

المؤتمر الدولي العشرين
نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان
جودة التقارير المالية في خدمة الاقتصاد
ورقة عمل بعنوان
الحوكمة

ومعايير المحاسبة الدولية
للقطاع العام IPSAS

الدكتور محمد غادر
مدقق حسابات أول
استاذ جامعي

الإطار العام للحوكمة ودورها في الرقابة

“ تحديد وتوزيع الحقوق والمسؤوليات على مختلف الأطراف في المنظمة أو المؤسسة من مجلس إدارة ومدراء ومساهمين وغيرهم من أصحاب المصلحة، إضافة إلى أنه يعمل على بلورة وإرساء قواعد وإجراءات صناعة القرار في تلك المنظمة.”

اسباب الحوكمة

1. الانهيارات المالية الكبيرة لعدد من الشركات العالمية والمحلية .
2. الفساد الإداري والمحاسبي بصفة عامة .
3. الفساد المالي بصفة خاصة .
4. افتقار إدارت هذه الشركات إلى الممارسة السليمة في :
الرقابة والإشراف ونقص الخبرة والمهارة ، اختلال هياكل التمويل ، عدم القدرة علي توليد تدفقات نقدية داخلية كافية لسداد الالتزامات المستحقة عليها .

اسباب الحوكمة

5. نقص الشفافية وعدم الاهتمام بتطبيق المبادئ المحاسبية التي تحقق الإفصاح المناسب بجانب عدم إظهار المعلومات المحاسبية لحقيقة الأوضاع المالية للشركة .
 6. افتقاد الثقة في الأسواق المالية المختلفة وانصراف المستثمرين عنها .
 7. افتقاد الثقة في مكاتب المحاسبة والتدقيق نتيجة عدم صحة المعلومات المحاسبية الواردة في البيانات المالية للشركات المختلفة والمصادق عليها من المدققين الخارجيين .
- مما ولدة ازمة ثقة بين المدققين والمستخدمين

ولذلك يحدد هذا الاطار مايلي :

1. التعرف على إيجابيات ومزايا الحوكمة وكيفية الاستفادة منها لتحسين الرقابة ومن ثم تحسين جودة المعلومات المحاسبية وذلك بغرض إعادة الثقة فيها .

2. تحديد محددات ومعايير ومبادئ الحوكمة في إطار عام متكامل .

تعريف الحوكمة

1. تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بأنها: " مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين ."

2. تعريف آخر "مجموعة "قواعد ادارية" تستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين ."

وبمعنى آخر:

- الحوكمة تعني النظام العام ، أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسؤول عن التصرفات الادارية والمالية غير الصحيحة ، مع تحميل المسؤولية لكل من الحق ضرر بالمصلحة العامة .

تعريف الحوكمة

- نعرف الحوكمة بأنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم سواء في :

1. وحدات القطاع الخاص

أو

2. وحدات القطاع العام

اهداف

الحوكمة

تهدف قواعد وضوابط الحوكمة إلى :

1. تحقيق الشفافية والعدالة .
2. منح حق مساءلة إدارة المنظمة .
3. تحقيق الحماية لأصحاب الحقوق وحملة الوثائق جميعا، مراعاة مصالح العمل والعمال.
4. الحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه، وتنمية المدخرات، وتعظيم الربحية، وإتاحة فرص عمل جديدة.

حوكمة

القطاع العام

إن تطوير مبادئ ونهج حوكمة القطاع العام هي مسؤولية الجميع بلا استثناء، إلا أن تطبيقها يتطلب العمل الجاد لتفعيل :

1. برامج التوعية سواء للإدارات نفسها أو للمواطنين.
 2. تفعيل الرأي العام والسماح له بالمشاركة في صناعة القرارات .
 3. تكريس الشفافية في القطاعات المشتركة بنظرة أفقية لا عمودية.
 4. معالجة حالات تعارض المصالح وانعدام المسؤوليات .
 5. تقليل المخاطر والخسائر المتوقعة بكافة أوجهها .
 6. قياس وتقييم الأداء المشترك بين دوائر القطاع العام.
- فلا يجوز النظر لدائرة دون أخرى.

إن تقييم الأداء لا يقصد به الأداء المالي من حيث دراسة وتحليل ميزانيات القطاعات المختلفة :

1. بل يعتمد أيضا على قياس مستوى الخدمة العامة المقدمة .

2. وعلى مقدار المعرفة والنضج الناشئين من جراء تطبيق حوكمة القطاع العام في كافة الاتجاهات .

لذلك تعد حوكمة القطاع العام في أغلب دول العالم مطلباً ملحاً يجب القيام به عن طريق إصلاح الأنظمة الإدارية والتشغيلية في القطاعات العامة المختلفة .

تعود أهمية الحوكمة ، في وحدات القطاع العام ، إلى أهمية تأسيس وتفعيل :

1. دور وحدات للتدقيق الداخلي في القطاعات العامة والحكومية.

2. التأكد من استقلالها.

3. عدم ارتباطها تنظيمياً بالإدارات التنفيذية المباشرة كما هو معمول به حالياً في أغلب الدول .

ويعد استقلال هذه الوحدات مطلباً أساسياً لدحض أي عارض قد يؤدي إلى تضارب المصالح عند تطبيق الخطط العامة والخاصة المرتبطة بما يصدر عن تقارير المدققين الداخليين أو الخارجيين فكيف اذا لم تكن هذه الوحدات موجودة اصلاً كما هو الحال في الانظمة الادارية الحكومية الحالية ، ومنها الانظمة الادارية الحالية في اغلب ادارات الدولة في لبنان.

محددات الحوكمة

هناك اتفاق على أن التطبيق الجيد لحوكمة المنظمات يتوقف على مدى توافر ومستوى جودة مجموعتين من المحددات هما :

1. المحددات الخارجية .
2. المحددات الداخلية .

المحددات الخارجية

1. القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي (مثل قوانين سوق المال والشركات وتنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية والإفلاس ومكافحة الفساد) .
2. كفاءة القطاع المالي (البنوك وسوق المال) في توفير التمويل اللازم للمشروعات .
3. درجة تنافسية أسواق السلع وعناصر الإنتاج .
4. كفاءة الأجهزة والهيئات الرقابية في إحكام الرقابة على جميع منظمات المجتمع .

المحددات الخارجية

5. وجود مؤسسات ذاتية التنظيم تضمن عمل الأسواق بكفاءة (ومنها على سبيل المثال الجمعيات المهنية التي تضع ميثاق شرف للعاملين في السوق، مثل المراجعين والمحاسبين والمحامين والشركات العاملة في سوق الأوراق المالية وغيرها)
 6. وجود مؤسسات خاصة للمهن الحرة مثل مكاتب المحاماة والتدقيق والتصنيف الائتماني والاستشارات المالية والاستثمارية .
 - 7 وجود جهاز قضائي شفاف وعادل وقادر على تحديد المسؤولية ومحاكمة مرتكبي المخالفات الادارية والمالية وفي الاوقات السريعة والمناسبة.
- ان أهمية وجود المحددات الخارجية يضمن تنفيذ القوانين والقواعد التي ترعى حسن إدارة المنظمات ، وتقلل من التعارض بين العائد الاجتماعي والعائد الخاص .

المحددات الداخلية

تشير إلى القواعد والأسس التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات وتوزيع السلطات داخل المنظمة بين :

1. الجمعية العامة لأصحاب الملكية .

2. مجلس الإدارة .

3. المديرين التنفيذيين .

والتي يؤدي توافرها من ناحية وتطبيقها من ناحية أخرى إلى تقليل التعارض بين مصالح هذه الأطراف الثلاثة .

في النهاية تطبيق الحوكمة يؤدي الى :

1. زيادة الثقة في الاقتصاد القومي.
2. تعميق دور سوق المال.
3. زيادة قدرت السوق على تعبئة المدخرات .
4. رفع معدلات الاستثمار .
5. الحفاظ على حقوق الأقلية أو صغار المستثمرين.

تطبيق الحوكمة يؤدي الى:

6. تشجع الحوكمة على نمو القطاع الخاص ودعم قدراته التنافسية.
7. تساعد المشروعات في الحصول على التمويل وتوليد الأرباح
8. خلق فرص عمل.
9. تساهم في محاربة الفساد وملاحقة المفسدين .
10. تساعد على ظهور قطاع عام قادر وفاعل يؤمن خدمة عامة للمجتمع يوفر معدلات عالية من النمو .
11. يحمي القطاع الخاص وينشطه ويرعى كافة مصالحه.

معايير الحوكمة

نظرا للاهتمام المتزايد بمفهوم الحوكمة، فقد حرصت العديد من المؤسسات على دراسة هذا المفهوم وتحليله ووضع معايير ومبادئ محددة للتطبيق. منها :

1. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD .
2. بنك التسويات الدولية BIS ممثلا في لجنة بازل Basel .
3. مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي .

معايير ومبادئ منظمة

التعاون الاقتصادي والتنمية

1. ضمان وجود أساس لإطار فعال للحوكمة .
2. حفظ حقوق جميع المساهمين .
3. المعاملة المتساوية بين جميع المساهمين .
4. دور أصحاب المصالح في أساليب ممارسة سلطات الإدارة بالشركة .
5. الإفصاح والشفافية .
6. تحديد مسؤوليات مجلس الإدارة .

معايير ومبادئ لجنة بازل للمراقبة المصرفية العالمية

1. قيم الشركة وموثيق الشرف للتصرفات السليمة وغيرها من المعايير للتصرفات الجيدة والنظم التي يتحقق باستخدامها تطبيق هذه المعايير.
2. إستراتيجية الشركة معدة جيدا، والتي بموجبها يمكن قياس نجاحها الكلي ومساهمة الأفراد في ذلك.
3. التوزيع السليم للمسؤوليات ومراكز اتخاذ القرار متضمنا تسلسلا وظيفيا للموافقات المطلوبة من الأفراد للمجلس.
4. وضع آلية للتعاون الفعال بين مجلس الإدارة ومدققي الحسابات والإدارة العليا.

5. توافر نظام ضبط داخلي قوي يتضمن مهام التدقيق الداخلي والخارجي وإدارة مستقلة للمخاطر عن خطوط العمل مع مراعاة تناسب السلطات مع المسؤوليات (Checks & Balances).

6. مراقبة خاصة لمراكز المخاطر في المواقع التي يتصاعد فيها تضارب المصالح، بما في ذلك علاقات العمل مع المقترضين المرتبطين بالمصرف وكبار المساهمين والإدارة العليا، أو متخذي القرارات الرئيسية في المؤسسة.

7. الحوافز المالية والإدارية للإدارة العليا التي تحقق العمل بطريقة سليمة، وأيضا بالنسبة للمديرين أو الموظفين سواء كانت في شكل تعويضات أو ترقيات أو عناصر أخرى.

8. تدفق المعلومات بشكل مناسب داخليا أو إلى الخارج .

معايير ومبادئ

مؤسسة التمويل الدولية

1. الممارسات المقبولة للحكم الجيد .
2. خطوات إضافية لضمان الحكم الجيد الجديد .
3. إسهامات أساسية لتحسين الحكم الجيد محليا .
4. القيادة العليا .

معايير ومبادئ الحوكمة للمؤسسات والادارات العامة

1. التأكيد علي وجود إطار تنظيمي وقانوني فعال للمؤسسات والادارات العامة .
2. اعتماد وحدات للمراجعة الداخلية .
3. المعاملة المتساوية لحملة الأسهم (الملاك مساهمة الدولة او الافراد) .

معايير ومبادئ الحوكمة للمؤسسات والادارات العامة

4. العلاقات مع الأطراف ذات المصالح من خلال تفعيل وحدات للمراجعة الداخلية في كافة ادارات الدولة .
5. الشفافية والإفصاح من خلال تفعيل عمل الاجهزة الرقابية (ديوان المحاسبة . مجلس الخدمة المدنية ، التفتيش المركزي ، واي أجهزة رقابية اخرى) .
6. مسؤوليات مجالس إدارة المؤسسات العامة .

مؤشرات الحوكمة العالمية

1. مؤشر السيطرة على الفساد
2. مؤشر فعالية الحكومة
3. مؤشر الاستقرار السياسي
4. مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها
5. مؤشر سيادة القانون
6. مؤشر المشاركة والمساءلة

النتائج والتوصيات

اولاً : فى النتائج

1. الحوكمة ظاهرة عالمية لا يمكن تجاهلها وبالتالي يجب اعتمادها وتطبيقها فى كافة الوحدات الادارية والاقتصادية لما تحقق من منافع لكافة اصحاب المصالح وللمجتمع .
2. الحوكمة نموذج اداري جديد يهدف الى إعادة توزيع الصلاحيات فى الهياكل الادارية بهدف اعتماد الادارة الرشيدة فى اتخاذ القرارات الادارية وتفعيل دور اصحاب الملكية .
3. الحوكمة نظام اداري جديد يساعد على الضبط الداخلى واكتشاف المخاطر قبل وقوعها .
4. من النتائج الهامة للحوكمة انها تؤمن الأبعاد المحاسبية التالية :

في النتائج

1. تهتم بالمساءلة والرقابة المحاسبية .
2. تؤمن الالتزام بتطبيق معايير المحاسبة والمراجعة .
3. تساهم في إيجاد دور لوحدات المراجعة الداخلية .
4. تؤكد على احترام دور المراجع الخارجي .
5. تساهم في تفعيل دور لجان المراجعة .
6. تساهم في تحقيق الإفصاح والشفافية .
7. تحد من دور إدارة الأرباح .
8. تساعد على تقويم أداء الوحدات الاقتصادية.
9. إنتاج معلومات محاسبية موثوق بها.

ثانياً : فى التوصيات

1. يجب تكامل الجوانب الفكرية للحوكمة مع الجوانب التطبيقية فى خمسة جوانب أساسية هى الأهداف ، والخصائص ، والمقومات ، والمحددات ، والمبادئ ، علاوة على شموليتها واحتوائها على جميع المفردات النظرية والتطبيقية ، بما فيها القواعد والأجراءات القانونية بشكل يمكن أن يطلق عليه "الإطار المتكامل للحوكمة"

2. ضرورة الالتزام بتطبيق هذه الجوانب فى مختلف الوحدات الاقتصادية - وبصفة خاصة الشركات المساهمة- بصرف النظر عن طبيعة نشاطها مما سيؤدي إلى تطوير أدائها ، والتغلب على مشاكلها المختلفة ، وزيادة قدرتها التنافسية ، والتشغيلية، والمالية، والإدارية ، وبالتالي الانعكاس الإيجابي على أسهمها فى سوق الأوراق المالية .

التوصيات

3. ضرورة الاهتمام بالأبعاد المحاسبية للحوكمة والتي تظهر بوضوح في مختلف الجوانب الفكرية لها ، وهذا يعكس دور الجوانب المالية والمحاسبية في تكوين الإطار المتكامل لها .
4. ضرورة القيام في ممارسة الرقابة على مختلف جوانب أداء الوحدة الاقتصادية وزيادة الثقة بها وتحقيق العدالة والشفافية ومحاربة الفساد وتحقيق التواصل مع الأطراف المختلفة ذات العلاقة بالوحدة الاقتصادية.

الخاتمة

وأخيراً ، يؤدي تطبيق محددات ومبادئ الحوكمة الى :

1. تحقيق الشفافية .
2. يساعد على جذب استثمارات جديدة محلية وأجنبية .
3. يؤدي الى تراجع الفساد .
4. تطوير القطاعين العام والخاص .

علماً ان دور الحوكمة لا يقتصر فقط على وضع القواعد والقوانين ومراقبة تطبيقها ، ولكن يمتد ليشمل أيضا توفير البيئة اللازمة لدعم مصداقيتها وهذا لا يتحقق إلا بالتعاون بين كل من الحكومات ، والسلطات الرقابية ، والقطاع الخاص، والفاعلين الآخرين من اصحاب الخبرة ، بما فيهم الجمهور.

المراجع والمصادر

- إعلان ليما: المبادئ الأساسية للرقابة، إعداد د. طارق الساطي، المؤتمر التاسع لمجموعة الأجهزة العربية الأنتوساي.
- د. محمود عاطف البنا (1974): الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، بحث منشور من قبل المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عام.
- المنظمة العربية للعلوم الإدارية (1977): توصيات المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية العليا المنعقد في الإسكندرية.
- : نظام اللجنة الفنية : مع تعديلاته لغاية 30/11/2003 ، قرار مجلس الإدارة رقم 3354 جلسة عدد 1136 تاريخ 5/7/1991 مصادقة سلطة الوصاية بالقرار رقم 113/1 تاريخ 11/7/1991 (الضمان الاجتماعي)
- كاترين ل كوشتا هلبينج – د. جون – د. سوليفان، غرس حوكمة الشركات في الاقتصادات النامية والصاعدة والانتقالية – دليل لإرساء حوكمة الشركات في القرن الحادي والعشرين – الطبعة الثالثة – إصدار مركز المشروعات الدولية الخاصة – واشنطن دي. س. 2003 .

• محمد غادر (2005) : تقييم دور ديوان المحاسبة في نظام الإدارة العامة اللبناني ، رسالة ماجستير ، عام غير منشورة .

• محمد غادر (2009) : دور السلطة التشريعية في نتائج أعمال الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية حاصل على الجائزة الاولى في المسابقة التاسعة للبحث العلمي في مجال الرقابة المالية من المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي) .

• محمد غادر (2012) : محددات الحوكمة و معاييرها .

• قانون البلديات في لبنان : المرسوم الاشتراعي رقم 118 سنة 1977 وتعديلاته .

• القانون رقم 28/67 الذي عدّل وأضاف بعض الأحكام المتعلقة بقانون النقد والتسليف، وأنشأ لدى مصرف لبنان، الهيئة المصرفية العليا، ولجنة الرقابة على المصارف. وأنشأ المؤسسة الوطنية لضمان الودائع، بموجب المرسوم رقم 3321/72.

- المرسوم الاشتراعي رقم 45 تاريخ 24/6/1983 وتعديلاته : نظام الشركات القابضة (هولدينغ).
- المرسوم الاشتراعي رقم 46 تاريخ 24/6/1983 وتعديلاته: نظام الشركات المحصور نشاطها خارج لبنان اوف شور، والمرسوم التطبيقي رقم 2083 تاريخ 29/5/2009 .
- مرسوم رقم 9812 صادر في 04/05/1968 تنظيم هيئات الضمان
- المرسوم رقم 1983/1971: تنظيم مهنة مفوضي الرقابة لدى المصارف.
- عبد الفتاح محمد الصحن ومحمد السيد سرايا 2006 الرقابة والمراجعة الداخلية .