

## قوانين البرامج وممارستها في لبنان

بقلم المحامية د. ماري رينه غنطوس  
دكتوراه في القانوني الدولي العام من جامعة باريس ٢  
استاذة قانون دولي عام (اليسوعية، اللويزة و البلمند)  
والمالية العامة (الجامعة اللبنانية، جل الديب)

يتصف قانون المالية العامة التقليدي باحترامه مبدأ سنوية الموازنة الذي تتبعه العديد من الدول في تشريعاتها مثل بريطانيا العظمى، كما ورد المبدأ في دساتير بعض الدول الأخرى كإيطاليا<sup>(١)</sup> أو بلجيكا<sup>(٢)</sup> أو هولندا.

وفي لبنان، كرّس قانون المحاسبة العمومية الصادر بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٢٣/١٢/٦٣ مبدأ سنوية الموازنة الذي لا يجيز الإنفاق إلا ضمن حدود الاعتمادات المرصودة وهذه الاعتمادات تسقط في نهاية السنة باستثناء البعض منها الذي يدور أو يمكن تدويره إلى موازنات السنين اللاحقة في حال توفرت شروط محددة نصّت عليها المادة ١١٤ من قانون المحاسبة العمومية. ولقد عرّفت المادة ٣ من قانون المحاسبة العمومية المذكور الموازنة بأنها «صكّ تشريعيّ تقدّر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق». كما نصت المادة ٧ من القانون المذكور على أن «توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الأول».

وفرض مبدأ سنوية الموازنة لأسباب سياسية إذ إنّ رقابة البرلمان على إدارة الحكومة المالية لا تكون حقيقية إلا شرط إعطاء الإجازات لمرحلة لا تمتدّ على فترة طويلة من الوقت. فالإجازات كانت تعطى في هولندا مثلاً، في القرن التاسع عشر، لعشر سنوات لكن هذا الممارسة تعتبر ممارسة نظام ديكتاتوري تمنع أي رقابة جدية من قبل البرلمان<sup>(٣)</sup>. ولمبدأ السنوية أيضاً دواع فنية، إذ يصعب توقع ما ستفقه الدولة فعلياً ولذا غالباً ما يجري تصحيح الموازنات بموجب قوانين تصحيحية وذلك عن موازنة سنة واحدة فكم بالحري إذا كانت الموازنة من أجل فترة طويلة من الزمن.

وإذا كانت حسنات مبدأ سنوية الموازنة هي السماح بمراقبة البرلمان جدياً، إلا إنّ سيئاتها ظهرت مع موضوع تحديد بدء السنة المالية من جهة، وربط العمليات الداخلة في الموازنة بالسنة المالية، من جهة أخرى؛ كما ظهرت أيضاً مع طابعه الاصطناعي، فحياة الدولة المالية متواصلة، وتجزئتها إلى مراحل سنوية هو عمل اصطناعي.

إضافة إلى ذلك، لا يسمح مبدأ سنوية الموازنة بمواجهة المشاريع الإنشائية الكبيرة التي يحتاج تنفيذها إلى سنوات عديدة مثل بناء المطارات أو المرافئ، أو غيرها من المشاريع التي لا يمكن إنهاؤها خلال فترة قصيرة من الزمن<sup>(٤)</sup>، فضلاً عن أنه لا يسمح بمواجهة الخطط الإنمائية التي تلي الحروب إذ «إن قاعدة سنوية الموازنة تحد من قدرة الدولة على تحقيق

(١) المادة ٨١ من الدستور.

(٢) المادتين ١٧١ و ١٧٤.

(٣)

P.M. GAUDEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques, Budget/Trésor*, Tome 1, 5<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 1989, p. 332.

(٤) حسن عواضه وعبد الرؤوف قطيش، *المالية العامة*، بيروت، دار الخلود، ١٩٩٥، ص ٧٨.

مشاريع كبيرة يستلزم تنفيذها عدة سنوات نتيجة اضطرار السلطات المعنية إلى التعاقد ضمن حدود الاعتمادات المرصودة في الموازنة وصعوبة رصد كامل تكاليف المشروع التي غالباً ما تكون كبيرة ضمن إطار الموازنة العادية»<sup>(٥)</sup>.

لذلك، اتجهت كل الدول نحو إضفاء المرونة على هذا المبدأ، من أجل التوصل إلى أداء أفضل في الإدارة المالية. وأدت هذه التعديلات إلى الموافقة على إعطاء بعض الإجازات لفترات تتجاوز السنة، مع الأخذ بعين الاعتبار المشاريع التي تنفذ على المدى الطويل وتحتاج، بالتالي، إلى توقعات على المدى الطويل أيضاً. ومن بين هذه التقنيات في التوقع ما عرف بـ«قوانين البرامج».

لا يتضمن التشريع اللبناني، دستورياً أو قانوناً، أي إشارة إلى قوانين البرامج. إلا أن ذلك لم يمنع مجلس النواب من اتباعها بغزارة. وعرف لبنان أول تلك القوانين إعتباراً من ١٩٧٠، ولكنها لم تدخل في صلب الموازنة العامة إلا بدءاً من العام ١٩٩٠. ولقد أكد ديوان المحاسبة، في تقريره لعام ١٩٩٥، على أن مبدأ سنوية الموازنة الذي ينص عليه الدستور، هو غير كاف لمعالجة الأوضاع والقيام بمشاريع كبيرة. وأفاد بأن لبنان «بدأ... منذ السبعينات بسنّ قوانين البرامج وقد لجأ إلى ذلك بصورة متزايدة بعد انتهاء الحرب اللبنانية وبدء ورشة البناء والإعمار علماً بأن بعض هذه البرامج كانت توضع في صلب الموازنة العامة وإن بعضها الآخر كان يوضع في إطار قوانين خاصة خارج الموازنة وقد جرى تنفيذ بعض هذه القوانين من قبل الإدارات المولجة بذلك وبصورة تستدعي ملاحظات عدة (...)»<sup>(٦)</sup>.

وحيال هذا الواقع «الخارج عن القانون»، لا بدّ من معرفة ماهية قوانين البرامج وشروطها حسب التشريعات المطبقة في بعض البلدان الأجنبية، وفي فرنسا بشكل خاص، وما هي تداعياتها وشروط نجاحها.

### الفصل الأول: مفهوم قوانين البرامج

يختلف مفهوم قوانين البرامج بين مؤلف وآخر، وتعددت المقاربات، وإن كان بينها قواسم مشتركة. إلا أن هذا الاختلاف يكون جذرياً في بعض الأحيان، ولا بد من تحديد المعايير التي يجب الأخذ بها من أجل التوصل إلى تحديد مفهوم مُرضٍ. لذلك سنبدأ بدراسة تعريف قوانين البرامج ثم سننتقل إلى البحث في خصائصها.

#### القسم الأول: تعريف قوانين البرامج

لم تُعط القوانين اللبنانية أيّ تعريف لقوانين البرامج ولم تضع لها إطاراً محدداً. فأتى التعريف إما من قبل الفقه، أو من قبل ديوان المحاسبة، في حين أن المجلس الدستوري في فرنسا هو الذي وضع تعريفاً لهذا النمط من القوانين.

#### الفقرة الأولى: التعريف في لبنان

في غياب قانون يعرف عن قوانين البرامج في لبنان وينظمها ويحدّد إطارها، تعددت التسميات والتعريفات المعتمدة من قبل متخصصين في المالية العامة. كما اعتبرها البعض شذوذاً عن مبدأ سنوية الموازنة لأنها «تؤدي إلى وقف قسم من واردات السنين اللاحقة على نفقات تتجاوز نطاق السنة الجارية، وتسمح للحكومة بعقد النفقات والتصرف في الإنفاق لمدة

(٥) تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٥، الفصل الرابع <http://www.coa.gov.lb/htdocs/fas1004.htm>

(٦) التقرير المذكور.

تزيد عن السنة المالية»<sup>(٧)</sup> وأطلق عليها اسم «اعتمادات التعمّد» (crédits d'engagement) التي تفتح لفترة تتجاوز السنة، «وتخصّص لتنفيذ بعض البرامج الإنشائية الطويلة الأمد التي لا يمكن إنجازها في سنة واحدة». فهي التي «تحوّل الحكومة حق التعمّد بنفقات إجمالية معينة خلال عدد من السنوات، بعكس اعتمادات الدفع (crédits de paiement) التي تخوّلها حق الصرف سنوياً، ضمن حدود هذه الاعتمادات». ويفيد هذا الرأي بأن المشتري يقرّ «اعتماد التعمّد» بكامله «بحيث يصبح للحكومة الحق بعقد نفقات تعادل هذا الاعتماد الإجمالي. وبعدها تقر السلطة التشريعية ما يمكن أن ينفق من هذا الاعتماد الإجمالي في كل سنة من السنين التي قدرت لإنهاء المشروع. وهو ما يسمى «اعتماد الدفع» أي الاعتماد المسموح بدفعه في موازنة كل سنة من أصل «اعتماد التعمّد» المفتوح للمشروع بكامله ولعدة سنوات»، فيقرر مجلس النواب اعتماد التعمّد الإجمالي اللازم لتنفيذ برنامج الأعمال الذي يمتدّ على عدة سنوات، وباعتقادنا، إن هذا التعريف لا يفي الغرض لأن قوانين البرامج، وإن أعطت الحكومة الحق بعقد النفقة لمدة تتجاوز السنة، لا تعطي الحكومة سوى حق صرف الاعتماد سنوياً وحسب الإجازة السنوية المعطاة من مجلس النواب، إذ إنّ مجلس النواب غير ملزم بالتعمّد التي قد تعطيه الحكومة لمجمل المشروع، وليس مسؤولاً في حين قرّر عدم الاستمرار في المشروع وعدل عن التصويت على الاعتمادات المقررة للسنين القادمة. فهو يعطي الحكومة إجازة القيام بالمشروع، لكنه يلتزم لسنة واحدة فقط بالنسبة للإجازة بالإنفاق.

ويعتبر البعض الآخر<sup>(٨)</sup> إنّ قوانين البرامج هي قوانين خاصة مستقلة عن القانون المالي، وتتضمن خطط محدّدة لتنفيذ مشاريع معينة، وتعطي الحكومة تعهداً مصادقاً عليه من السلطة التشريعية يخوّلها الحصول على قيمة الصفقة بكاملها دفعة واحدة وضمن حدود المبلغ الإجمالي المخصص لهذه المشاريع. إلا أنّ هذا التعريف هو الذي كان مطبقاً قبل قانون ١٩٥٩ في فرنسا ولا يتطابق مع التعريف الذي اعتمده ديوان المحاسبة. وفي هذا التعريف أيضاً بعض المغالطات، إذ لا يمكن اعتبار قوانين البرامج مستقلة عن القانون المالي، بل هي «خارجة عن القانون» الحالي (hors-la-loi)، لأنّ البرلمان يعطي الحكومة الإجازة بالتعاقد للمشروع فقط وليس إجازة بصرف المبلغ كاملاً، ومجلس النواب لا يلتزم إلا لسنة واحدة يجيز فيها إنفاق مبلغ معين من المبلغ الإجمالي للمشروع الموافق عليه كمبدأ.

وعرّف ديوان المحاسبة قوانين البرامج بأنّها:

«عبارة عن موازنات استثنائية مخصّصة لمشاريع محدّدة طويلة المدى بحيث يجاز للسلطات المعنية التعاقد على كامل المشروع على أن يجري دفع التكاليف من الاعتمادات التي ترصد سنوياً في الموازنة العامة».

بالنسبة للديوان، المبدأ الدستوري هو مبدأ سنوية الموازنة، وقوانين البرامج هي قوانين استثنائية. وبالنسبة للإجازة البرلمانية، فهي تعطي لكامل المشروع وللمدة التي يتطلبها، أمّا فتح الاعتمادات وصرف المبالغ فعلياً فيكون سنوياً. ولا يمكن للحكومة أن تحصل على قيمة الصفقة بكاملها دفعة واحدة. وهذا التعريف هو الأقرب إلى الواقع.

واعتبر ديوان المحاسبة أنّ قوانين البرامج هي «موازنات استثنائية». فهذه الأخيرة هي التي توضع خصيصاً لعمل طارئ أو مشاريع كبرى تستدعي نفقات جسيمة كبناء مرفأ أو مطار، أو مدّ سكة حديد، أو شبكة ري، إلخ (...). وتنظم الموازنات الاستثنائية أيضاً في حالة الحرب، أو في المدة التي تلي عقد الصلح، أو عندما تدخل على الدول واردات غير عادية،

(٧) حسن عواضه وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، بيروت، دار الخلود، ١٩٩٥، ص ٨٠.

(٨) فوزت فرحات، المالية العامة: الاقتصاد المالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠١ ص ٩٢.

كالغرامات الحربية التي تقبضها الدول المتضررة من الدول المغلوبة، أو عند حدوث زلزال أو فيضان»<sup>(٩)</sup>.

إلا أن السؤال لمعرفة طبيعة هذه القوانين يبقى قائماً؛ إذ إن اعتبار قوانين البرامج بمثابة «موازنات» هو أمر غير منطقي لسببين. فهي، أولاً، تندرج ضمن الموازنات العادية، في فصل خاص في الموازنة السنوية، وهي جزء لا يتجزأ منها ولا تعرض بشكل مستقل، فلا يمكن اعتبارها موازنة استثنائية. ومن جهة أخرى، تتميز الموازنات الاستثنائية عن سواها بـ «أن اعتماداتها لا تلغى بانقضاء السنة بل تبقى قائمة»<sup>(١٠)</sup>، في حين أن قوانين البرامج لا تفتح لها اعتمادات إلا سنوياً. وحدها الإجازة بالبرنامج تعطى لمجمل المشروع، لكن الاعتمادات تفتح سنوياً حسب الجدول الزمني الذي يجري التصويت عليه.

وباعتقادنا، أي من هذه التعريفات لا يمكن الاعتماد عليها لوضع نظام لقوانين البرامج.

### الفقرة الثانية: تعريف القانون الفرنسي

#### أ. — قانون ١٩٥٩ العضوي

إن القانون الفرنسي المطبق اليوم هو قانون ٢٠٠١ الذي دخل حيز التنفيذ عام ٢٠٠٦، وهو يعتمد على قاعدة مختلفة كل الاختلاف عن السابق إذ أخذ بمبدأ موازنة الأداء. أما قوانين البرامج، فلحظت في القانون السابق الذي كان يعتبر قوانين البرامج كاستثناء لمبدأ سنوية الموازنة. وبشكل أدق، كانت «إجازات البرامج» (autorisations de programmes) هي التي تعتبر الاستثناء.

لم تكن قوانين البرامج هذه سوى ممارسة من قبل الدولة تحت الجمهورية الثالثة والرابعة، لكنها كرسّت في دستور الجمهورية الخامسة الذي لحظها بنص صريح<sup>(١١)</sup>. وظهرت بهدف السماح بالقيام بمشاريع كبيرة، متجاوزة الإطار الضيق لمبدأ سنوية الموازنة. ولغاية عام ١٩٥٩، كان التصويت على قانون برنامج من قبل البرلمان يؤدي إلى رصد الاعتمادات كاملة لصالح الحكومة<sup>(١٢)</sup>. إلا أن هذا النظام، وإن كان يتلاءم مع تنفيذ المشاريع، يضمن وجود الاعتمادات خلال كل مدة التنفيذ؛ مع ذلك، كانت تشوبه شوائب عدّة خاصة وأنه أصبح يعيق سياسة الدولة الاستثمارية نظراً لتجميده الاعتمادات اللازمة لتنفيذ المشاريع. لهذا السبب جاء القانون العضوي تاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٥٩ ليضع حدّاً لهذه الممارسة ويسحب عن قوانين البرامج طابعها الإلزامي فأصبحت مجرد إعلان نوايا مشتركا بين البرلمان والحكومة حول السياسة الاستثمارية في قطاع معين خلال السنوات القادمة.

وجرى تكريس هذا النوع من القوانين في دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨. فنصّت المادة ٣٤، الفقرة الأخيرة، من هذا الدستور على أن «قوانين برامج تحدّد أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة»<sup>(١٣)</sup>؛ أمّا المادة ٧٠ من دستور ١٩٥٨، فنصّت على أن كل مشروع قانون يجب أن برنامجاً ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي على المجلس الاقتصادي والاجتماعي ليبيدي رأيه فيه.

(٩) حسن عواضه و عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، بيروت، دار الخلود، ١٩٩٥، ص ٧٠-٧١.

(١٠) المرجع ذاته، ص ٧١.

(١١)

Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, *Finances publiques. Budget/Trésor*, Tome I, Paris, Montchrestien, 1989, « Les lois de programme », p. 339.

(١٢) «Les lois de programmes», *Encyclopédie Universalis*,

[http://www.universalis.fr/encyclopedie/T312310/LOIS\\_DE\\_PROGRAMME.htm](http://www.universalis.fr/encyclopedie/T312310/LOIS_DE_PROGRAMME.htm)

(١٣) « Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat. »

أما نطاق تطبيق قوانين البرامج في فرنسا، فحدّده القانون العضوي (l'ordonnance organique) ١٩٥٩/١/٢ حيث نصّت المادة الأولى على أنه «يمكن أن تجمع إجازات البرامج في قوانين تسمى "قوانين البرامج"»، لكن بموجب المادة ٢ من هذا القانون، «لا يمكن أن تلزم قوانين البرامج الدولة إلا ضمن الحدود الواردة في قانون الموازنة السنوي». بالفعل، وحده قانون الموازنة السنوية يسمح قانوناً بعقد النفقات.

وحّد قانون المالية العضوي الفرنسي<sup>(١٤)</sup> (l'ordonnance organique) رقم ٥٩/٢ تاريخ ١٩٥٩/١/٢، الترتيب في ما بين القوانين المالية المختلفة، كما حدّد مضمونها والأصول البرلمانية للموافقة عليها. ونصّت المادة الثانية منه على ما يلي:

«\* لها صفة القوانين المالية:

قانون الموازنة السنوية والقوانين التصحيحية؛

قانون قطع الحساب؛

\* إن قانون الموازنة السنوية يقرّ ويجيز، لكل سنة مدنية، كافة واردات وأعباء الدولة.

\* وحدها الأحكام المتعلقة بالتصديق على الاتفاقيات المالية، وبالضمانات الممنوحة من الدولة، وبإدارة الدين العام والدين (dette viagère) وإجازات الالتزامات المسبقة وإجازات البرامج يمكن أن تؤثر على التوازن المالي للسنوات اللاحقة.

\* ولا يمكن أن تلزم قوانين البرامج الدولة تجاه الأشخاص الثالثين إلا ضمن إجازات البرامج التي تضمّنها قانون الموازنة السنوي.

\* ووحدها قوانين الموازنة المسماة تصحيحية، تستطيع خلال السنة تعديل أحكام قانون الموازنة السنوية.

\* أما قانون قطع الحساب فهو يتأكّد من النتائج المالية لكل سنة مدنية ويصادق على الفروقات بين النتائج الحاصلة وتوقعات الموازنة السنوية التي تكملها عند الاقتضاء قوانينها التصحيحية.»

## ب. — تعريف الفقه

بالنسبة لبعض الفقهاء الفرنسيين، يمكن تعريف قوانين البرامج بأنها تخطيط زمنيّ مسبق لإجازات البرامج. وهي تشكل الأداة الفضلى لتنفيذ الخطط إذ إنها تضمن التسجيل التلقائيّ لإجازات البرامج الضرورية لتنفيذ المشاريع العامة الإنشائية الممتدة على عدة سنوات. إلا أنها، منذ عام ١٩٥٩، لا تتمتع بالطابع الإلزامي للبرلمان أو للحكومة، وليست سوى نوع من إعلان نوايا حول مشاريع تريد الحكومة إضفاء الطابع الرسمي عليها من خلال موافقة مجلس النواب<sup>(١٥)</sup>.

(١٤) نوع خاص من القوانين الفرنسية التي تحتل مرتبة أعلى من القانون لكن أقل من الدستور.

(١٥) André PAYSANT, *Finances publiques*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin, 1999, p. 93:

«Les lois de programme peuvent être définies comme une planification prévisionnelle des autorisations de programme dans le temps. Affectées à un secteur précis, elles devaient constituer un instrument idéal d'exécution du plan dans la mesure où elles garantissaient sur plusieurs années l'inscription automatique dans les lois de finances des autorisations de programme indispensables à la réalisation des objectifs d'équipements publics fixés par le plan.

[...] Depuis 1959, les lois de programme n'ont plus de caractère obligatoire, ce ne sont plus que des déclarations d'intention de projets auxquels le Gouvernement entend donner une forme solennelle par l'approbation du Parlement. »

### ج. — تعريف المجلس الدستوري الفرنسي

لم يعط القانون الفرنسي أي تعريف لقوانين البرامج، إلا أنه تحدّث تارة عن «إجازات البرامج»، وطوراً عن «قوانين البرامج». بالإضافة إلى ذلك، يمكن الشكّ بطابع قوانين البرامج القانوني نظراً إلى أن نصّ الفقرة الأولى من المادة الثانية لم يأت على ذكرها من بين القوانين التي تعتبر قوانين مالية.

وجاء تحديد مفهوم قانون البرنامج من قبل المجلس الدستوري الفرنسي في قرار رقم DC ٢٠٧/٨٦ تاريخ ٢٥ و ٢٦ حزيران ١٩٨٦ حول القانون رقم ٧٩٣/٨٦ تاريخ ٢ تموز ١٩٨٦ الذي أجاز للحكومة اتخاذ تدابير مختلفة ذات طابع اقتصادي واجتماعي. واعتبر المجلس ما يلي:

«من أجل تطبيق المادة ٧٠ من الدستور، إن قانون البرنامج ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي هو قانون لا يكتفي بوضع أهداف على المدى المتوسط أو الطويل في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي، بل يتضمّن أيضاً توقعات لإنفاق محدّد بالأرقام من أجل تحقيق تلك الأهداف»<sup>(١٦)</sup>.

وهنا أيضاً نتساءل حول هذا التعريف؛ إذ إنه يبدو محصوراً بقوانين البرامج ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي. فالسؤال هو حول توافق تفسير النصوص الدستورية ونصّ القانون رقم ٧٩٣/٨٦ تاريخ ٢ تموز ١٩٨٦، فهل اعتبر الدستور الفرنسي أنه ثمة قوانين برامج ذات طابع اقتصادي واجتماعي يجب أن تخضع لرقابة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، من جهة، وقوانين برامج أخرى لا تخضع لمثل هذه الرقابة، من جهة أخرى؟

عملياً، طبّقت قوانين البرامج من دون تعريف قانوني واضح، ومنذ بداية الجمهورية الخامسة صدرت عدّة قوانين دعت قوانين توجيه وبرمجة (orientation et programmation) أو توجيه وبرنامج (orientation et programmes)، وهي قوانين برامج. فنلاحظ تعدّد التسميات لمفهوم واحد.

وانطلاقاً من التعريف الذي أعطاه المجلس الدستوري الفرنسي، معطوفاً على نصّ المادة ٢ من القانون العضوي لعام ١٩٥٩، يمكن اعتبار قوانين البرامج، بحسب التعريف الفرنسي، صكا تشريعياً يضع أهدافاً للنشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة على المدى المتوسط أو الطويل، ويعتبر إعلاناً مشتركاً للنوايا بين الحكومة والبرلمان، فيحدّد المشاريع التي يوافق عليها البرلمان، ويضع لها الأهداف المتوسطة أو الطويلة المدى، ويتضمّن توقعات لإنفاق محدّد بالأرقام من أجل تحقيق الأهداف المذكورة، كما يضمّن إجازات البرامج اللازمة لتنفيذها (المادة الأولى من القانون العضوي)، ولا تلزم الدولة تجاه الأشخاص الثالثين إلا ضمن حدود إجازات البرامج التي يتضمّنها القانون المالي السنوي (المادة ٢ من القانون العضوي)<sup>(١٧)</sup>.

(١٦)

Le Conseil constitutionnel a précisé la notion de loi de programme dans sa décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 sur la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. Il a alors considéré que « pour l'application de l'article 70 de la Constitution, on doit entendre par "loi de programme à caractère économique ou social" une loi qui, non seulement définit des objectifs à moyen ou long terme en matière économique et sociale, mais comporte en outre des prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs ».

#### LOI DE PROGRAMME

(١٧)

Document législatif arrêtant les plans approuvés par le Parlement définissant les objectifs à long terme et regroupant les autorisations de programme nécessaires (art. 1 L.O.). Elles n'ont que le caractère d'un contrat d'intention passé entre le Gouvernement et le Parlement, et n'engagent l'Etat →

لذلك تمّ التمييز بين «قوانين البرامج» غير الملزمة للدولة، و«إجازات البرامج» التي اعترف القانون الفرنسي بأنه «يمكنها أن تؤثر على التوازن المالي للسنوات اللاحقة» (المادة ٢). وتجدر الإشارة إلى هذا التعبير الغامض الذي لا يقرّ، صراحةً، بأنها تلزم الدولة ماليًا، إلا أنها قد تؤثر على التوازن المالي للسنوات اللاحقة، بمعنى أنه يجب أخذها بعين الاعتبار في السنوات اللاحقة ولا يمكن تجاهلها، وقد تؤدي إلى انعقاد مسؤولية الدولة في حال الامتناع عن تنفيذها.

يشابه مضمون قوانين البرامج بشكل جزئي مضمون قانون الموازنة العمومية: تسمح إجازات البرامج، أي فتح اعتمادات على سنوات متعدّدة، بإنفاق المبالغ المرصودة، وهي تلحظ عادة في قانون الموازنة العمومية، لكن يمكنها أن تشكل قانون برنامج.

إلا أنّ هذين النوعين من القوانين مختلفان من حيث أثرهما القانوني: خلافًا لقانون الموازنة، لا تتمتع قوانين البرامج بقوة تنفيذية مباشرة. فلا يمكن لأيّ قانون برنامج أن يشكل الأساس القانوني لعملية صرف مبالغ، إذ إنّ قرار الإنفاق يؤخذ فقط بناءً على أحكام الموازنة العمومية<sup>(١٨)</sup>. وبذلك، يكون تنفيذ قوانين البرامج رهنا بإدراجها في الموازنة.

تبدو هذه القوانين وكأنّها خالية من أيّة قوة إلزامية، وبأنّها ذات أهميّة محدودة. إلا أنّها، على العكس، كانت تنشأ موجب تنفيذ ذات قوة لا يستهان بها. ثمة ما يدعي للاستغراب عندما نلاحظ أنّ الحكومة تهمل قوانين البرامج بعد أن حملت البرلمان إلى التصويت عليها. وكانت الحكومة ملزمة، بحسب نصّ أكثرية قوانين البرامج في فرنسا، بتقديم تقارير دورية حول تنفيذ تلك القوانين. من ناحية أخرى، يميل عامّة الوزراء، داخل الحكومة، الذي تستفيد وزارته من البرنامج، إلى إدراج تلك القوانين في موازنة وزارته عند تحضير الموازنة العمومية، ما كان غالبًا يثير استياء وزير المالية الذي كان يعتبرها عامل تشنج سياسي. أخيرًا، تجدر الإشارة إلى أنّ التوقعات التي تتضمنها قوانين البرنامج لا تحترّم دائمًا، غالبًا بسبب التغيرات اللاحقة التي تطرأ على الأوضاع الاقتصادية. ومن جهة أخرى، حتى ولو لم تكن إجازات البرامج المدرجة في قانون برنامج تسمح بإنفاق المبالغ الملحوظة، إلا أنّ ذلك لم يمنع عدم استعمال إجازات البرامج الواردة في الموازنة العامة، والدليل على ذلك هو الإلغاءات الشاملة للاعتمادات في ١٩٨٢ و ١٩٨٣ و ١٩٨٤<sup>(١٩)</sup>.

كانت قوانين البرامج كثيرة في أوائل الجمهورية الخامسة، ثمّ قلّت تدريجيًا حتى أصبحت نادرة. إلا أنّه ثمة اهتمامًا مجددًا بها ظهر منذ ١٩٨٥. أمّا في المجال العسكري، فيتمّ اللجوء إليها بانتظام.

→ à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année (art. 2 L.O.).  
<http://www.univ-brest.fr/CRA/aut.htm>

(١٨) Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER, *Finances publiques. Budget/Trésor*, Tome I, Paris, Montchrestien, 1989, « Les lois de programme », p. 339 à 342.

Idem.

(١٩)

تقتضي الإشارة إلى وجود عدّة أنواع من القوانين في فرنسا التي يمكن اللغظ بينها وبين قوانين البرامج. فتمّة قانون إطار<sup>(٢٠)</sup> بالإضافة إلى القوانين التوجيهية<sup>(٢١)</sup> التي يجب تمييزها عن قوانين البرامج، فوحدها هذه الأخيرة ملحوظة في الدستور الفرنسي.

وتطمح القوانين الأخرى إلى إشراك البرلمان في سياسة الحكومة، وتشكّل أيضاً وسيلة استشارية تسمح بإشراك قطاع اقتصادي معيّن في عملية إصدار القوانين. إلا أنها، في الحقيقة، إعلان نوايا وتصريحات توافقية مجردة من أية قيمة قانونية. وعلى الصعيد المالي، هي لا تلزم لا الحكومة ولا مجلس النواب، وأحيانا تكون خالية من أية روزنامة محدّدة. فهذه القوانين هي قوانين رمزية أقرب من التوصيات وإعلان نوايا، ولا تخضع لأيّ أصول دستورية، لكنها تعترف للإدارة بصلاحيّة التوجيه وغالبًا بصلاحيّة اتخاذ القرار في موضوع تطبيق القانون مهما كان رأي المشتري.

### القسم الثاني: خصائص قوانين البرامج

لقد حدّد ديوان المحاسبة، في تقريره السنويّ للعام ١٩٩٥، خصائص قوانين البرامج ومن أهمّها:

- ١ - التخطيط، الذي يجب أن يكون على درجة كبيرة من الدقة، وأن يترجم بوضوح الأهداف التي ينبغي على الحكومة تحقيقها في المدى الطويل.
- ٢ - البرمجة، وهي بيان البدائل الكفيلة لتحقيق الأهداف، وتقدير أعبائها المالية، واختيار أفضل الأساليب لتحقيق هذه الأهداف مع مراعات الإمكانيّات المالية.
- ٣ - الموازنة، أي إختيار الشرائح السنوية من البرامج في صورة إعتمادات مالية سنوية أو ما يعرف باعتمادات الدفع.
- ٤ - الرقابة على حسن تطبيق النظام لرفع كفاءة التطبيق.

### الفقرة الأولى: مضمون قوانين البرامج

حدّد ديوان المحاسبة، في تقريره السنوي للعام ١٩٩٥، الخصائص التي تتميز بها تلك القوانين، فأقرّ بأن « قوانين البرامج تتضمن عادة الأحكام الأساسية التالية:

- تحديد نوع المشروع
- تقدير تكاليفه
- تحديد عدد السنوات اللازمة لتنفيذه
- الإجازة للحكومة بعقد نفقة بقيمة التكاليف الإجمالية (اعتمادات المتعهد)
- تحديد اعتمادات الدفع في الموازنة السنوية »

Lois-cadre.

(٢٠)

قوانين "الإطار" هي القوانين التي تؤهل الحكومة التشريع بموجب مرسوم في نطاق محفوظ عادة للقانون، فيضع القانون الإطار العام للموضع وتشرع الحكومة فيه بموجب مراسيم تطبيقية.

Lois d'orientation

(٢١)

قوانين التوجيه غير ملحوظة في القانون ولا تخضع لأصول محددة ولا تختلف عن القوانين العادية بالنسبة لنظامها القانوني. وهي غالبا ما تعدل قوانين عادية. وكقوانين البرامج، تحتوي قوانين التوجيه على عدد من الأهداف يمتد تنفيذها على عدة سنوات؛ فهي في الشكل، تشبه قوانين البرامج، إذ أنها تتضمن عامة موافقة على تقرير أو أكثر مرفق بالقانون. إلا أنها لا تتضمن التزامات مالية.

تحكم قوانين البرامج، بحسب المثال السابق، مجموعة من الأحكام الأساسية التي ينبغي مراعاتها. وأعطى الديوان مثلاً لقانون برنامج يعبر عن الممارسة الخاطئة للدولة اللبنانية، فأشار إلى ما نصت عليه المادة ٣٥ من قانون موازنة ١٩٩٥ حيث جاء فيها ما يلي:

« يخصّص لمشاريع مياه الشرب ومياه الريّ والمياه المبتذلة في مختلف المناطق، اعتماد قدره ٣٥٦ مليار ليرة ويجاز للحكومة عقد هذا الاعتماد قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة. »

لم يحدّد هذا القانون المشروع الذي ينبغي تنفيذه، ولا قيمته الإجمالية، ولا مدّة تنفيذه، والأهم من ذلك، الاعتمادات السنوية، لكنه أجاز للحكومة «عقد هذا الاعتماد قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة».

وعلى العموم، نعتقد أنّ حصر مفهوم قوانين البرامج بموضوع التعهّدات أمر خاطئ؛ إذ يمكن أن تضع الدولة قوانين برامج في أيّ من المجالات التالية: الثقافة والبحوث وإصلاح السلطة القضائية، إلخ... غير أنه ينبغي، برأيّنا، إدخال المفهوم بشكل أدق، ووضع قانون خاصّ بهذا الموضوع يتوسّع بشكل أكبر في مفهوم تلك القوانين ويضع لها إطاراً واضحاً ومعالماً محدّدة من أجل السماح لمجلس النواب بممارسة رقابته على الموازنة، سنة بعد سنة.

#### الفقرة الثانية: الفرق بين إجازة البرنامج واعتمادات الدفع

ميّز القانون العضويّ الفرنسيّ تاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٥٩ بين إجازات البرامج واعتمادات الدفع. فنصت المادة الأولى، فقرة ٦ على ما يلي:

«أنّ الخطط التي يوافق عليها البرلمان، والتي تحدّد أهدافاً على المدى الطويل، لا يمكن أن تلزم الدولة إلا ضمن الحدود التي تضعها إجازات برامج صوّت عليها حسب الشروط الواردة في هذا القانون. ويمكن أن تجمع إجازات البرامج في قوانين تدعى «قوانين برامج»<sup>(٢٢)</sup>.

ومن خلال هذا التعريف تبرز الفروقات بين إجازات البرامج واعتمادات الدفع على ثلاثة أصعدة: التعريف والخصائص والتبرير.

#### أ. - في التعريف

في إجازات البرامج، لا تستطيع المشاريع الموافقة عليها من البرلمان، والتي تحدّد أهدافاً طويلة المدى، أن تلزم الدولة إلا ضمن حدود تضعها إجازات البرامج التي تمّ التصويت عليها بحسب شروط هذا القانون. ويمكن أن تجمع إجازات البرامج في «قوانين برامج». فموضوع إجازة البرنامج هو تغطية النفقات التي تتسبب بها متابعة تنفيذ الأهداف التي تتعدى إطار السنة المالية.

أمّا اعتمادات الدفع، فهي تطبّق على فصول الموازنة التي تلحظ إجازات برامج. وتشكّل تلك الاعتمادات سقف ما يمكن إنفاقه خلال السنة من أجل تغطية الالتزامات ضمن إطار إجازات البرامج المقابلة.

أمّا في لبنان، ليس من تفريق، قانوناً، بين إجازات البرامج واعتمادات الدفع، إلّا من ناحية أنّ التمييز بين هذين المفهومين أصبح يبرز في الموازنة العمومية؛ إلّا أنّ التمييز الحاصل

(٢٢)

L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finance Art. 1<sup>er</sup>, § 6: Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des **autorisations de programme** votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites "**lois de programme**".

ضمن قانون الموازنة لا يكفي ويمكن اعتبار مجلس النواب ملزماً بالمبالغ الإجمالية التي صوّت عليها ضمن الموازنة العمومية، حتى لو كانت اعتمادات الدفع مجدولة زمنياً.

#### ب. - في الخصائص

لا تسمح إجازات البرامج إلا بفتح الاعتماد، لا بعقد النفقة ولا بصرف النفقة. في حين تغطّي اعتمادات الدفع الالتزامات المعقودة ضمن إطار إجازات البرامج، والواردة في قانون المالية الذي أقرّه البرلمان، والتي يجب أن تكون عادة مرفقة ببرنامج دفع مبدئي، فيكون تنفيذ العمليات المجاز برنامجها محكوماً بالإمكانات المادية للتنفيذ، لكن أيضاً باعتمادات الدفع. فإذا توقفت تلك الاعتمادات في السنوات التي تلي منح إجازة البرنامج، يتوقف الدفع الفعلي وتنفيذ المشروع.

#### ج. - في التبرير

يسمح اتباع آلية إجازات البرامج الممتدة على سنوات عديدة بأن يكون للحكومة رؤية مستقبلية على المدى الطويل حول الاستثمارات التي تريد تنفيذها، ويسمح، في الوقت نفسه، بأن يطلع البرلمان اطلاعاً جدياً حول التزامات الدولة للسنوات المقبلة. وتتميّز إجازات البرامج بميزتين: المدى المالي، من حيث سماحها باستباق المصاريف للمستقبل وبالتخطيط؛ والمدى القانوني، من حيث إلزام الدولة بالنفقات ضمن رقم محدّد يجري تغطيته سنة فسنة من خلال اعتمادات الدفع. هذا ما يسمح بالشروع في مشاريع طويلة الأمد واحترام مبدأ سنوية الموازنة بأن واحد.

أما بالنسبة لاعتمادات الدفع، يبقى أيضاً مبدأ السنوية محترماً. ففي كل سنة، بالتزامن مع التنفيذ الفعلي لمراحل المشاريع الموافق عليها، يجري فتح الاعتمادات في الموازنات المتتالية لتتمكن الحكومة من القيام بموجباتها. فيتعهد البرلمان بفتح الاعتمادات اللازمة لتغطية كامل كلفة المشروع المجاز.

وتحدّد نسب هذا الإعتماد وبرنامج اعتمادات الدفع التي تُلحظ سنوياً في الموازنة. ففي موازنة ٢٠٠٤ مثلاً، ورد ما يلي:

#### المادة ١٨ - قانون برنامج لإنشاء مبنى أمن الدولة

يخصّص اعتماد عقد إجمالي قدره ٤,٥ مليار ليرة لبنانية (أربعة مليارات وخمسمائة مليون ليرة لبنانية) لإنشاء مبنى للمديرية العامة لأمن الدولة.

ويجاز للحكومة عقد كامل هذا الاعتماد والمباشرة بالتنفيذ قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة.

يحدّد تنسيب وبرنامج اعتمادات الدفع التي تُلحظ سنوياً في الموازنة وفقاً لما يلي:

| الجزء الثاني - ب - |     |                                                       |
|--------------------|-----|-------------------------------------------------------|
| الباب الثالث:      |     |                                                       |
| رئاسة مجلس الوزراء |     |                                                       |
| الفصل:             | ١٠٧ | بناء أمن الدولة                                       |
| الوظيفة:           | ١٢٣ | الشؤون الأمنية                                        |
| البند:             | ٢٢٧ | إنشاءات قيد التنفيذ                                   |
| الفقرة:            | ٢   | إنشاء أبنية                                           |
| النبرة:            | ١   | إنشاء أبنية إدارية (مبنى المديرية العامة لأمن الدولة) |

| (بمليارات الليرات) |      |                       |
|--------------------|------|-----------------------|
| اعتمادات الدفع     |      | اعتماد العقد الاجمالي |
| ٢٠٠٤               | ٢٠٠٥ | ٤,٥                   |
| ٢                  | ٢,٥  |                       |

كما في موضوع نفقات المحكمة الخاصة في لبنان على سبيل المثال (٢٣):

| الجزء الثاني - ب- (بآلاف الليرات) |     |                                                                                |
|-----------------------------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------|
| الباب الخامس                      |     | وزارة العدل                                                                    |
| الفصل                             | ١٠٢ | نفقات المحكمة ذات الطابع الدولي الخاص بجريمة اغتيال الرئيس الشهيد رفيق الحريري |
| الوظيفة                           | ١٣٢ | الشؤون القضائية                                                                |
| البند                             | ٢٢٩ | نفقات أخرى تتعلق بالأصول الثابتة المالية                                       |
| الفقرة                            | ١   | نفقات دروس إستشارات ومراقبة                                                    |
| النبرة                            | ٩   | نفقات دروس واستشارات ومراقبة مختلفة / ٢٢,٠٠٠,٠٠٠ /                             |

بمليارات الليرات

| اعتمادات الدفع |      | اعتماد العقد الإجمالي |
|----------------|------|-----------------------|
| ٢٠٠٨           | ٢٠٠٩ | ٢٠١٠                  |
| ٢٢             | ٢٩,٥ | ٢٩,٥                  |
|                |      | ٨١                    |

أما الممارسة، فهي تختلف في لبنان عما هي عليه في فرنسا. إذ إنّ القوانين التي يصوّت عليها ضمن الموازنة تدعى قوانين برامج، وهي تتضمن اعتمادات دفع تجزأ على سنوات متعدّدة، في حين أنّ قوانين البرامج في فرنسا يصوّت عليها خارج الموازنة، ووحدها إجازات البرامج تدرج في الموازنة.

### الفصل الثاني: ممارسة قوانين البرامج

إنّ ممارسة قوانين البرامج في لبنان ليست جديدة، وتعود، كما قلنا سابقاً، إلى السبعينيات؛ لكن رغم ضرورة اللجوء إليها من أجل مواجهة المشاريع الإنمائية الكبيرة، الإنشائية منها أو الإصلاحية الكبيرة التي يتطلب تنفيذها مشاركة عدّة وزارات في العملية الواحدة، إلا أننا لا نملك سوى تقريرين اثنين من ديوان المحاسبة. لذلك، كانت ضرورة دراسة الممارسة الفرنسية قبل الشروع بدراسة الوضع اللبناني مع ما يترتب عليه من أعباء ومسؤوليات على عاتق الدولة اللبنانية.

#### القسم الأوّل: ممارسة قوانين البرامج في فرنسا

عرفت فرنسا في الممارسة، قبل قانون ٢٠٠١ الذي دخل حيّز التنفيذ عام ٢٠٠٦، أنواع عديدة من الالتزامات التي تمتدّ على عدّة سنين، وهي إجازات البرامج، وقوانين البرامج،

(٢٣) مشروع قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقه للعام ٢٠٠٨.

والبرمجة العسكرية، والتخطيط، لكن وحدها قوانين البرامج لحظتها المادة الأولى، فقرة ٦، من القانون العضوي رقم ٢-٥٩ تاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٥٩. وفي الواقع كان للحكومة أن تضع تصميمًا يصوت عليه البرلمان، ويتألف من قوانين برامج تضيّم كل إجازات البرامج اللازمة لتنفيذ التصميم. وبالتالي، لا تبرز قوانين البرامج وحدها، إنما ضمن مخطط كامل تكون جزءًا منه.

### الفقرة الأولى: إجازات البرامج

إجازات البرامج هي التي كان البرلمان يصوت عليها. وعرفت المادة ١٢ من قانون ١٩٥٩ إجازات البرامج بأنها «سقف الإنفاق الذي يحق للوزراء القيام به تنفيذًا للاستثمارات الملحوظة في القانون. وتبقى صالحة دون حد زمني إلى أن يصار إلى إلغائها. يمكن إعادة النظر فيها من أجل الأخذ إما بتعديلات فنية، أو بتغيير في الأسعار. وتعزى هذه المراجعات بالأولوية على الإجازات المفتوحة لكن غير المستعملة، أو، وفي غياب أي نص آخر وبشكل أولوي، على إجازات البرامج الجديدة المفتوحة بموجب قانون مالي.»

لم يكن البرلمان ملزمًا بالتصويت على الاعتمادات حسب الجدول الزمني التي تضعه الحكومة. إلا أن امتناع البرلمان أمر فيه صعوبة إذ كان باستطاعة الحكومة اعتبار اعتمادات الدفع اللازمة لاستكمال العملية التي تم التصويت على إجازات البرامج الخاصّة بها في الموازنات السابقة بمثابة مواضع سبق وصوت عليها المجلس، فكيف له أن يتخذ قرارات معاكسة!

وفي السنوات التي كانت تلي التصويت على إجازة البرنامج، بقيت الحكومة تتمتع بكامل حريّتها في ما يخصّ لحظ الاعتماد كما أوردته في الجدول الزمنيّ المقدم إلى البرلمان، أو عدم لحظه، لكنها كانت ملزمة معنويًا بإدراج تلك الاعتمادات في مشروع الموازنة الذي تقدّمه إلى البرلمان. وكانت إجازات البرامج التي جرى التصويت عليها، من دون أن تنفذ بعد، تحدّ من حرية الحكومة، ما دفع هذه الأخيرة إلى عرض إجازات برامج على البرلمان لا تتضمن عملية أو جزء من عملية تؤلف وحدة مستقلة تشكل مجموعة متناسقة ومنسجمة يمكن وضعها موضع التنفيذ من دون أيّ إضافات، حسب نصّ المادة ١٢ من قانون ١٩٥٩، لكنها أصبحت تدرج فقط الاعتمادات اللازمة لتنفيذ الالتزامات الواردة للسنة المالية الجارية، بشكل لا يرهن المستقبل، لكن يخالف نصّ القانون وكانت تمنع البرلمان من أن يكون فكرة واضحة عن الموضوع<sup>(٢٤)</sup>.

### الفقرة الثانية: قوانين البرامج

تشكّل قوانين البرامج الأداة المثلى لتنفيذ المخطط، إذ إنها تضمن لعدّة سنوات، إدراج إجازات البرامج الضروريّة لتحقيق أهداف التخطيط، وهي التخطيط التقديري في الزمن لإجازات البرامج.

لكن، منذ ١٩٥٩، لم تعد قوانين البرامج ملزمة للحكومة بالنسبة للأشخاص الثالين، إلا ضمن حدود إجازات البرامج الواردة في الموازنة السنوية. ذلك يعني أن كان للحكومة الحرية التامة في تطبيق قوانين البرامج أو عدم تطبيقها، فيمكنها عدم إدراج النفقات المقابلة في الموازنة المقترحة على البرلمان في السنين اللاحقة. وصحيح أنه كان

صعباً على الحكومة أن تتراجع عن مشروع عرضته هي بنفسها، لكن لم يتم احترام قوانين البرامج المصوّت عليها، لذلك عدلت الحكومة عن اللجوء إلى قوانين البرامج وانخفض التخطيط.

### الفقرة الثالثة: المخطط (أو التخطيط)

عرفت فرنسا، بين العام ١٩٤٦ والعام ٢٠٠٦، جهازاً اسمه المفوضية العامة للتخطيط، كانت مهمته وضع الخطط الاقتصادية للبلاد، خاصة من خلال الخطط الخمسية. وقد استحدثها الجنرال دي غول في ٣ كانون الثاني ١٩٤٦، وحاز على شبه إجماع حولها بسبب ضرورة التخطيط إثر الحرب العالمية الثانية. كان جان مونييه أول مفوض وكانت المفوضية تتبع رئيس الحكومة مباشرة وتتألف من ١٦٠ شخصاً، من بينهم ٢٠% هم من الموظفين، والباقي كانوا من المتقاعدين، ثم تم حل المفوضية العامة في العام ٢٠٠٦.

#### أ. - إلزامية التخطيط

خلافًا للخطط السوفياتية، كان تخطيط المفوضية العامة يتمتع فقط بالطابع الاستشاري والتحفيزي. فبحسب النصوص التشريعية الفرنسية، لم يكن للمخطط أية قيمة إلزامية بل كانت قيمته فقط ارشادية، إلا إنه كان يصعب على الحكومة إهمال تنفيذه<sup>(٢٥)</sup>.

#### ١) قيمة التخطيط غير الملزم للدولة

يكتفي التصميم التي تضعه الحكومة بتحديد الأهداف المبتغاة، لكنه لا يلزم الدولة بتنفيذ التوصيات. فالدولة غير ملزمة بذلك قانونياً، حتى في الأمور المتعلقة مباشرة بها، ولو يمكن للتصميم لحظ وسائل تحفيز مغرية كالعدم، أو الإعفاءات الضريبية، أو العلاوات، الخ... مع ذلك، حتى لو لم يلزم المخطط الدولة قانونياً، إلا إنه يلزم الحكومة سياسياً. وكان هنالك تعاون كبير بين وزارة المال والمفوضية العامة للتخطيط في مرحلة تحضير مشروع الموازنة<sup>(٢٦)</sup>. كما كان التعاون يمتد إلى فترة تنفيذ المخطط<sup>(٢٧)</sup>.

يؤثر حجم الاستثمارات العامة، التي يلحظها المخطط، مباشرة على الاستثمارات المدرجة سنوياً في الموازنة، لكن الأولوية المعطاة للتوازنات المالية في المدى القصير، في بعض المخططات (المخطط الرابع والخامس والسادس) أدت إلى تنفيذ أهداف المخطط جزئياً وإلى انعدام الرغبة في التخطيط.

#### ٢) الطابع الملزم جزئياً للمخطط

للإجابة على الانتقادات العديدة حول عدم الجدوى من التخطيط وعدم فعاليته، قرّرت الحكومة الفرنسية أن يتمتع المخطط السابع ببرمجة جزئية لكن إلزامية، من خلال وسيلة جديدة ابتكرتها وهي برامج العمل ذات الأولوية les programmes d'actions prioritaires (PAP). ثم ابتكرت من أجل المخطط التاسع ما يسمّى بالبرامج ذات الأولوية في التنفيذ les programmes prioritaires d'exécution (PPE) وعقود التخطيط les contrats de plan.

André PAYSANT, *Finances publiques*, 5e éd., Paris, Armand Colin, 1999, p. 100. (٢٥)

Commissariat général du plan: <http://www.plan.gouv.fr/>; (٢٦)

(٢٧) أصبح اليوم اسمه Centre d'analyse stratégique ويمكن زيارة الموقع الإلكتروني الخاص به. <http://www.strategie.gouv.fr/>

## ب. - أشكال التخطيط المختلفة

## (١) برامج العمل ذات الأولوية (PAP) les programmes d'actions prioritaires

تميّز المخطط السادس بأنه تضمّن ٦ برامج نهائية لم تتفّذ عمومًا بشكل جيّد. لذلك لحظ المخطط السابع ٢٥ برنامج عمل أولويّ PAP وأعلنت الحكومة نيّتها لتنفّذه "مهما كلف الأمر" في عام ١٩٨٠ كحد أقصى، بفضل التعهّد البات بالتمويل التي تتضمّنه تلك البرامج الأولوية. إلا أنّ تلك البرامج ذات الأولوية لم تكن سوى جزء من المخطط وليس لها قيمة قانونية أو مالية مستقلة عن المخطط، إلا أنّ الحكومة تتخذ بموجبها قرارًا معنويًا بإدراج الاعتمادات الضرورية سنويًا في الموازنة العمومية. كما وأنه، وبالتصويت عليها، يتعهّد البرلمان بفتح الاعتمادات اللازمة سنويًا. ويبدو أنّ تلك البرامج الأولوية لم تساهم في تحقيق أهداف المخطط السابع الماكرواقتصادية المرجوة (نمو كبير، انحسار التضخم، زيادة المدفوعات التجارية، إنشاء فرص عمل عديدة..)<sup>(٢٨)</sup>.

## (٢) البرامج ذات الأولوية في التنفيذ (PPE) programmes prioritaires d'exécution

جاء المخطط التاسع بعد الإصلاح الذي أدخله القانون الصادر في ٢٩ تموز ١٩٨٢ على موضوع التخطيط. وقد لحظ مخططان. ولجأ إلى البرامج ذات الأولوية في التنفيذ (PPE) programmes prioritaires d'exécution. وردّت هذه البرامج في نصّ التقرير الملحق بالمخطط كما وردت في نصّ القانون بهدف تعزيز التعهّد المعنوي للسلطتين التنفيذية والتشريعية في تنفيذ المخطط. إلا أنّ أحد القانونين لم يتضمّن جدولًا زمنيًا سنويًا، فلم يلزم الحكومة بإدراج الجزء السنوي لتلك البرامج في الموازنة السنوية. ومن جهة أخرى، إضافة إلى ذلك، أدّت عوامل أخرى منها صرامة قانون المحاسبة العمومية الفرنسيّ وتغيير الأكثرية في البرلمان، إلى عدم اللجوء إلى البرامج ذات الأولوية PPE وإهمال هذه الآلية.

## (٣) عقود التخطيط

لم يكن اللجوء إلى التعاقد من أجل تسهيل تنفيذ المخطط من قبل شركاء الدولة أمرًا جديدًا. إلا أنّ قانون ١٩٨٢ جعل من عقود التخطيط حجر الأساس في آلية التخطيط<sup>(٢٩)</sup>، فبإمكان الدولة أن تتعاقد مع البلديات والسلطات اللامركزية والمؤسسات الخاصة والعامة، وأحيانًا مع أشخاص معنويين، فتوقع عقود تخطيط تتضمّن تعهّدات متبادلة تنفيذاً للمخطط ولبرامجه ذات الأولوية.

وتشير الأرقام إلى أنّ الدولة احترمت تعهّداتها بالنسبة لتمويل العقود الموقّعة بينها وبين المناطق. لكنها، رغم تمتعها بالأولوية المطلقة في الإستفادة من إمكانيات الدولة المتوفرة، تصطدم بمبدأ سنوية الموازنة<sup>(٣٠)</sup>.

## القسم الثاني: ممارسة قوانين البرامج في لبنان

أدرجت غالبية قوانين البرامج في صلب الموازنة العامة على شكل موادّ تقع ضمن فصول الموازنة. أمّا إعمادات الدفع، فيتّم إدراجها في الجزء الثاني - ب - من الموازنة. ويرى ديوان المحاسبة «ضرورة أن يتمّ وضع قانون البرنامج في صيغ قوانين مستقلة وأن يذكر فيها جميع عناصر القانون التي سبق وذكرّت من ناحية التخطيط والبرمجة وعدد سنوات التنفيذ

André PAYSANT, *Finances publiques*, 5e éd., Paris, Armand Colin, 1999, p. 101.

(٢٨)

Emile ARRIGHI DE CASANOVA, [Premier rapport d'exécution du IX° plan] *rapport du Conseil économique et social sur l'exécution du IX° plan 1986*, n° 2: la contractualisation « est devenue une pièce maîtresse du dispositif de planification ».

(٢٩)

André PAYSANT, *Finances publiques*, 5e éd., Paris, Armand Colin, 1999, p. 101.

(٣٠)

على أن ترد الاعتمادات السنوية من ضمن الموازنة السنوية الخاصة بكل سنة على حدة في الجزء الثاني - ب - من الموازنة مما يؤدي إلى مزيد من الوضوح على صعيد القانون وإلى عدم مخالفة مبدأ سنوية الموازنة»<sup>(٣١)</sup>

ورغم حسنات قوانين البرامج والحاجة الماسة إليها، إلا أن سلبياتها أو محاذيرها قد تكون كثيرة في غياب قانون يضع الإطار الصحيح للممارسة بعيداً عن الاستنسابية، ويضع المعايير الموضوعية التي تسهل مهمة التخطيط وتلزم المشتري بالحد الأدنى من الالتزام في سياسة الدولة الشاملة.

أهم العقبات، في نظرنا، لما يتطلبه عدم التخطيط الجيد من تعديلات، تكمن في مخالفة مبدئي تخصيص اعتمادات العقد الإجمالي، وبرمجة اعتمادات الدفع المقررة، كما يخلق حالة من التوازن المالي في حسابات الدولة المالية لكل سنة، ويلاحظ ذلك من خلال التعديلات التي أوصى بها ديوان المحاسبة في تقريره السنوي<sup>(٣٢)</sup>.

ونصادف تلك السلبيات على الأصعدة التالية: على صعيد مصادر تمويل إجازات البرامج، على صعيد التغيرات اللاحقة في اعتمادات الدفع وقيمتها، وعلى صعيد مسؤولية الدولة في حال التوقف عن الموافقة على اعتمادات الدفع.

#### الفقرة الأولى: إيجاز عقد وصرف الاعتمادات قبل توفرها في الموازنة

تتطلب قوانين البرامج تحديد الأهداف، وإعداد خطة تقدر فيها تكاليف كل مرحلة من مراحل التنفيذ، وإعطاء الإجازة للحكومة بعقد كامل قيمة تكلفة المشروع مع ربط روزنامة زمنية لرصد الاعتمادات اللازمة سنة فسنة. إلا أن الممارسة في لبنان لا تزال مخالفة لمفهوم قوانين البرامج كما كانت تطبق في فرنسا، وتخالف أيضاً توصيات ديوان المحاسبة.

فاعتقد المشتري أن بإمكانه إجازة البرنامج «قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة» وهذا خطأ في تفسير المبدأ ويشكل ممارسة خطيرة لا يجوز أن تستمر.

ولقد جاء في المادة ٣٥ من قانون موازنة ١٩٩٥:

«يخصّص لمشاريع مياه الشرب ومياه الريّ والمياه المبتذلة في مختلف المناطق، اعتماد قدره ٣٥٦ مليار ليرة ويجاز للحكومة عقد هذا الاعتماد قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة».

ونصّت المادة ١٨ من قانون موازنة ٢٠٠٤ على قانون برنامج لإنشاء مبنى أمن الدولة الذي يخصّص اعتماد عقد إجمالي قدره ٤,٥ مليار ليرة لبنانية لإنشاء مبنى للمديرية العامة لأمن الدولة وينص على أنه:

«يجاز للحكومة عقد كامل هذا الاعتماد والمباشرة بالتنفيذ قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة».

وأجازت المادة ٢٠ من قانون البرنامج الذي يؤمّن مساهمة لبنان في نفقات المحكمة ذات الطابع الدولي الخاص بجريمة اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري، والتي تخصّص اعتماداً إجماليّاً قدره واحد وثمانون مليار ل.ل.، للحكومة عقد كامل هذا الاعتماد والمباشرة بالتنفيذ قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة.

ومع هذه الممارسة، يجري الشذوذ ليس فقط عن مبدأ سنوية الموازنة، بل أيضاً عن مبدأ توازن الموازنة ويؤدي إلى زيادة العجز بشكل يدفع بالوطن إلى الإفلاس.

(٣١) تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٥، ص ٣٢٩.

(٣٢) راجع تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٥.

### الفقرة الثانية: تمويل قوانين البرامج

يمنع مبدأ الشبوع الذي يعتمد القانون اللبناني تخصيص استعمال الواردات. «وهذا يعني أنه لا يجوز تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة. بل إن مجموع الواردات يجب أن يغطي مجموع النفقات، وعلى وجه الشبوع.»<sup>(٣٣)</sup> والسبب هو أن المال المخصص قد لا يفي بالغرض، فضلاً عن أن تخصيص «يحرم السلطة التشريعية من استعمال حقها في المستقبل بتحديد وجوه اتفاق المورد المخصص»<sup>(٣٤)</sup>. ويثني بعض الفقهاء على ضرورة الإبقاء على مبدأ الشبوع وعدم تخصيص الواردات «بغية الإبقاء على المساوات بين النفقات العمومية بحيث تكون مضمونة كلها بمجموع الواردات، دون أيّ أفضلية لنفقة على أخرى»<sup>(٣٥)</sup>.

إلا أن تطبيق هذه القاعدة في لبنان ليس صارماً خاصة وأنه يتلقى المساعدات من كل الجهات بهدف تنفيذ مشاريع محددة هو بحاجة إليها. وعلى كل حال، كان الشذوذ عن هذه القاعدة أمراً طبيعياً خاصة بالنسبة للجهات، ولأموال المساهمات التي تدفعها البلديات والمحافظات إلى الدولة مساهمة منها في مشاريع معينة، وتخصيص حاصلات بعض الرسوم لتسديد الدين العام، أو غايات محددة عمرانية أو بيئية أو اجتماعية أو اقتصادية، الخ... أو تخصيص واردات بعض المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري لنفقاتها الخاصة في موازنات مستقلة أو ملحقة بالموازنة العامة.

وإذا كان الشذوذ عن مبدأ الشبوع، وتخصيص موارد معينة لنفقات معينة، هو استثناء تبرره ظروف معينة، إلا أنه لا يمكن التسليم إطلاقاً بأن «يخصص بعض الضرائب أو قسم منها لنفقات معينة دائمة، لأن ذلك يمسّ بمبدأ من أهم مبادئ الموازنة.»<sup>(٣٦)</sup>

وليس في لبنان من قانون يتعلّق بمصادر التمويل خاصة بقوانين البرامج، رغم أن الأمر قد يكون مستحباً لا سيما عندما ينبغي وضع أهداف للمشاريع التي يقتضي تنفيذها بموجب إجازات البرامج. ومع العجز المتفاقم للموازنات المتعاقبة على لبنان، تقتصر عائدات الدولة على الموارد العادية كالضرائب والرسوم المختلفة، واليانصيب الوطني، وريع أملاك الدولة. إلا أن المشاريع الضخمة تستوجب عامة مصادر تمويل غير عادية نذكر منها الهبات والقروض وأحياناً أيضاً لحظ موارد خاصة مخالفة لمبدأ شيوخ الموازنة. وإذا كانت الهبات لا تشكل مشكلة سوى لجهة التأكد من مصدرها ومن الشروط التي قد تصحبها أحياناً، إلا أن القروض والتشريعات الاستثنائية أو الخاصة قد تضرر بالإقتصاد الوطني وقد يكون لها تداعيات خطيرة.

#### أ. - القروض

قضت المادة ٢٩ من قانون المحاسبة العمومية على أن قسم الواردات في الموازنة يتألف من جزئين:

«الأول: يحتوي على الواردات العادية المخصصة لتغطية نفقات الجزئين الأول والثاني من قسم النفقات.

الثاني: ويحتوي على الواردات المخصصة لتغطية نفقات الجزء الثالث من قسم النفقات. وتتألف الواردات الأخيرة من:

١- مأخوذات من مال الاحتياط.

(٣٣) حسن عواضه وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، بيروت، دار الخلود، ١٩٩٥، ص ٦١.

(٣٤) المرجع السابق.

(٣٥) المرجع السابق.

(٣٦) المرجع السابق.

## ٢- الواردات التي تخصّص أو تحدث بقوانين خاصة.»

أمّا هذه الأخيرة، أي « الواردات التي تخصّص أو تحدث بقوانين خاصة »، فمنها ما هو هبات وتبرّعات قد تتلقاها الدولة، ومنها ما هو قروض. ولقد أخضع قانون المحاسبة العمومية الهبات والتبرّعات التي تتلقاها الدولة لموافقة مجلس الوزراء إذ نصّت المادة ٥٢ على ما يلي: « تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدّمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون. وتقيّد في قسم الواردات في الموازنة. وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات.»

فلا دخل لمجلس النواب بالهبات والتبرّعات؛ وحده مجلس الوزراء يستطيع التحقّق والموافقة على تلك الواردات طالما أنها لا تشكل عبءًا على مالّية الدولة أو ترتب ديونًا على الدولة.

ولم يتطرّق قانون الموازنة العمومية لموضوع القروض، لكن مجلس النواب يلجأ إلى التصويت على قوانين معينة تجيز الاستدانة. ومثال على ذلك أن القانون رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢ أجاز الاستقراض فنصّت المادة الخامسة:

«يجاز للحكومة، ضمن حدود العجز الفعلي المحقّق في تنفيذ الموازنة ومجموع الإ اعتمادات المدوّرة إلى العام ٢٠٠٤ والإ اعتمادات الإضافية، إصدار سندات خزينة بالعملة اللبنانية لأجل طويلة ومتوسطة وقصيرة، وذلك بقرارات تصدر عن وزير المالية.»

وأضافت المادة ٧: كيفية تسديد القروض

«يجاز للحكومة، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية، أن تفتح عند الاقتضاء سنويًا اعتمادات إضافية في الموازنة العامة والموازنات الملحقّة لأجل تسديد أقساط القروض التي تستحق (أصل وفوائد ونفقات متممة) وتحدّد مصادر تغطيتها.»

فالحكومة الحرّية بطرح زيادة الدين العام ولم يشترط عليها القانون إيجاد مصادر تغطيته لكن لها فقط تحديد مصادر التغطية إذا شاءت.

وهناك مثال آخر يمكن إعطاؤه. فقد تمّت الإجازة للحكومة بموجب القانون رقم ١٧٣ تاريخ ١٤/٥/٢٠٠٠ لموازنة عام ٢٠٠٠ إصدار سندات خزينة أو عقد أو قروض مباشرة بمبلغ حدّه الأقصى ٢٩٥ مليار ل.ل. (المادة ٦) من أجل:

\* متابعة تنفيذ قانون البرنامج الخاص بمطار بيروت الدولي والطريق المؤدية إليه (٨٠ مليار ل.ل.)

\* متابعة تنفيذ قانون البرنامج الخاص بأبنية الجامعة اللبنانية (٣٠ مليار ل.ل.)

\* مابعة القانون رقم ٢٤٦ إنماء الضواحي (٨٥ مليار ل.ل.)

\* لتنفيذ طريق المتن السريع (١٠٠ مليار ل.ل.)<sup>(٣٧)</sup>

## ب. - مصادر تمويل خاصة

خلافاً لمبدأ الشبوع المكرّس في قانون المحاسبة العمومية، كان بعض قوانين البرامج تتلقّى مصادر تمويل خاصة. وقضت المادة ١٩، فقرة ٢، من قانون برنامج توسيع مطار بيروت الدولي المقررّ بالقانون رقم ٢٨٦ تاريخ ١٢/٢/١٩٩٤ (موازنة ١٩٩٤) «تخصيص إيرادات رسم الخروج على المسافرين وجميع الرسوم والواردات الأخرى لمطار بيروت الدولي على

(٣٧) ديوان المحاسبة، المرجع السابق.

أنواعها وتلك التي تحقّقها المديرية العامة للطيران المدني لتوسيع وتطوير مطار بيروت الدولي والطرق المؤدية إليه.» ونصّت الفقرة ٣ من المادة ١٩ على أن يفتح لهذه الغاية حساب خاص في قيود الخزينة لدى وزارة المالية يسمّى حساب التأهيل وتطوير مطار بيروت الدولي والطرق المؤدية إليه.

وقد يجاز للحكومة الإستدانة أيضاً بالعملات الأجنبية بحدود ٢,٥ مليار دولار على أن تستعمل لإعادة تمويل إستحقاقات الديون الخارجية.

### الفقرة الثالثة: تغيير برنامج التنفيذ

نلاحظ، من خلال مراجعة الموازنات السابقة، أنّ أغلبية قوانين البرامج المدرجة في تلك الموازنات العامة يجري عليها تعديلات سنوية على صعيد نقل إعتمادات الدفع السنوي إلى فترات لاحقة بشكل مغاير لما هو مقرر أصلاً، وذلك بإلغاء إعتمادات الدفع المقررة سابقاً لسنة معينة من ضمن موازنة السنة المعيّنة، ونقل تلك الإعتمادات إلى سنة لاحقة، أو بإضافة فترات زمنية لاحقة<sup>(٣٨)</sup>. وإذا كان التدوير أمراً طبيعياً إلا أنّ التعديلات تطال تارة مبالغ الاعتمادات وطوراً روزنامة الدفع.

إنّ غياب التخطيط هو الذي يدفع إلى زيادة الإعتمادات المحددة أو إعادة برمجتها بعد مرور عدد من السنوات على قانون البرنامج، وهنا تبرز خطورة غياب التقنين حول قوانين البرامج في بلد غير مستقرّ، مثل لبنان، يضاف عليه التقلبات والأزمات الدولية التي لا تضمن استقرار الأسعار مثلاً.

وأبدى ديوان المحاسبة ملاحظات في تقريره لعام ٢٠٠٥ حول تعديل قوانين البرامج بشكل دوري، إذ إنه يرى من خلال هذه التعديلات دلائل عن الوضع السيئ للمالية العامة وعلى النية لتأجيل اعتمادات الدفع ويعكس اللاتخطيط وغياب الأهداف وعدم توخي الدقة سواء للامكانيات المالية أو بجدوى المشروع لدى لحظه. ممّا يدل على عجز الدولة عن إكمال البرنامج ويخلق أوضاع غير مناسبة سواء للمتعهّد أو للجمهور الذي يترقب المشروع أو المستفيدين منه الذين اطلعوا أصلاً على موضوعه ومدته.

ومن الأمثلة على هذه الممارسة، قانون برنامج إنشاء مرافق الصيد والنزهة المادة ٢٠ من القانون رقم ٢٠٠٢/٢/٨/٣٩٢ (موازنة ٢٠٠٢) وتعديلاتها؛ كما تعطينا موازنة ٢٠٠٤ أمثلة عديدة لتعديلات في المبالغ المرصودة، إذ لحظت المادة ١٧ منها تعديل قوانين البرامج. ونشير إلى بعضها على سبيل المثال لا الحصر. فمنها ما لحظ زيادة فادحة على قيمة المشروع:

### ٣ - قانون برنامج لمجلس الجنوب للتعويضات للمتضررين وسائر أعمال المجلس

يعدّل نصّ المادة ١٩ من القانون رقم ٤٩٧ تاريخ ٢٠٠٣/١/٣٠ (موازنة العام ٢٠٠٣)، بحيث يصبح اعتماد العقد الاجمالي ١٣٥ مليار ليرة بدلاً من ٧٥ مليار ليرة، ورصيد اعتمادات الدفع المتبقية ١٢٠ مليار ليرة بدلاً من ٦٠ مليار ليرة، موزعة على الشكل التالي:

|               |               |
|---------------|---------------|
| ليصبح:        |               |
| ٢٠٠٤          | ٢٠٠٥          |
| ٦٠ مليار ليرة | ٦٠ مليار ليرة |
| بدلاً من:     |               |
| ٢٠٠٤          |               |
| ٦٠ مليار ليرة |               |

(٣٨) ديوان المحاسبة، المرجع نفسه.

## ٨ - قانون برنامج لمشروع قصر العدل في طرابلس

بحيث يصبح اعتماد العقد الإجمالي ١٠,٧٥٠ مليار ليرة (عشرة مليارات وسبعماية وخمسون مليون ليرة لبنانية)، بدلاً من ٤,٦ مليار ليرة (أربعة مليارات وستماية مليون ليرة لبنانية) ورصيد اعتمادات الدفع المتبقية ٨,٤٥٠ مليار ليرة (ثمانية مليارات وأربعماية وخمسون مليون ليرة لبنانية)، موزعاً وفقاً لما يلي:

| ٢٠٠٧    | ٢٠٠٦      | ٢٠٠٥        | ٢٠٠٤         |
|---------|-----------|-------------|--------------|
| ٢ مليار | ١,٩ مليار | ١,٥٥٠ مليار | ٣ مليار ليرة |

بدلاً من

| ٢٠٠٥      | ٢٠٠٤           |
|-----------|----------------|
| ١,٤ مليار | ٠,٩ مليار ليرة |

## المادة ١٩ - قانون برنامج لإنشاء محطة التسفير في طرابلس

يخصّص اعتماد عقد إجمالي قدره ستة مليارات ليرة لبنانية، لإنشاء محطة التسفير في مدينة طرابلس.

يجاز للحكومة عقد كامل هذا الاعتماد والمباشرة بالتنفيذ قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة. يحدّد تنسيب هذا الاعتماد وبرنامج اعتمادات الدفع التي تُلحظ سنوياً في الموازنة، وفقاً لما يلي: (...)

ومن تلك المواد ما يعدّل في جدولة الاعتمادات وكلّها وردت في الفصل الثاني، في المادة ١٧ المخصّصة لتعديل قوانين البرامج والتي أدخلت تعديلات على ثلاثة قوانين برامج لرئاسة الوزارة، وثمانية في وزارة الأشغال العامة والنقل، وواحد في وزارة الدفاع الوطني، وواحد لوزارة التربية والتعليم العالي، وإثنان لوزارة الطاقة والمياه، ووزارة البيئة.

وثمة أيضاً المادة ١٧ من القانون رقم ٢٠٠٦/٢/٣/٧١٥ (موازنة ٢٠٠٥)، التي عدّلت الروزنامة، فأصبحت كما يلي:

|                                     | ٢٠١٢           | ٢٠١١ | ٢٠١٠ | ٢٠٠٩ | ٢٠٠٨ | ٢٠٠٧ | ٢٠٠٦ |  |
|-------------------------------------|----------------|------|------|------|------|------|------|--|
| إنشاء أراضي                         | ٤,٩ مليار ل.ل. | ١٠   | ١٣   | ١٥   | ٢٢   | ١٨   | ٨,٦  |  |
| نفقات دروس وإستشارات ومراقبة مختلفة | ١ مليار ل.ل.   | ١    | ٠,٦  | ٠,١  | ١    | ١,١  | ٠,١  |  |

بدلاً من

|                                     |              | ٢٠١١ | ٢٠١٠ | ٢٠٠٩ | ٢٠٠٨ | ٢٠٠٧ | ٢٠٠٦ |  |
|-------------------------------------|--------------|------|------|------|------|------|------|--|
| إنشاء أراضي                         | ١ مليار ل.ل. | ١٠   | ١٣   | ١٥   | ٢٢   | ١٨   | ١٨   |  |
| نفقات دروس وإستشارات ومراقبة مختلفة | ١ مليار ل.ل. | ١    | ٠,٦  | ٠,١  | ١    | ١,١  | ١,١  |  |

وتجدر الإشارة إلى أنّ كلّ هذه التعديلات تحصل من دون أيّ تعديل على المشروع نفسه. ويتبيّن، من خلال ملاحظات ديوان المحاسبة والأمثلة المذكورة، أنّ تلك التعديلات تمثل إشكالية كون الزيادة ليست طفيفة، وإنما تتمّ أحياناً بمضاعفة مبلغ المشروع، ممّا يدلّ على مشكلة هيكلية على صعيد التقدير والتخطيط.

#### الفقرة الرابعة: المدة المحددة للمشاريع

يرى ديوان المحاسبة أنّ قوانين البرامج لا ينبغي أن تعدّ لمدة تتخطى التسع سنوات، وذلك منعاً لفقدان الرؤية أو التصوّر لماهية البرنامج وأهدافه. ويعتبر ديوان المحاسبة أنه يجب إقرار قوانين البرامج لمدة قصيرة جداً، كسنتين مثلاً، ويرى إقرار تلك المشاريع دون اللجوء إلى قوانين البرامج، مثل قانون برنامج لإنشاء المدارس الرسمية العادية والمهنية وترميمها وإصلاحها، حيث أنّ أعداد العقد الإجماليّ ٦٧ مليار ل.ل.، ومدة البرنامج هي سنتين.

قد لا تتعدّى مدة قوانين البرامج في التشريعات الأجنبية الخمس سنوات، إذ إنّ مفهومها مأخوذ أساساً من الخطط الخمسية التي أطلقها النظام السوفياتي واقتبسها عنه النظام الفرنسي. أقرت بعض قوانين البرامج في لبنان لفترة طويلة تخطت التسع سنوات، ومثال على ذلك، برنامج وزارة الطاقة والمياه من العام ٢٠٠١ حتى ٢٠١٠، الذي عدل بموجب موازنات عام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ لتصبح مدته تصل إلى عام ٢٠١٤. وهذه الممارسة لقوانين البرامج غير سليمة لأنّ الأسعار والشروط العامة أو الظروف قد تتبدل بشكل جذريّ خلال هذا الوقت الطويل، فيفضل أنّ لا تتخطى قوانين البرامج فترة الخمس سنوات<sup>(٣٩)</sup>.

#### الفقرة الخامسة: تأثير تغيير مهل اعتمادات الدفع على الدين العام

يجري على أغلبية القوانين المدرجة في الموازنات العامة تعديلات سنوية على صعيد نقل اعتمادات الدفع السنويّ إلى فترات لاحقة بشكل مغاير لما هو مقررّ أصلاً، إن بإلغاء اعتمادات الدفع المقرّرة سابقاً لسنة معينة من ضمن موازنة السنة المعيّنة ونقل تلك الاعتمادات إلى سنة لاحقة أو بإضافة فترات زمنية لاحقة<sup>(٤٠)</sup>.

وأبدى ديوان المحاسبة ملاحظات حول تعديل قوانين البرامج بشكل دوريّ، ويرى أنّ هذه الممارسة تدلّ على عجز الدولة عن إكمال البرنامج وتخلق أوضاع غير مناسبة سواء أكان للمتعهّد أو للجمهور الذي يترقّب المشروع أو المستفيدين منه. إلا أنّ الأخطر هو أنّ عجز الدولة عن تسديد الإعتمادات في المهل المحددة وتأجيلها من سنة إلى سنة أخرى يؤدّي إلى تراكم الفوائد على هذه الإعتمادات، وبالتالي إرتفاع معدلات الدين العام<sup>(٤١)</sup>.

(٣٩) تقرير ديوان المحاسبة المذكور سابقاً.

(٤٠) ورد في المادّة التاسعة عشرة من الفصل الثاني لموازنة عام ٢٠٠٦: قانون برنامج لتوسيع وتطوير وتأهيل مطار رفيق الحريري الدولي - بيروت والطرق المؤدية إليه: المادّة ١٩ من القانون رقم ٢٨٦ تاريخ ١٢/٢/١٩٩٤ وتعديلاتها لاسيّما السابعة عشرة من القانون رقم ٧١٥ تاريخ ٣/٢/٢٠٠٦ ليصبح ١٠٤ مليار ل.ل. لعام ٢٠٠٦ و ٨٨ مليار ل.ل. لعام ٢٠٠٧ بدلاً من ٩٣ مليار ل.ل. لعام ٢٠٠٦ و ١٠٠ مليار ل.ل. لعام ٢٠٠٧ (والباقي بدون تعديل). وقد عدل هذا القانون مرة أخرى في مشروع قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقّة للعام ٢٠٠٧ ليصبح ٣ مليار ل.ل. لعام ٢٠٠٧ و ٨٥ مليار ل.ل. لعام ٢٠٠٨ بدلاً من ١٨ مليار ل.ل. لعام ٢٠٠٧ (والباقي بدون تعديل).

(٤١) أظهرت النتائج المالية العامة في الأشهر الخمس الأولى من سنة ٢٠٠٨ إزدياد في العجز الاجمالي بقيمة ٧٧٦ مليار ليرة مقارنة مع الفترة نفسها من العام ٢٠٠٧، وإنخفاض في الفائض الإجمالي بنحو ٥٣١ مليار ليرة عن العام السابق. وأوضح البيان الصادر عن وزارة المالية أنّ حجم إجمالي إيرادات الموازنة والخزينة المحصلة خلال هذه الفترة من العام ٢٠٠٨ إرتفع بنسبة ٣٧٨% مقارنة بما كان عليه خلال العام الفائت. ويعود هذا التحسّن إلى الإرتفاع الذي شهدته الضريبة على القيمة المضافة بقيمة تقارب ٢٠،١٤% (١٧٥ مليار ل.ل.). أما من حيث النفقات، فقد بلغ إجمالي الإنفاق (الموازنة والخزينة) لغاية شهر أيار من العام ٢٠٠٨ ما قيمته ٦١٠٨ مليار ليرة مقابل ٥١٨٥ مليار ليرة للفترة ذاتها من العام السابق، أي ارتفاع بنسبة ١٧،٨١%. ويعود هذا الارتفاع إلى أسباب عدة أهمها: ←

### القسم الثالث: الآثار القانونية لقوانين البرامج

عندما يلحظ مجلس النواب قانون برنامج في الموازنة العامة، فهو يتعهد برصد الاعتمادات اللازمة لتغطية كامل البرنامج الذي يجيزه. وفي فرنسا كان يُعتبر أنّ التصويت على إجازات البرامج تلزم النواب حتى في حال تغيّرت الأکثرية.

أمّا في لبنان، من جهة، لم يرد هذا النوع من القوانين لا في الدستور ولا في التشريع، ومن جهة أخرى، ما من تمييز بين قوانين البرامج وإجازات البرامج، فهي تتدرج سوياً في الموازنة العامة.

ويدور السؤال حول قيمة تلك القوانين ومدى إلزاميتها للدولة وإمكانية الرجوع عنها.

يمكن أن يتمّ الرجوع عن هذه البرامج بإحدى الحالات التالية:

- (١) عدم تنفيذ قوانين البرامج أصلاً وعدم التعاقد تنفيذاً للقانون؛
  - (٢) المضيّ في قانون البرنامج وإبرام الحكومة عقداً مع طرف آخر تنفيذاً للقانون لفترة معينة، ثمّ توقف البرلمان عن التصويت على البرنامج خلال السنين اللاحقة؛
  - (٣) التعاقد مع طرف ثمّ فسخ العقد نهائياً بسبب عدول البرلمان كلياً عن المشروع.
- لذلك، لا بدّ من العودة إلى المبادئ العامة للعقود الإدارية وإلى صلاحيات الإدارة المتعاقدة (أ) قبل الشروع في دراسة المقاربة الفرنسية لعقود التخطيط في الآونة الأخيرة في فرنسا، قبل انتقالها إلى موازنة الأداء (ب)، ثم استعراض الاجتهاد الفرنسي واللبناني لهذه الجهة.

### الفقرة الأولى: عقود التخطيط في فرنسا

#### أ - الطبيعة القانونية لعقود التخطيط

السؤال المطروح هو معرفة ما إذا كانت عقود التخطيط تتمتع بطابع تعاقدية أم هي فقط إعلان نوايا. فتختلف الآثار القانونية لتلك العقود بحسب الطبيعة التي يتفق إعطاؤها أيّاًها.

إنّ الاجتهاد الفرنسي المتعلّق بعقود التخطيط قليل جداً وغامض وغير ثابت. وكانت المادة ١٢ من قانون ٢٩ تمّوز ١٩٨٢ قد عرّفت عقود التخطيط بأنها لا تحتوي إلا على بنود تعاقدية وأكد مجلس الشورى الفرنسي على هذا التفسير<sup>(٤٢)</sup>، وقضى بأنه «لا يمكن الإدلاء بجهل أحكام العقد كأساس قانوني في مراجعة لتجاوز حدّ السلطة ضدّ قرار إداري»<sup>(٤٣)</sup>. واعتبر استطراداً «أنّ خرق أحكام العقد يمكن أن يرتب، عند الاقتضاء، مسؤولية الجهة المتعاقدة بالنسبة للفريق الآخر»<sup>(٤٤)</sup>. ويعبّر هذا الموقف عن إرادة المشرع الفرنسي في إخراج موضوع التخطيط من

← ارتفاع تسديد أقساط ديون بمبلغ يقارب ١٢ مليار ليرة؛

ارتفاع ديون أقساط خارجية بنحو ١٣٣ مليار ليرة؛

ارتفاع الإنفاق على كهرباء لبنان بمبلغ يقارب ٤٥٧ مليار ليرة؛

(٤٢) قرار Synchrotron تاريخ ٨ كانون الثاني ١٩٨٨.

(٤٣)

"la méconnaissance des stipulations d'un contrat... ne peut utilement être invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative".

(٤٤)

«la méconnaissance des stipulations d'un contrat... est susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité d'une partie vis à vis de son cocontractant».

مجال إعلان النوايا<sup>(٤٥)</sup>، إذ تشكّل بنود هذه العقود التزامات متقابلة تنشئ موجبات تعاقب مخالفتها قانونيًا، تمامًا مثل العقود في القانون الخاص<sup>(٤٦)</sup>.

إلا أنّ اجتهادات مجلس الشورى الفرنسي تضاربت، فاعتبر بعضها أنّ عقود التخطيط لا تتمتع بأثر مباشر، و«بأنّ قانون المالية تاريخ ٢٩ تموز ١٩٨٢ الذي أقرّ إصلاح التخطيط قضى بأنّ عقود التخطيط لا تحمل حدّ ذاتها أيّ نتيجة مباشرة بالنسبة للتنفيذ الفعلي للأعمال أو العمليات التي ينصّ عليها»<sup>(٤٧)</sup>.

واعتبر الفقه أنّ هذا القرار أفرغ مفهوم عقود التخطيط من مضمونها التعاقدي، وجاء متوجّبا لتطور بدأ منذ بعض الوقت<sup>(٤٨)</sup>. ورأى مفوض الحكومة بأنّ تلك العقود لا تترك، حدّ ذاتها، أثرا قانونية تكفي لتبرير الطعن بتجاوز حدّ السلطة، مؤكّدا القيمة السياسية التي تتمتع بها تلك العقود، وأهميتها في البرمجة<sup>(٤٩)</sup>.

وبالعودة إلى الأعمال التحضيرية لقانون ٢٩ تموز ١٩٨٢، كانت نيّة البرلمان الفرنسي إعطاء مفعول لعقود التخطيط كضمانة للمتعاقدين في حال عدم تنفيذ العقد من قبل الدولة. وكان مقرّر لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الشيوخ قد أدلى، آنذاك، بأنّ «المشروع يقترح إخضاع الدولة إلى قاعدة العقود في القانون الخاص خلافا لاجتهاد مجلس الشورى. ففي حال عدم احترام أحكام العقد، يحق للفريق الآخر أن يحصل على عطل وضرر. وهذا استحداث مهم»<sup>(٥٠)</sup>. كما صرّح ميشال روكار، الذي كان آنذاك وزير التخطيط (أو التصميم): «إنّ للقانون أهمية بالغة خاصة لجهة تزويد الجهات بالوسائل القانونية الضرورية، ضدّ منحى محدّد للاجتهاد، من أجل ضمان شركاء الدولة ضدّ التجاوزات الملكية في موضوع تنفيذ العقود أو مراجعتها»<sup>(٥١)</sup>.

L'actualité juridique - Droit administratif, 20 février 1988, p. 140.

(٤٥)

La Revue administrative, mars-avril 1988, p. 143.

(٤٦)

(٤٧) مجلس شورى الدولة الفرنسي، قرار رقم ١٦٩٥٥٧، *Estuaire écologie*، تاريخ ٢٥ تشرين الأول ١٩٩٦، مجموعة Lebon؛ بنفس المعنى (الطابع غير الإلزامي لعقود التخطيط): قرار ١٩٨٨/١/٨، *Synchrotron*؛ قرار ١٩٩٣/٢/١٥، *Région Nord - Pas-de-Calais*؛ قرار ١٩٩٥/١١/١٧، *Commune de Thézières*.

(٤٨)

Y. MADIOT, Les incertitudes de la force juridique des contrats de plan, in *Revue française de droit administratif*, mars-avril 1997, p. 345.

(٤٩)

Le Sénat français, <http://www.senat.fr/rap/r99-446/r99-44648.html>

Ces contrats ne produisent pas "par eux-mêmes d'effets juridiques suffisants pour justifier un recours pour excès de pouvoir. Nul ne conteste l'importance politique qu'ils ont acquis, ni l'intérêt programmatique qu'ils présentent... Quant aux effets juridiques immédiats des contrats de plan, nous ne pouvons nous empêcher de les juger bien maigres".

(٥٠)

"le projet propose, en outre, que l'Etat se soumette à la règle des contrats de droit commun, contrairement à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ceci conduit à penser qu'en cas de non respect des clauses le cocontractant serait en droit de prétendre à des dommages et intérêts. C'est une innovation importante".

(٥١)

"la loi était d'autant plus nécessaire pour fournir les moyens juridiques appropriés que nous avons prévu, contre une certaine tendance de la jurisprudence, de garantir les partenaires de l'Etat contre les abus régalien en matière d'exécution des contrats ou de leur révision".

### ب. - مفاعيل عدم تنفيذ عقود التخطيط

بالتالي، السؤال الذي يطرح هو: هل يمكن، ضمن الشروط المذكورة أعلاه، عقد مسؤولية الدولة في حال تنفيذ جزئي لعقود التخطيط؟ واعتبر المجلس الدستوري الفرنسي، في قرار صدر بتاريخ ٢٧ تموز ١٩٨٢، أن «لا شيء في الأحكام التي يجري نقدها يضيف على التوقعات أو الإرشادات طابع إجازة الجباية أو الإنفاق أو أحكام تؤثر على مالية الدولة»<sup>(٥٢)</sup>.

إلا إن عدة قرارات قضائية تشير إلى أن عدم كفاية موارد شخص عام لا يشكل سبباً كافياً لإعفائه من موجب الدفع التعاقدية<sup>(٥٣)</sup>. فلا يمكن للدولة، مثلاً، أن تتذرع بعدم وجود اعتمادات في الموازنة من أجل التنصل من موجب الدفع للمتعاقد (fournisseur).

وقد عاد مجلس الشورى إلى النصوص السارية المفعول وقضى بأن «للعقد الخطأ الموقع بين الدولة والبريد مدى تعاقدية صرف وإنه ينشئ التزامات متقابلة للفرقاء بهدف تنفيذ المخطط وبرامجه الأولوية، وبإمكان الأشخاص الثالثين أن يطلبوا إبطال الأعمال التي يمكن فصلها عنه»<sup>(٥٤)</sup>.

### ج. - شرط انعقاد مسؤولية السلطة العامة: وجود ضرر

بالعودة إلى المبادئ الأساسية في القانون الإداري<sup>(٥٥)</sup>، تتمتع الإدارة بصلاحيّة فسخ العقد في أي وقت، من أجل المصلحة العامة، حتى في غياب أي نص بهذا الشأن في العقد؛ لكن يحق

(٥٢)

"rien dans les dispositions critiquées ne confère aux prévisions et aux indications qu'elles visent le caractère d'autorisations de recettes ou de dépenses ou de prescription engageant les finances de l'Etat".

(٥٣)

L. LALLIOT, La notion de contrat de plan Etat-Région et les responsabilités encourues par les parties, in " Décentralisation et contractualisation, clarifier les règles du jeu ", Contributions à la journée d'études du 13 septembre 1999 coorganisée par l'Institut de la décentralisation et la Région Nord - Pas de Calais.

(٥٤)

Considérant que l'article 9 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications dispose que " les activités de La Poste et de France Télécom s'inscrivent dans un contrat de plan pluriannuel passé entre l'Etat et chaque exploitant public, dans les conditions prévues par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Chaque contrat détermine les objectifs généraux assignés à l'exploitant public et au groupe qu'il forme avec ses filiales et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Il précise notamment le cadre financier global, en particulier dans le domaine des tarifs, des investissements, des charges et des règles d'affectation des résultats " ; qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982: "L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques et privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires..." ; qu'aux termes de l'article 12 de la même loi, les contrats de plan "sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles" ;

Considérant que s'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le contrat de plan conclu entre l'Etat et La Poste a une portée purement contractuelle, les tiers peuvent poursuivre l'annulation des actes qui en sont détachables, au nombre desquels la décision de le signer ;

(٥٥)

René CHAPUS, *Droit administrative general*, Tome 1, Montchrestien (Delta) 9° edition, 1995, p. 1060.

للمتعاقدين الذي لم يرتكب أي خطأ بالمطالبة بتعويض عن الضرر الحاصل ومن ضمنه الربح الفائت الذي تسبب به هذا الإجراء<sup>(٥٦)</sup>.

في المبدأ، لا يمكن، قانونياً، إبطال الإجراءات التي تتخذها الإدارة المتعاقدة، وهي فقط تفتح أمام المتعاقدين إمكانية المطالبة بالعطل والضرر إذا لم يكن لها من تعليل أو تبرير.

يعود هذا المبدأ إلى القرن التاسع عشر. ثمة اجتهاد ثابت في الموضوع<sup>(٥٧)</sup>، لكنه يقر ببعض الاستثناءات المتعلقة بقرارات فسخ العقد حين يكون المتعاقد قد تكبد مصاريف باهظة جداً؛ فينبغي أن يحظى بضمانة تسمح له بتعويض قيمة تلك المصاريف قبل وصول العقد إلى نهايته<sup>(٥٨)</sup>.

أما بخصوص عقود التخطيط، ميّز الاجتهاد الفرنسي بين عدم تنفيذ العقد جزئياً أو تأخير، وإنهاء العقد كلياً. فأكد بشكل صريح أنه يمكن إبطال القرارات التي تهدف إلى إلغاء العقد نهائياً، خلافاً لمبدأ عدم إمكانية إبطال قرارات الإدارة قضائياً في موضوع صلاحية الإدارة لفسخ العقود الإدارية متى شاعت<sup>(٥٩)</sup>.

ورد مجلس الشورى الفرنسي الاستئناف المقدم من جمعية Estuaire-Ecologie ضد قرار محكمة "نانت" الإدارية التي كانت بدورها قد ردت طلب الجمعية بإبطال قرارين هما قرار حاكم

(٥٦)

CE Ass. 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval, p. 246, AJ 1958, 2, p. 282, concl. J. Khan, D. 1958p. 730, note A. de Laubadère: l'administration peut « en tout état de cause, en vertu des règles applicables aux contrats administratifs » mettre fin avant terme à des marchés de fourniture, « sous réserve des droits à indemnités des intéressés ».

La même formule de principe a été reprise à propos de la résiliation d'un contrat de concession, v. CE, 2 fév. 1987, Société TV6, p. 28, AJ, 1987, p. 314, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre, D 1987, IR, p. 51, RFDA 1987, p. 29 concl. M. Fornacciari ; 22 avril 1988, Soc. France 5, p. 157, AJ 1988, p. 540, note B.D., Rev. adm. 1988, p. 240, note P. Terneyre.

Toute clause de nature à faire obstacle à l'exercice du pouvoir de résiliation de l'administration est frappée de nullité, en tant qu'incompatible « avec les nécessités du fonctionnement » des services publics (CE 6 mai 1985, Assoc. Eurolat, p. 141, AJ 1985, p. 620, note E. Fatôme et J. Moreau, LPA 23 octobre 1985, p. 4, note F. Llorens, RFDA 1986, P. 21, concl. B. Genevois).

(٥٧)

CE Sect. 24 novembre 1972, Soc. des ateliers de nettoyage de Fontainebleau, p. 753. V. de plus, pour la mise en régie d'un marché de fourniture: CE 9 janv. 1957, Daval, AJ 1957, 2, p. 9, concl. P. Laurent ;

Pour des décisions de résiliation: CE Sect. 10 mai 1963, Soc. coop. La Prosperité fermière, p. 288, AJ, p. 344, chron. M. Gentot et J. Fourré, RDP 1963, p. 584, concl. G. Braibant ; 29 juin 1966, Soc. pour le traitement industriel des bois, p. 423, AJ, 1966, p. 563, concl. J.-M. Galabert ; Sect. 6 nov. 1970, Soc. De la Vallée Lautaret, p. 654, AJ 1971, p. 105, concl. J. Baudouin ; 11 juillet 1986, So. Missenard-Quint, DA 1986, n° 448, LPA 1986, p. 4, concl. B. Lasserre (1<sup>ère</sup> esp.) ; 19 avril 1989, Soc. des transports urbains d'Angers, p. 780, RDP 1989, P. 1794 (résiliation d'un contrat d'affermage).

(٥٨)

Les contrats de concession (CE 20 janv. 1905, Cie départ. Des eaux, p. 54 concl. Romieu), les marchés d'entreprise des travaux publics (v. n° 612, 1° ; CE 26 NOV. 1971, Soc. de fertilisants humiques, p. 723, AJ 1971, P. 649, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes, RDP 1972, p. 239, concl. M. Gentot et p. 1245, note M. Waline), ainsi que les concessions de voiries (CE Sect. 13 juil. 1968, Soc. Etabliss. Serfati, p. 436-I, AJ 1968, p. 574, chron. J.-L. Dewost et R. Denoix de Saint-Marc et p. 582, concl. L. Bertrand, RDP 1969, p. 123, note Waline)

(٥٩)

CE Sect. 9 décembre 1983, Soc. d'étude, de participation et de développement, p. 498, RFDA 1984, p. 39, concl. B. Genevois (seule est possible, quant aux contrats considérés, l'annulation des décisions ayant pour objet de « mettre fin définitivement aux relations contractuelles »)

منطقة Pays de la Loire ومنطقة Loire Atlantique باسم الدولة الفرنسية، وقرار السلطة المحلية للمنطقة Conseil regional، اللذان يقضيان بإبرام عقد تخطيط يتضمن خطة عمل تهدف إلى توسيع منشآت مرفأ نانت سان نازار Nantes-Saint-Nazaire المستقل، في منطقة أعطت الجمعية لنفسها مهمة الحفاظ على نوعيتها البيئية. ورأى مجلس الشورى بأن قرارى إبرام عقد المخطط المذكور لا يلحق بالأهداف الجماعية التي تدافع عنها الجمعية ضرراً يعطيها المصلحة التي تعطيها بدورها الصفة للتحرك ضد قرارى إبرام العقد<sup>(٦٠)</sup>.

وعاد مجلس الشورى الفرنسي ليؤكد أن شرط انعقاد مسؤولية الدولة هو أن يكون عدم تنفيذ الموجب ألحق ضرراً بالفريق الآخر، وأن يكون الضرر أكيداً ومباشراً<sup>(٦١)</sup>. وكان شرط قبول الطعن هو أن تلحق أحكام عقد التخطيط المعنية بالطعن الضرر بمصالح المدعي بشكل أكيد ومباشر<sup>(٦٢)</sup>.

### الفقرة الثانية: إجتهااد القضاء الإداري في لبنان

في غياب أي تشريع خاص بقوانين المراجع في لبنان، لا بدّ من العودة إلى الاجتهااد الإداري العادي في موضوع فسخ العقود الإدارية.

#### أ. - الحصول على ترخيص مسبق

لا تستطيع الدولة إبرام بعض العقود إلا بعد الحصول على ترخيص مسبق. وقد نصّ الدستور على إخضاع القروض العامة وعقود الامتيازات لترخيص البرلمان أو القانون. فنصّت المادة ٨٨ من الدستور على ما يلي:

«لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزنة إلا بموجب قانون» - الترخيص بالقروض العامة يحصل عادة بموجب قوانين الموازنة.»

كما نصّت المادة ٨٩ من الدستور:

«لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود.»

ولم يرد أي اجتهااد عن مجلس شورى الدولة اللبناني، لكن الاجتهااد الفرنسي تطرّق إلى الموضوع، وقضى بأنّ «الحصول على الترخيص لا يلزم الإدارة المختصة بإبرام العقد هذا من جهة. ومن جهة أخرى إذا فرض الترخيص من قبل القانون يكون الترخيص ضرورياً لصحة العقد وفي حال عدم الحصول عليه يكون العقد باطلاً بطلاناً مطلقاً. ومن يتعاقد مع الإدارة غير المرخص لها بالعقد لا تكون مرتبطة تجاهه ارتباطاً تعاقدياً. ولكن يبقى بوسعها أن يطالبها بالتعويض عن الضرر الذي قد لحق به بالاستناد إلى الخطأ الإداري أو إلى نظرية الكسب غير المشروع.<sup>(٦٣)</sup>»

(٦٠) شورى فرنسي، قرار رقم ١٦٩٥٥٧، تاريخ ٢٥ تشرين الاول ١٩٩٦، مجموعة Lebon.

(٦١) شورى فرنسي قرار رقم ١٧٦٢٦١، تاريخ ١٩ تشرين الثاني ١٩٩٩.

(٦٢)

CE, Fédération syndicaliste force ouvrière des travailleurs des postes et télécommunications; arr. n° 176261, du 19 novembre 1999: «Considérant, toutefois, que la recevabilité d'un tel recours est subordonnée à la condition que les stipulations du contrat de plan mises en cause soient de nature à léser le requérant dans ses intérêts de façon suffisamment certaine et directe;», Site Internet du Conseil d'Etat: [http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=49&fond=DCE&texte=contrat+programme+Page=10&Sort=abstrats\\_tASC,DATE\\_LEC\\_SDESC&querytype=advanced&NbEltPerPages=5&Pluriels=True&dated\\_date Lec\\_s=01/01/1998&datef\\_date Lec\\_s=31/12/2006](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=49&fond=DCE&texte=contrat+programme+Page=10&Sort=abstrats_tASC,DATE_LEC_SDESC&querytype=advanced&NbEltPerPages=5&Pluriels=True&dated_date Lec_s=01/01/1998&datef_date Lec_s=31/12/2006)

(٦٣) إجتهااد القضاء الاداري في لبنان - الجزء الثاني - ١٩٨١ - العقود الادارية، ص ١٦.

## ب. - قرار إبرام العقد

قضى الاجتهاد بضرورة المداولة التي تقرّر إبرام العقد<sup>(٦٤)</sup>، فهذه المداولة ضرورية لصحة العقد، ويجب أن تكون خاصة بالعقد. فمجرد قيد الاعتماد في الموازنة لا يخول العضو التنفيذي إبرام العقد. وإن قامت السلطة التنفيذية بإجراء العقد، من دون قرار مسبق من المجلس التقريري، يصبح العقد باطلاً أو غير ساري المفعول، بحسب تعبير مجلس الشورى الفرنسي<sup>(٦٥)</sup>. وتصديق سلطة الوصاية على عقد من هذا النوع لا يغطي بطلانه<sup>(٦٦)</sup>. أمّا حقوق الأفراد بالنسبة لعقد مشوب بهذا العيب، فهي تخضع للمبادئ العامة (المسؤولية سندا للخطأ أو المسؤولية بالاستناد لنظرية الإثراء غير المشروع)<sup>(٦٧)</sup>.

أمّا بالنسبة لمفاعيل القرارات التي يتخذها العضو التقريري والتي تقضي بإبرام العقد<sup>(٦٨)</sup>، ففقد الاجتهاد الفرنسي بأنّ القرار بالتعاقد ليس بمثابة إبرام العقد. لا يعد العقد تاماً بمجرد تقرير عقده من قبل المجلس البلدي مثلاً، حتى لو وافقت عليه سلطة الوصاية، وذلك طالما أنّ رئيس البلدية لم ينفذ القرار ويقدم على إتمام العقد<sup>(٦٩)</sup>. وبالتالي، إذا طبقنا هذا المبدأ على قوانين البرامج، فإنّ فتح إقرار إجازات الدفع من قبل مجلس النواب، أو إقرار البرنامج من قبل مجلس الوزراء أو الوزارة المعنية، لا يعني إبرام العقد.

## ج. - حقوق الفرد المتضرر

اعترف كل من الاجتهاد الفرنسي والاجتهاد اللبناني بضرورة التعويض على المتعاقد مع الإدارة العامة، عند وجود ضرر أكيد ومباشر.

فيحق للإدارة «ملء الحق بفسخ العقد في أي وقت كان لأنها لا تلزم بمتابعة تنفيذه إذا كانت المصلحة العامة لم تعد تجني منه أي فائدة» (...) ولكن المتعاقد، في هذه الحالة لا يتحمّل الأعباء الناتجة عن فسخ العقد، بل يحق له المطالبة بتعويض<sup>(٧٠)</sup>. وفي حال الفسخ يقتضي معرفة ما يشمل التعويض الذي يترتب للمتعاقد مع الدولة. هل يشمل الضرر الحاصل والربح الفائت معاً؟ ويرى الفقه أنه «إذا كان فسخ العقد ناتجاً عن عنصر خارج عن مشيئة الإدارة فلا يشمل التعويض سوى الضرر الحاصل، أمّا إذا كان الفسخ ناتجاً عن تقدير الإدارة لحاجات المرفق العام فيمكن عندئذ أخذ الربح الفائت بعين الاعتبار»<sup>(٧١)</sup>.

وتترتب المسؤولية على الإدارة في حال ارتكابها خطأ ما «شرط أن يكون ثمة ضرر حقيقي قد نجم عن هذا الخطأ»<sup>(٧٢)</sup>. وحتى في حال "عدم التحسّب" قضى مجلس الشورى الفرنسي بدفع "تعويض عدم تحسب" (indemnité d'imprévision) بعد زوال العقد طبيعياً أو عن طريق الفسخ<sup>(٧٣)</sup>.

(٦٤) إجتهد القضاء الإداري في لبنان - الجزء الثاني - ١٩٨١ - العقود الإدارية، ص ١٦.

(٦٥) CE, 7 février 1890, Grellier, p. 138; 11 mars 1927, Bureau, p. 324.

(٦٦) CE, 12 janvier 1874, Bellegarde, D. 1874, 1, 161.

(٦٧) A. de Laubadère, tome 1, n° 126, pp. 154-155.

(٦٨) إجتهد القضاء الإداري في لبنان - الجزء الثاني - ١٩٨١ - العقود الإدارية، ص ١٩.

(٦٩) CE, 23 février, 1835, Bernard, p. 86; 22 janvier 1930, Vuitton, p. 81.

(٧٠) جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، القسم الأول، ١٩٧١، ص ٣٢٥.

(٧١) جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، القسم الأول، ١٩٧١، ص ٣٢٦.

(٧٢) يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، "تنظيم إداري - أعمال عقود إدارية"، منشورات صادر، ١٩٩٨، ص ٥٠٢.

(٧٣) شوري فرنسا ١٢ آذار ١٩٧٦ Dépt. Des Hautes-Pyrennées، مجموعة، ص ١٥٥ AJ، ١٩٧٦، ص ٥٢٢، مطالعة Labetoulle.

في حال انتفاء الخطأ الإداري<sup>(٧٤)</sup>، قضى الاجتهاد الفرنسي بأن الشخص المتضرر من رفض العضو التنفيذي القيام بإبرام عقد اتخذ قرار بإبرامه، بوسعه أن يطالب بعطل وضرر. لا يملك القاضي وسيلة للضغط على السلطة المختصة لحملها على إبرام العقد<sup>(٧٥)</sup>. أمّا الفرد الذي قام بدراسات ووضع الخرائط أو باشر بالأشغال، يستطيع أن يطالب تعويضاً. وأقرّ مجلس الشورى الفرنسي بإمكانية التعويض على المتعاقد في حال انتفاء الخطأ الإداري<sup>(٧٦)</sup> إذا توفر شرطان<sup>(٧٧)</sup>:

\* أن تكون الخدمات المقدمة تمت بموافقة الإدارة ولو بموافقتها الضمنية؛

\* وأن تكون الإدارة قد استفادت من هذه الخدمات.

أمّا الأساس الذي يبنى عليه التعويض عندما لا يكون الأجر ملحوظاً في بنود العقد، كما توجهه قرارات مجلس الشورى الفرنسي، هو في نظرية الإثراء بدون سبب<sup>(٧٨)</sup>. وفيما يتعلق بالقضاء اللبناني فإنه يأخذ صراحة بنظرية الإثراء غير المشروع في حال انتفاء العقد وقيام صاحب العلاقة بتأدية الخدمة فعلياً<sup>(٧٩)</sup>.

### الخاتمة

شكل اعتماد قوانين البرامج إنتقالاً ضرورياً يواكب التطور الحاصل على مختلف الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والمالية، وإن كان ذلك لا يعني معالجة كل سلبات الموازنة التقليدية والوصول إلى النموذج الأمثل لموازنة تعالج الدور المرتقب لتدخل الدولة.

واتضح من العرض السابق إحدى أهمّ سلبات قوانين البرامج ولاسيما في لبنان نظراً لما تتطلبه من فترات زمنية طويلة مما يترتب عليه تأجيل مهل اعتمادات الدفع إلى مراحل لاحقة لتحل هيكلية بمبدأ سنوية الموازنة من جهة، بالإضافة إلى ما تنتج من فوائد إضافية على مصادر التمويل، خاصة أن أغلبها ناتج عن القروض، الداخلية منها أم الخارجية، ليؤثر بشكل سلبي من خلال فوائده المتراكمة على الدين العام.

إلا أن أخطر ما في الوضع هو الارتجال في تطبيق هذا النوع من القوانين المالية فضلاً عن وجود فراغ قانوني يفتح الباب على المجهول لجهة إمكانية إساءة استعمال الحق، إن عن سوء نية وبحسن نية مطلق، فغياب التخطيط يجعل لبنان يزرع تحت الديون المتفاقمة. وإذا أردنا يوماً اعتماد موازنة الأداء عوضاً عن الموازنة التقليدية فلا بدّ من البدء بتقنين البرمجة المالية كمدخل للإصلاح المالي الأشمل.



(٧٤) إجتهد القضاء الإداري في لبنان - الجزء الثاني - ١٩٨١ - العقود الإدارية، ص ٢٧ و ٣١.

(٧٥) CE. 20 decembre 1954, Pitois, Actual. Jur., 1954, II, 492.

(٧٦)

CE, 18 janvier 1928, Ville de Cannes, p. 85 ; en particulier: CE, 8 juillet 1911, de la Guérinière, p. 934; 20 fev, 1935, Barriere, p. 217; 24 juin 1938, C<sup>ne</sup> d'Huos, D. 1939, 3,25, note Pépi; 1 fev, 1946, Office public Marseille, p. 35 ; 7 janvier 1955, Vallot-Vernon, Actul. Jur. 1955, II, p. 73 ; 19 nov., 1943 C<sup>ne</sup> d'Isel, p. 266.

(٧٧)

Que celle-ci (l'adm.) en ait tire profit. CE., 20 février 1935, Barriere, p. 217 ; 15 decembre 1936, Raymond, p. 1111 ; 10 mai 1939, C<sup>ne</sup> de Chassieu, p. 311 ; 23 decembre 1941, C<sup>ne</sup> d'Aujargues, p. 316 ; 29 mai 1942, Blancard, p. 179 ; Cf., 18 janvier 1928, Ville de Cannes, p. 85 ; 22 janvier 1930, Vuitton, p. 81.

CE, 19 avril 1944, C<sup>ne</sup> de Vayres, Actual. Jur. 1946, p. 424.

(٧٨)

(٧٩) شوري لبنان، ١٣٩٩، تاريخ ١٠/٧/١٩٦٥، رمضان/الدولة، مجموعة الاجتهاد، ص ٢٤٢.