

## المشاريع الممولة من الخارج

بهدف تنفيذ المهام الملقة على عاتقها والمتعلقة بإشباع الحاجات العامة تخصص الدولة الإعتمادات اللازمة في الموازنة للإنفاق على جميع المرافق العامة، وقد تلجأ الدولة أحياناً للإقتراض لتنفيذ بعض المشاريع أو البرامج في مرفقٍ عام معين تعطيه الأولوية والإهتمام، على سبيل المثال القطاع التربوي، البيئي، المالي...

كما أن بعض الجهات الخارجية تقدم للدولة هبات تسعى من خلالها للمساهمة في نفقات أحد المرافق العامة وتطويره وتحقيق الغاية المتوخاة منه على أكمل وجه أو لتنفيذ مشاريع أو برامج تنسجم أو تتكامل مع المهام الموكولة إلى هذا المرفق.

ومن الملاحظ أيضاً أن بعض المشاريع تُنفذ بتمويل مشترك أي بمساهمة من الدولة (فتح الإعتمادات في الموازنة العامة) ومن جهات خارجية (سواء قرض أم هبة).

الأمر الذي يتطلب معرفة المعايير المطبقة والأصول المعتمدة للإقتراض أو قبول الهبات أو تنفيذ مشاريع بتمويل مشترك، وتبيان مدى تأثير هذه المشاريع والبرامج على دور الإدارات العامة نفسها واما إذا كانت تؤدي نفس المهام المناطة أصلاً بهذه الإدارات، للتوصل إلى تقييم دور هذه المشاريع والبرامج في دعم قدرات الإدارة العامة وتعزيزها ودفعها نحو التقدم والفعالية والإنتاجية في أداء مهامها وبالتالي جدوى الإنفاق، هذا من جهة، ومن جهةٍ أخرى، تحديد نوع الرقابة التي تُطبق على العقود المبرمة مع الجهات الخارجية وأهميتها.

لهذه الغاية وجّه ديوان المحاسبة مذكرات إلى جميع الإدارات العامة طالباً بموجبها إيداع الديوان، خلال مهلة معينة، لائحة مفصلة بالمشاريع المنفذة والممولة (كلياً أو جزئياً) من قبل جهاتٍ خارجية، وعلى أن تتضمن الإجابات بشكلٍ خاص:

- إسم كل مشروع وماهيته.
- طريقة التمويل (قرض- هبة...)
- القيمة الإجمالية.
- تاريخ بدء التنفيذ وتاريخ الإنتهاء.
- المراحل المنجزة منه.
- عدد الموظفين التنفيذيين لهذه المشاريع ( مع تحديد رواتبهم أو تعويضاتهم الشهرية واختصاصاتهم العلمية فضلاً عن تحديد ما إذا كانوا ينتمون إلى ملاك الإدارة العامة أم من خارج الملاك).

وعلى ضوء الإجابات الواردة من الإدارات العامة سنعالج الموضوع المطروح والملاحظات المستقاة من أجوبة الإدارات العامة وبعض الملفات التي عُرضت على رقابة

الديوان، وتنتقل إلى بعض المسائل المتعلقة بالقروض والهبات وبعض المشاريع المشتركة (بتمويل محلي وأجنبي).

## أولاً: القروض

نصت المادة 88 من الدستور اللبناني على أنه " لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزنة إلا بموجب قانون".

وبما أنه يُستنتج من النص الدستوري المذكور أن موافقة السلطة التشريعية هي شرط جوهري لصحة عقد قرض عمومي نظراً لما يترتب هذا الأمر من أعباء مالية على عاتق الخزينة (كونها تكون ملزمة في هذه الحالة برد قيمة القرض مع الفوائد القانونية) بحيث يكون ممثلو الشعب على بينة من حجم الإنفاق (وهذا ما أكدت عليه المواثيق الدولية) بهذه الطريقة ومدى الحاجة إليه والجدوى منه ( لجهة الإقتصاد، الكفاءة والفعالية) وإنعكاس ذلك على حُسن سير المرافق العامة.

وهذا ما يفترض بالتالي :

- عدم مخالفة النص الدستوري.
- تحديد الجهة المخولة للتفاوض مع الجهات الخارجية.
- تحديد الجهة المخولة لإدارة المشاريع.
- الجدوى الاقتصادية للمشاريع المنفذة بواسطة القروض.
- وضع تقارير بشأن تقييم الإنجاز.
- كيفية قيد حسابات القروض

### 1- عدم مخالفة النص الدستوري

تبين لديوان المحاسبة من خلال إجراء رقابته على بعض المشاريع المتعلقة بالقطاع التربوي أن وزارة التربية والتعليم العالي، وعن طريق أعضاء فريق عمل مشروع الإنماء التربوي رقم 2 ، قد باشرت بترتيب أعباء مالية على عاتق الدولة قبل الحصول على موافقة السلطات المختصة معتبرة أن النفقة هي "سلفة" على حساب قرض من البنك الدولي، مع العلم أن هذا القرض لم يكن قد عُرض على موافقة الجهات الدستورية ذات العلاقة، ونتيجة لذلك أصدر ديوان المحاسبة القرار رقم 966/ ر.م تاريخ 2011/6/29 قضى بعدم الموافقة على المشروع المعروف " لأن إتفاقية القرض التي تشكل المساهمة الحالية جزءاً من نفقاتها ما زالت مشروعاً ولم تقترن بموافقة مجلسي الوزراء والنواب عملاً بنص المادة 52/ من الدستور".

### 2- تحديد الجهة المخولة للتفاوض مع الجهات الخارجية بشأن الحصول على قروض جديدة أو قروض "تكميلية" لقروض سابقة.

يتبين من الواقع العملي، أن مسألة التفاوض بشأن الحصول على قروض خارجية من البنك الدولي تتولاها وزارة المالية، وأما القروض المعطاة من جهاتٍ أخرى، فيتولاها مجلس الإنماء والإعمار، مما يتطلب بالتالي تسليط الضوء على النص القانوني الذي يحول هذا المجلس "صلاحية التفاوض وعقد القروض الداخلية والخارجية".

نصت المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 5 الصادر في 1977/1/31<sup>(1)</sup> (إنشاء مجلس الإنماء والإعمار) على أن " تُنشأ مؤسسة عامة تدعى مجلس الإنماء والإعمار تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، يرتبط مجلس الإنماء والإعمار مباشرة بمجلس الوزراء".

كما نصت المادة 6 من المرسوم الإشتراعي المذكور على أن يقوم المجلس بالمهام المالية التالية:

1- يمول المجلس أي مشروع أو برنامج يقرر مجلس الوزراء إحالة أمر تمويله عليه. ولهذه الغاية يحق للمجلس عقد القروض الداخلية والخارجية ويمكنه عقد هذه القروض بشكل إصدار سندات.

إزاء هذه الصلاحية المعطاة إلى مجلس الإنماء والإعمار، فإن إبلاء صلاحية التفاوض وعقد القروض الداخلية والخارجية، لصالح جميع الإدارات العامة، إلى جهة واحدة تمتلك جميع الوسائل والسبل التي تمكّنها من القيام بذلك، من شأنه حصر هذه الصلاحية وتكوين فكرة شاملة وواضحة عن كافة القروض التي تعقدها الدولة اللبنانية وبالتالي تحديد الديون التي تترتب على عاتق الدولة جراء ذلك، كما يُفضل عدم إعطاء هذه الصلاحية إلى "مؤسسة عامة" بغض النظر عن الإمكانيات والمؤهلات التي تمتلكها في هذا الشأن.

يُضاف إلى ذلك، إن إعطاء هذه الصلاحية إلى مجلس الإنماء والإعمار، دفع بوزارة المالية، وهي الإدارة المفترض بها أن تكون مطلّعة على الوضع المالي للخزينة العامة، إلى التنازل عن صلاحية التفاوض بشأن الحصول على قروض خارجية إلى مجلس الإنماء والإعمار<sup>(2)</sup>، هذا من جهة، ومن جهة أخرى عدم إمكانية ضبط حسابات القروض وفقاً للأصول وهذا ما أكدته وزارة المالية نفسها بموجب عدة كتب موجهة إلى ديوان المحاسبة وذلك على النحو الذي سيتم تفصيله لاحقاً.

<sup>1</sup> وفقاً للقانون رقم 247 الصادر في 2000/8/7، تم دمج مجلس الإنماء والإعمار ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت في مؤسسة عامة واحدة سميت "المؤسسة العامة للإنماء والإعمار".

<sup>2</sup> وهذا ما ورد صراحة في قرار مجلس الوزراء رقم 35 تاريخ 2003/7/24 :  
"... وأضافت وزارة المالية أن طلب تكليفها إبرام إتفاقية التمويل مع مجموعة البنوك السويسرية سوف يستغرق وقتاً طويلاً في حين أن بإمكان مجلس الإنماء والإعمار تلبية طلب وزارة الإعلام بإنجاز الملف بالسرعة الممكنة..."

إضافة إلى ما ذكر، فإن إحدى الإدارات العامة ( وزارة التربية والتعليم العالي) قد "أعطت" أو "منحت" جهاز من المتعاقدين مع الوزارة لتنفيذ مشاريع معينة ( فريق عمل مشروع الإنماء التربوي) صلاحية التفاوض مع جهات خارجية للحصول على قروض(3)،

وعليه، هل من الجائز خرق النصوص الدستورية بموجب نصوص قانونية أدنى مرتبة منه أو حتى بموجب قرار من وزير ( بتأليف فريق عمل) ، وبالتالي إعطاء صلاحية التفاوض وإبرام إتفاقات تهدف إلى ترتيب أعباء مالية على عاتق الخزنة العامة يتحمل تبعاتها جميع أفراد المجتمع دون إستثناء؟

إنطلاقاً مما تقدم، فإنه من الأنسب أن تتولى وزارة المالية ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بالتنسيق مع الوزارات المختصة، مسألة التفاوض بشأن الحصول على قروض من جهات خارجية، وذلك على ضوء الحاجات الفعلية للإدارات العامة، وعلى أن يتم هذا الأمر بناءً على تكليف صريح من مجلس الوزراء كونه السلطة الدستورية المخولة رسم السياسية العامة للبلاد، بمعنى أنه يتوجب على الوزير المختص رفع طلب الحصول على قرض وأسبابه الموجبة مرفقاً بدراسة جدوى إلى مجلس الوزراء، وفي حال الموافقة عرض " مشروع القرض" على المجلس النيابي لأخذ موافقته عملاً بالنصوص الدستورية لا سيما المادة 81/ من الدستور.

### 3- تحديد الجهة المخولة إدارة المشروع

يتبين من معظم إتفاقيات القروض أن إدارة المشاريع تتولاها جهات من خارج الإدارة(4) بإعتبار أن الجهة التي تمنح القرض هي التي تتعاقد مع الموظفين التنفيذيين للمشروع وتحديد أسمائهم وإختصاصاتهم ومؤهلاتهم ورواتبهم وغالباً ما يكونون من خارج الملاك ويتقاضون تعويضات مالية تفوق بكثير رواتب القطاع العام.

وهنا يُثار التساؤل حول ما إذا كان من الأنسب الاستفادة من خبرات موظفي القطاع العام مع إمكانية الاستعانة بخبرات خارجية عند الاقتضاء وضمن شروط دقيقة ولعل أبرزها أن تكون مهام هؤلاء الأشخاص واضحة وغير متعارضة مع مهام موظفي الإدارة، وأن تكون مهمتهم محددة بفترة زمنية (مؤقتة) تكون كافية لإنجاز ما هو مطلوب منهم، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، وجوب قيامهم بنقل معلوماتهم وخبراتهم إلى موظفي الإدارة ، كي لا نصل إلى مرحلة يؤدي تواجدهم إلى خلق "إدارة رديفة" داخل الإدارة العامة مع ما يترتب على ذلك من نتائج أهمها هدر الأموال العمومية ( باعتبار أن هؤلاء المتعاقد معهم- كما أن بعضهم قد وضع نفسه خارج الملاك (مؤسسة عامة) للتعاقد مع الإدارة العامة (إحدى الوزارات) وبالتالي تقاضي تعويضات مالية، تدفع من القرض الواجب تسديده أصلاً وفائدة، وتفوق رواتب موظفي القطاع العام بنسبة تفوق أحياناً ثلاثة أضعاف هذه الرواتب!) هذا مع العلم أن المؤهلات العلمية لهؤلاء

<sup>3</sup> بحيث ورد في كتاب وزير التربية والتعليم العالي المؤرخ في 2011/9/29 (الذي سجل في ديوان المحاسبة بتاريخ 2011/10/4 رقم الوارد 3405) ما يلي:

"... أن عدداً من أعضاء فريق عمل مشروع الإنماء التربوي إستمروا بدورهم في تأدية المهام المرتبطة ببرامج وزارة التربية والتعليم العالي في إطار أمانة سر تطوير القطاع التربوي وكذلك تأمين أمور المتابعة مع الجهات والهيئات المانحة أو المقرضة على الصعيد المحلي والدولي ، وقد أمن الفريق التمويل اللازم لبرامج ومشاريع الخطة الخمسية لتطوير القطاع التربوي العام، هذا التمويل الذي يحتاجه التطوير المذكور.

<sup>4</sup> وزارة التربية والتعليم العالي- وزارة الإعلام ( على سبيل المثال)

الأشخاص ليست نادرة أو من المستحيل تأمينها من داخل ملاك الإدارة العامة، وعلى سبيل المثال أعضاء فريق عمل مشروع الإنماء التربوي في وزارة التربية والتعليم العامة:

المؤهل العلمي	الصفة
دكتوراه في التربية	مديرة المشروع
إجازة في المحاسبة	المسؤول المالي
إجازة في الإدارة	مسؤول التوريدات
إجازة في الإدارة	أخصائية تنمية القيادة والإدارة
دكتوراه في التربية	أخصائية التخطيط التربوي
ماجستير في إدارة الأعمال	مساعدة / قسم التوريدات
ماجستير / مهندسة معلوماتية	أخصائية متابعة وتقييم
إجازة في الهندسة المعمارية	مهندسة معمارية منسقة
إجازة في الهندسة المعمارية	إدارة قاعدة المعلومات
إجازة في الترجمة	أخصائية علاقات عامة
ماجستير في إدارة الأعمال	مساعدة في المشروع

#### 4- الجدوى الاقتصادية للمشاريع المنفذة بواسطة قروض:

أن أي مشروع يُنفذ بواسطة قرضٍ خارجي يجب أن يحقق الغاية المتوخاة منه على أحسن وجه نظراً للكلفة الباهظة التي تتكبدها الخزينة العامة لتنفيذه، الأمر الذي يقتضي أن ينعكس إيجاباً على أداء الإدارة وبالتالي تحسين مستوى عملها ورفع إنتاجيتها،

ومما لا شك فيه أن الإدارة المالية تعكس الوضع المالي للدولة، وهذا ما يفترض تأهيلها على أعلى مستوى من الكفاءة والمهنية، وفي هذا الخصوص، وُقعت في العام 1997 إتفاقية قرض موقعة بين الحكومة اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لصالح وزارة المالية بموجب القانون رقم 388 تاريخ 1997/11/4 بقيمة /19.940.000/ دولار أميركي (وقد تم لاحقاً الإتفاق على قرض تكميلي لهذا القرض بقيمة /5.310.000/ دولار أميركي بموجب القانون رقم 570 تاريخ 2004/2/11) وذلك للعمل على تنفيذ " مشروع المساعدة الفنية لتطوير الإدارة المالية".

إضافة إلى هذا القرض، وعلى الرغم من سريان الإتفاقية المذكورة أعلاه منذ العام 1997 ولغاية تاريخه، فقد عُرض على ديوان المحاسبة ( ضمن نطاق رقابته الإدارية المسبقة) مشروع عقد إتفاق رضائي بين وزارة المالية وإحدى الشركات الخاصة للمساعدة في تحضير حساب المهمة وقطع الحساب للسنوات من 1993 إلى 2010 مما يدل على أن الغاية المرجوة من إتفاقية القرض أي الجدوى الاقتصادية لجهة تحسين أداء الإدارة المالية لم تتحقق وهذا ما يثير التساؤل حول الجدوى من هذا الإتفاق خلال فترة زمنية إمتدت خمسة عشر سنة بمبالغ طائلة مصادرها قروض تسدد أصلاً وفوائد!

5- **وضع تقارير بشأن تقييم الإنجاز** للمشاريع المنجزة تبليغ إلى كل من مجلسي النواب والوزراء، وزارة المالية، وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية وديوان المحاسبة للتثبيت من جدوى الإنفاق الأمر الذي من شأنه تبيان مدى مراعاة الإدارات العامة المقترضة لمبدأ التناسب بين المنافع والأعباء أي المقارنة الفعلية بين المبالغ المدفوعة على المشاريع من القروض الخارجية (التي تُسدّد أصلاً وفائدة) وبين النتائج المحقّقة والتي تصب في خانة المصلحة العامة.

## 6- **كيفية قيد حسابات القروض**

نصت قوانين الموازنة ( المادة السادسة من قانون موازنة العام 2003 وموازنة العام 2004...) على أن " يفتح للقروض حسابات خزينة خاصة تقيد لها القيمة المقبوضة من أصل هذه القروض وتفيد عليها القيمة التي ستُدفع تسديداً للأقساط والسندات المستحقة".

ومن المعلوم أن إرفاق بيان القروض وسلفات الموازنة والخزينة مع حساب المهمة هو موجب قانوني منصوص عليه في المادة العاشرة الفقرتين 6 و7 من المرسوم رقم 3489 الصادر في 1965/12/28 (تصديق نظام إرسال حسابات الإدارات وحسابات المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية والمستندات والمعلومات العائدة إلى ديوان المحاسبة). وكذلك المرسوم رقم 4001 الصادر في 2010/5/12 (تصديق نظام إرسال حسابات الإدارات العامة والمستندات والمعلومات العائدة لها إلى ديوان المحاسبة).

لكن التطبيق الفعلي كان أبعد ما يكون عما فرضته النصوص القانونية، مما أدى بالنتيجة إلى بقاء نمو الدين العام وجزء من تراكم العجز الحقيقي للمالية العامة خارج حسابات الموازنة وكذلك خارج حسابات الخزينة التي تقصر أصلاً في مسك حسابات القروض مخالفة بذلك النصوص القانونية المومي إليها حيث لم تُفتح بعد هذه الحسابات لدى الخزينة، هذا في وقت يتولى فيه مصرف لبنان إدارة هذه القروض بالتعاون مع مجلس الإنماء والإعمار بحدود ما لهذا الأخير من علاقة بها، ويقتصر دور وزارة المالية وأجهزتها المعنية على أخذ العلم بالنتائج دون أن تبين حسابات هذه الوزارة تفاصيل حركة هذه القروض على إختلافها، وبالتالي فإنها تفتقر إلى المعلومات اللازمة للتحقق من صحة هذه القروض ومن صحة أرقام عملياتها ونتائجها، وكذلك لا تتوفر لديها المعطيات اللازمة لبيان وضعية هذه القروض كجزء منا لوضعية المالية لخزينة الدولة.

وإنطلاقاً من المبدأ القاضي بتطبيق النصوص القانونية والتقيد بأحكامها ، فإنه يجب العمل على وضع الآلية التي تسمح بما نصت عليه قوانين الموازنة لهذه الجهة ( لا سيما المادة السادسة المنوّه بها آنفاً) وبالتالي تدوين الحركة الكاملة للقروض في قيود محتسب المالية المركزي بما يسمح بإجراء مطابقة ما بين حركة القروض في حساب المهمة وحركة القروض في البيانات الصادرة عن دائرة الدين العام في مديرية الخزينة وتدوين الفروقات في حال وُجدت وتبريرها في بيان المطابقة.

ثانياً: **الهبات**

نصت المادة /52/ من قانون المحاسبة العمومية على أن:

"تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون، وتقيّد في قسم الواردات من الموازنة. وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات".

يُشكّل النص المذكور استثناء على مبدأ عدم تخصيص الإيرادات، كون المشترع قد راعى في هذه الحالة "إرادة" الواهب،

وعلى ضوء الإجابات الواردة من بعض الإدارات العامة ينبغي التطرق للمسائل التالية:

- كيفية توزيع وإدارة الهبات في بعض الإدارات العامة.
- كيفية قيد الهبات في الحسابات.
- مدى خضوع الهبات للرقابة الإدارية المسبقة.

#### 1- كيفية توزيع وإدارة الهبات في بعض الإدارات العامة:

نظراً لتقديم هبات عدة لصالح "القطاع التربوي" في لبنان، فإننا سنتناول بعض الهبات ومنها على سبيل المثال هبة بقيمة مليون دولار أميركي، حيث ورد في كتاب وزير التربية والتعليم العالي المؤرخ في 2011/9/29 أن البنك الدولي منح الحكومة اللبنانية هبة بقيمة 6/ ستة ملايين دولار أميركي بهدف تمويل الإصلاحات الإجتماعية الطارئة في لبنان وقد خُصص منها مبلغ مليون دولار أميركي لصالح وزارة التربية والتعليم العالي، وقد أُستعمل هذا المبلغ بهدف " إكمال أنشطة المرحلة الأولى من مشروع الإنماء التربوي وإنجاز التحضير للمرحلة الثانية منه أي لمشروع الإنماء التربوي الثاني" ( كتاب الوزير المتّوه به).

نتيجة لما ذكر، يطرح السؤال حول سبب تخصيص هذا المبلغ (مليون دولار أميركي) لإنجاز مشروع (الإنماء التربوي) سبق أن خُصص له قرض أول بقيمة 44.580.000/دولار أميركي وقرض ثانٍ بقيمة 40.000.000/دولار أميركي؟

ولعله من المفيد الإشارة إلى بعض الهبات المخصصة لوزارة التربية والتعليم العالي ومنها :

✓ مشروع التعاون مع اليونيسف ( لتمويل مشاريع تطوير القطاع التربوي في لبنان) :

- هبة أولى للعام 2010 بقيمة 179 ألف دولار أميركي.

● هبة ثانية للعام 2011 بقيمة 190 ألف دولار أميركي.

من ضمن مهام هذا المشروع " تطوير معايير ومواصفات الكتب المدرسية والموارد التعليمية في مرحلة الروضة والحلقة الأولى من مرحلة التعليم الأساسي".

✓ مشروع دعم تأهيل وتطوير المدارس وتحسين شؤون المعلمين " دراستي" :

● هبة من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بقيمة /75/ مليون دولار أميركي .

من ضمن مكونات هذا المشروع " ترميم وتجهيز المدارس" علماً أن هذا الأمر كان من ضمن مكونات مشروع الإنماء التربوي (1) وقد نُفذ من قِبَل مجلس الإنماء والإعمار.

✓ مشروع دعم قطاع التعليم الرسمي في لبنان وتعزيز إدارة السياسات المالية :

● هبة من الإتحاد الأوروبي بقيمة /13.700.000/ يورو .

من ضمن مكونات هذا المشروع تعزيز القدرات المؤسساتية للتخطيط في وزارة التربية والتعليم العالي وتمكين الوزارة من تنفيذ ومراقبة إستراتيجيات قطاعية طويلة الأمد.

✓ مشروع مع اليونسكو ( ضمن إطار مسؤولية المؤسسة عن التطوير التربوي وفق إتفاقية مستمرة ):

● هبة من اليونسكو بقيمة 1.3 مليون دولار أميركي

من ضمن مكونات هذا المشروع متابعة وتقييم الأداء في المدارس الرسمية.

من الملفت، أن فريق عمل مشروع الإنماء التربوي المشار إليه سابقاً في هذا التقرير هو الذي يتولى إدارة جميع هذه المشاريع، مما يثير التساؤل حول دور موظفي وزارة التربية والتعليم العالي الذين ينتمون إلى ملاك الإدارة العامة في هذا المجال؟ فضلاً عن دور المركز التربوي للبحوث والإنماء باعتبار أن من صلب مهامه ( وعلى وجه الخصوص مكتب البحوث التربوية ) جميع المسائل التي تتعلق بتأهيل القطاع التربوي الرسمي وتطويره، وهذا ما نص عليه صراحة المرسوم رقم 3087 الصادر في 11/4/1972 (تنظيم المركز التربوي للبحوث والإنماء).

ولعل السؤال الأبرز والحالة ما تقدم، هو مدى تحقيق هذه المشاريع للغاية المنشودة طالما أن جميعها تهدف إلى النهوض بالتعليم الرسمي، وبالتالي تبيان النتائج المحققة بهذا الخصوص على مستوى كافة المدارس الرسمية المنتشرة على جميع الأراضي اللبنانية؟ .

هذا في ما خص وزارة التربية والتعليم العالي، وأما وزارة العمل حيث خُصص مبلغ /2.250.000/ دولار أميركي لصالح الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي ( وذلك من أصل الهبة المقدمة من البنك الدولي بقيمة 6 مليون دولار) فقد ورد في كتاب وزير العمل رقم 3/522 تاريخ 2011/11/1 أنه بعد رفض مجلس إدارة الصندوق الإفادة من الهبة وُضعت الهبة بتصرف وزير العمل عملاً بقرار مجلس الوزراء رقم 51 تاريخ 2010/9/7 بهدف تنفيذ مشاريع لمصلحة وزارة العمل- المؤسسة الوطنية للإستخدام والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي- وذلك بعد رسم الأولويات بحسب الحاجات.

مع العلم أنه تم تخصيص جزء من المبلغ المرصد في الهبة لصالح إنشاء وحدة التخطيط الإستراتيجي في وزارة العمل التي أنشئت بموجب القرار رقم 1/77 تاريخ 2010/6/9 في حين أن المرسوم الإشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12 ( تنظيم الإدارات العامة ) قد حدد كيفية إنشاء الوحدات الإدارية(5) ولم يتبين أنه تمت مراعاة هذه الأصول لدى تأليف الوحدة المنوّه بها أعلاه.

وفضلاً عن ذلك، وبالنظر إلى كيفية " توزيع " بعض المبالغ من أصل الهبة البالغة قيمتها ستة ملايين دولار أميركي، يثار التساؤل حول المرجع الصالح المخول " توزيع " هذه الهبات على الجهات المستفيدة، وكذلك المعايير المعتمدة في التوزيع وكذلك أوجه الإنفاق، مما يوجب بالتالي تحديد جهة مركزية واحدة تتولى توزيع أموال الهبات التي تُخصص للحكومة اللبنانية بصورة إجمالية دون تحديد الجهات أو أوجه الإنفاق، على أن يتم التوزيع بناءً على خطة إستراتيجية شاملة تبين بصورة مفصلة إحتياجات كافة الإدارات العامة دون إستثناء، وذلك منعاً لإزدواجية الإنفاق على بعض الإدارات أو المشاريع دون سواها، وتجنباً قدر المستطاع للإستنساابية في الإنفاق، في حال وجوده.

## 2- كيفية قيد الهبات في الحسابات:

نصت المادة /52/ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

### 5 المادة 2 : المديرية العامة

1- تتألف كل وزارة من مديرية عامة واحدة أو أكثر و تقسم المديرية العامة إلى مديريات و مصالح والمديريات والمصالح إلى دوائر وأقسام .

2- تحدث المديرية العامة والمديريات والمصالح وتعديل وتلغى بقانون .

و تحدث و تعديل و تلغى الدوائر والأقسام و تحدد شروط التعيين الخاصة بوظائفها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية وتحقيق إدارة الأبحاث والتوجيه .

"تقبل بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقوقيون، وتقيّد في قسم الواردات من الموازنة.  
وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات".

تبين أن عملية تدقيق حساب الهبات في وزارة المالية تواجهه عقبات وصعوبات جمة و ذلك لعدة أسباب منها :

- ضياع البعض من السجلات والقيود خاصة للفترة ما بين 1993 و 1996 ضمناً".  
- إضطرار وزارة المالية للقيام بعملية جرد مراسيم الهبات المقبولة من مجلس الوزراء معتمدة بذلك على الجريدة الرسمية ثم مقارنة هذه المراسيم مع القيود المحاسبية المسجلة، وعدم إمكانية الاعتماد على المعلومات المتوفرة لدى رئاسة مجلس الوزراء إذ أن معلوماته في هذا الإطار أيضا غير كاملة وبالتالي لا يمكن الاعتماد بها حيث زود وزارة المالية بلائحة غير مكتملة (6) وفي هذا الإطار تم الانتهاء من هذه المهمة للأعوام 2010/2000 وقد بدأ الفريق المكلف بالتدقيق في هذا الحساب العمل على مراسيم 1993/1999 .

- ضرورة التواصل مع الجهات المعنية من إدارات أو مؤسسات عامة حصلت على هبة منذ العام 1993 ولم تسجل في القيود المحاسبية للوقوف على المبالغ الفعلية المقبوضة لهذه الهبات وكيفية صرفها مع ما يتطلبه هذا العمل من الجهد والوقت والدقة وحسن المتابعة وما تعترضه من صعوبات.

- وجود حالات خطأ وإهمال في تسجيل بعض عمليات الهبات كمثل إدراج شروحات غامضة للعمليات وعدم تحديد المرسوم الذي تعود إليه من جهة ، بالتضافر مع عجز كل من مديريتي الخزينة والمحاسبة العامة من تأمين المستندات الخاصة بها من جهة أخرى الأمر الذي يؤدي إلى عدم التمكن من معرفة الهبة التي تعود إليها. ناهيك عن التسجيل الخاطيء لبعض العمليات في حسابات الهبات بينما لا علاقة لها بالهبات أصلاً" (7).

أما بالنسبة لموضوع قيد الهبات في الحسابات المالية للدولة اللبنانية فقد تبين أنه و خلافاً لأحكام المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية إن بعض الهبات لا يتم تسجيلها ضمن حسابات الدولة (8) حيث أن الهبات التي جرى تسجيلها محاسبياً هي فقط الهبات التي دخلت إلى حسابات

6 - وفقاً للتقرير الصادر عن الفريق المعني في وزارة المالية بتدقيق حساب الهبات والتبرعات للسنوات من 2000 إلى 2010 .

7 - وفقاً للتقرير الصادر عن الفريق المعني في وزارة المالية بتدقيق حساب الهبات والتبرعات للسنوات من 2000 إلى 2010 المذكور أعلاه.

8 - وفقاً لكتاب وزير المالية رقم 1232/ص1 تاريخ 3 نيسان 2012 الذي يطلب بموجبه آراء استشارية من ديوان المحاسبة فيما يخص حسابات الهبات والذي يستند إلى التقرير الصادر عن الفريق المعني في وزارة المالية بتدقيق حساب الهبات والتبرعات ، وفقاً لكتب موجهة من مدير المحاسبة العامة بالتكليف إلى مدير المالية العامة موضوعها قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2008، 2009، 2010 رقم 5831 تاريخ 2012/3/26).

الخزينة لدى مصرف لبنان ( حسابات ال 36 ) وأنه خلال 11 سنة الماضية ( من 2000 ألى 2010 ) صدر 273 مرسوماً " بقبول هبات نقدية أما ما تم تسجيله فهو 22 مرسوماً " أي ما نسبته 8 % (9).

أما بقية الهبات فلم تسجل في القيود المحاسبية لوزارة المالية وذلك في عدة حالات هي:

- ✓ فتح حسابات خاصة للهبات الممنوحة للإدارات العامة ( الوزارات).
- ✓ فتح حسابات خاصة للهبات الممنوحة للمؤسسات العامة ( غالباً ) ما تكون لصالح مجلس الإنماء والإعمار).
- ✓ قيام الجهة المانحة بتنفيذ مضمون الهبة بنفسها.
- ✓ هبات صدرت بموجب قرارات دون صدور مراسيم قبولها وتم فتح حساب خاص بها.
- ✓ الهبات العينية (10).

وفي هذا الإطار تبين أن الفريق المعني في وزارة المالية بتدقيق حساب الهبات والتبرعات قد نظم جدولاً " بقيمة الهبات غير المسجلة للأعوام 2010/2000 بحسب العملة التي صدر بها المرسوم إلا أنه أشار وبشكل واضح إلى " أن الأرقام المدرجة في الجدول تعكس المبالغ المدونة في المراسيم ، غير أنه لا يمكن الجزم حالياً " فيما إذا كانت الجهة المانحة قد وردت كامل المبالغ أم جزء منها . " وذلك طبعاً " بسبب عدم وجود قيود بشأنها. وهذا ما أكدته مديرية المحاسبة العامة، التي أشارت في كتب وجهتها إلى مدير المالية العامة موضوعها قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2008، 2009، 2010 إلى أن الهبات المحققة لا تتضمن قيمة الهبات النقدية فعلياً " والتي تم قبولها بمراسيم أو قرارات صادرة عن مجلس الوزراء ، إذ لم تقم مديرية الخزينة بإيداع مديرية المحاسبة العامة بيانات الواردات المحققة وتحصيلاتها. إذ أرسلت مديرية الخزينة إلى مديرية المحاسبة العامة بياناً " بالهبات إلا أن هذا البيان " لا يعطي الصورة الصحيحة لوضعية الهبات إذ تضمن سرداً " للهبات المعطاة بموجب مراسيم للفترة الممتدة من العام 1997 ولغاية العام 2010 دون تحديد ما تم تحصيله من هذه الهبات، هذا من جهة ومن جهة أخرى لم يشمل جميع الهبات المعطاة للدولة ويختلف عن بيان الإيرادات المحصلة الوارد من الخزينة" (11).

9 - وفقاً " للتقرير الصادر عن الفريق المعني في وزارة المالية بتدقيق حساب الهبات والتبرعات و موضوعه "النتائج الأولية لعملية التدقيق المتعلقة بحساب الهبات والتبرعات للسنوات من 2000 إلى 2010" وذلك في إطار عملية تدقيق الحسابات العامة التي تقوم بها وزارة المالية حالياً" للأعوام 1993 لغاية 2010.

10 - وفقاً " لكتاب وزير المالية رقم 1232/ ص 1 تاريخ 3 نيسان 2012 الذي يطلب بموجبه آراء استشارية من ديوان المحاسبة فيما خص حسابات الهبات والذي يستند إلى التقرير الصادر عن الفريق المعني في وزارة المالية بتدقيق حساب الهبات والتبرعات المذكور أعلاه

11 - كتب موجهة من مدير المحاسبة العامة بالتكليف إلى مدير المالية العامة موضوعها قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2008، 2009، 2010 رقم 5831 تاريخ 2012/3/26 .

وقد جاء في إحالة قطوعات الحسابات المذكورة أعلاه الموجهة من المدير العام إلى معالي وزير المالية إقتراح " العمل على إنجاز عملية التدقيق بحسب الأصول ، والطلب إلى مديرتي الخزينة والمحاسبة العامة متابعة ورشة العمل التي بدأت منذ فترة لتصحيح النقاط الواردة في كتب مدير المحاسبة العامة بالتكليف وكل ما يمكن أن يتبين من أخطاء إضافية أخرى".  
وبذلك تكون وزارة المالية قد أكدت على ضرورة تدقيق الحسابات وتصحيح القيود المحاسبية وتسجيل كل الهبات والقروض وذلك لإعداد قطع حساب شفاف يعكس الواقع الفعلي للعجز المتراكم. وهي في ذلك إنما تؤكد على ما سبق وطالب به ديوان المحاسبة في أكثر من تقرير.

### **3- مدى خضوع الهبات ( والقروض ) للرقابة الإدارية المسبقة والرقابة القضائية على الحسابات:**

بدءاً من العام 1999 ولغاية العام 2005 ( آخر قانون موازنة أقرته السلطة التشريعية) أدرج نص في قوانين الموازنة جاء فيه :

" تُطبق في الإنفاق من اتفاقيات القروض والهبات الخارجية الجارية مع مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، الأحكام النظامية المعتمدة لدى الجهة المقرضة أو الجهة الواهبة سواء أكان هذا الإنفاق من الجزء المحلي أم من الجزء الأجنبي، على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة".

لذا، يقتضي على ضوء النص المذكور التمييز بين الرقابة الإدارية المسبقة والرقابة القضائية على الحسابات:

#### **أ- إخضاع إنفاق الإعتمادات العائدة للهبات النقدية للرقابة الإدارية المسبقة:**

نصت المادة /35/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على أن تخضع للرقابة الإدارية المسبقة فيما خص النفقات المعاملات الآتية:  
صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية.  
صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية.  
الاتفاقات الرضائية بما فيها عقود الإيجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.  
معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية.  
معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة المنحة أو المساعدة أو المساهمة خمسة عشر مليون ليرة لبنانية".

يتضح مما تقدم، أن المعاملات الخاضعة للرقابة الإدارية المسبقة محددة حصراً بموجب المادة /35/ أعلاه وتعتبر جميع النصوص القانونية الواردة في قوانين الموازنات المتعاقبة منذ

العام 1999 ولغاية العام 2005 نصوصاً خاصة بالنسبة للنص العام الوارد في المادة /35/  
أعلاه،

ومن المسلم به علماً وإجتهداً، أنه عند التعارض بين النصين العام الخاص، فإن النص الخاص يتقدم في التطبيق على النص العام، مما يؤدي بالتالي إلى عدم إخضاع الإنفاق من اتفاقيات الهيئات الخارجية الجارية مع مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات للرقابة الإدارية المسبقة.

- وفي السياق (وعلى سبيل المثال) عُرض على رقابة ديوان المحاسبة المشروع المتعلق بتجهيز استوديوهات الإذاعة اللبنانية، هذا المشروع ممّول بموجب قرض لصالح وزارة الإعلام من قبل بنك UBS AG Zurich سويسرا بقيمة / 7.976.022 / فرنك سويسري مع الفوائد إضافة إلى مساهمة الدولة اللبنانية في نفقات المشروع وذلك على الشكل التالي:
- 85% من قيمة المشروع مؤمنة بموجب اعتماد مستندي صادر عن مجموعة البنوك السويسرية UBS.
  - 15% تمثل الجزء المحلي من الإنفاق ( سندا لإتفاقية التمويل المنظمة مع الجهة المقرضة).

ونتيجة لذلك أعلن ديوان المحاسبة عدم الصلاحية للنظر في المعاملة سندا للمادة /8/ من قانون موازنة عام 2004 .

ب- إخضاع الإنفاق من اتفاقيات الهيئات الخارجية الجارية مع مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات للرقابة القضائية على الحسابات.

من المتفق عليه علماً وإجتهداً أنه " لا إجتهد في معرض النص"،

وينبني على المبدأ المذكور أعلاه إخضاع الإنفاق من اتفاقيات الهيئات الخارجية الجارية مع مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات للرقابة القضائية على الحسابات،

هذا مع العلم أنه ومنذ صدور هذا النص في العام 1999 ولغاية تاريخه لم يتم تطبيقه من الناحية العملية، بإعتبار أن جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، وحسب ما يتبين من مراجعة السجلات لدى ديوان المحاسبة وكذلك من خلال الردود المسجلة لدى الديوان ، لا تقدم حسابات المشاريع ( الممولة بواسطة قروض أو هبات ) للتدقيق بها من قبل الديوان وفقاً للأصول.

مع التأكيد على أن التقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة كانت تتضمن توصية بهذا الشأن مفادها " ضرورة إستصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتحديد آلية إرسال الحسابات والمستندات والمعلومات المتعلقة بالقروض والهيئات إلى ديوان المحاسبة تمكيناً له من

إجراء الرقابة التي أناطتها به قوانين الموازنة المتعاقبة" مما يوجب بالتالي التأكيد على ذلك مجدداً.

### ثالثاً: التمويل المشترك لبعض المشاريع والبرامج

كما سبقت الإشارة، حددت قوانين الموازنات الصادرة منذ العام 1999 ولغاية العام 2005 كيفية تطبيق أحكام اتفاقيات القروض الخارجية على كامل الإنفاق العائد إلى المشاريع الممولة خارجياً، على النحو التالي:

" تطبق في الإنفاق من اتفاقيات القروض والهبات الخارجية الجارية مع مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، الأحكام النظامية المعتمدة لدى الجهة المقرضة أو الجهة الواهبة سواء أكان هذا الإنفاق من الجزء المحلي أم من الجزء الأجنبي، على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة".

أن المشروع يعتبر ممولاً تمويلياً خارجياً عندما تتحمل الجهة المانحة أو المقرضة كامل نفقات المشروع، أما حين تتحمل الدولة اللبنانية جزءاً من هذه النفقات، فإن المشروع يعد حينئذٍ ممولاً تمويلياً مشتركاً، الأمر الذي ينتفي معه ، عملاً بصراحة النص، إجراء الرقابة الإدارية المسبقة بشأنه،

وبما أن النص القانوني المذكور أعلاه لم يحدد النسبة المئوية الواجب أن تساهم فيها الجهة الخارجية ( المانحة أم المقرضة ) في المشاريع الممولة تمويلياً مشتركاً لتطبيق الأحكام النظامية المعتمدة لديها على المشاريع الممولة تمويلياً مشتركاً وبالتالي عدم إخضاع هذه المشاريع للرقابة الإدارية المسبقة،

وعليه يثار التساؤل حول الجدوى من إبقاء كافة المشاريع الممولة تمويلياً مشتركاً خارج نطاق الرقابة الإدارية المسبقة حتى ولو لم يتجاوز التمويل الأجنبي 20% من قيمة المشروع الإجمالية؟ كما هو الحال مثلاً في المشروع العائد لوزارة المهجرين<sup>(12)</sup> " البرنامج الاقتصادي والاجتماعي لدعم عودة المهجرين إلى جبل لبنان" الممول تمويلياً مشتركاً حيث بلغت القيمة الإجمالية للمشروع /1.650.000/ دولار أميركي مفصلة على النحو الآتي :

- مساهمة وزارة المهجرين: /1.500.000/ دولار أميركي.
- مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: /150.000/ دولار أميركي.

وقد ورد في كتاب وزير المهجرين المنوّه به آنفاً، أن هذا المشروع ممول بهبة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP وأن هذا البرنامج هو الذي يتولى إدارة المشروع ويتقاضى لقاء ذلك ما نسبته 5% من قيمة المشروع .

<sup>12</sup> كتاب وزير المهجرين رقم 2/724/ص تاريخ 2011/9/23.

وبما أنه لدى الإستيضاح عن الموظفين التنفيذيين للمشروع لجهة مؤهلاتهم العلمية والمبالغ المالية التي يتقاضونها وكذلك ما إذا كانوا من موظفي الإدارة العامة، فقد أشارت الإدارة إلى أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP هو الذي تعاقد مع هؤلاء الموظفين الذين لا ينتمون إلى ملاك الإدارة العامة وبأنهم يتقاضون "أتعابهم"<sup>(13)</sup> من الإدارة اللبنانية . وبذلك فإن جزءاً من الهبة التي ساهم بها هذا البرنامج تكون قد "عادت" بطريقة أو بأخرى إليه عن طريق أتعاب لفريق عمله ( 5% من قيمة المشروع ).  
وعليه، هل يصح والحالة هذه، القول أن المشروع ممول بهبة من UNDP مقارنة مع مساهمة الدولة في نفقات هذا المشروع بما فيها أتعاب فريق عمل ال UNDP .؟

هذا مع الإشارة إلى أن التعويضات التي يتقاضاها الموظفون التابعون لهذا البرنامج تفوق بأضعاف رواتب موظفي القطاع العام، فقد ورد على سبيل المثال، في تقرير رئيس التفتيش المركزي عن أعمال التفتيش المركزي للعام 2009 بشأن العقد الموقع بين وزارة الإقتصاد والتجارة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP وجوب " إعادة النظر بهذا العقد نظراً للكلفة العالية لتعويضات المتعاقدين معه والتي تُصرف من موازنة الوزارة ولعدم تحقيق النتائج المرجوة من البرنامج المذكور".

وكذلك، فقد عُرض على ديوان المحاسبة خلال العام 2011 المشروع المتعلق بتقوية قدرات وزارة البيئة المؤسساتية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خلال الفترة الممتدة بين العام 2010 ومنتصف العام 2011، ولدى إستيضاح الإدارة حول بعض المسائل ومن ضمنها البيان المالي للمشروع، تم إيداع الديوان " مستنداً" ورد فيه :

- المداخيل ( من الموازنة خلال العام 2010 ) : /1.4.3.000.000/ ل.ل.
- المصاريف التقريبية ( مع إحتساب مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي):

- رواتب موظفين وإستشاريين : حوالي 425 مليون ل.ل.
- دراسات : حوالي 100 مليون ل.ل.
- نفقات سفر: حوالي 8 مليون ل.ل.
- نفقات شتى : حوالي 12 مليون ل.ل.

ولدى استيضاح الإدارة<sup>(14)</sup> حول كيفية توزيع هذه المبالغ لا سيما في ما يتعلق بالتعويضات العائدة للاستشاريين البالغة /425/ مليون ل.ل. "تمنّع" فريق عمل ال UNDP عن إعطاء الفريق المكلف من قبل الديوان أية معلومات بهذا الشأن.

<sup>13</sup> دون أي تحديد دقيق للمبالغ المدفوعة لهؤلاء الأشخاص وكيفية توزيعها عليهم والمعايير المعتمدة بهذا الخصوص.

<sup>14</sup> تدقيق محلي لدى الوزارة بناءً على التكاليف الصادر عن رئيس ديوان المحاسبة والموقع من قبل الهيئة المختصة بتاريخ 2011/5/17.

ونشير في هذا السياق، إلى أن مدير عام وزارة البيئة(15) أشار إلى أن " وزارة البيئة تتمتع بالموارد البشرية ذات التحصيل العلمي المتقدم والكفاءة العالية والخبرة من حملة شهادات عليا في اختصاصات بيئية من جامعات لبنانية ريادية ومن جامعات أجنبية منتشرة في البلدان الصناعية المتقدمة على غرار المملكة المتحدة وفرنسا وسواها...

وقد أورد المدير العام في كتابه الإحصاءات التي تظهر بوضوح مستوى الكفاءة العلمية العالية التي يتمتع بها موظفو الوزارة، وبالمقارنة مع هذه الإحصاءات أشار المدير العام إلى أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP – وحدة الطاقة والبيئة- المفترض بها تأمين الدعم المؤسسي لوزارة البيئة تتألف من فريق عمل أساسي يضم ثلاث موظفين فقط ، وسأل المدير العام، عن حق، كيف يمكن لهذا البرنامج المؤلف من فريق عمل قدراته محدودة ولا يملك القدر الكافي من المؤهلات أن يؤمن الدعم المؤسسي لوزارة حديثة يملؤها فريق عمل ذات خلفية علمية متخصصة وكفاءة عالية وخبرة مميزة؟

وإضافة لما ذكر، يُطرح التساؤل حول الجدوى من الإستعانة بفريق عمل يتقاضى هذه المبالغ الضخمة(16)، في الوقت الذي تملك فيه الإدارة الموارد البشرية المؤهلة والتي لا بد وأن ينعكس هذا الأمر سلباً على أدائها، خاصة في ظل عدم البت في مسألة تعديل سلسلة الرتب والرواتب لمدة تجاوزت الثلاثة عشرة سنة؟

وعليه، يُبنى على ما تقدم، وجوب تعديل النص القانوني بما يؤمن حسن إنفاق المال العام، بمعنى تحديد النسبة الواجب تأمينها من الجهة الخارجية ( المانحة أم المقرضة) بما لا يقل عن **50% بالمئة** من القيمة الإجمالية للمشروع كي يصح اعتباره ممولاً تمويلاً مشتركاً، وبالتالي عدم إخضاعه للرقابة الإدارية المسبقة ( كي لا يصبح التمويل الخارجي مجالاً مشروعاً "للتهرب" من هذه الرقابة وسبباً إضافياً لهدر المال العام).

وبالعودة إلى المشروع المتعلق بوزارة المهجرين، لا بد من الإشارة، إلى أن هذا المشروع قد تمحور حول النشاطات التالية:

1- النشاط الأول: تنمية قدرات الجهات الفاعلة محلياً ( بلديات- جمعيات- تعاونيات- أندية- شبابية) والمعنية بالمشروع سعياً إلى صياغة وتنفيذ خطط تنمية محلية ومحورية.

2- النشاط الثاني: تنمية قدرات مختلف القطاعات.

15 الكتاب المؤرخ في 2011/5/23 .

16 دون أن نغفل ما يتقاضاه فريق عمل الإنماء التربوي، فريق عمل وزارة الاقتصاد والتجارة، وغيرهم من الفرق التي باتت تُشكّل إدارة رديفة إلى جانب الإدارة العامة بكل ما للكلمة من معنى.

3- النشاط الثالث: تشجيع ودعم النشاطات ذات المردود المادي بهدف خلق فرص عمل جديدة.

4- النشاط الرابع: تحسين الواقع التعليمي والصحي.

5- النشاط الخامس: الترويج لنشاطات صديقة للبيئة وذات تأثير إيجابي على مصادر العيش.

وهنا يُثار التساؤل ، حول اعتبار النشاطات المذكورة من ضمن الصلاحيات المناطة أصلاً بوزارة المهجرين؟ خاصة أن التداخل في الصلاحيات مع إدارات رسمية أخرى يتضح بصورة جلية، وبالتالي هل تم التنسيق مع الوزارات المعنية بهذا الخصوص؟.

هذا الأمر، يؤكد وجوب إدارة أو إشراف **جهة مركزية واحدة** على كافة هذه المشاريع للتنسيق بين مختلف الإدارات العامة وبالتالي تحقيق الغايات المنشودة بما يؤمن النفع العام وإشباع الحاجات العامة على نحو مرضٍ.

إضافة للنقاط التي تناولها هذا التقرير والمتعلقة بالقروض والهيئات والمشاريع ذات التمويل المشترك، لا بد من التعرض، ولو بإيجاز، إلى مسألة المساهمات المعطاة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي **UNDP** بشكلٍ خاص، حيث لوحظ من خلال الإجابات التي وردت ديوان المحاسبة، وكذلك من خلال الملفات المعروضة على رقابة الديوان، أن البرنامج يشارك أو يدير مشاريع عدة في غالبية الإدارات العامة<sup>(17)</sup> ، بحيث أن المساهمات المعطاة له أضحت بمثابة "نفقة دائمة" تتكرر سنوياً وبمبالغ ضخمة .

وعلى سبيل المثال، فقد عُرض على ديوان المحاسبة، ضمن نطاق رقابته الإدارية المسبقة، مشروع قرار صادر عن وزير المالية يقضي بإعطاء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي **UNDP** مساهمة مالية بقيمة /525/ مليون ليرة لبنانية تمثل الدفعة الثانية عن العام 2011 وذلك بهدف تنفيذ مشروع من قبل ال **UNDP** يدعم مبادرات الإصلاح في وزارة المالية ومساعدة الوزارة على ضمان فعالية وكفاءة الإدارة الضريبية (أي يتعلق بنفس الأهداف التي تطلبت سابقاً الحصول على قرض لتحقيقها) حيث تبين إن الاتفاقية المعقودة بين وزارة المالية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي ترتب أعباءً مالية على الدولة ( القيمة إجمالية قدرها /8.109.400/ دولار أميركي) ومدتها أكثر من سنة (ثلاث سنوات تبدأ بتاريخ 2011/2/1 وتنتهي بتاريخ 2014/12/31) لم تُعرض على مجلس النواب للتصديق عليها وفق ما نصت عليه المادتين /52/ و/88/ من الدستور اللبناني،

كما أنه يستفاد من مضمون هذه الاتفاقية وأهدافها ومخرجاتها والفترة الزمنية التي امتدت لتتجاوز العشر سنوات بأن إدارة فريق عمل ال **UNDP** قد " شكل إدارة رديفة إلى جانب

<sup>17</sup> باعتبار أن بعض الإدارات العامة لم تعط أي جواب على المذكرة الموجهة إليها من قبل ديوان المحاسبة.

الإدارة اللبنانية، مما يقتضي على الإدارة العمل على الحلول تدريجياً محل فريق عمل ال  
UNDP لا سيما أن المهام الموكلة لهذا الفريق تدخل في صلب مهام وزارة المالية<sup>(18)</sup>.

فضلاً عن ذلك، فإن وزارة المالية لا تزال "تستند" في مجال تعاونها مع البرنامج المذكور على الاتفاق الموقع في العام 1986 بين الجمهورية اللبنانية ممثلة بالسفير فؤاد الترك أمين عام وزارة الخارجية والمغتربين في حينه وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هذا مع العلم أن وزارة الخارجية والمغتربين لا تحتفظ بنسخة مصدقة عن هذا الاتفاق<sup>(19)</sup> للثبوت بالتالي من أنه لا يزال ساري المفعول، وأنه عُرض في حينه على موافقة السلطة التشريعية للتصديق عليه حسب الأصول، مما يفترض بالتالي توصية جميع الإدارات العامة، ولدى تعاونها مع جهات خارجية، العمل وفق الأسس المحددة في الدستور اللبناني ووجوب مراعاة القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

يُستخلص مما تقدم، أن تجربة وزارة المالية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (وغيره من الجهات الخارجية أيضاً) ليست تجربة فريدة أو نادرة بل أنها تعتمد في غالبية الإدارات العامة، إن لم نقل جميعها، بحيث أضحي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP (على سبيل المثال) بمثابة الإدارة الرديفة المطلعة على شؤون الإدارات العامة، علماً أن دورها يجب أن ينحصر "بمساعدة" الإدارة للنهوض بالأعباء الملقة على عاتقها وليس الحلول مكانها، وهنا تُثار العديد من التساؤلات التي لا يتسع لها نطاق هذا التقرير، وإنما من الضروري لفت النظر إلى هذا الواقع وبالتالي وجوب العمل على تصويب هذا "الخلل" وإعادة الأمور إلى نصابها الصحيح والسليم وممارسة الصلاحيات من قبل أصحاب العلاقة والاختصاص.

18 هذا ما أورده ديوان المحاسبة صراحة بموجب قراره رقم 758/ر.م تاريخ 2012/4/4.  
19 تم الاتصال بوزارة الخارجية والمغتربين بهدف إيداع ديوان المحاسبة نسخة مصدقة عن هذا الاتفاق فأجابت بعدم وجوده لديها.

## التوصيات:

- والاستناد إلى ما تقدم، وبهدف الحفاظ على الأموال العمومية، بما فيها أموال القروض والهيئات، ينبغي العمل على ما يلي:
- أن تتولى وزارة الشؤون التنموية الإدارية، بالتنسيق مع وزارة المالية والوزارات المختصة مسألة التفاوض مع الجهات الخارجية وذلك على ضوء الحاجات الفعلية في ما خص تطوير وتحسين أداء الإدارات العامة .
- عرض الاتفاقيات ذات النتائج المالية على السلطة التشريعية لإقرارها وفقاً للأصول.
- وضع دراسة جدوى لكل مشروع يُراد تنفيذه وذلك قبل طلب القرض أو الموافقة على الهبة.
- تحديد أوجه الإنفاق بالتفصيل.
- وضع تقارير إنجاز لكل مرحلة من مراحل تنفيذ المشاريع.
- الاستعانة، قدر المستطاع، بموظفي القطاع العام لدى تنفيذ المشاريع للاستفادة من خبراتهم لاحقاً خاصة لجهة نقل المعرفة، ومنعاً لخلق إدارة رديفة داخل الإدارة العامة نفسها.
- استصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتحديد آلية إرسال الحسابات والمستندات والمعلومات المتعلقة بالقروض والهيئات إلى ديوان المحاسبة بهدف وضع النصوص القانونية موضع التطبيق.
- وضع الآلية المناسبة لتدوين الحركة الكاملة للقروض في قيود محتسب المالية المركزي بما يسمح بإجراء مطابقة ما بين حركة القروض في حساب المهمة وحركة القروض في البيانات الصادرة عن دائرة الدين العام في مديرية الخزينة وتدوين الفروقات في حال وُجدت وتبريرها في بيان المطابقة.
- وجوب تعديل النص القانوني الوارد في قوانين الموازنة منذ العام 1999 ولغاية 2005 بما يؤمن حسن إنفاق المال العام، بمعنى تحديد النسبة الواجب تأمينها من الجهة الخارجية (المانحة أم المقرضة) بما لا يقل عن 50% بالمئة من القيمة الإجمالية للمشروع.
- وجوب إدارة أو إشراف جهة مركزية واحدة على كافة المشاريع الممولة بواسطة هيئات أو قروض أو تمويل مشترك للتنسيق بين مختلف الإدارات العامة.