلفة لأجلها؛
- وجوب تسديد سلفات الخزينة المعطاة لتغذية صناديق المؤسسات العامة والبلديات والصناديق المستقلة المنشأة بقوانين نقداً؛
- استصدار قرار جديد عن وزير المالية يحدد قيمة الكفالات بما يتفق مع الغرض من فرضها على الموظفين الذين يتولون إدارة الأموال العمومية.

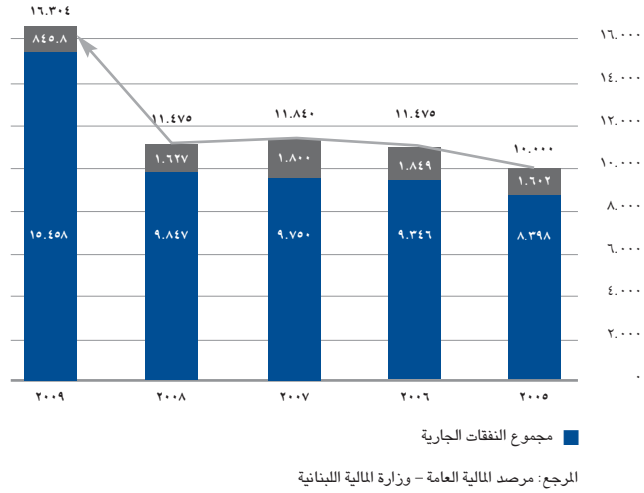
ومن المؤشرات الإضافية التي يمكن اعتمادها أيضاً في دراسات كهذه:

- التحقق من أن التعديلات التي تمت على الإنفاق العام كانت مقابل زيادة حقيقية في الإيرادات وليست زيادة صورية؛
- البحث في شأن أية إجراءات غير عادية لتضخيم التقديرات بغرض إخفاء عجز الموازنة وتدخل ضمن دراسة حسن إدارة واستعمال المال العام؛
- تحليل النتائج المالية السنوية والدورة من السنوات السابقة وذلك من خلال متابعة مؤشر زيادة العجز أو تراجعها ووضعها في إطار الاحتياطات التي تشكل جزءاً من بيانات قطع الحساب.

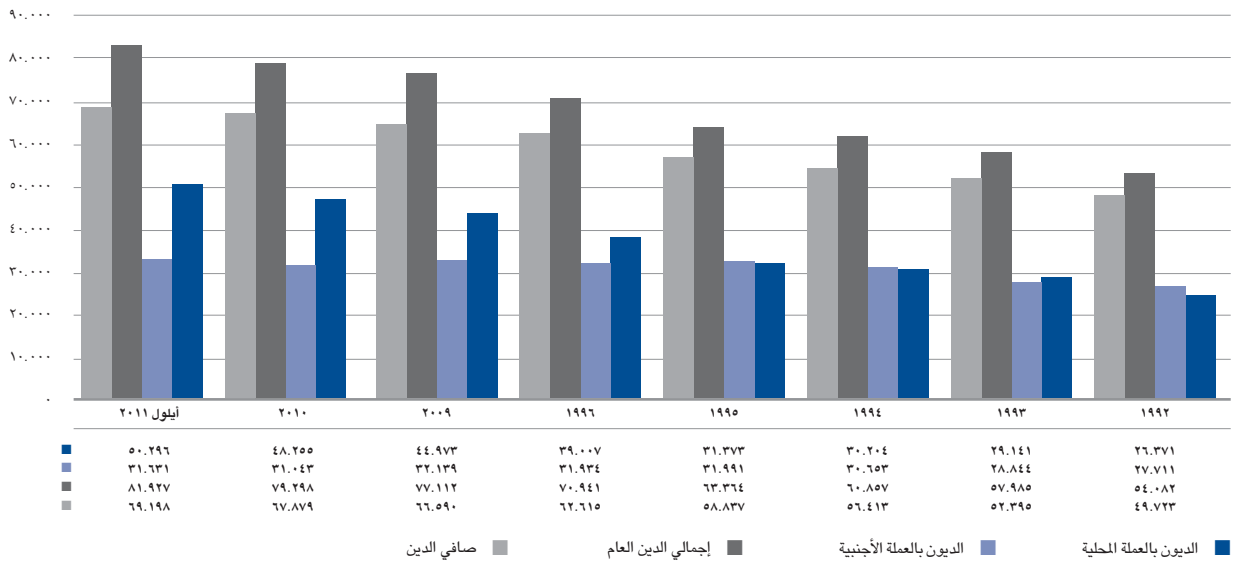
٦ إرشادات حول كيفية تقديم المعلومات المالية في الجداول والرسوم البيانية

- عند تضمين التقارير والملخصات رسوماً بيانية وجداول، من المهم:
 - تزويد اللجان بتفسيرات وإيضاحات موجزة وواضحة وسهلة الفهم؛
 - تقديم شرح موجز عن أي تطورات أو اتجاهات لافقة، أي على سبيل المثال ارتفاع أو انخفاض نسبة مئوية تفوق حدًا ما، أو إلقاء الضوء على سلسلة منتظمة من الزيادات لا ترتبط بأي زيادة على صعيد الناتج أو على صعيد الأداء؛
 - إظهار المعلومات في جدول واختيار الأرقام المعيرة؛
 - إبراز المعلومات في رسم بياني يظهر التغيرات والاتجاهات المهمة؛
 - استخدام النسب المئوية (الزيادة / النقص) في الجداول، إذ أنها أسهل للفهم وتساعد على إظهار الأهمية النسبية لعناصر مختلفة في الجدول؛
 - تجنب الخطوط واستخدام الظل لتسليط الضوء على صفوف أو أعمدة مهمة؛
 - ذكر المصادر؛
 - اعتماد معدل أقله ثلاث سنوات لإبراز التطورات والاتجاهات؛
 - التأكد من العمليات الحسابية بشكل دائم.

مثال: نفقات مشروع موازنة ٢٠٠٩... ارتفاع تجاوز ٣١ في المئة
مقارنة بمشروع موازنة ٢٠٠٨ (مليار ل.ل.)



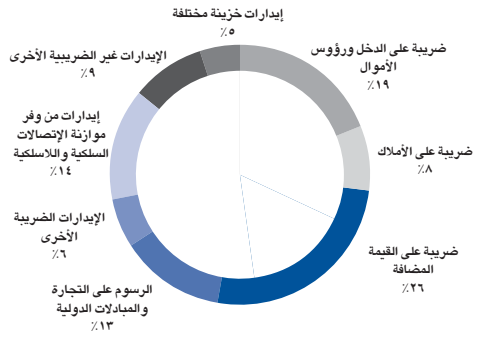
مثال: حجم الدين العام حتى نهاية أيلول ٢٠١١ (مليار ل.ل.)



عند استعمال الرسوم البيانية في التقارير والمخضّات، من المهمّ التنبّه إلى النقاط الآتية:

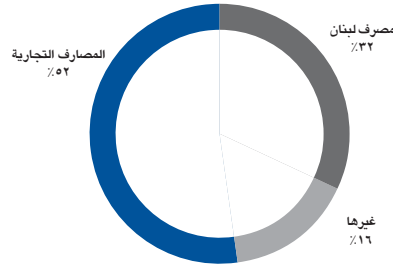
- اعتماد رقمين أساسيين؛
- مقارنة الأرقام في عمود وليس في خط؛
- ترتيب العمود أو الخطّ وفق الترتيب الطبيعي أو وفق الحجم؛
- استعمال تصميم الصفحة لتسهيل متابعتها بصرياً؛
- تبسيط الجداول قدر الإمكان؛
- استخدام بُعدين فقط؛
- وضع عناوين مناسبة؛
- استحداث رسوم بيانية صحيحة من الناحية الإحصائية؛
- استخدام الخطوط في الرسوم البيانية؛
- اعتماد ألوان واضحة ومتدرّجة لإظهار فئات متشابهة.

مثال: توزيع إيرادات مشروع موازنة ٢٠٠٩ حسب المصدر



المرجع: مرصد المالية العامة - وزارة المالية اللبنانية

مثال: الدين بالعملة المحلية حسب المكتتبين



المرجع: مرصد المالية العامة - وزارة المالية اللبنانية

مساحة الأرض وفق نوع الاستعمال

نسبة العقار حسب النوع في العام ٢٠٠٨	التغيير في حجم الأراضي بالنسبة المئوية بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٨	١٩٩٨		١٩٩٨	٢٠٠٨
		١٩٩٨	٢٠٠٨		
78.1%	5%	291.6	277.8	مساحات مخصصة للتدريب	
7.0%	-3%	26.2	27	حقول جوية	
4.9%	-16%	18.4	22	البحث والتطوير	
3.1%	7%	11.7	10.9	مستودعات	
3.1%	6%	11.4	10.8	ثكنات، مخيمات	
1.8%	12%	6.6	5.9	مختلف	
1.7%	-11%	6.4	7.2	إذاعات	
0.3%	-8%	1.2	1.3	قواعد بحرية	
100.0%		373.5	362.9	المجموع	

المرجع: مكتب التدقيق الوطني البريطاني

ملحق ١١

موجز عن الهيئة الاستشارية في مجلس النواب اللبناني

كان اطلاق الوحدة الاستشارية في أيار ٢٠١١ تتويجاً للتعاون بين كل من مجلس النواب اللبناني ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية منذ عام ٢٠٠٦، وقد أتى ضمن برنامج ممول من قبل الاتحاد الأوروبي، وتمت تأسيسها بقرار من دولة رئيس المجلس حيث تم توسيع نطاق عملها الى كافة اللجان النيابية وأطلق عليها اسم الهيئة الاستشارية. تنحصر مهمة هذه الهيئة في تقديم وتأمين المساندة والدعم الفني والمهني والمشورة القانونية والمالية واعداد الدراسات حول مشاريع واقتراحات القوانين ووضعها بتصرف اللجان النيابية وخاصة:

- دعم لجنة المال والموازنة لضمان الاستخدام الأمثل للأموال العامة عبر مراجعة مشروع الموازنة العامة وتحليله، والرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، ومتابعة أداء الحكومة المالي والاقتصادي، ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين والاتفاقيات والقروض، وبرامج القوانين وتعديلاتها بالإضافة إلى أي مواضيع أخرى تترتب عليها التزامات مالية/قانونية.
- دعم لجنة الإدارة والعدل لضمان تناغم النصوص القانونية وتوافقها مع الاتفاقات والمعاهدات الدولية والممارسات العالمية الفضلى عبر مراجعة وتحليل مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها وأية مواضيع أخرى تترتب التزامات إدارية/قانونية.

أهمية الوحدات الاستشارية في البرلمانات



وسائل الرقابة البرلمانية في لبنان

وسيلة الرقابة تفاصيل

الأسئلة

- يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة مجتمعة أو إلى أحد الوزراء، وللحكومة أن تجيب على السؤال الشفوي فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر.
- أما السؤال الخطي فيوجه بواسطة رئيس المجلس وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال.
- للحكومة، إذا تبين لها أن الجواب عن السؤال يتطلب إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر الحصول عليها في المهلة أعلاه، أن تعلم هيئة مكتب المجلس بكتاب توجهه إلى الرئاسة طالبة تمديد المهلة، وللهيئة المذكورة أن تمنحها مهلة تعتبرها كافية.
- إذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة القانونية عن سؤال النائب، حق لهذا الأخير أن يحوله إلى استجواب.
- بعد انقضاء المهلة المحددة للجواب تدرس الأسئلة في أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجابات وكذلك تدرج الأجوبة الواردة.
- بعد تلاوة السؤال والجواب عليه، يعلن النائب إما اكتفاءه، فيختم بحث الموضوع، وإما رغبته في الكلام، عندها يعطى وحده حق الكلام في موضوع السؤال وللحكومة حق الجواب، فإذا أعلن السائل اكتفاءه بالجواب ختم بحث الموضوع وإلا حق له تحويله إلى استجواب تتبع في شأنه الأصول المتبعة في الاستجابات.
- وفي حال عدم وجود جواب يعطى السائل حق الكلام، وللحكومة حق الجواب عليه شفويًا وعندها تتبع الأصول المبينة في الفقرة أعلاه، وفي كل الحالات لا تتجاوز مدة الكلام للنائب أو للحكومة عشر دقائق، ولا يجوز تبني السؤال إذا أعلن النائب السائل اكتفاءه بجواب الحكومة.

الاستجواب

- لكل نائب أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة مجتمعة أو أحد الوزراء في موضوع معين، ويقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله على الحكومة.
- وعلى الحكومة أن تجيب عن طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها إياه، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المذكورة، وفي هذه الحال تطلب الحكومة أو الوزير المختص إلى هيئة مكتب المجلس تمديد المهلة، وللهيئة المذكورة أن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً.
- بعد تلاوة الاستجواب والجواب في الجلسة المخصصة لذلك يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة. وبعد طرح كل الاستجابات والجواب عنها، يعطى الكلام لمن يشاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة، وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبني أحد النواب موضوع الاستجواب فتتبع الأصول المحددة في الفقرة أعلاه.
- بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية، تخصص جلسة للأسئلة والأجوبة أو للاستجابات أو للمناقشة العامة مسبقة ببيان من الحكومة.
- للحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجابات أو في المناقشة العامة...

وسيلة الرقابة تفاصيل

العرائض والشكاوى

- تحال العرائض والشكاوى على هيئة مكتب المجلس التي تدرسها وتقرر إما حفظها أو إحالتها إلى اللجنة الدائمة المختصة أو إحالتها إلى الوزير المختص ولها أن تعرضها على المجلس بهيئته العامة.
- عند إحالة العريضة أو الشكاوى على اللجنة المختصة تقوم هذه الأخيرة بدرسها وتقرر إما حفظها أو إحالتها إلى الوزير المختص أو عرضها على المجلس.
- وإذا لم يجب الوزير عن العريضة أو الشكاوى خلال شهر، على هيئة مكتب المجلس أو اللجنة المختصة أن تقرر عرضها على المجلس مع تقرير بالوقائع والمقترحات عند الاقتضاء.

طرح الثقة

- إن طرح الثقة بوزير معين أو بالحكومة كلها يمكن أن ينتج عن سبب مالي، وإن هذا الحق مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي الاستثنائية ولا تجري المناقشة فيه ولا يقترح عليه إلا بعد انقضاء ٥ أيام على الأقل من إيداعه رئاسة المجلس وإبلاغه إلى الوزراء المعنيين بذلك.
- عندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء، وجب على هذا الوزير أن يستقيل. كذلك تعتبر الحكومة مستقيلة عند نزع الثقة منها من قبل مجلس النواب بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة.

قطع الحساب

- يعتبر قطع الحساب المستند الأساسي الذي يفسر الموازنة كما نفذت فعلياً بنفقاتها وواراداتها، تضع هذا البيان مديرية المحاسبة العامة وتقدمه إلى ديوان المحاسبة قبل ١٥ آب من السنة التي تلي سنة الموازنة. وتضم إلى مشروع قانون قطع الحساب، البيانات الموحدة المعدة من قبل مديرية المحاسبة العامة والتي تتضمن بحسب تقدير الموازنة والبقايا المدورة والمبالغ المحققة والمبلغ والاعتماد الأساسية والمدورة والإضافية... وغير ذلك من المعلومات التي يدقق فيها ديوان المحاسبة ويرسلها إلى مجلس النواب مع بيانات المطابقة ليجري درس الموازنة على أساسها.

ملحق IV

دورة الموازنة العامة في لبنان

