

**الرقابة المالية
على المؤسسات العامة
الجامعة اللبنانية نموذجاً**

مادونا إيزاك نصار

الرقابة المالية على المؤسسات العامة

الجامعة اللبنانية نموذجاً

الطباعة والنشر
في إطار التعاون المشترك بين
الجامعة اللبنانية والمعهد الوطني للإدارة

© دائرة المنشورات في الجامعة اللبنانية

إسم الكتاب: الرقابة المالية على المؤسسات العامة

الجامعة اللبنانية نموذجاً

المؤلف: مادونا إيزاك نصار

الطبعة الأولى: ٢٠١٦

القياس: ٢٤ X ١٧

الإخراج الفني: زهوي ترايدنغ أند سرفيسس

الطباعة: دار بلال للطباعة والنشر

كلمة شكر

«أحب أن أكون الأصغر بين ذوي الأحلام، الراغبين في تحقيق أحلامهم، ولا أكون الأعظم بين من لا أحلام ولا رغبات لهم» (جبران خليل جبران)... فشكراً لكل من ساهم في تحقيق بعض من أحلامي.

الشكر الأوّل لجامعتي الوطنية، الجامعة اللبنانية، هذه المؤسسة العامة التي زرعت فيّ ثقافة العلم، ونمّت فيّ حسيّ الوطني، ما دفعني الى اختيار ومعالجة موضوع: «الرقابة المالية على المؤسسات العامة، الجامعة اللبنانية نموذجاً»، علّني أضع يدي على الجرح فأساهم ولو قليلاً في عملية تطوير جامعتي لتبقى مؤسسة رائدة كما اعتدنا عليها دائماً رغم كل الصعوبات التي واجهتها ولا تزال.

وهنا كلمة حق تقال: لقد كان رئيس الجامعة اللبنانية الدكتور عدنان السيد حسين من أهم الداعمين لهذا العمل، وعمد الى تسهيل كل أبحاثي المرتبطة بإدارة الجامعة وموظفيها، وكان تركيزه دائماً على ضرورة اعتماد الموضوعية والشفافية في معالجة الاشكاليات المطروحة، لذلك أتوجّه إليه بالشكر والاحترام لما قدّمه للوطن ولجامعته الوطنيّة.

كما أخصّ بالشكر الدكتور المشرف د. فوزت فرحات الذي كان لي المرشد والموجه. لقد كان حقاً - ولا يزال - أباً أكاديمياً أفتخر به.

وأشكر أيضاً الدكتور مروان القطب الذي أغنى الدراسة بمعلوماته القيّمة وتجربته المميّزة في المجال المالي والرقابي.

كما أعرب عن امتناني للمعهد الوطني للإدارة، هذا المعهد الذي كان لي شرف الانتماء إليه ولو لمدة قصيرة نسبياً، ولكن تعلمت فيها الكثير الكثير، ليس على المستوى الأكاديمي أو المهني فقط إنما على المستوى الإنساني أيضاً، فلقد شكّل المعهد مرحلة مثمرة وإيجابية في حياتي العملية والاجتماعية. لذلك أشكر إدارة المعهد الممثّلة بمديره العام الدكتور جمال الزعيم المنجّد ورئيس مجلس إدارته الدكتور جورج لبكي وجميع الموظفين العاملين فيه.

وأتوجه بالشكر أيضاً إلى كل من ساعدني من موظفي الجامعة ومن أهل العلم والمعرفة، وأخص بالشكر ديوان المحاسبة ممثلاً برئيسه القاضي أحمد حمدان والقاضي الدكتور وسيم بو سعد، مدير عام لجنة المناقصات في التفتيش المركزي الدكتور جان عليّة، النائب العام المالي الدكتور علي إبراهيم، المفتش المالي العام الدكتور صلاح الدنف، المراقب المالي السيد نزار الحجراوي، وكل من ساهم في انجاز هذا العمل من أهل الجامعة وخارجها.

ولن أنسى أصدقاء لي بادلوني كلّ المحبّة وكانوا لي السند والدعم...
فشكراً لكم فرداً فرداً.

أمّا عائلتي الصّغيرة، أقاربي وأهلي الأحباء، فلکم منّي جزيل الشّكر وكلّ التقدير، ونحن على درب العلم والنجاح سائرون؛ لأنّه كما قال جبران: «ليست قيمة الإنسان بما يبلغ إليه، بل بما يتوق للبلوغ إليه.»

والشكر والحمد لله دائماً

مادونا إيزاك نصّار

إهداء

إلى من أعطاني نبض الحياة، واحتضانني دائماً
أمي وأبي
إلى من أعطتني ثقافة العلم، ونمّت فيّ حسّي الوطني
جامعتي الوطنية: الجامعة اللبنانية

المقدمة

في ظل الظروف المالية الصعبة والأوضاع الاقتصادية المتعثرة، تحتل الرقابة على المال العام أهمية قصوى في أوساط الرأي العام، لذلك تميل الدولة وهيئاتها الرقابية المركزية إلى تشديد رقابتها المالية على إداراتها وكذلك على المؤسسات العامة، بهدف ترشيد الإنفاق ووقف أي هدر، رغم ما تتمتع به هذه الأخيرة من شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري^(١).

وقد عرّف المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية^(٢) الرقابة بأنها: «منهج علمي شامل يتطلّب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاية استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.»

وتكمن العقدة الحقيقية، في إيجاد نوع من التوازن بين ضرورة السهر على حسن استخدام مال المؤسسة العامة لأنه من المال العام^(٣) من جهة، وضرورة الحفاظ على استقلالية المؤسسة من جهة أخرى، وذلك لتتمكن

(١) المادة ٢ من النظام العام للمؤسسات العامة: «تعتبر مؤسسات عامة بمقتضى أحكام هذا المرسوم، المؤسسات العامة التي تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري.»

(٢) عقدت المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هذا المؤتمر في القاهرة عام ١٩٧٧

(٣) تشير المادة ٢ من قانون المحاسبة العمومية إلى أن: «الأموال العمومية هي أموال الدولة، والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات، وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.»

هذه الأخيرة من إدارة المرفق العام، بعيداً من التدخّلات السياسيّة التي قد تكون مسيطرة على الإدارة المركزيّة، شرط عدم وجود تناقضات فاضحة بين ما تقوم به من أعمال ومقررات، وبين السياسة العامة للدولة المركزيّة على المستويات والأصعدة^(١) كافة.

ترعى الرقابة المالية على المؤسسات العامة بشكل أساسي في لبنان أحكام عامة نص عليها النظام العام لهذه المؤسسات في المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧. ولكن، وبما أنّ لكل مؤسسة ميزاتهما المرتبطة بطبيعتها وبطبيعة نشاطها، رأى المشتري أنّه من الأفضل أن تمنح هذه المؤسسات الحق بوضع أنظمة مالية خاصة شرط ألا تتعارض مع أحكام النظام العام. حتّى إن المشرّع خصّ بعض المؤسسات العامة بالإبقاء على قانون إنشائها السابق تاريخه لتاريخ إصدار المرسوم ٧٢/٤٥١٧ - المذكور أعلاه - وللنصوص التنظيميّة الصادرة تطبيقاً لقانون الإنشاء^(٢). وقد عدّدت المادة ٤٠ من النظام العام للمؤسسات العامة، المؤسسات التي لا تخضع لأحكام هذا النظام، وذكرت من بينها مؤسسة الجامعة اللبنانية.

تناولت عدة مؤلفات ودراسات موضوع الرقابة المالية على المؤسسات العامة في لبنان، ولكنها غالباً ما أتت شاملة، تدرس فقط الأحكام العامة دون التطرق إلى الأحكام الخاصة لكل مؤسسة على حدة نظراً لصعوبة

(١) أنظر بهذا المعنى مجلس الدولة الفرنسي، قرار Caisse de compensation، تاريخ ٨ تموز ١٩٥٥، دالوز، ١٩٥٥، J، ٥٩٧، مطالعة شاردو

(٢) وهذه المؤسسات بحسب المادة ٤٠ من المرسوم ٧٢/٤٥١٧ هي: مصرف لبنان والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة والمجلس الوطني للبحوث العلمية ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت والجامعة اللبنانية والمركز التربوي للبحوث والإنماء. (تجدد الإشارة الى انه بتاريخ ٣/٤/٢٠٠١ صدر القانون رقم ٢٠٠١/٢٩٥ نص في مادته الأولى على أن يُدمج مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت بمجلس الإنماء والإعمار.)

الأمر، إذ لكل مؤسسة عامة وضعيتها الخاصة التي يجب للوقوف على كافة تفاصيلها القيام ليس فقط بدراسات نظرية وإنما تعدي ذلك إلى دراسات تطبيقية تحتم القيام بزيارات ميدانية مباشرة للباحث وإجراء مقابلات مع موظفي كل مؤسسة على حدة.

لذلك وجدنا أنه من الأجدر التطرق لموضوع الرقابة المالية على المؤسسات العامة بشكل أكثر عمقاً، فوقع اختيارنا على الجامعة اللبنانية التي هي من أبرز المؤسسات العامة الوطنية أهمية، إذ إن لا استقلال حقيقياً للوطن من دون جامعة وطنية رسمية تحافظ على التراث الثقافي والعلمي فيه وتعمل على إنمائه وتطويره وترسيخ طابعه الحضاري والإنساني، فضلاً عن أن فكرة استكمال البنيان التربوي والتعليمي الوطني الرسمي لا تستقيم إلا إذا بقيت الجامعة على رأس هذا البناء الهرمي^(١). إن ما يميّز الجامعة اللبنانية من غيرها من المؤسسات العامة هو أنها، وكما ذكرنا أعلاه، لا تخضع لأحكام النظام العام للمؤسسات، بل لديها أنظمة خاصة بها، تحدّد ملامح الرقابة المالية المطبّقة على أموالها.

إن الأحكام الخاصة بالنظام الرقابي المالي للجامعة اللبنانية، وإن كانت تشابه في معظمها مع أحكام النظام العام للمؤسسات العامة، غير أنها تتميز عنه ببعض الفوارق المهمة التي سنضئ عليها في متن هذا الكتاب، مع الإشارة إلى أن النظام العام للمؤسسات العامة تأثر بدوره بأحكام قانون المحاسبة العمومية؛ مما أتاح للسلطة المركزية الإحتفاظ بدورها في هذا المجال. وهذا ما نراه جلياً في أسس الرقابة على الجامعة اللبنانية. إن الرقابة المالية على هذه المؤسسة الوطنية الرائدة تتوزع كغيرها من المؤسسات العامة بين رقابة مالية خارجية تمارسها السلطة المركزية بأجهزتها

(١) منشورات الجامعة اللبنانية، دليل عام ٢٠٠٥، صفحة ٦

الرقابية المتعدّدة، وبين رقابة مالية داخلية نادراً ما يُسلط الضوء عليها؛ مما يدفعنا للتساؤل من ناحية أولى عن أسس وجود الرقابة الخارجية، وهل تلتزم فعلياً بالاستقلال المالي والإداري للجامعة الوطنية؟ وما مدى هذا الالتزام؟ هل هو حقيقة أم خيال؟

من ناحية أخرى، دفعنا واقع تفعيل الرقابة الداخلية على مؤسسة عامة تتمتع قانوناً باستقلال مالي وإداري من قبل الرئاسة الحالية إلى الغوص في أعماق هذه الرقابة، متسائلين عن مدى فعاليتها في المحافظة على أموال الجامعة. فهل نجح هذا المسعى الرقابي؟ أين تكمن عوامل نجاحه؟ ما مدى حجم المعوقات التي جابهته؟ وما مدى التعاون أو التصادم بين هاتين الرقابتين الخارجية والداخلية اللتين تخضع لهما هذه المؤسسة الرائدة؟

هذا ما سنحاول الإجابة عنه في دراستنا التي تتكون من بايين اثنين، نركز في الباب الأول منهما على أهمية الرقابة المالية الخارجية، معالجين مدى حدود ممارسة الرقابة الخارجية حتى لا تتعارض مع استقلالية الجامعة؛ أما في الباب الثاني، فسوف نضيء على الرقابة المالية الداخلية ومدى فعاليتها في ضوء الأحكام والأنظمة الحالية المطبّقة في كنف الجامعة، وفي ظل المعوقات العملية المتعددة التي تواجه المشروع الإصلاح^(١) الذي تحاول إدارة الجامعة اللبنانية تنفيذ بنوده. في هذا المجال لن نكتفي بالإشارة فقط إلى النصوص المطبّقة، بل سنحاول تحليل النظام الرقابي المطبّق، راصدين نقاط الخلل ومقترحين الحلول الممكنة.

ولكن، لا بد من أن نبدأ أولاً بالإشارة بفصل تمهيدي إلى المعايير الدولية التي يجب أن تُحترم عند ممارسة الرقابة الخارجيّة، كما الرقابة الداخلية على حدّ سواء.

(١) راجع منشورات الجامعة اللبنانية: «إستراتيجية تطوير الجامعة اللبنانية»، بيروت ٢٠١٢

الفصل التمهيدي

معايير علمية مشتركة

للرقابة المالية الخارجية والداخلية

يتوقف نجاح وفعالية نظام الرقابة المالية (الخارجية والداخلية) لأي مؤسسة خاصة أو عامة، على عدة مقومات أساسية وضرورية لخلق نظام سليم لهذه الرقابة. هذه المقومات عديدة أبرزها وأكثرها ضرورة هو:

- ١ - هيكلية مدروسة للجهاز الرقابي.
- ٢ - كفاءة الجهاز الرقابي.
- ٣ - حسن التخطيط للعملية الرقابية.
- ٤ - التنسيق بين أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية.
- ٥ - الدقة في العمل الرقابي.
- ٦ - الشفافية.
- ٧ - الموضوعية وعدم الإنحياز.
- ٨ - استقلالية المراقب.
- ٩ - استقلالية الوحدة الرقابية.

سنتوسع في شرح تلك المعايير الواجبة التطبيق عند الرقابة على المؤسسات العامة بشكل عام، من دون التطرق إلى تفاصيل تطبيقها أو عدمه

في الجامعة اللبنانية، خصوصاً أنه سيجري التطرق في متن الدراسة بالتفصيل، إلى المعوقات التي تقف حائلاً دون تحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة المالية الخارجيّة والداخلية في كنف الجامعة اللبنانية.

١ - هيكلية مدرسة للجهاز الرقابي

إن وجود هيكلية مدرسة للجهاز الرقابي من الشروط الأساسية التي يجب أن تتوافر في العمل الرقابي، بغية تحقيق أهداف تلك الرقابة. ونقصد بهيكلية مدرسة للجهاز الرقابي، عدد الموظفين الواجب أن يتوافر نسبةً للمهام الرقابية للجهاز الرقابي وحجم المؤسسة العامة وطريقة عملها. كما يقصد بذلك أيضاً الشهادات العلمية المطلوبة في كل منصب ذي صبغة رقابية وتوزيع سليم ودقيق للاختصاصات والمهام على تلك المناصب، وتحديد مسؤوليات كل صاحب منصب. فإن عملية توزيع الصلاحيات، وعدم تضاربها بين موظفي المؤسسة الواحدة، وتحديد واضح للمسؤوليات الملقاة على كل منصب بدقة ووضوح، تسهل إحكام الرقابة على أنشطة المؤسسة العامة وتتبعها بسهولة، كما توفر الكثير من الوقت وتجنّب الجهاز الرقابي الوقوع في فخ الروتين الإداري وما ينتج عنه من تباطؤ وتساهل في العمل الرقابي.

٢ - كفاءة الجهاز الرقابي

للعامل البشري المكانة الأولى في تسيير أي نظام رقابي، فأساس الرقابة المالية السليمة هو وجود مجموعة مؤهلة من الموظفين مدرّبة، وذات كفاءة عالية تمكّنها من تنفيذ ما تشترطه الرقابة المالية من معايير موضوعيّة، لتحقيق أهدافها المرجوة. فالموارد البشرية تعتبر الوسيلة الأساسية التي بدونها تكون جميع الوسائل والإمكانات الأخرى بالجهاز عديمة الجدوى،

فهي باتت من أهم العناصر أو المجالات التي يركز عليها العمل المؤسسي الهادف^(١). وعليه، يجب أن يكون جميع موظفي الرقابة المالية في الأجهزة الرقابية وفي المؤسسة العامة، أصحاب كفاءة عالية لتنفيذ المهمة، ومن أصحاب الاختصاص، ويخضعون للتدريب بصورة كافية، بغرض اكتساب المعارف والمهارات وتجديدها لتحقيق أعلى مستويات الرقابة.

أما فيما يتعلق بالجامعة اللبنانية تحديداً، وفي ظل غياب نظام داخلي موحد وشامل، يحدّد بشكل مفصل النظام الرقابي الداخلي المعتمد، فما من معايير دقيقة وواضحة تبنتها قوانين وأنظمة الجامعة اللبنانية للمراكز الرقابية المالية في الجامعة اللبنانية. وهذا الأمر يشكل فجوةً كبيرة في الجهاز الرقابي المالي الداخلي للجامعة، حيث إن مدى نجاح عمل الموظف الرقابي يتوقف حالياً على مدى بذله جهداً ذاتياً منه، عبر تعزيز معرفته المحدودة بالخبرة الواسعة التي يكتسبها وفق سنين خدمته في كنف الجامعة اللبنانية. والجامعة اللبنانية مدركة تماماً وجود تلك الفجوة، وهي تعمل على تحسين وتطوير أداء موظفيها، عبر إقامتها العديد من الدورات التي سنأتي على ذكرها لاحقاً في سياق تطرقنا بشكل مفصل للمعوقات التي تصادف الجامعة اللبنانية في ممارستها لرقابتها المالية الداخلية.

٣ - حسن التخطيط للعملية الرقابية

يمثل التخطيط استشفافاً للمستقبل يستند الى بيانات أداء الماضي،

(١) عبد السلام السيد كمال عبد السلام (وكيل وزارة بالجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية): «العناصر والمتطلبات الأساسية اللازم توافرها لجودة العمل الرقابي بالأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة»، مقالة منشورة في مجلة الرقابة المالية الصادرة عن أرابوساي (المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة)، العدد ٦٠، يونيو - حزيران ٢٠١٢، صفحة ٨

ويعتبر من المستلزمات الضرورية لتحقيق رقابة مالية سليمة. ولقد أولت منظمة الانتوساي^(١) التخطيط للعملية الرقابية أهمية بالغة لتحقيق الجودة العالية. وتتمثل عملية التخطيط في الإجراءات الواجب على المراقب اتخاذها لتحقيق جودة عمله الرقابي والتي تشمل ما يلي:

- دراسة المؤسسة العامة محل الرقابة من خلال التعرف إلى نشاطها، وبنائها التنظيمي، ومراكز المسؤولية فيها وأهدافها، ومدخلاتها ومخرجاتها، ومواردها المالية وغير المالية والتشريعات المتعلقة بها.
- الفحص الأولي لنظام الرقابة، للتعرف إلى نقاط القوة والضعف، وتحديد الجوانب التي يتعين الإهتمام بها.
- إعداد خطة وبرامج الرقابة حيث يجري تحديد الجوانب التي تستلزم الفحص وخطواته والمهارات المطلوبة له.^(٢)

(١) تمثل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) التي تأسست عام ١٩٥٣ منظمة مركزية للرقابة المالية الخارجية العامة، وتقدم للأجهزة العليا منذ ٥٠ سنة إطاراً وهيكل مؤسساتية لتبادل المعلومات والخبرات من أجل تحسين وتطوير الرقابة المالية العامة على المستوى الدولي، وكذلك تطوير الخبرات الفنية والعلمية كرد للاعتبار والنفوذ للأجهزة العليا للرقابة في كل دولة من دول المنظمة على أساس تطبيق الشعار القائل «إن تبادل الخبرات يستفيد منه الجميع». حيث إن تبادل التجارب والنتائج والآراء بين أعضاء الانتوساي في هذه المجالات تمثل ضمانات لمواصلة التطوير المستمر للرقابة المالية العامة. إن منظمة الانتوساي هي مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية ذات مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة.

حالياً يبلغ عدد أعضاء الانتوساي ١٩٢ عضواً كاملاً وخمسة أجهزة أعضاء منتسبة. وتضم تحت جناحها المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي) التي انضم إليها لبنان <http://www.intosai.org/>

(٢) بالتصّرف عن مقالة «العناصر والمتطلبات الأساسية اللازم توافرها لجودة العمل الرقابي بالأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة». إعداد كمال عبد السلام عبد السلام السيد، مرجع سابق.

أما في لبنان، فلا تزال الأجهزة الرقابية الخارجية تمارس رقابة مشروعية نادراً ما تتحوّل الى رقابة أداء متطورة. وفيما يتعلّق بالجامعة اللبنانية، لا دائرة خاصة للتخطيط فيها، والبديل عنها حالياً، هو وجود مجموعة من المستشارين، أصحاب اختصاصات متعددة، يساعدون الرئيس في تشكيل رؤية إصلاحية للجامعة اللبنانية. وإن كان يُشهد لهؤلاء المستشارين بالكفاءة، غير أن وجودهم لا يكفي لتغطية غياب وحدة مخططة، دورها القيام بالدراسات والتخطيط للعمل الرقابي المالي، وغير المالي أيضاً، والعمل على تطويره.

٤ - التنسيق بين أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية

يجب ضمان التنسيق بين عمل أجهزة الرقابة المالية الخارجية والجهاز الرقابي الداخلي في المؤسسة العامة، لاسيما وأن تعاون تلك الأجهزة فيما بينها، يساهم في تفعيل الرقابة المالية ويساعدها على تحقيق أهدافها. وكانت الجامعة اللبنانية تحديداً، قد أظهرت في هذا الإطار حسن نية ورغبة شديدة للتعاون بين أجهزتها وأجهزة الرقابة المالية الخارجية.

٥ - الدقة في العمل الرقابي

من الضروري تهيئة بيئة تكفل الدقة لنجاح العمل الرقابي على المستوى المالي. ولعل أبرز شروط الدقة وجود تنظيم محاسبي سليم، يضمن سلامة البيانات المحاسبية عبر توحيد المفاهيم والإجراءات المحاسبية المتبعة في دوائر المؤسسة العامة كافة. إن احترام هذه الشروط، من شأنه تسهيل عمل المراقب، عبر تأمين الوضوح والسهولة في فهم وقراءة الأرقام وكيفية سير المعاملة المالية، التي تصبح خالية من الغموض والالتباس، وتصبح

محتوياتها واضحة وسهلة التحليل. تشكو الأجهزة الرقابية المالية المركزية في لبنان من ضعف المكننة وعدم تجديد الإدارات. أما الجامعة اللبنانية، فهي مدركة لأهمية هذا الشرط، لذلك فهي تعمل على تحسين مستوى المكننة المالية، ودراسة وتطوير الأنظمة المحاسبية المعتمدة والعمل على دخول عالم التكنولوجيا والمعلوماتية من بابه الواسع.

٦ - الشفافية

يجب أن يكون للجهاز الرقابي كامل الحرية في اتخاذ قرار نشر نتائج تقاريره الرقابية المالية، وتوزيعها على وسائل الإعلام، وذلك طبعاً في حدود سلطته القانونية. ويقع على عاتق هذا الجهاز واجب تسليم وتسهيل حصول كل صاحب حق أو مصلحة مشروعة على تلك التقارير خصوصاً أن أموال المؤسسة العامة هي من الأموال العامة التي يساهم كل مواطن في توفيرها. ان مبدأ الشفافية ما زال غير مأخوذ به في الفكر المؤسسي اللبناني، رغم أهميته البالغة وما أظهره من دور بارز في الدول المتطورة خصوصاً على مستوى مبدأ المحاسبة.

٧ - الموضوعية وعدم الإنحياز

يجب على كل موظف يمارس الرقابة المالية، سواء على المستوى الداخلي ضمن المؤسسة العامة أو عبر جهاز رقابي مالي خارجي، عدم الانحياز واتباع الموضوعية في عمله، بعيداً من أي تأثيرات سياسية أو طائفية. ويقصد بالموضوعية، قيام الموظف بعمله بكل نزاهة ومسؤولية، عبر الاعتماد فقط على معلومات أكيدة ومثبتة بالأرقام واستنتاجات مدعومة بالأدلة والقرائن الكافية والدقيقة والصحيحة. فعلى المراقب مراعاة العناية المهنية اللازمة عند تنفيذ عمليات الرقابة والتحريات المتعلقة بالإجراءات

غير القانونية وذلك لتفادي التدخل في مجرى عمليات التحقيق أو الإجراءات القانونية التي قد تحدث مستقبلاً^(١).

٨ - استقلالية المراقب

يتوجب على المراقب المالي، سواء انتمى إلى الجهاز الرقابي الخارجي أو الداخلي، أن يحافظ على موقف مستقل، يؤكد عبره أن عمله الرقابي سليم، وأن استنتاجات الرقابة غير متحيزة. لذلك فالمراقبون مطالبون بتجنب أي موقف يمكن أن يثير تساؤلاً حول استقلاليتهم، كما يجب على المراقب المالي أن يمارس مهامه الرقابية من دون خوف أو تأثير أو حقد وأن يتمسك فقط بالقوانين ويحترم أحكامها.

إن شرط استقلالية المراقب في الجهاز الرقابي هو من أهم معايير نجاح الرقابة، وهو أهم ما ركز عليه إعلان (ليما)^(٢) بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية. إن هذا الإعلان يمثل وثيقة هامة اتفقت عليها أغلب دول العالم، فباتت توصف بدستور نموذجي للرقابة المالية. فالإعلان يضع بين الدول جميعها، المبادئ الأساسية التي تحدد بوضوح ما ينبغي لنظام الرقابة أن يكون، ليستطيع مواكبة التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتقنية.^(٣) ويتجلى هذا الاستقلال الذي يمثل حجر الزاوية لأي عملية رقابة وتقييم في صور أربع:

- (١) مكتب المراقب العام بالهند: «معايير الرقابة مايو ١٩٩٤، ترجمة السيد محمد عبد الرحيم محمود، من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالجمهورية اليمنية، مقالة منشورة في مجلة الرقابة المالية، العدد ٢٩، كانون الأول ١٩٩٦، صفحة ١٠»
- (٢) إعلان ليما: إعلان حول الأسس العلمية للرقابة المالية العامة تبنته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة في مؤتمرها الثاني في ليما، بيرو عام ١٩٧٥.
- (٣) حركات محمد: «إستقلالية أجهزة الرقابة المالية، وعدم إخضاعها للمؤثرات السياسية الضامن الأساسي لفعاليتها في أداء مهامها.» مقالة منشورة في إصدار: الرقابة المالية في الأقطار العربية، عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٩، صفحة ٢٥٧

- الاستقلال الوظيفي: ويقصد به أن تتوافر للجهاز الرقابي كل الضمانات التي تكفل له القيام بالمهام الرقابية الموكلة إليه بصورة مستقلة. وتظهر هذه الضمانات في حقوق دستورية ونصوص تشريعية وتنظيمية مكرسة لهذه الاستقلالية، وفي رأي عام ومجتمع مدني داعم لتلك الاستقلالية.
- الاستقلال العضوي: يتمثل في مدى توافر استقلال شامل بشأن تعيين وتأليف وتحفيز كل العاملين في هذه الأجهزة.^(١)
- الاستقلال المالي: يظهر في الدعم المالي الموقر لأفراد الجهاز الرقابي، والذي يغطي مشاريع رسم الخطط الرقابية لهذا الجهاز.
- الاستقلال الفكري: وذلك عبر تجنب التبعية الفكرية للمراقب، ويمكن تعريفها بالحالة التي يقوم فيها المراقب بإجراء عملية المراقبة وفي ذهنه حلول مسبقة أو معتقدات ثابتة، أو عدم أهليته لمسايرة التغير في ظروف تشغيل ونظم معلومات نطاق المراقبة^(٢). والعوامل التي تؤدي الى خلق هذه التبعية عديدة، يظهر أبرزها في لبنان من خلال الروتين الإداري، ومن خلال قيام الموظف نفسه بمراقبة الحسابات والقطاعات نفسها لسنوات طويلة، وعدم شعوره بالالتزام بأي تعديل أو تجدد في الأسلوب الرقابي الذي يعتمده. علماً أنه وفي معظم مجتمعاتنا العربية، نلاحظ غياباً شبه تام لثقافة المجتمع في مدى استقلالية وحياد أفراد الجهاز الرقابي، سواء في الإدارات العامة أو المؤسسات العامة، وذلك بسبب التركيبات السياسية والاجتماعية لتلك المجتمعات، وعدم احترام دولها لمبدأي الشفافية وجدية المحاسبة، فيهيمن لذلك الشك عند المواطن

(١) المرجع السابق، صفحة ٢٦١

(٢) مصباح عبد الفتاح مصباح: «الاستقلال الفكري لمراقب الحسابات وأثر التكوين الشخصي في اتخاذ القرار»، مقالة منشورة في مجلة الرقابة المالية، العدد ٣٢ (حزيران - يونيو ١٩٩٨)، صفحة ٦

اللبناني حول حدود الاستقلال ومدى احترام الحياد من جانب الأفراد المولجة القيام بمهام رقابية .

٩ - استقلالية الوحدة الرقابية

لا يكفي توفير استقلالية لأفراد الجهاز الرقابي، إذ إن استقلالية الفرد قد تكفي إلى التوصل لاستنتاجات نظرية، أمّا الاستقلالية على مستوى الجهاز الرقابي المركزي ككل أو المؤسسة العامة ككل، فهي ضرورية لتنفيذ تلك الاستنتاجات عملياً، وذلك عبر التمكن من تنزيل العقوبات في الجهة المخالفة والفسادة، وتبني المقترحات المرجوة لتطوير الرقابة المالية داخل المؤسسة العامة. ولضمان استقلالية الجهاز الرقابي الخارجي والداخلي في المؤسسة العامة، ولتفعيل دوره، لا بد من توفير جو من الاستقلالية المالية والإدارية للأجهزة الرقابية المركزية وللمؤسسة العامة، عبر منع ممارسة أي ضغط سياسي على سير الأعمال، ومنع أي تدخل وتأثير في القرارات المتخذة، لا سيما عند فرض العقوبات على من وجده الجهاز الرقابي المالي مخالفاً في عمله لأحكام القوانين، فاسداً ومسبباً للهدر في مال المؤسسة العامة. هذا الأمر، أي التدخل السياسي في أعمال الرقابة المالية، لا يؤدي إلا إلى تعطيل فعالية الإدارة في تنفيذ مهامها الرقابية. وبالعودة إلى التركيبة السياسية اللبنانية، يعتبر شرط توفير استقلالية الجهاز الرقابي والمؤسسة العامة، أحد أبرز تحديات العمل الرقابي، خصوصاً في ظل وجود نظام سياسي قائم على فكرة المحاصصة بين الطوائف والأحزاب. وهذه مشكلة لطالما عانت منها الجامعة اللبنانية التي تطالب دوماً بعدم إخضاع ملفاتها للمحاصصة والمزاجية السياسية كما سنظهر لاحقاً، عندما سنتحدث بشكل مفصل عن المشاكل التي تصيب الأعمال الرقابية المالية الداخلية للجامعة اللبنانية.

إن عدم احترام المعايير المبينة أعلاه، سيؤدي حتماً إلى شلل العمل الرقابي المالي عبر تفريغ الرقابة المالية الداخلية أو الخارجية من مضمونها، وتحويلها الى أصول روتينية لا جدوى منها. ومن المهم في هذا الإطار، تأكيد وجوب احترام تلك المعايير، وضرورة توفيرها في مختلف المراحل الرقابية المالية التي تخضع لها المعاملة المالية. إن هذه المعايير يجب ان تبقى حاضرة في الأذهان في أي موضوع رقابي، لا سيّما في الموضوع الذي نحن بصدد معالجته سواء أجرى ذلك على مستوى الرقابة الخارجية (الباب الأول) أم الرقابة الداخلية (الباب الثاني) على أموال الجامعة.

الباب الأول
الرقابة الخارجية
على أموال الجامعة اللبنانية

تشكّل المؤسسة العامة تكريساً للامركزية المصلحيّة؛ لذلك تتمتع هذه المؤسسة العامة بشخصيّة مستقلة عن الشخص المعنوي الذي أنشأها؛ ولكن هذا الاستقلال ليس بدون حدود، فله ضوابط يفرضها انتماء المؤسسة العامة للقطاع العام^(١). تمارس السلطة المركزية على الأشخاص اللامركزيين في الدولة نوعين من الرقابة: الرقابة الإدارية والرقابة المالية. تختلف الرقابة المالية عن الرقابة الإدارية، فالأخيرة لا تتعلّق فقط بالشق المالي للمؤسسة بل تتمثل بالتوجيهات والتوصيات الصادرة عن وزارة الوصاية على المؤسسة العامة التي تدخل ضمن اختصاصها، من دون أن تصل إلى حد إصدار الأوامر، وذلك بهدف التحقق من انطباق نشاط المؤسسة العامة على القوانين وتوافقه مع الصالح العام^(٢). وتأتي هذه الرقابة نتيجة الحاجة النابعة من ضرورة المحافظة على العلاقة المتميّزة بين الإدارة المركزية من جهة وبين المؤسسات العامة وسائر الأشخاص اللامركزيين من جهة أخرى^(٣). بشكل عام، وبحسب أحكام النظام العام للمؤسسات العامة، تتخذ هذه الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) وجهين يكمل أحدهما الآخر:

– الوجه الأول: الوصاية الإدارية الدائمة، وتمارسها سلطة الوصاية بواسطة مفوض الحكومة الذي يمثلها لدى المؤسسة العامة التي ترتبط بها^(٤).

(١) الخوري سعد الله يوسف: «مجموعة القانون الإداري»، الجزء الثاني، إدارة المرافق العامة، المؤسسات العامة وعقود الامتياز، ١٩٩٩، صفحة ١٠٦

(٢) الحلبي حسن: «الوجيز في الإدارة العامة»، الجزء الثاني، المؤسسات العامة في لبنان، المكتبة الإدارية، ١٩٩٦، صفحة ١١٦

(٣) الحلبي حسن: «الوجيز في الإدارة العامة»، المرجع السابق، صفحة ١١٣

(٤) بحسب المادة ٢٤ من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بمرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧

- الوجه الثاني: الوصاية الإدارية العارضة، وتمارسها سلطة الوصاية بالتصديق على بعض مقررات مجلس الإدارة لتصبح نافذة. وقد عدّدت المادة ٢٢ من النظام العام للمؤسسات هذه المقررات بصورة حصرية، وجاء مضمونها كالتالي:

«أ - تخضع لتصديق سلطة الوصاية مقررات مجلس الإدارة المتعلقة بالمواضيع التالية:

- ١ - نظام المستخدمين، نظام الاجراء، النظام الداخلي.
- يجب أن يعرض مشروع نظام المستخدمين وتعديلاته على مجلس الخدمة المدنية لأخذ موافقته المسبقة عليه قبل تصديقه من قبل مجلس الإدارة، ويجب أن يتضمن النظام المذكور بأن أمر تعيين اللجان الفاحصة ولجان المراقبة يعود إلى رئيس مجلس الخدمة المدنية، وأن لوائح المرشحين المقبولين للاشتراك بالمباريات والإمتحانات لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة.
- ٢ - النظام المالي: تصميم الحسابات، نظام الاستثمار.
- ٣ - برامج الأعمال.
- ٤ - الموازنة السنوية وقطع حساباتها والميزانية العامة السنوية وحساب الأرباح والخسائر وميزان الحسابات العام والجردة الإجمالية السنوية للمواد.
- ٥ - استعمال الاحتياطي العام وتحديد وجهة استعمال الأرباح وطرق تغطية الخسائر.
- ٦ - طلبات سلفات الخزينة.
- ٧ - الاقتراض والاستقراض.

٨ - التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.

٩ - صفقات اللوازم والاشغال والخدمات سواء أجريت بطريقة المناقصة أو استدراج العروض عندما تزيد قيمتها على مئة الف ليرة لبنانية، والصفقات التي تجري بالتراضي عندما تزيد قيمتها على خمسين الف ليرة لبنانية وكذلك المصالحات أو التحكيم على دعاوى أو خلافات عندما يزيد المبلغ موضوع النزاع على خمسة وعشرين الف ليرة لبنانية.

١٠ - تقديم المساهمات والمساعدات المالية لغير مستخدمي وأجراء المؤسسة.

١١ - قبول التبرعات والهبات.

١٢ - غير ذلك من القرارات التي تخضعها الحكومة لتصديق سلطة الوصاية، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

ب - تحدد ملاكات المؤسسات العامة، وشروط تعيين المستخدمين فيها وسلسلة فئاتهم ورتبهم ورواتبهم بما في ذلك مدير عام او مدير المؤسسة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وتعديل بالطريقة نفسها.»

وهنا لا بد من الإشارة إلى الدور البارز الذي يؤديه مفوض الحكومة في المؤسسات العامة، فهو يحضر جلسات مجلس الإدارة، ويمارس حق التصويت على المقررات التي يتخذها المجلس، مدوناً رأيه في محضر الجلسات، مبلّغاً مقررات المجلس الى كل من وزير الوصاية ووزير المالية وديوان المحاسبة والتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية. وبالتالي، فإننا نلاحظ أهمية الدور الذي يقوم به مفوض الحكومة هنا، هذا الدور

الذي لا يقتصر فقط على تفعيل رقابة سلطة الوصاية، وإنما أيضاً في تنشيط دور وزارة المالية وغيرها من الهيئات المتخصصة في الرقابة التي تمارس على المؤسسة العامة لا سيما تلك المتعلقة بالشق المالي في عملها.

لكننا نشير إلى أنه - وعلى خلاف أحكام النظام العام للمؤسسات العامة - لم تلحظ قوانين وأنظمة الجامعة اللبنانية الرقابة الإدارية الدائمة لمفوض الحكومة، واكتفت بتكريس الرقابة العارضة لسلطة الوصاية. فقانون تنظيم الجامعة اللبنانية رقم ٦٧/٧٥ وتعديلاته قد حدّد في المادة ١٨ منه المقررات والأعمال التي تخضع لتصديق سلطة الوصاية والتي هي على الشكل التالي: نظام الجامعة الداخلي، أنظمة المدينة الجامعية وقبول التبرعات من لبنانيين.

بالمقابل هناك بعض الأعمال التي تحتاج ليس فقط إلى موافقة وزير الوصاية بل وأيضاً لموافقة مجلس الوزراء وهذه الأعمال هي:

- الموافقة على حضور المؤتمرات خارج الأراضي اللبنانية والتي تدعى إليها الجامعة لغايات أكاديمية.

- مرسوم تعيين وترقية الأساتذة المساعدين الصادر بناءً على قرار مجلس الجامعة.

- مرسوم تعيين أستاذ التعليم العالي

لكن قد يفضي الواقع العملي في بعض الأحيان إلى أن تتعدى سلطة الوصاية الأطر القانونية الكلاسيكية لعملها، وتتدخل حتى في إدارة أعمال الجامعة اللبنانية، كما حصل أخيراً في ملف تفرغ الأساتذة، وملف تعيين العمداء... وهذا الأمر غير مستساغ وغير مقبول لا من الناحية القانونية ولا من الناحية التنظيمية. مع الإشارة إلى أن هذا التدخل أتى نتيجة لغياب قسري لمجلس الجامعة، وبغطاء قانوني من أنظمة الجامعة التي تفيد بأنه

يحل رئيس الجامعة مكان مجلسها بممارسة صلاحيات المجلس الماليّة، ولا تصبح المقررات المتخذة بهذا الشأن نافذة إلا بعد اقترانها بموافقة وزير الثقافة والتعليم العالي الخطيّة. (أي وزير التربية والتعليم العالي بعد صدور القانون ٢٤٧ الصادر في ٧/٨/٢٠٠٠ الذي قضى بدمج وإنشاء الوزارات التالية: وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الثقافة ووزارة الشباب والرياضة.)

وقد لا يقتصر عمل السلطة المركزية الرقابي على القيام برقابة إدارية تقليديّة كما حدّتها القوانين، بل قد يتعدى ذلك أيضاً إلى الشروع في رقابة مالية صارمة و«الصيقة» على الأعمال المالية وحتى الإدارية للمؤسسة العامة، تقوم بها بشكل أساسي وزارة المالية وجهازها البشري المتخصّص (رقابة مالية خارجية أساسيّة)؛ إضافة إلى هيئات رقابية مركزية ذات اختصاص قريب وخاص كديوان المحاسبة والتفتيش المالي، أو ذات اختصاص بعيد وعام ونقصد بذلك النيابة العامة المالية (رقابة خارجيّة ماليّة مكّملة)

القسم الأول

رقابة خارجية أساسية

يقصد بالرقابة المالية «الخارجية» و«الأساسية»، الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية - وهي جهة خارجية بالنسبة للمؤسسة العامة - على النشاط المالي لهذه الأخيرة، بهدف الإشراف على طرق إدارتها للأموال العامة وذلك للتأكد من انطباق هذا النشاط على القوانين والأنظمة وتحقيق الغاية منه .

تمارس وزارة المالية رقابتها على معظم المؤسسات العامة . وتختلف هذه الرقابة عن تلك التي تمارس على الإدارات العامة، إذ تشمل رقابة وزارة المالية على الإدارات العامة ما يلي :

- رقابة تنفيذ الواردات:

يتولى مراقبو تحقق تابعون لمديرية الواردات في مديرية المالية العامة مراقبة تحديد مبلغ الضريبة أو الرسم المتوجب على كل مكلف (مرحلة التحقق)، ويتولى مراقبو جباية تابعون لمديرية الخزينة والدين العام في مديرية المالية العامة، مراقبة حسن جباية الضرائب والرسوم المحققة .

- رقابة تنفيذ النفقات:

في مرحلة الرقابة على مشروع عقد النفقة، يمارس مراقب عقد النفقات، وهو موظف من وزارة المالية ينتدب إلى الإدارة العامة، رقابة

مالية، إذ يتولى مهام مسك المحاسبة الإدارية والتأشير على مشاريع عقود النفقة وينظّم تقارير دورية حول مهامه .

يضاف الى رقابة مراقب عقد النفقة، رقابة أساسية يمارسها المحاسب، نصّ عليها قانون المحاسبة العمومية (المادة ١٦٦) الذي أشار إلى أنه «يتولى المحاسبون :

- تسليم جداول التكاليف وأوامر القبض وأوامر التحصيل التي تودعهم إياها المراجع المختصة وتأمين تحصيلها .
- تأمين المقبوضات أياً كان نوعها .
- تأمين المدفوعات إما بناء على حوالات أو أوامر دفع صادرة عن المرجع الصالح أو في بعض الحالات بناء على أوامر دفع صادرة عنهم مباشرة .
- حفظ أوراق الثبوت العائدة لهذه العمليات ومستندات المحاسبة .
- مسك حسابات المحاسبية التي يديرونها .»

أما محتسب المالية المركزي فيتولى، بالإضافة إلى ما تقدم، توحيد ما يتعلق بالموازنة العامة من عمليات الواردات والنفقات التي يقوم بها باقي المحاسبين المركزيين، ويتولى أيضاً إدارة حساب خزينة الدولة لدى المصرف المركزي. وذلك بحسب أحكام المادة ١٦٧ من قانون المحاسبة العمومية .

أما بحسب أحكام النظام العام للمؤسسات العامة (المادة ٢٦)، فتمارس وزارة المالية رقابتها بطريقة عارضة عبر تصديقها على بعض مقررات مجلس الإدارة، وبطريقة دائمة عبر المراقب المالي الذي ينتدبه وزير المالية الى المؤسسة العامة .

وهنا يجب لفت النظر، منعاً للالتباس، إلى أن تسمية الموظف

المنتدب من وزارة المالية لمراقبة الإدارات العامة هي: «مراقب عقد النفقات»، في حين أن تسمية الموظف المنتدب من وزارة المالية لمراقبة المؤسسات العامة هي: «المراقب المالي»، وتحفظ تسمية «مراقب عقد النفقات» في مجال المؤسسات العامة، للمستخدم المنتمى إلى ملاك المؤسسة العامة، والذي يمارس بالمبدأ رقابة مالية داخلية مسبقة.

وبالعودة للنظام المالي للجامعة اللبنانية (المرسوم ١٤٢٤٦ تاريخ ١٤ نيسان ١٩٧٠)، فلقد تضمّن عدة مواد في بابه السادس (مراقبة تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال)/الفصل الثاني (المراقبة المالية)، حدّد من خلالها ماهية وطرق ممارسة وزارة المالية رقابتها على الجامعة اللبنانية. لذلك سنتوسّع في الفصل الأول في الإطار الفلسفي لهذه الرقابة على الجامعة اللبنانية مرتكزين على فكرة اللامركزية المرفقية ومضمون أحكام النصوص الصريحة، لنستتبع ذلك في الفصل الثاني بدراسة تحليليّة لمدى واقعية وفعالية تطبيقها في تحقيق أهدافها الرامية الى وضع حد للهدر وحسن استثمار الأموال العمومية، بما يتناسب والخطط التي تضعها الدولة (الإطار العملي للرقابة).

الفصل الأول:

الإطار الفلسفي لرقابة وزارة المالية

تمارس وزارة المالية، انطلاقاً من دورها الأساسي في حماية المال العام، رقابتها المالية على المؤسسات العامة بما فيها الجامعة اللبنانية. ولكن لا بد - هنا - من تأكيد الطابع المالي لهذه الرقابة الذي يميزها ويحدد مجال ممارستها؛ فهي وإن التقت مع الوصاية الإدارية في تصديق بعض المقررات التي يتخذها مجلس الإدارة، فإنها تختلف عنها من حيث الغاية الكامنة وراء كل منهما ومن حيث الزاوية التي تتم الرقابة من خلالها^(١).

تتمثل هذه الرقابة المالية على المؤسسات العامة، بشكل عام، بصورتين أساسيتين:

- رقابة عارضة لوزارة المالية من خلال التصديق على بعض مقررات مجلس إدارة المؤسسة العامة. وقد جاء نص المادة ٢٩ من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ ليحصر مدى رقابة وزارة المالية، معدداً بشكل حصري المقررات التي تخضع للتصديق، ومحددداً المهل الواجب التقيد بها للبت بهذه المقررات.

(١) الحلبي حسن: «الوجيز في الإدارة العامة»، الجزء الثاني، مرجع سابق، صفحة ١٢٩

- رقابة دائمة لوزارة المالية من خلال الدور الذي يمارسه المراقب المالي والصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها في المجال الرقابي .

أما فيما خصّ الجامعة اللبنانية، فقد تبني نظامها المالي إزاء رقابة وزارة المالية أحكاماً شبيهة بأحكام النظام العام للمؤسسات العامة، ولكن مع بعض الفوارق. وترتكز هذه الرقابة كأساس قانوني على الطبيعة القانونية للجامعة، فالأخيرة مؤسسة عامة تجسد اللامركزية الفنية، ويجب على السلطة المركزية أن تشرف عليها من دون المس باستقلاليتها المالية والإدارية، كما وإن النصوص القانونية في النظام المالي للجامعة أتت مكرسةً بدورها صراحةً لهذه الرقابة ومنظمةً لها .

المبحث الأول: رقابة مستمدة من فكرة اللامركزية المرفقية

اللامركزية المرفقية أو الوظائفية كما يسميها Burdeau، وهي أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام بواسطة هيئة عامة يمنحها القانون الشخصية المعنوية، وتكون مستقلة إدارياً ومالياً وفتياً عن السلطة التي أنشأتها^(١)، ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، بل هو محدود ضمن الضوابط التي يفرضها ارتباط المؤسسة العامة بالدولة وانتمائها للقطاع العام، لا سيما أن أموالها من الأموال العمومية، فالمؤسسة العامة يجب أن تتقيد بالسياسة العامة للدولة .

الفقرة الأولى: رقابة متأتية من إدارة أموال عمومية

لفهم التبريرات الفلسفية لرقابة وزارة المالية على حسن إنفاق المال العام، لا بد من إيجاد تحديد واضح لمفهوم «المال العام» بحد ذاته. تقسم الأموال بشكل عام مالاً خاصاً ومالاً عاماً. يمكن تعريف المال الخاص

(١) فرحات فوزت: «القانون الإداري العام»، الجزء الأول، ٢٠٠٤، صفحة ٦٢

بأنه المال الذي يملكه الأشخاص الطبيعيون، الأشخاص المعنويون الخاصون، والأشخاص المعنويون العامون عندما تعاملهم الدولة معاملة الأفراد. أما المال العام فهو المال الذي يعود إلى الأشخاص المعنويين العامون بوصفهم من أشخاص القانون العام. وينتج عن ذلك أن الأشخاص الخاصون لا يكون لهم إلا أموال خاصة أما الأشخاص المعنويين العامون فلهم أموال خاصة وأموال عامة.^(١) كما أن الغاية من استخدام المال تختلف بين المال الخاص والعام، إذ إن المال العام، وعلى خلاف المال الخاص، يجب أن يستخدم حصراً لتحقيق المصلحة العامة. وعليه، يمكن أن نميّز المال العام من المال الخاص، وفقاً لمعيارين اثنين هما: أولاً ملكية المال وثانياً الاتجاه أو الهدف الذي سيجري فيه إنفاق هذا المال. وهذان العنصران يجب أن يتوافرا معاً. لذلك كرّس لها المشرّع حماية خاصة، تتجلى بأحكام قانونية خاصة بها، مختلفة عن تلك التي ترعى الأنظمة المالية والقانونية المتعلقة بالمال الخاص. وقد عرّفت عدّة قوانين مفهوم: المال العام. في القوانين اللبنانية، وكما أشرنا في المقدمة، فلقد عرّفت المادة ٢ من قانون المحاسبة العمومية الأموال العمومية كالتالي: «الأموال العمومية هي أموال الدولة، والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات، وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.»

أنيطت إدارة الأموال العمومية ومراقبتها بوزارة المالية وأصبحت هذه المهمة تشكّل دورها الأساسي.

فالمرسوم الاشتراعي رقم ٢٨٦٨ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩ المتعلّق بتنظيم

(١) فرهود محمد: «النظام القانوني للمال العام في القانون السوري»، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الثانية، العدد الثالث، ١٩٩٤، صفحة ٢٢٧

وزارة المالية أشار صراحة في المادتين ٢٥ و ٢٦ منه الى أنه تناط بمديرية المحاسبة العامة التابعة لوزارة المالية مهام التدقيق. كما وحدّد نوع هذه الرقابة وأكد أنها رقابة مالية محضّة. مع أن الرقابة الإدارية على عمل الإدارة، ذات صلة وثيقة بالأموال العمومية، لكون هذه الأموال، نفسها، تنفق على تسيير الأعمال الإدارية والمرافق العامة، وتشرط أن يكون مردود الخدمات التي تقدمها الإدارة، أعلى مما ينفق عليها من أموال^(١)، الا أن الرقابة المالية أوسع مدى من الرقابة الإدارية، وأبعد أثراً، لكونها تتعلّق بمراقبة المال العام، لدى تحقّقه وتحصيله مرة، ولدى إنفاقه مرة أخرى، مع كل ما يحيط بعملية التحصيل والإنفاق، من تعقيدات قانونية وإدارية^(٢).

وحيث إن أموال الجامعة اللبنانية هي، وكما أوضحنا سابقاً، أموال عمومية، فمن الطبيعي إذاً، والحال هذه، أن تخضع الجامعة اللبنانية لرقابة وزارة المالية. إن الجامعة اللبنانية ليست في نهاية المطاف إلا تكريساً لفكرة اللامركزية، وهي كغيرها من المؤسسات العامة، تتمتع بقسط من الحرية والإستقلال في إدارة شؤونها الذاتية، ولكن يبقى لوزارة المالية أن تقوم بدورها في إدارة الأموال العمومية ومراقبتها، وذلك على النحو الذي حدده لها القانون. علماً أن رقابة وزارة المالية على الجامعة اللبنانية هي رقابة مسبقة ولاحقّة في آن معاً كما أنها دائمة تمارس طوال حياة المؤسسة العامة.

(١) لا سيما حالة المؤسسة العامة الإستثمارية. في حين لا تسعى المؤسسة العامة الإدارية كالجامعة اللبنانية الى تحقيق أرباح مالية.

(٢) الدنف صلاح: «إدارة الأموال العمومية في لبنان وحدود رقابة التفتيش المركزي»، أطروحة أعدت لنيل شهادة الدكتوراة في الإدارة العامة والقانون المالي الضريبي، بيروت، ٢٠١٣ - ٢٠١٤، صفحة ١٤٢

الفقرة الثانية: رقابة مستمدة من ضرورة حماية المصالح المالية للدولة

كما أشرنا سابقاً، وانسجماً مع دورها الأساسي بإدارة ومراقبة المال العام، تمارس وزارة المالية رقابة مالية على المؤسسات العامة. لم يعرف القانون اللبناني رقابة وزارة المالية؛ واكتفى فقط بالاعتراف بوجودها في نصوص عديدة، حدّد عبرها غاية هذه الرقابة المالية على المؤسسات العامة ورسم حدودها وأطرها؛ فأنت رقابة وزارة المالية على إدارات القطاع العام بشكل عام، وعلى المؤسسات العامة بشكل خاص، مركزة ومستمدة، لا بل معلّلة، بضرورة حماية المصالح المالية للدولة. لذلك يجب أن تأتي هذه الرقابة في الإطار الذي حدده لها القانون ولتحقيق الأهداف التالية:

- ١ - التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر له.
- ٢ - التحقق من أن الموارد قد استخدمت أفضل استخدام^(١).
- ٣ - تجنب أي شكل من أشكال الضياع والإسراف والهدر.
- ٤ - اكتشاف نقاط الضعف والقصور في الأداء حتى يصبح بالإمكان اقتراح الاجراءات والوسائل التي تيسر سبل العلاج^(٢).

تختلف صور الرقابة بحسب الأهداف والغايات المنشودة من فرضها: تأتي الرقابة المسبقة بتاريخ سابق لتاريخ عقد النفقة، وهي رقابة وقائية تهدف للحؤول دون ارتكاب المخالفات واكتشافها قبل وقوعها. ويطلق عليها البعض تسمية «الرقابة المانعة». أما الرقابة اللاحقة، التي تغطي صبغتها

(١) عبد السلام بدوي: «الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجلو المصرية»، مصر، (لم يحدّد تاريخ النشر)، صفحة ٩١

(٢) عبد السلام بدوي: «الرقابة على المؤسسات العامة»، مرجع سابق، صفحة ٩٣.

على دور وزارة المالية وتحديدًا على مستوى مهام المراقب المالي، فهي تهدف إلى تقدير وتقييم نشاط المؤسسة العامة من خلال المقررات التي اتخذتها ووضعتها موضع التنفيذ، بعد أن تكون مبدئيًا قد انتهت من كل مراحل هذا التنفيذ، وذلك في ضوء النصوص القانونية والتنظيمية التي ترعى نشاطها وتحدد لها الغاية التي عليها الالتزام بها^(١). إذًا فالرقابة اللاحقة تجري بعد تنفيذ المعاملات بهدف اكتشاف المخالفات وتوقيع العقوبات المترتبة عليها^(٢). تؤدي هذه الرقابة إلى منع تكرار المخالفات في المستقبل وذلك بتلافي الأسباب التي أدت إلى وقوع هذه الأخطاء^(٣). وهذا ما يبرر تسمية هذه الرقابة بـ «الرقابة العلاجية».

نستنتج مما سبق أن رقابة وزارة المالية سواء مورست على إدارات القطاع العام بشكل عام أو على المؤسسات العامة بشكل خاص، هي رقابة متتابعة، تهدف إلى تفادي المخالفات من جهة، واكتشاف المخالفات وتحديد المسؤوليات من جهة أخرى. فالرقابة المالية اللاحقة لوزارة المالية، وإن أتت في بعض الأحيان متأخرة أو غير كافية، إذ إن الجزاء لا يتناسب والمخالفة المرتكبة بحسب منتقديها^(٤)، غير أنها تبقى فعّالة لجهة تحديد مكان وجود الهدر واختيار الطرق الكفيلة بإصلاح ما يمكن إصلاحه. لذلك، ونظرًا لأهميتها البالغة، لجأ المشرع اللبناني لنص العديد من

(١) الخوري سعدالله يوسف: «مجموعة القانون الإداري»، الجزء الثاني، مرجع سابق، صفحة

١٢٦

(٢) عطوي فوزي: «المالية العامة، النظم الغربية وموازنة الدولة»، منشورات الحلبي الحقوقية عام

٢٠٠٣، صفحة ٤١٤

(٣) قطب محمد: «الموازنة العامة للدولة»، الطبعة الثانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨،

صفحة ٢٠٨

(٤) عبد الأمير شمس الدين: «الرقابة على إدارة الأموال العمومية في لبنان»، طباعة شركة

تكنوبرس الحديثة ش.م.ل، صفحة ١٤٤ - ١٤٥ - ١٤٦ قرار الهيئة رقم ٢٠٠٦/٦٠ تاريخ

٢٠٠٦/٣/٧

الأحكام التي تكرّس وتنظّم رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة بشكل عام وعلى الجامعة اللبنانية بشكل خاص.

المبحث الثاني: رقابة مكرّسة في نصوص صريحة

تؤدي فكرة الاستقلالية التي تتمتع بها المؤسسات العامة بشكل عام والجامعة اللبنانية بشكل خاص إلى حصر ممارسة الرقابة عليها ضمن حدود النصوص القائمة. بشكل عام، تحددت معالم الرقابة التي تمارسها وزارة المالية من خلال النصوص العديدة التي صدرت تباعاً بشأنها، انطلاقاً من المرسوم ٢٨٦٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ المتعلق بتنظيم وزارة المالية، مروراً بقانون المحاسبة العمومية، وصولاً للنظام العام للمؤسسات العامة، بالإضافة إلى المراسيم الخاصة بتنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة، والتي صدرت بالنسبة لكل مؤسسة على حدة^(١).

أما الجامعة اللبنانية التي استثنيت من تطبيق أحكام النظام العام للمؤسسات العامة، فلقد تحددت معالم الرقابة التي تمارسها وزارة المالية عليها بنظامها المالي، الصادر بمرسوم يحمل الرقم ١٤٢٤٦ تاريخ ١٤ نيسان ١٩٧٠، والذي تضمن فصلاً كاملاً من بابه السادس وهو الفصل الثاني المعنون «مراقبة تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال»، حدد فيه طرق ممارسة الرقابة المالية؛ فأنت المادة ٢٠٠ من المرسوم شارحة لكيفية ممارسة المراقب المالي لدوره الرقابي لدى الجامعة وحدود هذه الرقابة، إذ يتولى الأخير التدقيق في مقررات الجامعة الخاضعة لتصديق وزير المالية ومراقبة عملياتها ومعاملاتها المالية وتدقيق حساباتها. أما في مواد اللاحقة، أي من المادة ٢٠١ إلى المادة ٢١٣، فتوسّع النظام المالي في شرح الأحكام الواجب على المراقب المالي اتباعها لتحقيق أهداف مهامه

(١) الحلبي حسن: «الوجيز في الإدارة العامة»، الجزء الثاني، مرجع سابق، صفحة ١٢٨ - ١٢٩

الرقابية. ولهذه الرقابة أهداف عديدة يحرص المراقب المالي على تحقيقها. يبقى أن نشير إلى أن هذه النصوص باتت قديمة العهد ولا تلبي حاجات العصر؛ إذ لا تتطرق إلى الكثير من الإشكاليات القانونية المستجدة نتيجة التطور الحاصل في مختلف المجالات، النظرية والعملية منها. سنتطرق إلى هذه المشكلة لاحقاً في دراستنا ملقنين الضوء على أبرز نقاط الخلل في النصوص، مقترحين بعض الحلول، إذ لا يجب أن يكتفى فقط بتكريس الرقابة المالية لوزارة المالية على المؤسسات العامة، بل يجب الاستمرار بتحديثها وتطويرها لتحقيق الهدف الأساس من وجود هذه الرقابة، وهو حماية المال العام وحسن استخدامه.

وبالخلاصة يتمثل الهدف العام للرقابة المالية لوزارة المالية في حماية المصالح المالية للدولة وتعزيز وتطوير المساءلة العامة، بالإضافة إلى تركيز إدارة مالية حازمة ومقتصدة^(١).

وفي هذا الإطار، ولتحقيق هذه الأهداف، يجب على وزارة المالية أن تعمل على إنشاء وتطوير خطط للعمل الرقابي، وتنظيم صفوفها الداخلية، لتتمكن من إنجاز مهامها الرقابية، كما يجب أن تتوصل إلى فهم كاف لنظام الرقابة الداخلي للمؤسسة التي تمارس سلطة الإشراف عليها لتتمكن من تحقيق الأهداف المذكورة سابقاً.

(١) مكتب المراقب العام في الهند مترجمة للعربية: «معايير الرقابة»، مرجع سابق، صفحة ١٠

الفصل الثاني:

الإطار العملي لرقابة وزارة المالية

تمارس وزارة المالية رقابتها على مؤسسة الجامعة اللبنانية، من الناحية النظرية، بصورتين أساسيتين تترجمان برقابة عارضة وأخرى دائمة، يواجه كلٌ منهما على مستوى التطبيق بعض العراقيل التي يجب العمل على تذليلها.

المبحث الأول: صور الرقابة المالية لوزارة المالية

تبرز رقابة وزارة المالية على الجامعة اللبنانية في صورتين:

- ١ - رقابة عارضة تتمثل من خلال حقها في التصديق على موازنة الجامعة اللبنانية، وهذه الرقابة هي رقابة مسبقة.
- ٢ - رقابة دائمة عبر المراقب المالي الذي يتولى التدقيق في مقررات الجامعة الخاضعة لتصديق وزير المالية، ويمارس بذلك رقابة مسبقة، كما يمارس أيضاً رقابة لاحقة اذ يراقب عمليات ومعاملات الجامعة المالية ويدقق حساباتها ويرصد المخالفات^(١).

(١) تجدر الإشارة إلى أن بعض المؤسسات العامة لا يخضع لهذه الرقابة الدائمة، فالمعهد الوطني للإدارة مثلاً لا يُتدب إليه مراقب مالي من وزارة المالية.

الفقرة الأولى: الرقابة العارضة

تكرّس اللامركزية المصلحية مبدأً أساسياً وهو الاستقلال المالي للمؤسسة العامة. ولا تأتي الرقابة المالية الخارجية إلا استثناء يهدف فقط الى الإشراف على حسن استخدام المال العام. لذلك تنحصر رقابة وزارة المالية الخارجية العارضة على المؤسسات العامة بشكل عام، عبر تصديقها على «بعض» مقرّرات مجلس الإدارة، المذكورة حصراً في المادة ٢٩ من النظام العام للمؤسسات العامة، ولا تشمل «جميع» المقرّرات^(١).

ورغم عدم خضوعها للنظام العام للمؤسسات العامة، غير أن الجامعة ولو أنها أشارت صراحةً في المادة ٢٠٢ من نظامها المالي إلى قيام المراقب المالي (الذي سنتوسّع بشرح دوره في الفقرة الثانية من هذا المبحث) بالتدقيق بالمقرّرات الخاضعة لتصديق وزارة المالية المبلّغة اليه، وفي مستنداتها، والتحقق من صحتها ومن مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها في الجامعة، ووضعه تقريراً يضمنه نتيجة تدقيقه، ورأيه المعلل في الموضوع، ويودعه مع كامل الملف، خلال أسبوع من تاريخ تبليغه القرار، وزارة المالية (المهلة أسبوع وليس ثمانية أيام الواردة في المرسوم ٤٥١٧/٧٢ الذي لا تخضع له الجامعة اللبنانية)، غير أن هذه الرقابة العارضة تطبّق

(١) جاءت المادة ٢٩ من النظام العام للمؤسسات العامة في فقرتها الأولى تحدّد بصورة حصرية المقرّرات التي تخضع لتصديق وزارة المالية. وهذه المقرّرات هي:

- «النظام المالي، تصميم الحسابات، نظام الاستثمار
- الموازنة السنوية وقطع حساباتها، الميزانية العامة السنوية، حساب الأرباح والخسائر، ميزان الحسابات العام، الجردة الإجمالية السنوية للمواد
- استعمال الاحتياطي العام، تحديد وجهة استعمال الأرباح وطريق تغطية الخسائر
- الإقراض والاستقراض.
- التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.»

فقط على مستوى تصديق وزارة المالية على موازنة الجامعة، وذلك لغياب أي تحديد في قوانين الجامعة لمقررات أخرى واجبة التصديق.

فما هو مفهوم هذه الموازنة (أولاً) وكيف يتم التصديق عليها (ثانياً)؟

أولاً: مفهوم الموازنة المستقلة (budget autonome)

حدّد النظام المالي للجامعة اللبنانية الأحكام القانونية المتعلقة بمضمون موازنة الجامعة وكيفية إعدادها وتنفيذها ومراقبة هذا التنفيذ، فالجامعة اللبنانية هي مؤسسة عامة تتمتع بموازنة مستقلة.

تعرف الموازنة المستقلة على أنها موازنة الأشخاص العامة اللامركزية، سواء كانت لامركزية محلية أو مرفقية. تشكل هذه الموازنة شذوذاً صريحاً عن قاعدة وحدة الموازنة. تتشابه الموازنات المستقلة مع الموازنات الملحقة، في كونها قد تختص بمرافق عامة تمارس نشاطاً تجارياً وصناعياً، ولكنها تختلف عنها في كونها مستقلة استقلالاً تاماً عن الموازنة، وما يؤدي ذلك من عدم خضوعها للبرلمان، فمجلس ادارتها هو الذي يقوم باعتماد موازنتها على نحو مستقل^(١).

وتعتبر الموازنة بمفهومها المالي عبارة عن أداة تنبؤ moyen de prevision وأداة مقابلة Moyen de comparaison في نفس الوقت. فهي أداة تنبؤ للواردات والنفقات لأن التصويت عليها يسبق من الناحية المبدئية الفترة التي يتم فيها تنفيذها. وهي أداة مقابلة لأنها تتيح التقارب بين الواردات والنفقات من جهة وبين مختلف الاعتمادات المخصصة لأنواع كثيرة من النفقات من ناحية أخرى. يستفاد مما تقدم أن الموازنة تختلف عن باقي

(١) فرحات فوزت: «المالية العامة: الاقتصاد المالي»، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠١، صفحة ١٠٦

الوثائق المالية والمحاسبية الضريبية منها.^(١) ما زالت المؤسسات العامة في لبنان، بما فيها الجامعة اللبنانية، تعتمد النموذج التقليدي للموازنة الذي يقوم على تبويب يستند الى التنظيم الإداري للدولة ولا يتضمن برامج ووظائف الإدارة، كما لا يجري تحديد أهداف كل نشاط من أنشطة المؤسسة ضمن بنوده. وعلى الرغم من سلبيات الموازنة التقليدية والدعوات المتكررة لتبني الموازنة المؤسسة على البرامج والأداء، إلا أن المؤسسات العامة ما زالت متخلفة عن ذلك، ويرجع ذلك بصورة أساسية الى ان ثقافة الأداء لم تأخذ نصيبها بعد في الإدارة العامة اللبنانية^(٢).

وفي مقارنة مبسّطة بين الموازنة التخطيطية والموازنة المستقلة، تشترك الأخيرة مع الموازنة التخطيطية في طابعها التقديري، إلا أنها تختلف عنها في النطاق، فالموازنة التخطيطية تتضمن عدداً من الموازانات الفرعية المترابطة فيما بينها في حين تقتصر الموازنة المستقلة على تقدير النفقات والواردات فقط^(٣).

إن الجامعة اللبنانية مدعوة اليوم الى اعتماد ثقافة الأداء في إعدادها لموازنتها المستقلة وذلك عبر وضعها هدفاً تسعى إلى تحقيقه ضمن خطتها الإصلاحية.

ثانياً: التصديق على موازنة المؤسسة العامة

يتمتع الشخص العام اللامركزي بالشخصية المعنوية المستقلة عن

-
- (١) فرحات فوزت: «المالية العامة: الاقتصاد المالي»، المرجع السابق، صفحة ٤٢
 - (٢) القطب مروان: «موازنة الأداء في فرنسا، خطوة نحو إصلاح مالي شامل»، الحياة النيابية، العدد ٧١، ٢٠٠٩، صفحة ٨٥ وما يليها.
 - (٣) القطب مروان: «النظام المالي والرقابي للمؤسسات العامة في لبنان بين النصوص والتطبيق»، الحياة النيابية، العدد ٨٢، ٢٠١٢، صفحة ٧٦

الدولة. وينتج عن ذلك استقلال مالي لهذا الشخص، بحيث تكون له موازنة مستقلة تتضمن إيرادات ونفقات مستقلة عن إيرادات ونفقات الدولة^(١).

وقد حددت الأنظمة النافذة الأصول التي يقتضي اتباعها لتنظيم وتصديق موازنات المؤسسات العامة، بما يضمن اعتماد الطرق العلمية واحترام المبادئ المالية في إعداد الموازنة تمهيداً لعرضها على سلطة الوصاية ووزارة المالية لإقرارها. وأبرز هذه المبادئ هو سنوية الموازنة والسنة المالية العائدة لها، وتقسيم الموازنة، وبيان نوعي الاعتمادات التي يمكن لحظها، وطريقة فتحها، والتفاصيل المتعلقة بالنفقات والواردات. والهدف من هذا التصديق هو في أن تتأكد وزارة المالية من أن موازنة المؤسسة العامة قد أعدت وفقاً للأصول العلمية والقواعد الإجرائية التي ترعى أصول تحضير الموازنة، ووفقاً للقواعد والمبادئ المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، وأن تتأكد وزارة المالية أيضاً من أن موازنة المؤسسة العامة تعكس الحاجات الحقيقية للمؤسسة.

وقد حدد المرسوم ٣٣٩٨ تاريخ ١١ كانون الأول ١٩٦٥ الأصول المتبعة لإقرار والتصديق موازنة أي مؤسسة عامة. وهذه الأصول نفسها كرّسها النظام المالي للجامعة الذي تحدث بدوره عن كيفية إعداد الموازنة ومضمونها وكيفية تنفيذها ولكن مع فوارق بسيطة. إن أبرز ما جاء في مواد النظام المالي للجامعة اللبنانية، لجهة رقابة وزارة المالية على المؤسسة العامة، كان في المادة ١٤ التي أشارت صراحة الى أن مشروع الموازنة يجب أن يقدم بعد درسه وإقراره بصيغته النهائية إلى كل من وزير الثقافة والتعليم العالي ووزير المالية قبل الخامس عشر من أيار، وذلك للتصديق

(١) عطوي فوزي: «المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة»، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، صفحة ٣٥١

عليه في مهلة شهر على الأكثر من تاريخ تبلغهما هذه المشروع^(١). وإذا لم يرسل أحد الوزيرين - وزير الوصاية ووزير المالية - أو كلاهما الى رئيس الجامعة اعتراضاً معللاً خلال المهلة المذكورة يعتبر مشروع الموازنة مصدقاً حكماً بانقضاء هذه المهلة. وتحدث المادة ١٤ صراحة عن أنه: «في حال التباين في الرأي بين الوزيرين ومجلس الجامعة أو بين أحدهما ومجلس الجامعة، يعرض وزير الثقافة والتعليم العالي الخلاف على مجلس الوزراء للبت فيه، وتصبح الموازنة نهائية بالوضع الذي يقره مجلس الوزراء بعد الاستماع لرئيس الجامعة.»

مع الإشارة إلى أن تعثر عملية تشكيل مجلس الجامعة منذ العام ٢٠٠٥ حتى العام ٢٠١٤، (وهذا ما سنتطرق إليه لاحقاً في الباب الثاني) كان له أثر سلبي في حسن سير الأعمال في الجامعة، وجعل الثقل كبيراً على رئيس الجامعة الذي بات يمارس دوره ودور مجلس الجامعة، ما ساهم أيضاً كما ذكرنا سابقاً في توسيع دور سلطة الوصاية مما حدّ من استقلالية الجامعة.^(٢) دائماً، وفي إطار مراقبة مشروع الموازنة، تجدر الإشارة إلى أنه، وبحسب المادة ٢١٢ من النظام المالي للنظام المالي للجامعة اللبنانية، على أمين سر الجامعة أن يودع المراقب المالي، وعلى سبيل الاطلاع، نسخة عن مشروع الموازنة عند عرضها على مجلس الجامعة.

(١) الفرق البسيط بين أحكام المرسوم ٦٥/٣٣٩٨، وبين المادة ١٤ من النظام المالي للجامعة، هو في أن هذه المادة وضعت حدود المهلة قبل الخامس عشر من أيار في حين أنّ المرسوم ٦٥/٣٣٩٨ نصّ على مدّة أطول وهي قبل نهاية شهر أيار.

(٢) لأنه وبحسب قوانين وأنظمة الجامعة اللبنانية: في غياب مجلس الجامعة، يدير الجامعة الرئيس وسلطة الوصاية مما يسمح لوزير الوصاية بالتدخل بشؤون الجامعة.

الفقرة الثانية: الرقابة الدائمة من خلال المراقب المالي

يمثل وزير المالية وحده الدولة في كل ما يمت بصلة إلى الصلاحيات المناطة بوزارته .

ولكي يتمكن من ممارسة رقابته المالية بشكل جدي، أجاز له القانون انتداب مراقب مالي^(١) يمثله في المؤسسة العامة^(٢).

أولاً: تكوين الجهاز الرقابي في وزارة المالية

يتألف الجهاز الرقابي التابع لوزارة المالية من «دائرة الرقابة المالية على المؤسسات العامة» في مديرية المحاسبة العامة، ومن عدد من المراقبين الماليين منتدبين لدى المؤسسات العامة؛

يصل عدد المراقبين الى ٢٠ مراقباً بحسب الملاك الملحوظ لهذه الغاية غير أنّ عددهم الحالي ١٠ فقط. ونصت المادتان ٢٧ و٢٨ من النظام العام للمؤسسات العامة على الأحكام المتعلقة بالمراقب المالي وشروط تعيينه وصلاحياته، من دون التوسع في تفاصيل تلك الصلاحيات. غير أنه، وبالاستناد إلى مضمون المادة ٢٧ الأنفة الذكر، وتحديداً في الفقرة الثالثة منها، نستنتج إمكانية إيجاد صلاحيات أخرى يمارسها المراقب المالي، محدّدة في النظام المالي لكل مؤسسة عامة. أما في الفقرة ٧ من المادة نفسها، فتحدّد المادة أن الرقابة المالية على المؤسسات العامة تنظّم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير المالية، وبعد استشارة ديوان المحاسبة. وهذا ما حصل عام ١٩٧٨ إذ صدر المرسوم ١١٩٣:

(١) تجدر الإشارة إلى أن بعض المؤسسات العامة لا يخضع لرقابة المراقب المالي الدائمة: فالمعهد الوطني للإدارة مثلاً لا يُنتدب إليه مراقب مالي من وزارة المالية.

(٢) انظر بهذا المعنى سعد الله يوسف الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، صفحة ١٣٤ و١٣٥

«تنظيم الرقابة الماليّة على المؤسسات العامة». ويشترط في المراقب المالي أن يكون:

١ - مراقباً مالياً من المراقبين الماليين التابعين لمديرية المالية العامة في مصلحة المحاسبة العامة التي تحوّلت من مصلحة المحاسبة العامة إلى مديرية تشكّل إحدى الوحدات المركزيّة بعد أن أعيد تنظيم مديرية المالية العامة بموجب المرسوم رقم ٨٣/١٨٥.

٢ - أن يكون من موظفي الفئة الثالثة على الأقل.

٣ - مارس وظيفة مالية في الفئة الثالثة مدة لا تقل عن خمس سنوات.

ولا يجوز انتداب المراقب المالي الواحد لدى أكثر من مؤسستين عامتين. إلّا أن هذا الأمر غير مطبّق نظراً لتزايد عدد المؤسسات.

تبنت النظام المالي للجامعة اللبنانية في أحكامه الرقابة الدائمة لوزارة المالية، إذ إنه وبحسب ما نصت عليه المادة ٢٠٠ من النظام المالي للجامعة، ينتدب أحد المراقبين الماليين ممثلاً لوزارة المالية ليقوم بمهامه في مجال الرقابة المالية على أعمال الجامعة اللبنانية. وحددت المادة الآنفة الذكر صلاحيات المراقب المالي في الجامعة؛ فهو يتولى التدقيق في مقرراتها الخاضعة لتصديق وزير المالية، ومراقبة عملياتها ومعاملاتها المالية، وتدقيق حساباتها وفقاً للأحكام التي نصت عليها المواد اللاحقة وتحديدًا من المادة ٢٠١ حتى المادة ٢٠٩.

وتجدر الإشارة إلى أنه، وبحسب المادة ٢١٣ من النظام المالي للجامعة اللبنانية، وعند شغور وظيفة المراقب المالي لدى الجامعة، على أمين سر الجامعة ورئيس المصلحة الادارية المشتركة ومحتسب الجامعة، كل في ما خصّه، أن يودع وزارة المالية مباشرة، جميع المقررات والبيانات

والمستندات المتوجب إيداعها المراقب المالي في المهل والمواعيد المقررة لها^(١).

ثانياً: صلاحيات المراقب المالي

نظراً لكون الرقابة المالية لوزارة المالية هي رقابة محدودة، وذلك احتراماً وتكريساً لمبدأ استقلالية المؤسسة العامة مالياً وإدارياً وفتحياً، وجب تحديد وحصر صلاحيات المراقب المالي في إطار الإشراف على المؤسسة، للتأكد من حسن إدارة وإنفاق الأموال العمومية، دون أن تتعدى تلك الصلاحيات حدود الإشراف لتصبح تدخلاً في خيارات المؤسسة وتعيق بذلك عملها وإمكانية تطويرها.

تناول النظام المالي للجامعة اللبنانية في مواده من المادة ٢٠٠ حتى المادة ٢١٣ صلاحيات المراقب المالي، فأدت هذه الصلاحيات متشابهة مع صلاحيات المراقب المالي المذكورة في المرسوم ٧٨/١١٩٣، وهذا ما يحتم علينا تعريف هذه الصلاحيات (١) ثم الإشارة إلى مفاعيل ممارستها (٢).

١ - ماهية الصلاحيات:

تحدد دور المراقب المالي المنتدب لدى المؤسسات العامة الخاضعة للمرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ بموجب المرسوم رقم ١١٩٣ الصادر بتاريخ ٢٤/٤/١٩٧٨.

ولكن الجامعة اللبنانية لا تطبق عليها أحكام هذين المرسومين، إذ إنها استثنيت كما أشرنا سابقاً صراحةً من الخضوع للنظام العام للمؤسسات العامة.

(١) المادة ٢٠٦ و ٢٠٧ من النظام المالي للجامعة اللبنانية.

وبالتالي فيما يتعلّق بالجامعة اللبنانية، وجبت العودة لأحكام أنظمتها الخاصة التي منحت المراقب المالي الصلاحيات التالية:

أ - التدقيق في مقررات مجلس الإدارة الخاضعة لتصديق وزارة المالية^(١):

كما ذكرنا سابقاً، يدقق المراقب المالي في المقررات التي تخضع لتصديق وزارة المالية ومستنداتها وذلك بعد أن يبلغه إياها أمين سر الجامعة خلال مهلة ٨ أيام من تاريخ اتخاذها. علماً أن أحكام النظام المالي للجامعة اللبنانية اختلفت ببعض التفاصيل عن أحكام المرسوم ٧٨/١١٩٣، إذ إنّه وفقاً لهذا المرسوم، يقوم المدير بإيداع المراقب المالي تلك المقررات وليس أمين السر. كما وأن المرسوم أعلاه، وخلافاً للنظام العام للمؤسسات العامة والنظام المالي للجامعة، استخدم لفظ «قرارات» بدل «مقرّرات»، وكان الأجدد استخدام لفظ مقررات لما قد يوحي به لفظ «قرارات» من قوّة تنفيذيّة للمقررات قبل الاستحصال حتّى على المصادقة.

أخيراً لا بد من الإشارة الى أن النظام المالي للجامعة اللبنانية لم يشر الى أن هذه المقررات يجب أن تخضع لتصديق المراقب المالي، وذلك على خلاف ما جاء في مضمون المرسوم ٧٨/١١٩٣ وتحديداً عنوان الفصل الأول منه: «تدقيق القرارات الخاضعة لتصديق وزارة المالية والمراقب المالي». فبحسب المادة ٢٠٢ من النظام المالي للجامعة اللبنانية، يتحقق المراقب المالي من صحة المقررات ومستنداتها ويتأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها في الجامعة ويضع تقريراً يضمنه نتيجة تدقيقه ورأيه

(١) لا يوجد مقررات صادرة عن مجلس الجامعة اللبنانية خاضعة لتصديق وزارة المالية سوى موازنة الجامعة اللبنانية فقط، وذلك لغياب أي تحديد في قوانين الجامعة لمقررات أخرى واجبة التصديق.

المعلل في الموضوع ويودعه مع كامل الملف، خلال أسبوع من تاريخ تبلغه القرار، وزارة المالية.

ب - التدقيق في الحسابات:

يدقق المراقب المالي في الحسابات إذ يتولى وبحسب المادة ٢٠٨ من النظام المالي للجامعة:

- ١ - التثبت من مسك مختلف السجلات المفروضة وفقاً للأصول النظامية.
 - ٢ - تدقيق الحسابات والدفاتر للتثبت من انتظامها فيما يعود للجامعة من حقوق وما عليها من ديون، ومن انطباقها على التحصيلات والتأديت الواقعة فعلاً، وعلى الأوراق الثبوتية، المؤيدة لصحتها.
 - ٣ - تدقيق صحة حسابات أموال الجامعة المودعة في خزينة الدولة.
 - ٤ - مراجعة حسابات المواد والتثبت من مطابقتها للموجود فعلاً على أوامر الاستلام والتسليم.
 - ٥ - التأكد من صحة الحسابات السنوية.
 - ٦ - تدقيق حسابات السلفات والتأكد من تسديدها.
- وهذه صلاحية مذكورة بشكل مماثل في الفصل الثالث من المرسوم ٧٨/١١٩٣.

ج - التدقيق في الصناديق

بحسب المادة ٢٠٩ من النظام المالي للجامعة اللبنانية، يدقق المراقب المالي في صناديق الجامعة بصورة دورية للتثبت من انطباق حساباتها على موجوداتها. هذه المادة شبيهة بمضمون المادة ١٦ من المرسوم ٨٧/١١٩٣ مع الاختلاف التالي: تحدّثت المادة ١٦ عن نوعين من التدقيق، الأول

بصورة مفاجئة،^(١) والثاني بصورة دورية، فيما اكتفت المادة ٢٠٩ من النظام المالي بالتدقيق بصورة دورية فقط.^(٢)

د - مراقبة العمليات والمعاملات المالية

نصت المادة ٢٠٣ من النظام المالي للجامعة اللبنانية على هذه الصلاحية: «للمراقب المالي أن يدقق في جميع أعمال الجامعة المالية وأن يراقب تنفيذ موازنتها وإدارة وحفظ أموالها، مراقبة مؤخره تتناول بصورة خاصة:

١ - تحقق الواردات، وتحصيلها وتوريدها إلى صندوق الجامعة، وقيدها في الحسابات.

٢ - تنفيذ النفقات في جميع مراحلها.

٣ - استلام المواد وحفظها وتسليمها.»

وكان الأجدد برأينا استخدام لفظ «على المراقب» (كما ورد في صياغة المادة ٩ من المرسوم ٧٨/١١٩٣) بدل «للمراقب» وذلك منعاً لإعطاء صبغة الصلاحية الاختيارية للمراقب المالي في الجامعة اللبنانية فيما يختص بمراقبة العمليات والمعاملات المالية.

وبحسب المادة ٢٠٤ من النظام المالي للجامعة، فالغاية من هذه الصلاحية التي تركز رقابة مالية لاحقة هي «التثبت من:

١ - انطباق الأعمال على القوانين والأنظمة المطبقة في الجامعة.

(١) تكمن أهمية التدقيق المفاجئ في توفر عنصر المباغتة فيه، وتمكّن المراقب المالي من الوقوف على طريقة العمل الفعلية في المؤسسة العامة.

(٢) ولكن بالمقابل تجدر الإشارة إلى أن النظام المالي للجامعة اللبنانية منح المراقب المالي الحق في «أن يطلع في كل وقت على جميع السجلات والمستندات الثبوتية، وأن يطلب موافاته بالمعلومات التي يراها ضرورية.

٢ - صحة التحقق والتحصيل وانتظامهما .

٣ - الإنفاق في الأغراض التي خصصت لها الاعتمادات .»

كما منح النظام المالي للجامعة اللبنانية المراقب المالي الحق في «أن يطلع في كل وقت على جميع السجلات والمستندات الثبوتية، وأن يطلب موافاته بالمعلومات التي يراها ضرورية، وعلى الجامعة أن تجيب طلبه وتضع تحت تصرفه كل ما من شأنه تسهيل مهمته»^(١)، وذلك بالإضافة الى المستندات والبيانات التي تنص مواد النظام على تقديمها اليه. وهذه المستندات هي نسخ مصدقة عن جميع المقررات الإدارية التي ترتب نفقة على الجامعة، يودعه إياها رئيس المصلحة الإدارية المشتركة خلال مهلة ٨ أيام من تاريخ صدورها، بالإضافة إلى مستندات يودعه إياها محتسب الجامعة، وهي بحسب المادة ٢٠٧ من النظام المالي للجامعة اللبنانية:

١ - نسخ عن جميع البيانات الحسابية والحسابات التي يقدمها إلى ديوان المحاسبة ضمن المهل المحددة لتقديمها إلى الديوان .

٢ - جدول حسابي بمقبوضات الجامعة ومدفوعاتهما خلال الشهر السابق يرسله في بدء كل شهر .

٣ - نسخ عن تقاريره وبياناته التي تعرض على مجلس الجامعة، وخاصة التقرير السنوي والميزانية العمومية وحساب النتائج والميزان وقطع حساب الموازنة في ذات الوقت الذي يقدم فيه تقاريره وبياناته المذكورة لعرضها على مجلس الجامعة .

هـ - الإعلام عن المخالفات التي يعلم بها :

أشارت الفقرة الرابعة من المادة ٢٧ في النظام العام للمؤسسات

(١) المادة ٢٠٥ من النظام المالي للجامعة اللبنانية

العامّة، الى أنّه يعلم المراقب المالي وزير المالية ووزير الوصاية فوراً عن كل مخالفة يلاحظها في أعمال المؤسسة العامّة المالية.

وجاءت المادة ٢٢ من المرسوم ٧٨/١١٩٣ مكتملة لهذه المادة ونصّت على التالي: «على موظفي الجهاز المالي في المؤسسة كلّ فيما خصه، أن يعلم المراقب فوراً تحت طائلة المسؤولية، بكل مخالفة تحصل في أعمال ومعاملات أو قيود المؤسسة ويعلم بوجودها في أية مرحلة من مراحل التنفيذ. يدقّق المراقب المالي في المخالفة للتثبت من حصولها وتحديد ماهيتها والمسؤول عنها ويضع تقريراً معللاً بها ويحيلها إلى دائرة الرقابة المالية على المصالح المستقلة مع ملاحظاته ومقترحاته بشأنها». ويكون المراقب المالي مسؤولاً عن عدم إعلام وزارة المالية عن المخالفات في حال ثبوت علمه بها^(١).

وتبنّى النظام المالي للجامعة اللبنانية أحكاماً شبيهة لما سبق، حيث جاء مضمون نص المادة ٢١١ منه كالتالي: «يعلم المراقب المالي وزير المالية^(٢) فوراً عن كل مخالفة يلاحظها في أعمال الجامعة المالية أثناء ممارسته الرقابة. يبلغ وزير المالية نسخة عن تقرير المراقب المالي بالمخالفة إلى كل من ديوان المحاسبة وإدارة التفتيش المركزي (التفتيش المالي). يكون المراقب المالي مسؤولاً مسلكياً عن عدم إعلام وزير المالية عن المخالفات في حال ثبوت علمه بها.»

تجدر الإشارة إلى أن بعض الصلاحيات التي يتمتّع بها المراقب المالي

(١) المادة ٢٣ من المرسوم ٧٨/١١٩٣

(٢) اكتفت المادة ٢١١ من النظام المالي للجامعة اللبنانية بوجود إعلام المراقب المالي وزير المالية فوراً عن كل مخالفة يلاحظها في أعمال الجامعة من دون ذكر وزير الوصاية، خلافاً لما ورد في المادة ٢٧ من النظام العام للمؤسسات العامّة.

بشكل عام، المستمّدة من النظام العام للمؤسسات ومن المرسوم ٧٨/١١٩٣ (تنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة)، المرسوم رقم ٦٥/٣٣٩٨ (المتعلّق بأصول تنظيم وتصديق موازنات المؤسسات العامة)، هي صلاحيات غير موجودة في حالة الرقابة على الجامعة اللبنانية. ومثال عن تلك الصلاحيات نذكر المادة ٨ من المرسوم ٦٥/٣٣٩٨ التي منحت المراقب صلاحية لم تأت على ذكرها أحكام النظام المالي للجامعة، إذ إن تصديق المراقب المالي لنقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد في الموازنة، صلاحية غير موجودة في عمل المراقب المالي وممارسته لرقابة وزارة المالية على أموال الجامعة اللبنانية.

٢ - مفاعيل ممارسة الصلاحيات

بحسب الأحكام العامة، ينظّم المراقب المالي تقريراً عن الستة أشهر الأولى من السنة المالية يضمّنه بياناً بالأوضاع المالية للمؤسسة العامة وأعمالها ونتائج رقبته على معاملاتها وعملياتها المالية في الأشهر المذكورة المنصرمة، ويودعه رئيس دائرة الرقابة المالية على المصالح المستقلة خلال الشهرين التاليين للفترة موضوع التقرير^(١).

كما ينظّم المراقب التقرير السنوي المنصوص عنه في المادة ٢٧ من المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢^(٢)، يودعه موقِعاً على عشر نسخ رئيس دائرة الرقابة المالية على المصالح المستقلة، خلال المهل القانونية

(١) مادة ٢٠ من المرسوم ٧٨/١١٩٣

(٢) مادة ٢٧ من النظام العام للمؤسسات العامة/الفقرة الخامسة: «على المراقب المالي أن يودع وزير المالية، قبل الخامس عشر من شهر ايار من كل سنة، تقريراً يبين فيه الاوضاع المالية ونتائج المؤسسة العامة الاقتصادية في السنة المالية المنقضية. ويبلغ وزير المالية نسخة عن هذا التقرير الى كل من سلطة الوصاية ووزارة التصميم العام ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس هيئة التفتيش المركزي.»

المحدّدة في المادة المذكورة. ويتناول التقرير أوضاع المؤسسة المالية والتأجج الاقصادفة لنشاطها^(١).

أما في الجامعة اللبنانية، فلقد أتى نظامها المالي على ذكر التقرير السنوي في أحكامه، من دون التقرير النصف السنوي؛ وجاءت المادة ٢١٠ منه لتحديد الأحكام كافة المتعلقة بالتقرير السنوي: «يودع المراقب المالي وزير المالية، قبل أول كانون الثاني من كل سنة تقريراً سنوياً يتناول أوضاع الجامعة المالية خلال السنة المالية المنقضية، ويتضمن:

- كيفية سير أعمال الجامعة المالية ومدى انطباقها على القوانين والأنظمة.
- بيان حقوق الجامعة والتزاماتها وموجوداتها وديونها.
- ملاحظاته على عمليات تنفيذ الموازنة وإدارة أموال الجامعة وحفظها.
- نتائج الرقابة المالية.

- شرح في التقرير حساب النتائج ومطابقته لدفاتر الجامعة وحالتها المالية. يبلغ وزير المالية نسخة عن هذا التقرير إلى كل من وزير الثقافة والتعليم العالي، وديوان المحاسبة وإدارة التفتيش المركزي (التفتيش المالي).»

وتبقى الفروقات بسيطة بين الأحكام العامة (المرسوم ٧٨/١١٩٣) المتعلقة بتقارير المراقب المالي وأحكام النظام المالي للجامعة اللبنانية. ومن بين هذه الفروقات مثلاً أنه وبحسب النظام المالي في الجامعة يودع المراقب المالي تقريره السنوي قبل أول كانون الثاني من كل سنة، في حين تبنت أحكام المرسوم ٧٨/١١٩٣ تاريخاً مختلفاً وهو: قبل الخامس عشر من شهر أيار من كل سنة.

(١) مادة ٢١ من المرسوم ٧٨/١١٩٣

خلاصة القول، على غرار الرقابة المفروضة على المؤسسات العامة، تخضع الجامعة اللبنانية لرقابة وزارة المالية الخارجية بصورتها: العارضة والدائمة؛ ومن ضمن الحدود التي رسمتها النصوص القانونية والأنظمة المالية المتبعة في الجامعة اللبنانية. بيد أن هذه الرقابة يواجهها الكثير من المعوقات.

المبحث الثاني: معوقات الرقابة المالية وسبل معالجتها

تقف أسباب كثيرة بوجه وزارة المالية تمنعها من إجراء رقابتها بطريقة مناسبة. تتمثل هذه الصعوبات بمعوقات مختلفة: تشريعية، وفنية وسياسية (فقرة أولى). إن هذه الصعوبات وعلى الرغم من وقوفها حائلاً دون القيام برقابة مالية صحيحة ليست مستعصية على الحل، فالتجارب في القانون المقارن تفيد إمكانية تجاوزها ووضع حد لها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: المعوقات المختلفة لرقابة وزارة المالية

تواجه وزارة المالية العديد من المعوقات عند ممارستها لرقابتها المالية وذلك نتيجة أسباب داخلية وخارجية.

أما أبرز هذه المعوقات فهي:

أولاً: معوقات تشريعية

تتعدّد المعوقات التشريعية التي تواجه رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة. تتمثل هذه المعوقات بنقص النصوص المتعلقة بتنظيم الرقابة المالية الخارجية وبقدمها وعدم تطويرها. أدت هذه المعوقات إلى خلق ضبابية في العلاقة بين وزارة المالية والمؤسسات العامة بشكل عام والجامعة اللبنانية بشكل خاص، ومنح الوزارة هامشاً كبيراً في الاستنسابية عند التعاطي مع المؤسسات العامة ممّا يضرب استقلالية هذه الأخيرة.

١ - قدم النصوص وعدم تطويرها

إن النصوص القانونية التي تتناول الرقابة المالية الخارجية تعود إلى أكثر من ٣٠ سنة، ونادراً ما تناولها أي تعديل، رغم التطور المستمر في الإدارة والنظرة الحديثة لعمل المؤسسات العامة. من هنا ضرورة إعادة النظر بتلك القوانين والأنظمة وتحديثها لتصبح أكثر فعالية تكريساً لنظام رقابي ينص على صلاحيات محدّدة، واضحة، ومتناسبة مع متطلبات النظرة الحديثة لعمل المؤسسة، والمفاهيم الرقابية المعاصرة.

٢ - نقص النصوص المتعلقة بتنظيم الرقابة المالية الخارجية

لم تعد تكفي النصوص القانونية القديمة العهد التي تتناول الرقابة المالية وحدها لترعى عمل ونشاط المؤسسة العامة، بشكل عام والجامعة اللبنانية بشكل خاص. فهناك عدة إشكاليات لم تعالجها تلك القوانين والأنظمة، ومثال على ذلك المادة ٣٠ من النظام العام للمؤسسات العامة؛ إن هذه المادة تنص على أنه، في حال حصول خلاف في الرأي بين وزارتي المالية والوصاية في موضوع معين، يرفع الأمر إلى مجلس الوزراء بواسطة سلطة الوصاية، على أن يقوم قرار مجلس الوزراء في هذه الحالة مقام رأي الوزارتين؛ ولكن النص لم يتناول الحالة الخاصة حول الخلاف بالرأي بين سلطة الوصاية ومجلس الإدارة، إذ في هذه الحالة لا يحق لمجلس الإدارة رفع الأمر بواسطة سلطة الوصاية إلى مجلس الوزراء. وعدم وجود هذا النص هو انتقاص من مبدأ الاستقلال والحرية التي تتمتع بها المؤسسات العامة^(١).

(١) الحجاوي نزار (مراقب مالي): «الرقابة المالية على المؤسسات العامة»، دراسة تحت اشراف د. عادل الشويري، الدورة التدريبية العليا الأولى لموظفي الفئة الثالثة - ٢٠٠٧، (المعهد الوطني للإدارة)، صفحة ٨

ومثال آخر يظهر في مسألة تبليغ قرارات وزارة المالية إلى المؤسسة العامة، إذ لم يشر النص إلى آلية محدّدة لهذا التبليغ، فهل يعتد بعملية التبليغ بواسطة الفاكس أو الاتصال الهاتفي؟ وكيف يتحقق الإثبات في هذه الحالة؟ وهل للمراقب المالي موجبات التبليغ بهذا الخصوص أم أنّ إدارة المؤسسة هي الملزمة بإرسال أحد مندوبيها لتسليم التبليغ؟

٣ - الاستنساب والافتقار إلى معايير واضحة

إن الاستنساب حالة شائعة جداً عند دراسة موازنة المؤسسات العامة؛ فمع أن المراقب المالي المنتدب يقوم بدراسة مشروع موازنة الجامعة، وقد يقترح التخفيضات اللازمة بعد دراسة حركة المبالغ المصروفة خلال السنة الجارية مقارنةً بالاعتمادات المطلوبة، فإن تخفيض تلك الاعتمادات من قبل وزارة المالية يخضع للاستنساب المطلق. ولا شك في أن هذه الاستنسابية في إجراء الرقابة من قبل وزارة المالية من شأنها أن تحد من استقلال وحرية المؤسسات التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري^(١).

ثانياً: معوقات فنية

تواجه وزارة المالية في علاقتها الرقابية المالية، مع المؤسسات العامة بشكل عام والجامعة اللبنانية بشكل خاص، الكثير من المعوقات الفنية؛ يكمن أبرز هذه المعوقات في:

عدم تناسب الرقابة وحجم كل مؤسسة، ضعف المكننة، غياب أية مسؤولية خاصة للمراقب المالي المخالف، غياب مناقلات المراقبين الماليين، غياب تأهيل وتدريب المراقبين الماليين.

(١) الحجاوي نزار (مراقب مالي): «الرقابة المالية على المؤسسات العامة»، المرجع السابق، صفحة ٧

١ - عدم تناسب الرقابة وحجم كل مؤسسة

مما لا شك فيه أن الجامعة اللبنانية هي مؤسسة عامة وطنية، منتشرة في المناطق اللبنانية كافة. والغريب أن القوانين اكتفت بانتداب مراقب مالي واحد، بصلاحيات واسعة، بدل انتداب جهاز كامل من عدة موظفين، يمارس رقابة بصلاحيات تتناسب واستقلالية الجامعة اللبنانية، الأمر الذي لو تحقق، لأصبحت الرقابة أكثر جدية وفعالية.

فاليوم من الطبيعي، ونظراً للعدد الهائل للمعاملات المالية وضيق الوقت، أن يقف المراقب المالي عاجزاً وأمام خيارين: إما عدم الجدية الكاملة في الرقابة، مما يفرغ الرقابة من مضمونها، وإما التأخر في إتمام العمل الرقابي، مما يعيق تطور الجامعة وحسن سير عملها.

ومن أبرز الحلول المطروحة لوضع حد لهذه المشكلة هو توفير فريق للرقابة المالية في كل مؤسسة بحسب حجم أعمالها برئاسة رئيس فريق وليس مراقباً مالياً واحداً، كما هي الحال في فرنسا مثلاً^(١).

٢ - ضعف المكننة

بذلت وزارة المالية جهوداً كثيرة لمكننة عملها، إلا أن هذه المكننة لم تصل إلى النقطة التي يتم الاستفادة منها بشكل كامل؛ إذ لا يوجد ربط بين المديرية التي تتداخل فيما بينها في عمل المؤسسات العامة^(٢). أضف إلى ذلك، انعدام الترابط الإلكتروني بين بيانات وزارة المالية من جهة وبيانات

(١) للتوسّع في الحالة الفرنسية مراجعة: تقرير المراقبين الفرنسيين حول رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة:

Mission relative au contrôle financier des établissements et offices publics libanais: constat, propositions de modernisation et d'un plan de formation, Francois muller et marcel lecaudey, paris, juin 1999, page 8 et s

(٢) ونقصد بهذه المديرية مثلاً: مديرية الموازنة ومراقبة النفقات ومديرية الخزينة والدين العام ومديرية المحاسبة العامة لمتابعة أوضاع المؤسسات العامة.

ومعلومات وتقارير أجهزة الرقابة المالية الخارجية الأخرى من جهة ثانية،
ونقصد بذلك تحديداً ديوان المحاسبة والتفتيش المالي.

٣ - غياب أية مسؤولية خاصة للمراقب المالي المخالف

تأسس مسؤولية المراقب بشكل عام على أحكام المادة ٢٣ من
المرسوم ٧٨/١١٩٣: «المراقب مسؤول عن عدم إعلام وزارة المالية عن
المخالفات في حال ثبوت علمه بها.»

أما النظام المالي للجامعة اللبنانية، فلقد نصّ في الفقرة الثالثة من مادته
٢١١ على المسؤولية «المسلكية» للمراقب المالي، إذ اعتبر الأخير مسؤولاً
مسلكياً عن عدم إعلام وزير المالية عن المخالفات في حال ثبوت علمه
بها. لم يتطرق النظام المالي إلى أيّ من المسؤوليات الأخرى (المدنية،
الجزائية...). ونظراً للدور المهم والصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها
المراقب المالي، فلقد كان من الأجدر، وضع نصوص خاصة لتحديد
مسؤولية هذه الأخير، وفرض عقوبات شديدة عند قيامه بمخالفة ما. ففي
ظل النصوص المطبقة حالياً، وفي حال ارتكاب المراقب المالي مخالفة ما،
يخضع الأخير لعقوبات تتشابه وعقوبات أي موظف آخر. ويطبّق على
المراقب المالي المخالف لأحكام المادة ٦٠ و٦١ من مواد قانون تنظيم
ديوان المحاسبة، عقوبة الغرامة التي يعاقب بها كل موظف ارتكب أو ساهم
في ارتكاب المخالفات، وهي غرامة تساوي مليوناً وخمسمائة ألف ليرة
لبنانية. وفي حالات استثنائية، يمكن أن تضاف إليها غرامة إضافية تراوح
بين راتبه الشهري أو مخصصاته الشهرية، من دون أن تتعدى مجموع راتبه
السني أو مخصصاته السنوية.

ومع ذلك، تبقى الغرامة غرامة زهيدة والعقوبة، رغم تشديدها
استثنائياً، عقوبة غير كافية مقارنة بأهمية دور المراقب المالي الذي يجب أن

يكون حارساً للمال العام. ويضاف الى عقوبات ديوان المحاسبة، العقوبات المسلكية التي تدخل ضمن صلاحيات الرئيس التسلسلي وعقوبات التفتيش المركزي وإمكانية الملاحقة جزائياً إذا ما توفّرت في المخالفة أركان الجريمة المنصوص عنها في قانون العقوبات.

٤ - مناقلات المراقبين الماليين

لم تشر النصوص القانونية إلى مدّة زمنيّة محدّدة لإجراء مناقلات للمراقبين الماليين، مع أهمية هذا الأمر: فبقاء المراقب المالي لمدة طويلة في المؤسسة العامة المنتدب إليها للقيام بمهام الرقابة على أعمالها، سيؤدي إلى خلق نوع من الروتين الإداري، ومن الممكن أن يؤدي ذلك إلى نشوء علاقة إنسانية بين المراقب المالي والجهاز البشري في المؤسسة العامة. كما وإن للمناقلات بمدد زمنية متقاربة وبشكل غير مدروس بدورها أثاراً سلبية؛ فالمراقب المالي بحاجة إلى وقت كاف لفهم طريقة عمل المؤسسة العامة ليمارس رقابة مثمرة على نشاطها في شقّه المالي.

٥ - غياب تأهيل وتدريب المراقبين الماليين

إن عدم إخضاع المراقبين الماليين لدورات تدريبيّة دوريّة، ينعكس سلباً على مستوى الأداء الوظيفي لهؤلاء. لذلك يجب اعتماد مبدأ التأهيل المستمر للمراقب المالي على المؤسسات العامة، عبر إشراكه بدورات متخصصة، تطلعه وتدرّبه على تقنيات الرقابة المالية المعاصرة المرتكزة على التحسينات والتحديثات التي طرأت على مفهوم الرقابة المالية وعلى وسائل تطبيقها بحسب المعايير الدولية. هذه الدورات يجب أن تكون وليدة تنسيق مستمر بين المعهد الوطني للإدارة في لبنان، ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ووزارة المالية والمعهد المالي.

ثالثاً: معوقات سياسية: البيئة السياسية وتأثيرها في الرقابة

ليس خافياً على أحد أن النظام اللبناني نظام قائم على التوازنات السياسية والطائفية المعقدة، مكرساً بذلك المحاصصة التي تنهش كيان الدولة وتبدي المصالح الفئوية على المصلحة العامة.

وبعيداً من أي انتقاد سياسي، فإن المناخ السياسي في لبنان، وغلبة الشعور بالانتماء الطائفي والحزبي على الشعور بالانتماء الوطني، أدّى حتماً إلى تراجع كبير في فعالية الرقابة الممارسة على جميع المؤسسات العامة، إذ إن الجسم السياسي باتت من أولوياته حماية الموظف التابع له على حساب العمل على تفعيل الرقابة وتطويرها وحسن تطبيقها، حتى باتت بعض المؤسسات والصناديق أبرز أسباب هدر المال العام في الدولة. من هنا نشأت ضرورة نشر الوعي والثقافة الوطنية خصوصاً في ضمائر المسؤولين في تلك المؤسسات، بهدف عدم تغطية أي مخالفة ارتكبت مهما كان مصدرها.

الفقرة الثانية: تجارب القانون المقارن

يختلف النظام الرقابي المالي المعتمد لحماية المال العام من دولة إلى أخرى. فرغم اعتماد معظم الدول رقابة الهيئات المستقلة كرقابة المراقب العام في انكلترا، ورقابة مكتب المراقب المحاسب العام في الولايات المتحدة^(١)، غير أن قيام هذه الهيئات بالرقابة لا يمكن أن يخل بحق الجهة المركزية المالية الأساسية في الرقابة والإشراف. فوزارة المالية تبقى الجهة الإدارية الأصيلة في مراقبة حسن إنفاق المال العام. شابه النظام القانوني

(١) للتوسّع بدور المراقب العام في انكلترا وتنظيم مكتب المراقب المحاسب العام في الولايات المتحدة، انظر مؤلف الجنابي علي: «الرقابة على الموازنة العام، دراسة مقارنة»، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥، صفحة ١٩٨ وما يليها.

اللبناني النظام القانوني الفرنسي وتأثر به في معظم نواحيه. فهل تبني النظام اللبناني العملية الرقابية نفسها كفرنسا على مستوى رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة؟

كمقارنة أولية للفروقات الموجودة بين لبنان وفرنسا، لا بد من الإشارة إلى اختلاف التسمية الوظيفية للجهة التي تمارس الرقابة المالية على المؤسسات العامة.

ففي لبنان نجد تسمية «المراقب المالي» في حين تختلف التسمية في فرنسا لتكون «مراقب الدولة»، وفي ذلك لفظ أشمل ويدل على صلاحيات أوسع ومهام أهم من تسمية مراقب مالي، كما هي الحال في لبنان. كما أن الرقابة المالية في فرنسا أتت محدّدة بنصوص تشريعية وتنظيمية عامة شبيهة بالنظام العام للمؤسسات العامة في لبنان، غير أنها فرّقت بين الرقابة المالية على المؤسسات العامة بحسب طبيعتها: فهناك، بصورة خاصة، مرسوم اشتراعي صادر بتاريخ ٢٥ تشرين الأول ١٩٣٥، يحدّد أصول الرقابة المالية على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، بواسطة مراقب مالي يعين لدى كل منها تحت إمرة وزير المالية،^(١) ومرسوم آخر صادر بتاريخ ٢٦ أيار ١٩٥٥ يحدّد أصول الرقابة على المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، إما بواسطة مراقبين عامين، وإما بواسطة لجان رقابة يتمتع رؤساؤها بالصلاحيات والاختصاصات ذاتها التي أعطيت للمراقبين العامين، وهؤلاء وأولئك يعملون أيضاً تحت إمرة وزير المالية المباشرة^(٢).

Art 1er: Des controleurs financiers places sous l'autorite du minister des Finances exerceront le controle du fonctionnement financier des offices et etablissements publics de l'Etatà (Decret-loi du 25 Octobre 1935) (١)

Art 5: Le controle economique et financier est exerce sous l'autorite du minister des Finances à soit par kes controleurs d'Etat, soit par des missions de controle don't les chefs ont les memes pouvoirs et les memes responsabilites que les controleurs d'Etat (Decret no 55 - 733 du 26 Mai 1955). (٢)

وبالإضافة إلى ذلك، أوجب التشريع الفرنسي أن يصدر قرار مشترك عن وزيرى الوصاية والمالية بشأن أصول الرقابة المالية على كل مؤسسة عامة على حدة، إدارية كانت أو صناعية أو تجارية، وهذه الأصول ليست - مبدئياً - واحدة بالنسبة إلى هاتين الفئتين. فبينما يتولى المراقب المالي لدى المؤسسات العامة الادارية الرقابة المسبقة على كل معاملات عقد النفقات - وهذا يعني رقابة شديدة صارمة -، تقتصر مهام المراقب العام لدى المؤسسات العامة الصناعية والتجارية على إجراء رقابة مسبقة محصورة جداً، لا تتناول إلا القليل القليل من المقررات المحددة حصراً في النص، مما يعني أن هذه الفئة تتمتع بقدر كبير من الحرية والاستقلالية، ينسجم مع طبيعة نشاطها الشبيه بنشاط الصناعي والتاجر في القطاع الخاص الذي، كلما كان حراً ومنتفعاً، كلما زاد تألقاً وازدهاراً^(١).

إذاً، وبالإضافة لاقتراح تغيير التسمية، هناك اقتراحات إضافية يمكن أن نستوحيها من النظام الفرنسي:

١ - إن المراقب المالي في المؤسسة العامة يجب أن يكون المستشار الأوّل لكل ما يطرح على المؤسسة العامة من قضايا إدارية وقانونية ومالية، ففي لبنان إبداء الرأي ليس من صميم عمل المراقب المالي بحسب النصوص.

٢ - تحديث الأحكام التي ترعى وتنظم شؤون المراقبين الماليين في لبنان، لا سيّما المرسوم ٧٨/١١٩٣، عبر تحديث ملاكهم، حيث إنه وفي فرنسا، للمراقبين الماليين نظام خاص بهم صدر بمرسوم عام ١٩٦٣ وعدّل بما يتناسب ومتطلبات الإدارة والتطوّرات التي طرأت عليها،

(١) الخوري يوسف سعد الله: «مجموعة القانون الاداري»، مرجع سابق، صفحة ١٢٤ - ١٢٥

وبما يخدم تفعيل الرقابة المالية التي يمارسها المراقبون على الإدارات وعلى المؤسسات العامة.

وهنا تجدر الإشارة إلى الملاحظات التالية:

أ - إن المراقبين الماليين في فرنسا موزعون على فئتين.

ب - تعتمد معايير علمية دقيقة لاختيار المراقبين كالخبرة، والكفاءة والاختصاص.

ج - لوظيفة المراقب المالي (مراقب الدولة في فرنسا) سلك خاص بها.

د - إمكانية تعديل الأنظمة المتعلقة بعلاقة المراقبين الماليين في لبنان بوزارة المالية وجعلها متصلة مباشرةً بوزير المالية بدلاً من أن تكون علاقة تسلسلية مرتبطة مباشرةً برئيس مصلحة المحاسبة العامة. وهذا ما ينسجم مع نص المادة الأولى من المرسوم رقم ٦٣/٦٦٧ تاريخ ١٠/٧/١٩٦٣ المتعلقة بمراقبي الدولة في فرنسا والتي تنص على ما يلي:

«Le corps des contrôleurs d'Etat relève du ministre des finances, il en reçoit les instructions nécessaires à l'accomplissement de sa mission, il lui rend compte de sa mission.»^(١)

وقبل الانتهاء من هذا القسم الأول، لا بد من أن نشير الى أن أي إشكالية لم تبصرها الأنظمة الخاصة بالجامعة اللبنانية، ولم تجد الحلول للبت بها، يجب أن يصار إلى حلّها في ضوء الأحكام العامة الموجودة في النظام العام للمؤسسات العامة والمراسيم المنبثقة عنه. فلقد رجحت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل القول بأن المشرّع عندما قصد استبعاد تطبيق المرسوم ٧٢/٤٥١٧، استبعده في كل ما يتعارض من هذه

(١) الحجاوي نزار: الرقابة المالية على المؤسسات العامة، مرجع سابق، صفحة ١٠

الأحكام مع الأحكام الخاصة بأنظمة المؤسسة العامة المستثناة من تطبيق أحكامه^(١).

بالإضافة إلى رقابة وزارة المالية الخارجية الرئيسة، تخضع أعمال الجامعة اللبنانية ذات الطابع المالي لرقابة خارجية ثانوية تتمثل برقابة هيئات تختلف اختصاصاتها، فمنها ما هو ذو اختصاص عام، ومنها ما هو ذو اختصاص خاص.

(١) استشارة صادرة بتاريخ ١٣/١٢/٢٠١٤ عن هيئة التشريع والاستشارات، رقم الإستشارة ١٠٢٢/٢٠١٤، صفحة ٦ و٧

القسم الثاني

رقابة خارجية مكّملة

إلى جانب الرقابة المالية الخارجية الدائمة التي تمارسها وزارة المالية على الأعمال المالية للمؤسسات العامة، تخضع معظم هذه الأخيرة لرقابة مالية خارجية مكّملة.

هذه الرقابة تأتي من أجهزة ذات طبيعة إدارية أو قضائية، تمارس رقابة مسبقة أو لاحقة. وتنقسم هذه الهيئات:

- هيئات ذات اختصاص عام (ويقصد بذلك النيابة العامة المالية التي تمارس رقابتها المالية على الجامعة، انطلاقاً من كونها جهة قضائية يدخل ضمن اختصاصها جرائم اختلاس الأموال العمومية)

- هيئات ذات اختصاص خاص (وهي هيئات مركزية يكمن دورها الرئيسي في الرقابة التي تمارسها على حسن استخدام الأموال العامة في الإدارات العامة والكيانات اللامركزية).

أما في حالة الجامعة اللبنانية، فبالإضافة الى رقابة النيابة العامة المالية على أموالها، تمارس الرقابة المالية عليها هيئات ذات اختصاص خاص، تحديداً ديوان المحاسبة والتفتيش المالي، وذلك وفقاً للنظام المالي للجامعة اللبنانية وتحديداً المادتين ٢١٤ و ٢١٥.

الفصل الأول:

رقابة الهيئات ذات الاختصاص العام

(رقابة النيابة العامة المالية)

أيّ هدر للمال العام ناتج عن محاولة الحصول على كسب مادي مباشر أو غير مباشر عن طريق مخالفة الأنظمة والتشريعات المعمول بها، وتحمل المخاطر التي قد تنجم عنها، هو جريمة اقتصادية تدخل ضمن صلاحيات النيابة العامة المالية^(١).

إذاً وانطلاقاً من صلاحيات النيابة العامة المالية لجهة اختصاصها النظر في جرائم اختلاس الأموال العمومية، تمارس الأخيرة رقابة مالية خارجية ذات طابع قضائي، وتحديدًا جزائي على الجامعة اللبنانية، إذ إن أموال الأخيرة هي من الأموال العمومية، وأيّ اختلاس لها هو اختلاس للأموال العمومية وبالتالي هو جريمة اقتصادية يعاقب عليها جزائياً.

من هنا ضرورة التطرق إلى ماهية النيابة العامة المالية واختصاصاتها بشكل عام (مبحث أول) ثم الانتقال إلى فهم كيفية ممارسة النيابة العامة المالية لرقابتها على الجامعة اللبنانية (مبحث ثانٍ).

(١) عبلا مالك: «الوجيز في النيابة العامة المالية»، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦، صفحة ٧

المبحث الأول: نشأة النيابة العامة المالية وإختصاصاتها

نصت المادة ٣١ من قانون رقم ٨٣/١٥٠ (قانون تنظيم القضاء العدلي) على إنشاء نيابة عامة مالية لدى النيابة العامة التمييزية. والنيابة العامة هي هيئة قضائية مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية، تتألف من قضاة يتمتعون بسائر الضمانات التي يتمتع بها القضاة كافة في عملهم. فما هي ظروف إنشائها وكيفية عملها؟ وما هي صلاحياتها؟

الفقرة الأولى: نشأة النيابة العامة المالية

حدّد المرسوم رقم ١٩٣٧ والصادر بتاريخ ١٦/١١/١٩٩١ آلية تشكيل النيابة العامة المالية ومهامها وصلاحيتها، وتم توضيحها في المرسوم رقم ٣٠٩٤ تاريخ ٢٥/١/١٩٩٣.

وبحسب المرسوم ٩١/١٩٣٧ فإن النيابة العامة مؤلفة من:

- ١ - نيابة عامة استئنافية في كل محافظة على رأسها نائب عام.
 - ٢ - نيابة عامة مالية الى جانب النيابة العامة التمييزية على رأسها نائب عام مالي.
 - ٣ - نيابة عامة تمييزية في بيروت على رأسها نائب عام تمييزي.
- وتتمتع النيابة العامة المالية باستقلالية مطلقة، فهي تختلف إن لجهة صلاحياتها أو لجهة الأصول المتبعة أمامها عن النيابة العامة الاستئنافية والنيابة العامة التمييزية.

أما فيما يتعلق بظروف إنشاء النيابة العامة المالية، بناء على المرسوم الاشتراعي الرقم ٨٣/١٥٠، فإن الدافع لإيجاد نيابة عامة مالية هو وجود حاجة ماسة الى نيابة عامة تتخصّص في ملاحقة الجرائم الناجمة عن مخالفات القوانين الاقتصادية والتجارية والمؤسسات المالية، ولا سيّما

القطاعين المصرفي والجمركي، وذلك إثر حصول مخالفات مالية كبيرة. فأسباب إنشاء النيابة العامة تلخص كالتالي:

١ - تزايد الجرائم المالية والتجارية وانفرادها بذاتية تميّزها عن غيرها من الجرائم العادية.

٢ - تزايد مخاطرها على مكانة الدولة المالية وسلامة النشاط الاقتصادي والأموال العمومية.

٣ - عدم الجدية في ملاحقة مرتكبيها.

٤ - تراخي الشعور بالمسؤولية عند المواطنين حيال الموارد المشروعة لمالية الدولة.

٥ - تنامي الرغبة لديهم في ابتغاء الربح المادي بصرف النظر عن الوسائل المتبعة لتحقيق هذا الهدف وبالنظر الى الآثار السلبية التي خلفتها الحرب التي عاشها لبنان على الصعد كافة^(١).

يتّأس النيابة العامة المالية نائب عام مالي يعاونه ثلاثة محامين عامين من القضاة العدليين. وهو يتمتع بكامل الصلاحيات في تكوين ملفات القضايا التي تدخل ضمن اختصاصاته القانونية، وتحريك الدعوى العامة بنفسه ومتابعتها والإشراف عليها. وعلى النيابة العامة الاستئنافية أن ترسل الى النائب العام المالي كشفًا شهريًا بالقضايا المندرجة ضمن صلاحية النيابة العامة المالية التي وردت إليها، وبأوجه التصرف بها. من جهة أخرى، يجب على النائب العام المالي إطلاع النائب العام التمييزي على القضايا التي تعرض عليه، كما عليه أن يرسل له صورًا عن الكشوفات التي يتلقاها

(١) من كلمة النائب العام المالي القاضي الدكتور علي ابراهيم التي ألقاها في محاضرة حول دور النيابة العامة المالية في لبنان في قاعة محاضرات بلدية الجديدة، منشورة في جريدة الديار،

تاريخ ٦ نيسان ٢٠١٤ <http://www.addiyar.com>

من النيابة العامة الاستئنافية وكشفًا شهريًا بالقضايا التي ترد إليه، فالنيابة العامة المالية تعمل تحت إشراف النيابة العامة التمييزية. وسلطة النائب العام التمييزي تشمل جميع قضاة النيابة العامة، وله حق توجيههم شفهيًا أو خطيًا في تسيير دعوى الحق العام^(١).

الفقرة الثانية: اختصاصات النيابة العامة المالية

إن اختصاص النيابة العامة المالية، وإن جاء يمارس رقابة قضائية ذات طابع مالي، فهذا لا يعني أبدًا حصرية ملاحقة الجرائم ذات الطابع المالي. أما فيما يتعلّق بالنطاق الإقليمي الذي تمارس ضمنه النيابة العامة المالية صلاحياتها، فهذا النطاق الإقليمي يشمل كامل الأراضي اللبنانية، ولو أنّ مركزها الأساسي ضمن مدينة بيروت، وليس لها محامون عامون في المناطق.

لقد عددت المادة ٦ من المرسوم ١٩٣٧/٩١ الجرائم التي تدخل ضمن صلاحيات النيابة العامة المالية وهي التالية:

١ - جميع الجرائم المنبثقة عن مخالفة أحكام قوانين الضرائب والرسوم في مختلف المرافق والمؤسسات العامة وفي البلديات، بما في ذلك الضرائب الأميرية والبلدية والرسوم الجمركية ورسوم المخبرات السلوكية واللاسلكية.

٢ - الجرائم المتعلقة بالقوانين المصرفية والمؤسسات المالية والبورصة ولا سيما المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف.

(١) محاضرة: «أعمال النيابة العامة المالية ودور ديوان المحاسبة في ملاحقة المخالفات المالية/ أُلقيت في قاعة الملازم الأول الشهيد غسان عويدات وتناولها النائب العام المالي الدكتور القاضي علي ابراهيم، ورئيس الغرفة الثانية لدى ديوان المحاسبة القاضي عبد الرضى ناصر: منشورة في مجلة الجيش، العدد ٣٢٣، أيار ٢٠١٢ <http://www.lebarmy.gov.lb>

٣ - الجرائم المتعلقة بقوانين الشركة المساهمة وجرائم الإفلاس إضراراً بالدائنين .

٤ - الجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية وجرائم تقليد وتزييف العملة والأسناد العامة والطوابع وأوراق الدمغة واختلاس الأموال العمومية .

إذا اشترطت الفقرة الأخيرة شرطين لتكون النيابة العامة المالية صاحبة الصلاحية لملاحقة الجرم المالي المرتكب: «اختلاس الأموال العمومية» .

أولاً: عناصر جريمة الإختلاس

حدّد قانون العقوبات اللبناني مفهوم جريمة الاختلاس وعناصرها وعقوبتها في مواده (من المادة ٣٥٩ حتى المادة ٣٦٦). عرّف المشرّع اللبناني الاختلاس بأنه إقدام الموظف على أخذ ما وكلّ إليه أمر إدارته أو جبايته أو صيانته، بحكم الوظيفة، من نقود أو أشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس. ويؤلف جرم الاختلاس جنحة، ذلك أن عقوبته الحبس من ٣ أشهر الى ٣ سنوات وغرامة أقلها قيمة الردود. كما يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر الى ثلاث سنوات وبالغرامة من مائتي ألف الى مليون ليرة بحسب المادة ٣٦٣ من قانون العقوبات :

١ - من أوكل اليه بيع أو شراء أو ادارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب ادارة أو مؤسسة عامة أو بلدية او هيئة عامة او مؤسسة ذات منفعة عامة أو تملك الدولة قسماً من أسهمها فاقترف الغش في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها أما لجرم مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق اضراراً بالفريق الآخر أو اضراراً بالمصلحة العامة أو الأموال العمومية، أو ارتكب الخطأ الفادح والجسيم .

٢ - من ارتبط، في حالة السلم، بعقد تعهد اعمال أو أشغال عامة أو نقل

أو استصناع أو صيانة أو تصليحات أو تقديم خدمات أو لوازم أو تمويل مع احدى الجهات المبنية في الفقرة السابقة سواء كان العقد نتيجة مناقصة على أساس دفتر شروط أو بطريقة التراضي أو بأي طريقة أخرى فلجأ إلى ضروب المماثلة المقصودة أو الحيلة لعرقلة التنفيذ أو إطالة المدة بقصد الإضرار بمشاريع الدولة أو جراً لنفع له أو لغيره أو اقترب الغش في نوع المواد المستعملة أو المقدمة أو في تركيبها أو صنعها أو مواصفاتها الجوهرية.

٣ - المتعهدون الذين يتفقون بالتواطؤ فيما بينهم لإفساد عملية التلزم أو لحصص الالتزام بواحد منهم اضراراً بالجهة الرسمية المتعاقدة.

٤ - الموظف المنوط به الإشراف على المناقصة أو التكاليف بالتراضي أو بأية طريقة أخرى أو مراقبة مراحل التنفيذ أو استلام الأشغال بعد إنجازها، إذا قام بأعمال من شأنها مراعاة فريق على آخر في التلزم أو التكاليف أو إذا هو تغاضى عن ضبط المخالفة أو أهمل المراقبة أو لم يتخذ بحق المخالف التدابير التي تنص عليها القوانين المختصة.

٥ - المتعهد أو الوسيط أو أي شخص آخر قدم نتيجة مناقصة أو تكليف بالتراضي أو بأية طريقة أخرى مواداً فاسدة أو غير صالحة للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، ويعتبر الموظف أو المستخدم الذي قبل أو استلم هذه المواد شريكاً بالجرم.

هذا فضلاً عما يقضي به من عقوبات الرشوة في حال حصولها.

ثانياً: موضوع جريمة الاختلاس: أموال عمومية

كما ذكرنا سابقاً، عرّف قانون المحاسبة العمومية مفهوم الأموال العمومية في مادته الثانية كالتالي:

«الأموال العمومية هي أموال الدولة، والبلديات والمؤسسات العامة

التابعة للدولة أو البلديات، وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية. »

إذاً وانطلاقاً من الصلاحية المتعلقة بجرائم اختلاس الأموال العمومية، يمارس النائب العام المالي رقابة قضائية عقابية لاحقة على المؤسسات العامة، ذلك أن أموال هذه الأخيرة هي من الأموال العمومية، بحسب أحكام المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية كما سبق وأشرنا.

وبما أن الجامعة اللبنانية هي مؤسسة عامة، وأموالها هي من الأموال العمومية، وبالتالي فإن أيّ اختلاس لهذه الأموال يدخل حتماً ضمن صلاحيات النيابة العامة المالية في لبنان.

المبحث الثاني: دور النيابة العامة المالية في مراقبة أموال الجامعة اللبنانية

تدخل جرائم اختلاس الأموال العمومية كما شرحنا سابقاً ضمن اختصاص النيابة العامة المالية. ويقصد بتلك الجرائم، الجرائم التي تنصب أو ينحصر نطاقها على الاعتداء على الذمة المالية للدولة وسائر الأشخاص المعنويين التابعين لها، وقد نص عليها قانون العقوبات في الباب المتعلق بالجرائم الواقعة على الإدارة في المواد ٣٥٩ و ٣٦٠ و ٣٦٣ منه^(١).

كما بيّنا سابقاً أيضاً، فإن أموال الجامعة هي أموال عمومية وبالتالي فأى اختلاس لتلك الأموال يدخل ضمن اختصاص النيابة العامة المالية.

وهنا، وفي هذا الإطار نستذكر ما حصل وتناقلته وسائل الإعلام في شهر كانون الأول من العام ٢٠١٣ بعد أن غرق مبنى الجامعة اللبنانية في الحدث بالسيول، وعلى أثر تلك الحادثة قام النائب العام المالي الدكتور

(١) عبلا مالك: «الوجيز في النيابة العامة المالية»، مرجع سابق، صفحة ١٠٩

علي ابراهيم بالاستماع الى إفادة ممثل الشركة المولجة تنظيف مجاري المطار نظراً لاحتمالية أن تكون الفيضانات في مبنى الجامعة ناجمة عن انسداد في هذه المجاري .

كما استمع أيضاً إلى إفادة بعض المسؤولين الماليين في الجامعة اللبنانية في نفس قضية تسرب المياه وأرسل بهذا الخصوص كتب تكليف إلى كل من وزارتي المالية والأشغال، غير أنه حفظ الملف ولم يدع على أي طرف لانتفاء اجتماع عناصر المسؤولية في أي من الأطراف^(١) .

هذه الحالة لم تكن حالة يتيمة مارست فيها النيابة العامة المالية سلطتها الرقابية القضائية على الجامعة اللبنانية بصفتها هيئة رقابية ذات اختصاص عام؛ ولكنه قد كان من الصعب ذكر تفاصيل تلك الأمثلة في دراستنا لما لهذه الملفات القضائية من سرية في حفظ المعلومات، لا سيما ان النيابة العامة لجأت الى حفظ الملف. ولكن في كل مرة كانت تظهر الجامعة اللبنانية تعاوناً كبيراً في هذا الإطار^(٢) .

إن التعاون والانفتاح والشفافية ضرورات لا بد منها لتكون الرقابة الخارجية، رقابة فعّالة وتحقق الأهداف المرجوة منها لجهة اكتشاف أسباب الهدر والعمل على إيقافه وترتيب عقوبات على مسببيه .

وتمارس الرقابة الخارجية المكتملة، إلى جانب النيابة العامة المالية،

-
- (١) أشارت الى هذا الخبر عدّة وسائل اعلامية رسمية وغير رسمية تذكر منها :
- الوكالة الوطنية للاعلام في لبنان، الجمعة ٢٠ كانون الأول، ٢٠١٣ الساعة ١٠:٤٨
<http://nna-leb.gov.lb>
- محطة المؤسسة اللبنانية للارسال /LBC/(www.lbcgroup.tv) تاريخ ٢٠١٣/١٢/٢٠
- مجلة اللواء السياسي www.aliwaa.com تاريخ ٢٠١٣/١٢/٢١
- (٢) بحسب ما أفادنا النائب العام المالي بعد أن التيقنا به على هامش محاضرة ألقاها حول دور النيابة العامة المالية في لبنان في قاعة محاضرات بلدية الجديدة تاريخ ٦ نيسان ٢٠١٤

هيئات رقابية مركزية ذات اختصاص خاص، نصت أنظمتها صراحة على وجوب الإشراف على المؤسسات العامة ومن بينها الجامعة اللبنانية، كما وذكرها النظام المالي للجامعة صراحة في نصوصه بصفتها هيئات رقابية تشرف على أعمال الجامعة اللبنانية المالية.

الفصل الثاني

رقابة الهيئات ذات الاختصاص الخاص

نصّت المادة ٢٦ من النظام العام للمؤسسات العامة على أنه، بالإضافة الى رقابة سلطة الوصاية الإدارية، تخضع المؤسسات العامة لرقابة كل من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي ووزارة المالية وفقاً لأحكام هذا المرسوم والقوانين والأنظمة النافذة ولرقابة ديوان المحاسبة اللاحقة. ولكن، وبما أن الجامعة اللبنانية لا تخضع لأحكام هذا النظام، وجب علينا العودة لأحكام نظامها المالي الخاص لتحديد العلاقة الرقابية بينها وبين الهيئات الرقابية ذات الاختصاص الخاص.

أشار النظام المالي للجامعة اللبنانية في مادتيه ٢١٤ و ٢١٥ الى رقابة هذه الهيئات فجاءت نصوص المادتين كالتالي:

المادة ٢١٤: «تخضع أعمال الجامعة اللبنانية لرقابة ديوان المحاسبة وفقاً لأحكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة.»

أما نص المادة ٢١٥ فجاء كالتالي: «مع مراعاة أحكام الفقرة الأخيرة من المادة ١٧ من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية، تطبق جميع الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بالتفتيش المالي على جميع أعمال الجامعة في الحقل المالي.»

تبلغ هيئة التفتيش المركزي الى مجلس الجامعة التدابير المتخذة والتوصيات التي ترتبها بنتيجة إجراء التفتيش المالي على أعمال الجامعة.»

إذاً، نستنتج من مضمون هاتين المادتين أن الرقابة المالية المكّملة تمارس على الجامعة اللبنانية من قبل هيئتين ذاتي اختصاص خاص وهما التفتيش المالي وديوان المحاسبة.

المبحث الأول: رقابة التفتيش المالي

حتّى العام ١٩٥٩، كان التفتيش المالي مصلحة من مصالح وزارة المالية. وكانت كل إدارة عامة تحتفظ بجهاز للتفتيش الإداري أو الفني التابع لها. غير أنه ومع صدور المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، وفي نطاق الإصلاح الإداري، أصبح التفتيش المركزي جهازاً مستقلاً تابعاً لرئاسة الوزارة، غير تابع للإدارات الخاضعة لرقابته المالية أو لوزارة المالية.

ويمارس هذا الجهاز إزاء المؤسسات العامة الصلاحيات التالية:

- مراقبة المؤسسات العامة بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه، وبالتالي معاقبة الموظفين المخالفين وإحالتهم على المجلس التأديبي العام أو على القضاء عند الإقتضاء، وتقدير المستحقين منهم.
- السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري وتطويره ورفع مستوى الإدارة عامةً.
- إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناءً على طلبها.
- القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات^(١).

أما الجامعة اللبنانية، وبحسب المادة ٢٢٥ من نظامها المالي، فهي تخضع فقط لرقابة التفتيش المالي من دون رقابة الفروع الأخرى من التفتيش. فالتفتيش المالي هو إدارة من إدارات التفتيش المركزي تمارس

(١) مادة ٢ من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٥

مهامها فقط فيما يتعلق بالأموال المالية، وتشمل صلاحياتها عادةً نوعين من الإدارات: الإدارات المدنية الخاضعة لسلطة باقي فروع التفتيش المركزي والإدارات غير المدنية التي لا تخضع لسلطة ادارة التفتيش المركزي إلا في الحقل المالي^(١).

إذاً، تشكل الجامعة اللبنانية، ومع أنها من الإدارات المدنية، استثناءً على القاعدة؛ إذ ينحصر فيها دور التفتيش المركزي في رقابة مالية تمارس فقط في الحقل المالي عبر المفتش المالي.

فالأخير، وفي سبيل تحسين إدارة المال العام، يضبط المخالفات المالية، يحدد المسؤولين عن ارتكاب المخالفات ويعاقبهم ضمن الحدود التي منحه إياها القانون. كما يسهم التفتيش المالي بالرقابة المالية على المؤسسات العامة عن طريق التوصيات والتوجيهات والاقتراحات التي يقدمها، لا سيما بعد اكتشافه المخالفات ودراسة أسبابها وآثارها والحلول الممكنة، في وقف هدر المال العام.

في حين تخضع معظم المؤسسات العامة لرقابة التفتيش المركزي بجميع إداراته، تخضع الجامعة اللبنانية فقط لرقابة التفتيش المالي. ويتولى هذا التفتيش، إما المفتش العام أو المفتش أو المفتش المعاون. وبكل الأحوال يبقى المفتش المالي مستقلاً تماماً وغير تابع لأي جهة، ولا يقبل أية تعليمات أو توجيهات إلا من رؤسائه، وفقط في إطار ممارسته لصلاحياته، من دون التدخل في كيفية ممارسته لتلك الصلاحيات.

(١) شمس الدين عبد الأمير ابراهيم: «الرقابة على ادارة الأموال العمومية في لبنان»، طباعة شركة تكنو برس الحديثة، ش.م.ل.، صفحة ٨٤

الفقرة الأولى: صلاحيات وأصول التفتيش المالي

أعطت المادة ١٦ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ صلاحيات واسعة للمفتشين. وأضاف المرسوم ١٥٣١٧/٦٤ صلاحيات أوسع. ولكن هذه الصلاحيات الواسعة تبقى ضمن إطار قانوني حدده المرسوم الإشتراعي ١١٥، وذلك بوضعه بعض الواجبات التي يجب ان يتقيد بها المفتش. كما وأنه على الأخير التقيّد بأصول ممارسته مهامه.

أولاً: صلاحيات المفتش المالي

يمارس المفتش المالي مهامه فيما يتعلق بالأمور المالية عن طريق تدقيق ومراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة المالية، ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها، ودفع النفقات، وإدارة الأموال العمومية، وكيفية حفظ هذه الأموال وضبط حساباتها، وكيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية بأعمالهم، والاشتراك في كل تفتيش يمكن أن تكون له نتائج مالية^(١).

وقد حدد القانون صلاحيات المفتش المالي وهي:

١ - حق الاطلاع

والمقصود بذلك حق المفتش الاطلاع ومن دون أي ترخيص سابق على جميع المستندات وغيرها من الأوراق التي يحتاجها لإتمام مهامه.

والاطلاع لا يقف عند هذا الحد، بل يمكن للمفتش أن يتفقد أحوال الآليات والمستودعات والأشغال ويأخذ صوراً عنها تفيد في ممارسته للرقابة المالية، باستثناء الأمور السرية حيث يحتاج لتفويض خاص من رئيس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص.

(١) شمس الدين عبد الأمير ابراهيم: «الرقابة على ادارة الأموال العمومية في لبنان»، مرجع سابق، صفحة ٨٥

٢ - حق استجواب الموظفين والاستماع إليهم

يتمتع المفتش بالصلاحيه الكامله لاستجواب الموظفين والاستماع إليهم وذلك عند إجرائه أي تحقيق قد يأتي في إطار إشرافه ورقابته الماليه . إذا رفض الموظف التعاون مع المفتش ، يقترح الأخير على الإدارة التابع لها الموظف ما يراه مناسباً من تدابير . كما يمكنه أن يفرض عقوبة بحق الموظف غير المتعاون .

٣ - حق مخابرة المؤسسة العامة مباشرة

بهدف الحصول على المعلومات الخطية أو الشفهية ، وجمعه المستندات الضرورية لممارسته عمله الرقابي ، يحق للمفتش مخابرة المؤسسة العامة مباشرة وطلب الحصول على كل ما يفيد في تحقيقه . وعلى المؤسسة العامة أن تتعاون بشكل كامل وتستجيب لطلبات المفتش المالي التي تدخل ضمن صلاحياته الرقابية .

٤ - الاستعانة بالخبراء والقوى الأمنية

استكمالاً لعمله وتحقيقاً لوظيفته الرقابية ، يستطيع المفتش المالي الاستعانة بالخبراء لإتمام مهامه التي كلف بها ، كما بإمكانه الاستعانة بقوى الأمن عند الاقتضاء .

٥ - حق فرض العقوبات

للمفتش أن يفرض ، عند الاقتضاء ، في المخالفات المشهودة أو في حال عرقل التفتيش ، العقوبات التي تدخل ضمن اختصاصه وله الحق باقتراح عقوبة أشد على المراجع التي تعلقه .

للمفتش العام أيضاً أن يفرض عند الاقتضاء ، وللأسباب ذاتها عقوبات منحه القانون حق فرضها ، وكما له الحق بإقتراح إنزال عقوبة أشد على المرجع الذي يعلقه .

لهيئة التفتيش المركزي أن تفرض عقوبات الدرجة الأولى والعقوبتين الأولى والثانية من الدرجة الثانية، وكما لها أن تحيل المسؤول على المجلس التأديبي العام أو أمام ديوان المحاسبة أو أن تطلب من النيابة العامة ملاحقته جزائياً دون وجوب أخذ موافقة السلطة الإدارية.

٦ - العمل خارج ساعات الدوام

للمفتشين أن يكلفوا الموظفين العمل خارج ساعات الدوام الرسمي، وأن يوقفوا منح الإجازات أثناء التفتيش. كما للمفتشين أن يتخذوا جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق، ومنها توقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً، على أن يعلموا بهذا التدبير خلال أربع وعشرين ساعة الوزير المختص ليبت في الأمر، ورئيس التفتيش المركزي ليأخذ علماً به^(١).

ثانياً: أصول ممارسة التفتيش

لقد مُنح المفتش بشكل عام صلاحيات واسعة، وفي المقابل فرضت عليه موجبات وجب عليه أن يحترمها. فعلى المفتش، وبعد حلف اليمين، أن يبدأ بمزاولة مهامه عبر التحقيق بالمهام التي كلف بها، وذلك في سرية مطلقة إذ لا يطلع المفتش على تحقيقه سوى الوزراء المختصين ورئيس إدارة التفتيش المركزي ورئيس مجلس الخدمة المدنية ورئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان، كل ضمن إطار صلاحياته. كما على المفتش اتباع أصول وآلية محددة للقيام بتحقيقه، إذ يقسم عمله إلى ثلاث مراحل:

١ - التكليف بالتفتيش

(١) المادة ١٦ من المرسوم رقم ٥٩/١١٥. للتوسع بشرح هذه المادة، العودة للمؤلف: «عواضة حسن، قطيش، عبد الرؤوف: «المالية العامة الموازنة الضرائب والرسوم»، دراسة مقارنة، دار الخلود، بيروت ١٩٩٥ صفحة ٢٣١»

٢ - أعمال التفتيش

٣ - وضع التقرير بعد انتهاء أعمال التفتيش

١ - التكليف بالتفتيش:

التفتيش المالي، وكأي فرع في التفتيش المركزي، يعمل وفقاً لبرامج سنوية ينظمها المفتش المالي العام وبرامج استثنائية وبناءً على تكاليف خاصة، إذ يتحرك التفتيش نتيجة أي معلومة قد تصل إليه أو شكوى أو إخبار تفيد بوجود مخالفة ارتكبت أو قد ترتكب (رقابة وقائية)، وتدخل ضمن صلاحياته ممارسة الرقابة عليها، ويمارس بالتالي رقابة مسبقة ولاحقة. علماً أن التفتيش المالي، خلافاً للإدارات الأخرى من التفتيش المركزي، لا تقوم مهامه على المباغطة والمداهمة بشكل أساسي.

٢ - التفتيش

بعد تسلمه التكليف، على المفتش قبل مباشرة التفتيش، الاتصال برئيس الإدارة التي ينوي تفتيشها، وأن يبرز بطاقته الوظيفية وصورة عن التكليف عند ممارسة صلاحياته محترماً ومقيداً بجميع واجباته التي ذكرناها أعلاه لا سيما لجهة التزامه السرية في عمله^(١).

٣ - وضع التقرير بعد انتهاء أعمال التفتيش

بعد انتهاء التحقيق، يضع المفتش المحقق تقريراً يضمنه خلاصة تحقيقه لجهة ما صادفه عند مواجهته الطرف المؤاخذ، في حال وجد مخالفة ترتب عليه مسؤوليات معينة، كما يفصل في تقريره الوقائع والنتائج والمقترحات ويرفعه إلى المفتش العام.

بدوره يقوم المفتش العام بتبليغ صاحب العلاقة مضمون التحقيق

(١) المادتان ١٧ و ١٨ من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٥

تكريساً لمبدأ حق الدفاع عن النفس (إبلاغ المآخذ). وما يأتيه المؤاخذ من أقوال وإثباتات وتفسيرات للدفاع عن نفسه، تضاف إلى مستندات التحقيق وترسل من جديد إلى المفتش المحقق الذي يبدي رأيه في الدفاع الحاصل .

أخيراً يبدي المفتش العام رأيه في الملف، يضع مطالعته ويحوّل التقرير وكل المستندات المرفقة إلى رئاسة التفتيش لدراسة الملف. أما إذا كان الملف ذا صبغة مالية، فيتحول أيضاً الى النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة. للمدعي العام إما أن يكتفي بالتحقيق ويضع مطالعته، وإما أن يعتبر أن التحقيق غير مستكمل ويطلب إعادة التوسع فيه. وهذا الطلب لا يجوز رفضه، وذلك ضمن مدة شهرين من تقديمه له. وفي المرحلة الأخيرة، يحال الملف مع كامل المطالعات إلى هيئة التفتيش المركزي التي تجتمع وتداول في مضمون التقرير، وتتخذ التدابير والتوصيات من دون أن تكون ملزمة بالالتقيّد بأي مطالعة من أي جهة صدرت. تتخذ الهيئة المؤلفة من رئيس التفتيش والمفتش العام المالي والمفتش العام التربوي قرارات توصية في حقل التوجيه، وهي ليست قرارات نافذة حكماً بل تأتي فقط من باب التمني، أو قرارات نافذة مسلكية تفرض عقوبة أو تكرر ملاحظة أمام المرجع المختص أو تأمر بإعادة الأموال المختلصة أو المدفوعة من دون حق أو المهذورة بأي طريقة أخرى. هذه الصلاحيات والأصول تبقى مشتركة بين جميع المؤسسات التي يمارس عليها التفتيش المالي مراقبته نظرياً. أما عملياً فإن التفتيش المالي يواجه الكثير من المعوقات عند ممارسة مهامه، وهذه الصعوبات لا يواجهها فقط عند تفتيشه الجامعة اللبنانية بل كل المؤسسات العامة.

الفقرة الثانية: فعالية ومعوقات رقابة التفتيش المالي

لقد أسهم التفتيش المالي في لبنان بأعمال الإصلاح الإداري، بالرغم من قصور أعماله، نظراً للصعوبات والعقبات العملية الناتج معظمها عن

نواقص في النصوص أو عدم وجود نص أصلاً يعالج المشكلة الطارئة في الأساس، فإن إقرار مجلس الوزراء المشروع والمرسوم الذي يحدّد صلاحيات النيابة العامة المالية من شأنه أن يعطي التفتيش المركزي بشكل عام والتفتيش المالي بشكل خاص دعماً ودفعاً في سبيل تنظيم الإدارات العامة اللبنانية وتحسين سير العمل فيها^(١).

أولاً: فعالية التفتيش

بحسب المادة ٢١٥ من النظام المالي للجامعة - فقرة ٢: «تبلغ هيئة التفتيش المركزي إلى مجلس الجامعة التدابير المتخذة والتوصيات التي ترتبها بنتيجة إجراء التفتيش المالي على أعمال الجامعة.» على مجلس الجامعة بدوره، وبحسب المادة ١٩ من المرسوم ١١٥ الصادر تاريخ ١٢/٥٩/٦، أن يتعاون مع التفتيش وينفذ بجدية قرارات الهيئة. إذا وردت إجابة المؤسسة العامة بشكل عام، والجامعة بشكل خاص، بأن التنفيذ قد تم وتؤكد منه المفتش العام أمر الرئيس بحفظ الملف. وإذا تأخر الجواب أكثر من شهرين وتبين أن التنفيذ لم يتم، يقوم المفتش المالي العام بمباشرة التحقيق، وذلك تحت طابع الأولوية لبيان أسباب التأخير في الجواب وفي التنفيذ وتحديد المسؤوليات إذا كنا أمام قرارات مسلكية. أما قرارات التوصية فتبلغ إلى مجلس الجامعة أيضاً وإلى ديوان المحاسبة والمدعي العام لديه. يمكن طلب إعادة النظر أمام الهيئة أو طلب النقض أمام مجلس شورى الدولة في القرارات الصادرة عن الهيئة، شرط أن تكون هذه القرارات صادرة مباشرة عن الهيئة وليست نتيجة للاعتراض عليها. وهذه الطلبات لا تحول دون التنفيذ، وذلك ضمن المهل المنصوص عليها في القانون.

(١) فرحات فوزت: «المالية العامة: الاقتصاد المالي»، مرجع سابق، صفحة ٢٣٨

لا بد من الاشارة في هذا الإطار، إلى أهمية رقابة التفتيش المالي الخارجية على المؤسسات العامة وتأثيرها على تفعيل الرقابة الداخلية الذاتية. فالمفتش المالي يتأكد عبر ممارسته لمهامه من تمرّس الرؤساء التسلسليين بالمهام الموكلة اليهم، وضبط العمل في الوحدات التابعة لهم، وحسن استعمال الأجهزة وبرامج العمل، وإعطاء القدوة في التقيد بالقوانين والأنظمة^(١).

أخيراً وفي إطار دراسة مدى فعالية دور التفتيش المالي على الرقابة المالية الخارجية، لا بد من التطرق الى الدور الإصلاحي الذي يجب أن يمارسه هذا الجهاز: فمهمة التفتيش المركزي بما فيه التفتيش المالي لا تنحصر فقط بمهمة معاقبة المسؤولين وردع المخالفين، بل لديه أيضاً مهمة تنظيمية وتوجيهية تلخص في تقديم الآراء والاقتراحات لمجلس الوزراء والمتعلقة بالمساعدة على تنظيم الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وتحسين العمل فيها^(٢). ولكن، ولأجل تحقيق هذه المهمة الإصلاحيّة بأفضل وأشمل طريقة ممكنة، لا بد من تذكيل جميع المعوقات التي تواجه التفتيش المالي في لبنان. والمعوقات عديدة سنستعرضها تباعاً.

ثانياً: معوقات عمل التفتيش المالي

يواجه التفتيش المالي معوقات عدة تعيق عمله الرقابي على المؤسسات العامة بشكل عام. هذه المعوقات نجدها أيضاً عند ممارسته رقابته المالية على الجامعة اللبنانية. سنستعرض فيما يلي أبرز تلك العوائق^(٣):

-
- (١) التقرير السنوي للتفتيش المركزي، للعام ٢٠١٢، صفحة ٣
 - (٢) فرحات فوزت: «المالية العامة: الاقتصاد المالي»، مرجع سابق، صفحة ٢٣٧ و٢٣٨
 - (٣) حدّدت تلك العوائق بمساعدة المفتش العام المالي الدكتور صلاح الدنف إثر مقابلة أجريت معه في شهر كانون الثاني عام ٢٠١٥

١ - عدد غير كاف من المفتشين :

يضم التفتيش المالي عدداً قليلاً جداً من المفتشين رغم العدد الهائل من الإدارات والبلديات والمؤسسات التي تخضع لرقابته المالية . فعدد المفتشين يقتصر على ٢١ مفتشاً مالياً فقط من ضمنهم من عليهم أن يراقبوا يومياً الجمارك وأسبوعياً الدوائر العقارية وغيرها من الدوائر، مما يجعل من الاستحالة عملياً أن يتوافر الوقت الكافي ليقوم أحد المفتشين برقابة جدية على الجامعة اللبنانية، ولا سيما أن الأموال الباقية في الجامعة لن تعود للخزينة خلافاً للإدارات الأخرى، بل ستبقى في حسابات الجامعة. فتقتصر بذلك ممارسة الرقابة المالية للتفتيش المالي على حالة واحدة وهي عند وجود أي شكوى أو إخبار حول مسألة معينة .

٢ - عدم إظهار التعاون الكافي من بعض المؤسسات العامة

إن نجاح عمل التفتيش المالي وفعالية الرقابة التي يمارسها في ضبط المخالفات المالية في سبيل إنزال العقاب بالمسؤولين عن تلك المخالفات يتوقف، الى حد كبير، على ضرورة التعاون المستمر بين هيئة التفتيش والمؤسسة الخاضعة للرقابة، فنحن لسنا أمام هيئتين تتنافسان بل تتعاونان على إحقاق الحق وتبني منهج الإصلاح . من هنا على المؤسسة العامة أن تأخذ بجدية كاملة توصيات ومقترحات وتوجيهات هيئة التفتيش، في سبيل تحسين إدارة الأموال العمومية والحفاظ عليها، والحد من الهدر وتلافي الوقوع في الأخطاء وسوء التصرف، وذلك بعيداً من توفير المؤسسة أيّ غطاء كان لموظفيها، معتمدة مبدأ الشفافية، من دون أي تعطيل لمفعول قرارات التفتيش التأديبية بصورة غير مباشرة، وذلك عن طريق تأمين المؤسسات العامة تعويضاً معنوياً أو مادياً حتى غير مستحق للموظفين المعاقبين .

هذا الانتقاد لا يصيب الجامعة اللبنانية، وذلك لأن التفتيش المالي، ونتيجة كثرة مهامه وقلة عدد المفتشين، لا يمارس رقابة صارمة على الجامعة، لتتم مناقشة مدى تعاون الجامعة مع التفتيش.

٣ - تأخر اكتشاف المخالفة

يشكّل تأخر اكتشاف المخالفة عقبة جدية في فعالية الرقابة المالية التي يمارسها المفتش المالي، وكان الأجدر تمييز الجرائم المالية الواقعة على الأموال العمومية عند احتساب مرور الزمن عليها عن غيرها من الجرائم.

٤ - إحالة المفتش على المجلس التأديبي بقرار من الوزير

وفقاً للفقرة الثانية من المادة ٧ من المرسوم ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المتعلقة بشروط النقل والتأديب وإنهاء الخدمة: يحال المفتشون العامون والمفتشون والمفتشون المعاونون إلى مجلس التأديب المنصوص عليه في قانون الموظفين، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بقرار من الوزير الذي يجري التفتيش في وزارته، أو بقرار من هيئة التفتيش المركزي بناء على اقتراح رئيسها.

ويشكّل ذلك مشكلة حقيقية ويدفع إلى تساؤل كبير حول مدى استقلالية المفتش المالي عند ممارسته لمهامه، لا سيّما إذا كانت تقارير المفتش لا تؤيد وجهة نظر الوزير المعني.

٥ - افتقاد محاضر التفتيش للقوة الثبوتية القانونية:

كثيراً ما يكشف المفتش وقائع مادية أو يصرح أمامه بعض الأشخاص شفهاً بأمور في غاية الأهمية. فإذا نظمت هذه الأقوال بمحاضر فإنها تبقى من دون قوة ثبوتية قانونية، لأن النصوص القانونية لم تعط لهذه المحاضر أية قوة إثبات أمام المحاكم. علماً بأن المفتش يبقى مخولاً قانوناً القيام

بالتحقيق والإستجواب وحتى توقيع العقوبة، كما أنه يحلف اليمين على اداء مهمته بكل أمانة وإخلاص وتجرد^(١).

٦ - عدم تمتع المفتش بحق مصادرة المستندات والوثائق

قد يستند القاضي لتحديد مسؤولية المتهمين الجزائية إلى مستندات ووثائق، لينالوا ما يستحقونه من عقاب بعد إحالتهم إلى القضاء الجزائي. غير أن المفتش لا يتمتع بحق مصادرة المستندات والوثائق، ولو كانت هذه الأخيرة تتضمن أدلة جرمية، مما يشل ويعطل عمله الرقابي، ويعيق التحقيق، ويحد من فعالية الرقابة.

مع العلم أن التفتيش قد لجأ مضطراً الى مصادرة المستندات والوثائق في بعض الحالات الخاصة^(٢).

بالإضافة الى رقابة التفتيش المالي، يمارس جهاز مركزي آخر رقابة مالية على أعمال الجامعة اللبنانية وهو ديوان المحاسبة الذي يعتبر من مؤسسات الدولة الدستورية^(٣) التي تقوم بدور هام في ضبط النشاط المالي للدولة، بحيث تعمل على ترشيده لتحقيق الأهداف المرجوة في إطار الشرعية دون تفريط بالمال العام^(٤).

-
- (١) شمس الدين ابراهيم عبد الأمير: «الرقابة على ادارة الأموال العمومية في لبنان»، مرجع سابق، صفحة ٩٦ و٩٧
 - (٢) عواضة حسن، قطيش عبد الرؤوف: «المالية العامة الموازنة الضرائب والرسوم، دراسة مقارنة»، مرجع سابق، صفحة ٢٣٧
 - (٣) نصت المادة ٨٧ من الدستور اللبناني على ما يلي: «إن حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة.»
 - (٤) أبو سعد وسيم: «رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة»، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، صفحة ١٥

المبحث الثاني: رقابة ديوان المحاسبة والأجهزة المكملة له

تشكل الجامعة اللبنانية استثناءً عن غيرها من المؤسسات العامة في الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة عليها، إذ إنها تخضع لرقابة هذا الجهاز المسبقة واللاحقة، في الوقت الذي يمارس الديوان على المؤسسات العامة رقابة لاحقة فقط. ولقد جاء مضمون المادة ٢١٤ من النظام المالي للجامعة اللبنانية واضحاً: «تخضع أعمال الجامعة اللبنانية لرقابة ديوان المحاسبة وفقاً لأحكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة».

إذاً، تحتم دراسة الرقابة التي يمارسها الديوان على الجامعة اللبنانية العودة إلى أحكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة. بموجب هذا القانون، تمارس المحكمة الإدارية التي تتولى القضاء المالي (ديوان المحاسبة) نوعين من الرقابة: رقابة إدارية (مسبقة ولاحقة)، ورقابة قضائية لاحقة (على الحسابات وعلى الموظفين).

يعتبر الديوان الحارس الأمين للأموال العمومية، إذ يراقب تحصيل الواردات عبر التأكد من حسن الجباية ويراقب تنفيذ النفقات ومدى قانونية الإجراءات المتبعة بهدف رصد مصادر الهدر، وتصحيح الوضع وملاحقة المسؤولين. يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ومركزه بيروت.

وتجدر الإشارة إلى أنه، ورغم الصلاحيات الواسعة التي يمارسها ديوان المحاسبة في مجال الرقابة المالية على المؤسسات العامة، فلقد نص المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ١٣ كانون الأول ١٩٧٢ في مادته ٣١ على إنشاء لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة، علماً أن هذه اللجنة كان سبق ونص على إنشائها المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩. غير أننا لن نتطرق إلى كيفية تأليفها وحدود صلاحياتها وطريقة عملها، فهي لم

تفعل حتى تاريخ تقديم هذه الدراسة، وبقيت النصوص المتعلقة بها حبراً على ورق.

وبالعودة الى رقابة ديوان المحاسبة، لا بد من التوضيح أن هذا البحث سيتطرق لهذه الرقابة باختصار وبالحدود التي تفيد الموضوع الأساسي، أي الرقابة المالية التي تمارس على المؤسسات العامة وتحديداً الجامعة اللبنانية، ذلك أن رقابة الديوان هي إحدى أهم وأبرز الرقابات المالية، وإذا ما توسعنا في دراستها لن تكفيها عشرات الدراسات.

وفيما يلي، سنتطرق أولاً الى الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة التي تنفرد بها الجامعة اللبنانية عن غيرها من المؤسسات العامة، لتوسع لاحقاً في الاضائة على الرقابة اللاحقة (المؤخرة) الممارسة على الجامعة اللبنانية أسوة بغيرها من المؤسسات العامة.

الفقرة الأولى: الرقابة المالية المسبقة لديوان المحاسبة

تتميز الجامعة اللبنانية من غيرها من المؤسسات العامة بأنها تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة. إن هذه الرقابة تبقى رقابة إدارية بامتياز، لها حدود وأصول لممارستها، وتصادف في تطبيقها الكثير من العقبات، حتى إن البعض قد شكك في مدى فعاليتها وطالب بإلغائها^(١). ونحن نرى مع آخرين وجوب بقائها لتعدّر إيجاد بديل عنها في الوقت الحاضر^(٢).

(١) وبالفعل فقد حاولت الحكومة اللبنانية في العامين ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ تخضير مشروع قانون لإلغاء هذه الرقابة، لكن رئيس الديوان آنذاك الرئيس رشيد حطيط هدّد بالاستقالة إذا ما طرح هذا المشروع للنقاش فطوي الأمر.

(٢) وهذا ما سنتوسّع به لاحقاً مستندين الى عدّة مصادر مؤيدة لإبقاء الرقابة المسبقة للديوان كمؤلف القاضي وسيم أبو سعد، رقابة الديوان المسبقة (مرجع سابق)، التقارير السنوية لديوان المحاسبة، ودراسات ذات صلة منشورة في مجلة القضاء المالي.

وسنستعرض فيما يلي نطاق وأصول تطبيق هذه الرقابة والانتقادات الموجّهة إليها .

أولاً: نطاق وأصول ممارسة الرقابة الإدارية المسبقة

أتت المادة ٣٢ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ صريحة وواضحة لجهة تحديد ماهية الرقابة المالية المسبقة، فهذه الرقابة تشمل ما يلي:

- ١ - التثبت من صحة المعاملات
- ٢ - التثبت من انطباق المعاملات على الموازنة العامة وأحكام القوانين والأنظمة .

وبحسب المادة ٣٣ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣، إن هذه الرقابة هي من المعاملات الجوهرية وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة، ويحظر على الموظف المختص وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة المسؤولية، والعقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من قانون تنظيم الديوان . من هنا أهمية التطرق إلى ماهية المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، والأصول الواجب اتباعها لدى الجامعة اللبنانية .

أ - المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة

أتت أحكام المرسوم الإشتراعي ٨٢/٨٣ واضحة لجهة تعداد المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، إذ تخضع للرقابة المالية معاملات تخص الواردات حددتها المادة ٣٤، ومعاملات تخص النفقات حددتها المادة ٣٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٨٣ .

تخضع للرقابة المالية الإدارية المسبقة التي يمارسها ديوان المحاسبة فيما خص الواردات المعاملات التالية:

- ١ - معاملات تلزيم الإيرادات عندما تفوق القيمة خمسة ملايين ليرة لبنانية.
- ٢ - معاملات بيع العقارات عندما تفوق القيمة خمسة ملايين ليرة لبنانية.

أما فيما خص النفقات فتخضع وبحسب المادة ٣٥ المعاملات الآتية للرقابة الإدارية المسبقة:

- ١ - صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية.
- ٢ - صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية.
- ٣ - الاتفاقات الرضائية بما فيها عقود الإيجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.

- ٤ - معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية.
- ٥ - معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة المنحة أو المساعدة أو المساهمة خمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

وتخضع أيضاً لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة بحسب المادة ٣٦ المصالحات الحبية على دعاوى أو خلافات، إذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق خمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

ب - الأصول الواجب اتباعها في ممارسة الرقابة الإدارية المسبقة على الجامعة اللبنانية

يقوم مراقب عقد النفقات في الجامعة الذي يشكّل أبرز وجوه الرقابة الداخلية، والذي سنتطرق إلى دوره الرقابي بشكل موسع في الباب الثاني من دراستنا، بإيداع ديوان المحاسبة المعاملة التي تدخل ضمن إطار

المعاملات الواجب على الديوان مراقبتها بحسب المادتين ٣٤ و ٣٥ من قانون تنظيم الديوان مع المستندات العائدة لها، كما يودع نسخة من كتاب الإيداع إلى المدعي العام في ديوان المحاسبة^(١).

يحيل بعدها رئيس الديوان المعاملة على القاضي المختص وفقاً لقرار توزيع الأعمال، وله أن يتولى المعاملة بنفسه عند الاقتضاء، أو في الحالات التي تعيّن في قرار توزيع الأعمال.

يفصّل قانون الديوان (من المادة ٣٨ حتى المادة ٤٤) مهام وطريقة ممارسة الديوان للرقابة الإدارية المسبقة.

يهمّنا في هذا الإطار التشديد على مضمون المادة ٤٣ التي أشارت الى أنه: «يمكن إعادة النظر في قرارات الديوان ضمن نطاق رقابته الإدارية المسبقة بناء على طلب الإدارة المختصة أو رئيس ديوان المحاسبة أو النيابة العامة لدى الديوان. تنظر في إعادة النظر الهيئة التي أصدرت القرار».

طبّقت هذه المادة في عدّة حالات متعلّقة بالجامعة اللبنانية. نذكر على سبيل المثال الحالتين التاليتين:

- المثل الأول: القرار رقم ١٨٩٤/ر.م الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٦^(٢)

ورد لديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٤ كتاب النيابة العامة تطلب بموجبه إعادة النظر بالقرار رقم ١٦٧٨/ر.م. تاريخ ٢٠١٢/٨/٢٧ المتعلّق

(١) نصّت المادة ٣٧ من قانون تنظيم الديوان على أنه: «تودع المعاملة مع المستندات العائدة لها ديوان المحاسبة وتودع نسخة عن كتاب الإيداع الى المدعي العام من قبل:

١ - المرجع الصالح لبت بالمعاملة بالنسبة للواردات

٢ - مراقب عقد النفقات في الإدارات العامة والموظف الموج بمراقبة عقد النفقات في المؤسسات العامة والبلديات

(٢) قرار غير منشور

بموافقة الديوان على مشروع تلزيم إدارة وتشغيل وحدات سكن الطلاب في مدينة الرئيس رفيق الحريري الجامعية في الحدث، وذلك بناء على الاعتراض الوارد إليها بالرقم ٣٦٦١ تاريخ ٢٠١٢/٨/٣١. وكانت النيابة العامة في كتابها قد استندت الى حيثيات الاعتراض المقدم من إحدى الشركات التي لم تفز بالتلزيم ذلك ان لجنة المناقصات قد رفضت عرضها المقدم شكلاً «لعدم تقديمها بعض المستندات التي اعتبرتها اللجنة جوهرية في حين اجازت استكمال بعض المستندات للعارضين الآخرين ولم تقبل في الجلسة الثانية المستندات التي تقدمت بها المستدعية علماً بأن سعرها كان الأدنى» بحسب ما ادّعت الشركة المعترضة. كما وأدلت النيابة العامة لدى الديوان بأن الشركة «سبق وأن فازت بالمناقصة عينها على أساس المستندات نفسها في العام ٢٠٠٧ وأن موضوع الشركة وعملها مبين بوضوح في الإذاعة التجارية المسجلة لدى السجل التجاري».

أعاد ديوان المحاسبة دراسة الملف بعد أن قبله شكلاً لاستناد طلب إعادة النظر لأحكام المادة ٤٣ من قانون تنظيم الديوان؛ إذ إنه اتى بناء على طلب من النيابة العامة في الديوان، بموجب كتاب صادر عنها. اطلع الديوان على كافة المستندات وتمت استيضاحه كل من أمين سر الجامعة اللبنانية ومراقب عقد النفقات لديها ورئيس وأعضاء لجنة المناقصات حول كيفية تقدير ما هو من المستندات جوهرية وما هو غير جوهرية، وعن سبب رفض عرض الشركة وإقصائها عن المشاركة في المناقصة.

تبين لديوان المحاسبة ان الشركة المعترضة لم تقدّم ما كان مطلوباً منها من مستندات، وأن هذه المستندات كانت جوهرية نصّ على وجوب تقديمها صراحةً دفتر الشروط الخاص بالمناقصة؛ فالأخير كان واضحاً لجهة التمييز بين الإذاعة التجارية (التي قدّمتها الشركة) والإفادة الصادرة عن السجل التجاري التي تثبت ان الشركة العارضة مسجلة في السجل التجاري في

الحقل المطلوب للتقدم للمناقصة (هذا المستند الجوهري لم تقدمه الشركة). وبما أن المستندات الجوهرية لا يجوز استكمالها فيكون قرار لجنة المناقصات بإقصاء الشركة المعترضة عن المشاركة في الجلسة الثانية قد أتى في موقعه القانوني الصحيح.

كما تطرق الديوان الى النقاط الأخرى التي أثارها النيابة العامة لديها، لا سيما لجهة إدلاء الشركة المعترضة بأنها فازت في المناقصة نفسها بتاريخ سابق، واعتبر الديوان أن هذا الأمر ليس من شأنه التأثير في مجريات المناقصة القانونية الحالية. كما أشار الديوان الى ان إدلاء الشركة المعترضة بأن سعرها المقدم أدنى من سعر الشركة التي رسا عليها الإلتزام ليس من شأنه التأثير في مجريات المناقصة القانونية، اذ إن اللجنة لم تعدد أصلاً إلى فض هذا العرض لمعرفة السعر المقدم من الشركة المعترضة. وبعد أن تأكد الديوان من أن اللجنة عمدت الى تطبيق أحكام دفتر الشروط الخاص بصورة قانونية، وأن مستندات المعارضين الآخرين كانت مستكملة وقانونية، وأن إجراءات المناقصة كانت بمجملها سليمة وغير مشوبة بأي عيب، خلص الديوان إلى عدم الأخذ بما ورد في كتاب النيابة العامة من مأخذ مبنية أصلاً على اعتراض الشركة التي لم تفز بالتلزم بعد ان رفضت عرضها لجنة المناقصات شكلاً لافتقاده لمستندات جوهرية.

وعليه قبل ديوان المحاسبة طلب اعادة النظر شكلاً ولكن ردّه في الأساس للأسباب المبيّنة أعلاه وأكد قراره السابق رقم ١٦٧٨/ر.م. تاريخ ٢٧/٨/٢٠١٢.

- المثل الثاني: القرار رقم ٨٣٦/ر.م تاريخ ٧/٦/٢٠١١^(١)

صدر عن ديوان المحاسبة القرار رقم ٨٣٦/ر.م وكان موضوعه:

(١) قرار غير منشور

«طلب إعادة النظر بقرار الديوان رقم ٥٧٤/ر.م تاريخ ١٢/٤/٢٠١٠ المتعلق بتلزييم اعمال تنظيف مبنى كلية الحقوق والعلوم السياسة والادارية الفرع الثاني». بعد التدقيق في ملف القضية، أصدر ديوان المحاسبة قراره بتاريخ ٧/٦/٢٠١١ رد فيه طلب إعادة النظر في الشكل لعدم تقديمه من المرجع الصالح سنداً للمادة ٤٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة التي تحصر بالادارة المختصة (أي التي صدر القرار لصالحها والمقصود هنا الجامعة اللبنانية) امكانية طلب إعادة النظر، فضلاً عن رئيس ديوان المحاسبة والنيابة العامة. ومع أن القرار لم يشر صراحةً الى الجهة غير الصالحة التي قدّمت طلب إعادة النظر بالقرار رقم ٥٧٤/ر.م ولكن يستنتج أن هذه الجهة هي «وزارة التربية» ذلك أن الديوان قد قرّر إبلاغها رده طلب اعادة النظر المقدم شكلا بقراره رقم ٨٣٦/ر.م. وجاء قرار الديوان صحيحاً، لا سيّما أن للجامعة اللبنانية شخصية معنوية مستقلة إدارياً ومالياً عن الشخصية المعنوية للدولة اللبنانية، فالجامعة اللبنانية هي، إذاً، الإدارة المختصة بتقديم طلب إعادة النظر وليس وزارة التربية/الدولة اللبنانية.

ثانياً: الإنتقادات الموجّهة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة

يواجه ديوان المحاسبة في رقابته المالية على المؤسسات العامة عدة انتقادات، لا سيما في إطار ممارسته للرقابة الإدارية المسبقة. تتمثل هذه الانتقادات بالنقاط التالية:

١ - إن العتبات التي اشترطها المرسوم الإشتراعي ٨٢/٨٣ لممارسة الديوان رقابته المالية المسبقة لم تعدّل منذ سنة ١٩٩٤، رغم التقلبات الاقتصادية العديدة التي حصلت، والتعديلات التي طرأت على القوة الشرائية، مما يجعل الحد الأدنى الذي حدده المرسوم لممارسة الرقابة الإدارية المسبقة يفقد أهميته إذ إن ما يجري حقيقة على أرض الواقع

هو تحويل لمعظم المعاملات المالية إلى الديوان مما يؤدي إلى عرقلة عمل الجامعة اللبنانية وديوان المحاسبة، والمس بمبدأ استقلالية الجامعة المالية. ولقد كان الأجدر أن تنحصر هذه الرقابة بالمعاملات المالية ذات القيمة المالية المرتفعة؛ ففي العام ٢٠١٣ جرى ارسال ١١٠ معاملات من الجامعة اللبنانية لديوان المحاسبة ليمارس الأخير رقابته المالية المسبقة عليها. وفي العام ٢٠١٤ تزايد العدد ليصبح ١٥١ معاملة.

٢ - تعترض صعوبات إدارية داخلية عمل الديوان الرقابي بشكل عام، فالأخير يعاني نقصاً حاداً في عدد القضاة ومدققي الحسابات الذين يعاونون القاضي في عمله. فرغم صدور القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢/٢٠١٢/٤ القاضي برفع عدد القضاة في ديوان المحاسبة من ٣٦ الى ٥٠، و برفع عدد مدققي الحسابات في الديوان من ٣٠ الى ٥٠، إلا أنه لم يتم ملء هذه الشواغر حتى تاريخ تقديم هذه الدراسة. ينعكس هذا النقص سلباً على سرعة وفعالية إتمام ديوان المحاسبة لمهامه، لا سيما أن مهماته واسعة، وتتطلب جهازاً كبيراً من المدققين لتصبح فعالة، إذ على الديوان التدقيق في حسابات الدولة بمختلف موازنتها العامة والملحقة وحسابات المؤسسات العامة وحسابات البلديات الكبرى^(١).

٣ - إن رقابة الديوان المسبقة هي الأولى، ويأتي بعدها دور مراقب عقد النفقات، ولا يمكنه اتخاذ رأي مخالف، وفي ذلك ازدواجية لا مبرر لها. يضاف إلى ذلك، أن موافقة الديوان المسبقة لا تحول دون

(١) حافظ زياد: «تحسين اداء الرقابة المالية في الأقطار العربية، حالة لبنان». دراسة منشورة في مؤلف «الرقابة المالية في الأقطار العربية»، اصدارات المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٩، صفحة ٤٠٩

ممارسة صلاحياته القضائية والإدارية، بمعنى أن المعاملة نفسها تخضع فيما بعد للرقابة الإدارية اللاحقة وللرقابة القضائية.^(١)

من هنا علت الأصوات المطالبة بإلغاء الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة، وتقدّمت وزارة المالية من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/٢ بمشروع^(٢) تعديل بعض أحكام قانون المحاسبة العمومية يرمي إلى إلغاء الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة. وافق مجلس الوزراء على مشروع التعديل خلافاً لما أبداه ديوان المحاسبة من ملاحظات في كتابه لمجلس الوزراء حول أهمية الإبقاء على هذه الرقابة، وأحيل الى لجنة الإدارة والعدل النيابية، وعقدت عدة جلسات لمناقشته، ولكن بقي المشروع في أدرج اللجنة المذكورة.

ذكرت وزارة المالية في مشروع التعديل الذي قدّمته الأسباب الموجبة لإلغاء الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة، وأبرز ما جاء فيها:

- ١ - المدى الزمني الطويل في إنجاز المعاملات نتيجة تدخلات الأجهزة الرقابية الخارجية والتي بأغلبها تدخلات شكلية غير مجدية، تؤدي إلى إضاعة الوقت دون تحقيق رقابة أفضل.
- ٢ - رقابات متكرّرة أثناء التنفيذ.
- ٣ - عدم تمكّن ديوان المحاسبة من التفرّغ إلى الرقابة القضائية والرقابة الإدارية اللاحقة.

نضيف الى هذه الأسباب المذكورة أعلاه، سبباً رابعاً ولعله الأهم:

(١) شمس الدين ابراهيم عبد الأمير: «الرقابة على ادارة الأموال العمومية في لبنان»، مرجع سابق، صفحة ١٤٦

(٢) رقم المرسوم/٤٨٤٢/تاريخ ٢٠٠١/١/٣

«وجوب احترام مبدأ عدم جواز تدخّل مراقب القرار بصناعته»، إذ لا يجوز أن تأتي التأشيرة على المعاملة من نفس المصدر الذي يعطي إبراء الذمة.

هذه الانتقادات واجهها قضاة الديوان عبر تأكيد أن رقابة الديوان المسبقة قد أثبتت جدواها وفعاليتها ودورها المميز في حماية المال العام، في ضوء الواقع اللبناني المالي والاقتصادي والإداري والقانوني.^(١)

فالديوان قد مارس دوره الرقابي على الجامعة اللبنانية مثلاً في غير مناسبة، نذكر منها على سبيل المثال تلك الرقابة التي مارسها عام ٢٠٠١ على مشروع تلزيم أعمال تنظيم لزوم كلية الآداب والعلوم الانسانية - الفرع الثالث - القرار رقم ٥٤٢/ر.م.^(٢). رفض ديوان المحاسبة في هذا القرار الموافقة على مشروع التلزيم لعدم قانونيته، إذ إنّ لجنة المناقصات كانت قد رفضت عرض شركة في المناقصة العمومية على أساس تنزيل الأسعار، متذرّعة بحجة غير قانونية، علماً أن عرض الشركة كان يشمل أعلى تنزيل مئوي، الأمر الذي من شأنه التأثير على نتيجة التلزيم.

وكمثال آخر لهذه الرقابة، نذكر القرار رقم ٩٥٩/ر.م. الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٩/٣٠، حيث لم يوافق الديوان على مشروع تلزيم تجهيز مكاتب وقاعات تدريس ومختبرات لزوم المعهد الجامعي للتكنولوجيا في صيدا،

(١) راجع في هذا السياق:

- وسيم نقولا أبو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة، مرجع سابق، صفحة ٢٧٨
- خطار شبلي: دراسة بعنوان: «الرقابة الإدارية المسبقة على تنفيذ الموازنة»، منشورة في مجلة القضاء المالي، صفحة ٢٦، العدد الرابع، كانون الثاني ١٩٩٧
- التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن عام ٢٠٠٥، القسم الثاني: ملاحظات ديوان المحاسبة، الفصل الثالث: أهمية الرقابة المسبقة في الحفاظ على المال العام، صفحة ١٨٩

(٢) مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠١ صفحة

نظراً لما رافق هذه الصفقة من ملاسبات تحمل على الشك في مدى حصول منافسة فعلية^(١).

وتكثر الحالات وتعدد القرارات التي مارس فيها ديوان المحاسبة رقابته المالية المسبقة على الجامعة اللبنانية^(٢).

علماً أن قرارات ديوان المحاسبة قد لا تأتي دائماً بالإجماع إذ قد يخالف أحد أعضاء الهيئة النازرة بالملف رأي الأكثرية فتسجل مخالفته وتكون علنية. وقد حصلت هذه الحالة في ملفات الجامعة اللبنانية ونذكر على سبيل المثال القرار رقم ٢٠٣٣/٢٠٣٣ م.ر.م تاريخ ١٣/١١/٢٠١٤^(٣). لقد كان موضوع ملف القضية هو التالي: «مشروع تلزيم تقديم خدمة ربط بعض فروع وحدات الجامعة اللبنانية بالادارة المركزية.» دقق ديوان المحاسبة في الملف واستعرض المراحل التي مرّت بها المناقصة العمومية وقرّر عدم الموافقة، إذ اعتبر أن اجراءات لجنة المناقصات لم تكن سليمة؛ فبحسب ديوان المحاسبة لم تثبت هذه اللجنة من وجود مراسيم التراخيص للشركات العارضة، خلافاً لما نصّ عليه دفتر الشروط الخاص بالمنظم للصفقة. فلقد نص دفتر الشروط الخاص بالصفقة على وجوب تقديم العارضين بالاضافة الى المستندات الواردة ضمنه، المستندات المذكورة في المواصفات الفنية،

(١) مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٧، العدد ٢، صفحة ٦١

(٢) يراجع في هذا الإطار:

- مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٧، العدد ٢، ص ٥، القرار رقم ٥٤/٢٠٠٤ م.

- مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٧، العدد ٢، ص ١٣٣، القرار ١٢٨٢/٢٠٠٤ م.

(٣) قرار غير منشور

والتي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذه المواصفات. ولدى تدقيق المعاملة لم يعثر على تراخيص الشركات وفقاً لما جاء في بنود دفتر الشروط الفني. كما أشار الديوان الى أنه: «اضافة الى ما سبق بيانه، فإن مراسيم الترخيص التي أودعت الديوان قد صدرت خلال العام ١٩٩٧ وهي ترخص لهاتين الشركتين (اي الشركتين العارضتين) استثنائياً لمدة خمس سنوات على ان تجدد سنة فسنة بقرار يصدر عن وزير البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية». لذلك «كان على لجنة التلزم التثبيت ليس فقط من وجود التراخيص، ضمن مستندات العارضين، وانما أيضاً وجود تجديد لها وفقاً للأصول». غير أن اللجنة لم تتأكد من وجود هذه المستندات الجوهرية، وعليه، لم يوافق الديوان على المشروع المعروض. خالف احد المستشارين قرار عدم الموافقة مرتكزاً على حجتين:

١ - ان مرسوم الترخيص منشور في الجريدة الرسمية وصالح لمدة خمس سنوات منذ تاريخ صدوره في العام ١٩٩٧ أي كان يفترض بالادارة من الأساس طلب قرارات تجديد التراخيص والتثبيت منها، وليس الاكتفاء بمرسوم الترخيص فحسب، وذلك من ضمن مندرجات دفتر الشروط والمواصفات الفنية. مع الإشارة الى أن قرارات تجديد التراخيص اتخذت اشكالاً مختلفة منها ما صدر عن وزير الاتصالات ومنها عن الهيئة الناظمة للاتصالات ومنها ما هو مجرد تجديد ضمني مثبت بإيصالات دفع الرسوم المتوجبة.

٢ - يقضي الموافقة على المشروع المعروض حفاظاً على المال العام وصوناً لمصلحة الجامعة اللبنانية. فلقد اشار مراقب عقد النفقات في الجامعة في معرض الجلسة الاستيضاحية المعقودة في الديوان ان «السعر هو جد مناسب للإدارة إذ يقل عن سعر العارض السابق ثلاثة اضعاف تقريباً لا سيما أن العارض السابق مستمر بعمله طالما لم تسفر

المناقصة بعد عن نتيجة وهذا يجعل الجامعة تدفع مبالغ إضافية هي بغنى عنها...».

لا بد من الإشارة هنا الى أن الخلل الأساسي في المناقصات العمومية في المؤسسات العامة يكمن في ضعف صياغة دفاتر الشروط مما يستدعي تدخّل ديوان المحاسبة برقابته سواء المسبقة أو اللاحقة. إن دفاتر الشروط في الإدارات العامة خاضعة لرقابة إدارة المناقصات في التفتيش المركزي، في حين أن الجامعة اللبنانية لا تخضع لهذه الرقابة بمقتضى أحكام المرسوم ٥٩/٢٨٦٦ (نظام المناقصات). وهناك مساع لتغيير هذا الواقع؛ فبموجب مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بالمرسوم ٩٥٠٦ تاريخ ١٢/١٢/٢٠١٢، وفي حال إقراره، تصبح الجامعة اللبنانية كمؤسسة عامة خاضعة لإدارة الصفقات العمومية استناداً إلى أحكام المادتين ١ و ٢ من مشروع القانون الآنف الذكر. (ملحق ١)

علماً بأن رقابة الديوان المسبقة أتت دوماً بهدف حماية المال العام وليس بهدف تضيق هامش حرية واستقلالية الجامعة اللبنانية. فديوان المحاسبة وإن كان يمارس رقابته بشكل حازم ولا يوافق على المشاريع التي يرصد فيها مخالفة للأحكام القانونية غير أنه يوافق على العديد من المشاريع التي تخلو من اي مخالفة قانونية والأمثال عديدة وبالمئات. سنكتفي بذكر مثل صادر بتاريخ ٨/٣/٢٠١١ وهو القرار رقم ٤٠٠/ر.م^(١). فبعد التدقيق في ملف القضية المحالة إليه، وعدم رصده أيّ مخالفة للأحكام القانونيّة، وافق ديوان المحاسبة على المشروع المعروف الذي كان موضوعه: «مشروع تجديد عقد ايجار لصالح كليّة الآداب - الفرع الول لمدة سنة اعتباراً من ١٢/٣/٢٠١١».

(١) قرار غير منشور

ليست الرقابة المالية الممارسة من قبل الديوان على الجامعة اللبنانية الهدف بحد ذاته، بل هي الوسيلة لتصويب نشاط المؤسسة المالي. وعليه فإنه من الأجدر، انطلاقاً من مبدأ احترام استقلالية الجامعة اللبنانية، استثمار الأموال والطاقت والأفكار لتحسين النظام الرقابي الداخلي للمؤسسة العامة بدل تشديد الرقابات الخارجية. إذاً، وفيما خصّ الرقابة المسبقة على الجامعة اللبنانية، وإن كنا لا ننكر دور الديوان في الحفاظ على مالها العام، غير أننا نميل إلى الرأي القائل بوجود إلغاء تلك الرقابة، ولكن شرط تحقيق خطة إصلاحية شاملة في كنف الجامعة (تشمل خصوصاً تفعيلاً ملموساً لدور مراقب عقد النفقات).

وحتى إتمام جميع البنود التي وضعتها إدارة الجامعة للإصلاح الإداري الشامل، تبقى الرقابة المسبقة للديوان رغم الانتقادات التي ترافق عملية تطبيقها، أداة فاعلة لرقابة عمليات إنفاق المال العام وخطة بديلة لكشف أي مجال للهدر.

الفقرة الثانية: الرقابة المالية اللاحقة لديوان المحاسبة

تشمل الرقابة المالية اللاحقة لديوان المحاسبة الرقابة الإدارية اللاحقة والرقابة القضائية. ترمي هذه الرقابة إلى تقدير وتقييم نشاط المؤسسة العامة من خلال المقررات التي اتخذتها ووضعتها موضع التنفيذ.

أولاً: الرقابة الإدارية اللاحقة

حددت المادة ٤٦ من المرسوم الإشتراعي ٨٣/٨٢ الغاية من الرقابة الإدارية اللاحقة، وهي تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات.

تتمثل هذه الرقابة بالتقارير السنوية والتقارير الخاصة، وبيانات المطابقة للحسابات النهائية.

١ - التقرير السنوي:

يشمل التقرير السنوي الذي ينظمه الديوان في نهاية كل سنة نتائج رقابته، مع تحديد المخالفات الأساسية التي ارتكبتها الوزراء والموظفون المسؤولون، والإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية. وهذا التقرير يقره الديوان بهيئته العامة، وبأكثرية الأصوات، بعد الاستماع إلى المدعي العام لديه، وتبلغ نسخة عنه إلى الوزارات والإدارات المختصة لتقديم أجوبتهم عليه في مهلة شهر واحد، ويقوم الديوان بالتعليق على هذه الأجوبة. يقدم رئيس الديوان التقرير إلى رئيس الجمهورية مع أجوبة الوزارات والإدارات المختصة، وتعليقات الديوان عليها، وتقدم نسخ منه الى كل من مجلس النواب، ومجلس الخدمة وإدارة التفتيش المركزي.^(١)

كما يمكن للجنة المال والموازنة طلب الاستماع إلى رئيس الديوان أو من ينتدبه. وينشر التقرير مع الملاحظات عليه في الجريدة الرسمية، ويطلع في كتاب مستقل.

وغالبا ما انصب اهتمام هذه التقارير على أموال الإدارات الرسمية في وزارات الدولة اللبنانية، ولم تتطرق للحالة المالية للمؤسسات العامة لا سيما الإدارية منها. لذلك لم تعالج التقارير السنوية لديوان المحاسبة بشكل خاص الرقابة على الجامعة اللبنانية، ولكن أتت مكرسة في الدراسات المنشورة فيها لمبادئ عامة تطبق حتماً في حالة الجامعة وغيرها من المؤسسات والإدارات العامة.

٢ - التقارير الخاصة

تظهر الرقابة الإدارية اللاحقة من خلال التقارير الخاصة التي يمكن

(١) فرحات فوزت: «المالية العامة: الاقتصاد المالي»، مرجع سابق، صفحة ٢٤٦

للديوان أن يرفعها كلما دعت الحاجة إلى رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الإدارات العامة في مواضيع معينة .

تكمن أهمية هذه التقارير بأنها تشكّل أساساً لرقابة ماليةٍ تتعدّى رقابة المشروعات لتتحوّل إلى رقابة أداء، ذلك أنها تتضمن اقتراحات وحلولاً لمواضيع محدّدة. وقد قدّم الديوان عدة اقتراحات خاصة في السنوات الأخيرة ولكن لم يصدر أية تقارير خاصة متعلّقة بالجامعة اللبنانية .

٣ - بيانات المطابقة

بحسب المادة ٥٣ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، يتوجّب على الأخير في كل سنة إصدار بيان عام بمطابقة الحسابات التي تقدم إليه، مدعومة بالأوراق المثبتة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة. تبلّغ هذه البيانات إلى مجلس النواب، ووزير المالية، ووزير الوصاية والهيئات المعنية والمراجع المختصة. تعتبر هذه البيانات ضرورية لأنها تعطي فكرة عن كيفية تنفيذ الموازنة في حقلي الواردات والنفقات^(١). إن رقابة ديوان المحاسبة الإدارية اللاحقة عامة وشاملة، وهي تتعلّق بكلّ نشاطات المؤسسات العامة وسائر العمليات التي تقوم بها. ونستطيع تأكيد هذه الشمولية لأنه، ولئن كانت الرقابة المذكورة لا تتناول إلا المعاملات المالية ونتائجها العامة، فإنه نادراً ما تكون هناك معاملة ليست لها انعكاسات مالية مباشرة أو غير مباشرة، الأمر الذي يدخلها حتماً بالتالي في دائرة هذه الرقابة. ونشير، في النتيجة، إلى أن القانون اللبناني استلهم في هذا المجال القانون الفرنسي، حيث لا يجري ديوان المحاسبة أي رقابة مسبقة، بل فقط رقابة لاحقة^(٢).

(١) فرحات فوزت: «المالية العامة: الاقتصاد المالي»، مرجع سابق، صفحة ٢٤٦

(٢) سعد الله يوسف الخوري: «مجموعة القانون الاداري»، الجزء الثاني، مرجع سابق، صفحة

حالياً، لا يطبّق الديوان مضمون المادة ٥٣ من قانون تنظيمه، ولا يصدر بيانات المطابقة. ويعود سبب تقصير الديوان لعدّة معوقات يواجهها هذا الأخير؛ لعلّ أبرزها النقص الحاد في ملاكه (إداريين وقضاة) والمشاكل الحسابية المتراكمة في كنف المؤسسات والإدارات العامة منذ نشوب الحرب الأهلية في لبنان.

تشكّل الرقابة الإدارية اللاحقة باتجاهها نحو رقابة الاداء، أبرز تفسير لما أشرنا اليه سابقاً: «الرقابة ليست الهدف»، بل هي في الأساس وسيلة إرشاد وتوجيه، هدفها مساعدة المؤسسات على أداء دورها على الوجه الأفضل، وليس اصطياًد الأخطاء ومحاسبة المسؤولين. كما وليست العقوبة هدفاً بل وسيلة لإفهام الجميع أن من يخطئ يحاسب. وهذا هو أساس بناء دولة القانون والمؤسسات. من هنا تبرز أهمية الرقابة «اللاحقة» التي يمارسها الديوان بنوعيتها الإداري والقضائي، وديوان المحاسبة مطالب بتفعيلها بشكل عام، وعلى الجامعة اللبنانية بشكل خاص.

ثانياً: الرقابة القضائية (اللاحقة)

تجري هذه الرقابة بعد تنفيذ الموازنة، ويتوقف على إجرائها إبراء ذمة المحتسبين أو إدانتهم، كما تركز عليها صيانة الأموال العامة من كل عبث أو استهتار^(١). والرقابة القضائية نوعان:

١ - رقابة على الحسابات.

٢ - رقابة على الموظفين.

يمارس ديوان المحاسبة هذه الرقابة على جميع المؤسسات العامة، إلاّ

(١) فرحات فوزت: «المالية العامة: الاقتصاد المالي»، مرجع سابق، صفحة ٢٤٧

تلك التي استثنت صراحةً. أما الجامعة اللبنانية، وبحسب المادة ٢٢٤ من نظامها المالي، وقانون تنظيم الديوان، فهي تخضع لهذه الرقابة.

١ - الرقابة على الحسابات

قانونياً، يمارس ديوان المحاسبة على الجامعة اللبنانية رقابة على حساباتها بحسب قانون تنظيم الديوان الذي نصت عليه المادة ٥٥ منه في نبذتها الأولى. تكمن الغاية من الرقابة على الحسابات في البت في صحة حسابات المحتسبين، وأي شخص يتدخل في قبض الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة أو في دفعها، من دون أن تكون له الصفة القانونية. وقد فصلت المادة ٥٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة المعاملات التي تخضع للرقابة المالية القضائية وهي:

أ - فيما يتعلق بالواردات:

- صحة المستندات التي تمّ التحصيل بموجبها
- صحة التحصيلات وانطباقها على قوانين الجباية
- توريد المبالغ المحصّلة إلى الصناديق العامة

ب - فيما يتعلق بالنفقات:

- صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. وعلى الموازنة والاعتمادات المفتوحة

- وجود الأوراق المثبتة للنفقة كما حدّدها القانون.

ج - فيما يتعلق بمقبوضات الخزينة ومدفوعاتها:

- صحة معاملات القبض والدفع وانطباقها على الأوامر الصادرة عن الجهة الصالحة

د - فيما يتعلق بالمواد:

- صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة

هـ - فيما يتعلق بالحسابات:

- صحة الحسابات وانطباقها على القوانين والأنظمة

- انطباق القيود على الأوراق المثبتة المقدمة

على أرض الواقع، تعترض هذه الرقابة عدّة صعوبات، يكمن أبرزها بوجود مشاكل حسابية موروثّة عن الحرب، وبالشغور الحاصل في الديوان على مستوى القضاة والإداريين.^(١)

لذلك لا يمارس ديوان المحاسبة فعلياً آية رقابة قضائية على حسابات محتسبي الجامعة اللبنانية.

٢ - الرقابة على الموظفين

تشمل الرقابة على الموظفين أعمال كل من يقوم بإدارة أو استعمال الأموال العمومية، وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الجامعة، أو بمسك حساباتها من غير الموظفين، وكذلك أعمال كل من يتدخل في إدارة أموال الجامعة، وفي القيام بالعمليات السالفة الذكر دون أن تكون له الصفة القانونية، أو التدخل في الأعمال والعمليات المشار إليها سواء بإجراء الأعمال التحضيرية لها أو مراقبتها أو التصديق عليها.^(٢)

وأتى قانون تنظيم الديوان ليحدد في مواده (من المادة ٦٠ حتى المادة ٦٥) المخالفات التي يلاحقها الديوان والعقوبات المطبقة وأبرز تلك المواد هي المادة ٦٠ والمادة ٦١. حدّدت المادة ٦٠ أنه «يعاقب بالغرامة من ١٥٠

(١) وهذا ما سبق وأشرنا إليه في الفقرة الأولى من المبحث الثاني من هذا الفصل.

(٢) وذلك بحسب أحكام المواد ٥٦، ٦٠، ٦١ من المرسوم الاشتراعي ٨٣/٨٢

ألف ليرة إلى مليون وخمسمائة ألف ليرة كل موظف ارتكب أو ساهم في ارتكاب إحدى المخالفات الواردة في هذه المادة، وذلك بالإضافة إلى الإلزامات والعقوبات الجزائية والمسلكية التي يمكن أن تقضي بها المراجع المختصة:

- ١ - عقد نفقة خلافاً لأحكام القانون أو النظام.
- ٢ - عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات.
- ٣ - أهمل عرض إحدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة أو وضع موضع التنفيذ معاملة دون التقيد بالشروط الواردة في قرار الديوان بشأنها.
- ٤ - لم يتقيد برفض التأشير على المعاملة من قِبَل ديوان المحاسبة أو من قِبَل مراقب عقد النفقات.
- ٥ - أساء قيد إحدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات.
- ٦ - نفذ أمراً مخالفاً للقانون ورده عن غير طريق رئيسه التسلسلي.
- ٧ - أكسب أو حاول أن يكسب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحاً غير مشروع.
- ٨ - ارتكب خطأ أو تقصيراً أو إهمالاً من شأنه إيقاع ضرر مادي بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة.
- ٩ - تأخر عن إيداع ديوان المحاسبة أو النيابة العامة لديه الحسابات والمستندات والإيضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة في القوانين والأنظمة.
- ١٠ - خالف النصوص المتعلقة بإدارة أو استعمال الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة».

أما المادة ٦١ فأشارت الى أنه إذا «تبين أن المخالفة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من هذا المرسوم الاشتراعي قد ألحقت ضرراً أو خسارة بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة، يحق للديوان ان يعاقب الموظف المخالف، علاوة على الغرامة المنصوص عليها في المادة ٦٠ بغرامة تحسب بالنسبة إلى أهمية المخالفة المرتكبة والى مقدار الراتب غير الصافي الذي يتقاضاه الموظف المخالف في حال تقاضيه راتباً أو إلى مقدار مخصصاته أو ما يماثلها في الحالات الأخرى.

لا يمكن أن تقل هذه الغرامة الإضافية عن راتب الموظف الشهري أو عن مخصصاته الشهرية أو ما يعادلها بتاريخ ارتكاب المخالفة ولا أن تزيد على مجموع راتبه السنوي أو مخصصاته السنوية ما يماثلها بالتاريخ المذكور، وفي حال قيامه بالعمل دون بدل تكون الغرامة بين ألف ليرة وعشرة آلاف ليرة لبنانية.

يسمح للموظف الذي يحاكم أمام ديوان المحاسبة أن يستعين بمحام يختاره.

وينتقد البعض هذه العقوبات ويعتبرها غير متكافئة وحجم الضرر الناجم عن المخالفات، علماً أن ملاحقة الموظف تأتي في إطار إجراءات يجب احترامها والتقيد بها أمام ديوان المحاسبة، وهي إجراءات وجاهية، تحقيقية، مكتوبة، سرية، ومبنية على مستندات، إذ ينظر الديوان في المخالفة عفوياً أو بناءً على طلب المدعي العام لديه. من هنا ضرورة التنسيق بين التفتيش المالي والمدعي العام لدى الديوان لإطلاعه على نتائج تحقيق المفتشين.

ولكونه محكمة إدارية تمارس رقابة قضائية، يصدر عن الديوان نوعان من القرارات: قرارات مؤقتة، وقرارات نهائية.

١ - القرارات المؤقتة :

تبيّن هذه القرارات المآخذ المنسوبة للموظف المعني، كعدم كفاية الأوراق الثبوتية الضرورية لتبرير دفع النفقة. يتبلّغ الموظف المعني نسخة عن هذه القرارات بالبريد المضمون مع إشعار بالاستلام أو بالطريقة الإدارية. وللموظف المعني الحق بالرد عليها ضمن مهلة ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ التبليغ.

إذا تقدّم الموظف المعني بجوابه ضمن هذه المهلة، يعاد درس المعاملة مجدّداً من قبل نفس المستشار على أن ينظم بشأنها تقريراً جديداً. يجب أن يلحظ التقرير بروز الأوراق الجديدة.

أمّا إذا لم يحترم الموظف المعني مهلة الثلاثين يوماً، فيقوم الديوان بالنظر بهذه القضية بالحالة المعروضة عليه. ويكرّس في هذه الأصول مبدأ حق الدفاع لا سيّما لجهة حق صاحب العلاقة بالاطلاع على الملف والاستعانة بمحام.

٢ - القرارات النهائية :

لا تقبل الاعتراض أو الاستئناف، بل فقط إمكانية إعادة النظر والنقد في حالات وشروط عينها حصراً قانون ديوان المحاسبة في مواد ٧٧ و٧٨ و٧٩ على الشكل التالي :

- المادة ٧٧ :

١ - يمكن إعادة النظر في القرار أمام الديوان :

أ - إذا تبيّن من التدقيق في معاملة أخرى أن هناك خطأ أو إغفالاً أو تزويراً أو قيداً مكرراً.

ب - إذا ظهرت مستندات أو أمور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار.

٢ - تجري إعادة النظر بناء على طلب المدعي العام أو وزير المالية لصالح الخزينة أو المحتسب أو الموظف المختص أو الإدارة أو الهيئة ذات العلاقة .

٣ - يقدم طلب إعادة النظر من قبل المحتسب أو الموظف خلال مدة شهرين من تاريخ تبين أو ظهور السبب المبرر له . ويعلق قبول طلب إعادة النظر على تأدية تأمين قدره عشرة آلاف ليرة يدفع لقاء إيصال في الخزينة اللبنانية . يصادر هذا التأمين إيراداً للخزينة إذا ردّ طلب إعادة النظر شكلاً أو أساساً ويعاد إلى المحتسب أو الموظف في سائر الأحوال .

٤ - لا يحول طلب إعادة النظر دون تنفيذ القرار المطعون فيه، إلا أنه يمكن للديوان أن يقرّر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بناء على طلب المحتسب أو الموظف المختصين إذا تبين أن التنفيذ يلحق به ضرراً بليغاً وأن طلب إعادة النظر مرتكز على سبب جدي .

٥ - تنظر في طلب إعادة النظر الهيئة التي أصدرت القرار المطعون فيه .

- المادة ٧٨ :

يمكن طلب نقض القرار أمام مجلس شورى الدولة بداعي عدم الصلاحية أو مخالفة أصول المحاكمة أو مخالفة القوانين والأنظمة وذلك في مهلة شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه .

يقدم طلب النقض من كل من المدعي العام لدى ديوان المحاسبة ووزير المالية لصالح الخزينة والموظف المختص والإدارة أو الهيئة ذات العلاقة .

- المادة ٧٩ :

إذا نُقض القرار كان على الديوان أن يتقيّد بقرار مجلس شورى الدولة .

وفي نطاق الرقابة القضائية على الموظفين، أصدر الديوان عدّة قرارات نذكر منها على سبيل المثال القرار رقم ٥٦/ر.ق. (نهائي) تاريخ ١٢/٥/٢٠٠٣، حيث غرّم الديوان، سنداً لأحكام المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، كلاً من عميد كلية العلوم ومدير الفرع الثاني فيها، وذلك لتكليفهما دكتور X المباشرة بالتدريس قبل إنجاز عقده وفقاً للأصول القانونية.^(١) وكان عميد كليّة العلوم ومدير الفرع الثاني قد أدليا في دفاعهما أن موافقة مجلس الجامعة السابقة على مشروع عقد الدكتور المدرّس، والحاجة الماسة لتدريس المواد العائدة للإجازة التعليمية في الكيمياء من جهة، وتأخر صدور الموازنة من جهة أخرى كانتا السبب للجوئهما الى الطلب من الدكتور المباشرة بالتدريس من دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات على عقده وحجز الاعتماد اللازم للنفقة. ردّ الديوان هذه الدفوع في الأساس واعتبر أنه كان على العميد ومدير الفرع تطبيق الحلول القانونية وعدم مخالفة أحكام القانون، ذلك أن قانون موازنة العام ٩٦ - أحكام تتعلق بالجامعة اللبنانية (وهي موازنة السنة التي حصلت خلالها المخالفة) قد وضع حلاً قانونياً يمكن الركون اليه عند تأخر صدور الموازنة حين نص في المادة ٢٣ منه على أنه: «يمكن اعتباراً من أول ايلول من كل سنة أن تعقد على حساب السنة المقبلة رواتب المتعاقدين وملحقاتها في موازنة الجامعة اللبنانية وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية.»

وفي قرار شبيه صادر تاريخ ١٤/٥/٢٠٠٢ موضوعه: «قيام عميد كلية التربية بتكليف بعض الأساتذة بالتدريس قبل إنجاز عقودهم وفقاً للأصول

(١) مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٣، صفحة

القانونية»، غرّم الديوان بقراره ١٠٤/ر.ق^(١) نهائي عميد كلية التربية وذلك عملاً بأحكام المادة ٦٠ من قانون تنظيم الديوان المحاسبة. واعتبر الديوان أن عميد كلية التربية قد خالف أحكام المادة ٤٣ من القانون رقم ٦٧/٧٥ التي تنص على أنه «يجوز الارتباط مع الأساتذة المتعاقدين لتدريس المواد التي لا يمكن إسنادها إلى أفراد الهيئة التعليمية الموظفين في الملاك. . يتم التعاقد سنة فسنة بناءً على قرار مجلس الجامعة وتوصية مجلس الكلية او المعهد، يوقع العقد رئيس الجامعة». وخالف أيضاً المادة ١٩٠ من النظام المالي للجامعة والتي تنص على أن: «كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن تقترن قبل توقيعها بتأشير مراقب عقد النفقات». وردّ ديوان المحاسبة ما تقدّم به العميد من دفاع أولاً لجهة أن سبب التعاقد مع أساتذة جدد للتدريس بالساعة عائد إلى تعديل المناهج وفتح اختصاصات فنية جديدة، ذلك أن التعديل قد حصل عام ١٩٩٧ في حين أن الطلب إلى الأساتذة القيام بالتدريس حصل العام ٢٠٠٠ ولقد كان للعميد المتسع من الوقت لتحضير وتنظيم العقود وفقاً للأصول القانونية المحددة لذلك.

كما اعتبر الديوان من جهة أخرى أن الدفاع المقدم من العميد بأن عقود الأساتذة المقترحين للتدريس بالساعة قد تأخرت بسبب انتظار موافقة مجلس الوزراء وصدور موازنة العام ٢٠٠١ التي صدرت متأخرة ومع انتهاء العام الدراسي الجامعي واقع في غير محله القانوني لأن المادة ٢٣ من القانون ٤٩٠ الصادر في ١٥ شباط ١٩٩٦ (قانون موازنة العام ٩٦ أحكام تتعلق بالجامعة اللبنانية) نصت على ما يلي: «يمكن اعتباراً من أول أيلول من كل سنة أن تعقد على حساب السنة المقبلة نفقات رواتب المتعاقدين

(١) مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٢، صفحة

وملحقاتها في موازنة الجامعة اللبنانية وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصودة لها في موازنة السنة الجارية.»

لا بد هنا من لفت النظر الى أنّ الديوان يمارس رقابته القضائية على جميع موظفي الجامعة، وحتى على رئيسها، ودون أي تمييز، والدليل على ذلك، ودائماً في نطاق ممارسته للرقابة القضائية على الموظفين المرتكزة على مضمون المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، القرار الذي أصدره الديوان تاريخ ٢٦/١١/٢٠٠٢ - رقم ١٨٣/ر.ق. نهائي، وغرّم فيه رئيس الجامعة بمبلغ ١٥٠/ألف ليرة لبنانية، ذلك أنّ الأخير عمد الى التعاقد مع موظفة خلافاً للأصول القانونية. وفي تفاصيل القضية، أشار ديوان المحاسبة إلى أن المخالفة نشأت بعد ما قام به رئيس الجامعة لجهة تعاقد مع إحدى السيدات من خارج ملاك الجامعة، فأناط بها مهام مشابهة لتلك المناطة بأمانة سر الجامعة، وتعود أصلاً إلى وحدات وظيفية داخل الملاك. ويكون بذلك قد خالف رئيس الجامعة أحكام المادة ٦٨ من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٢ لانطوائه على تعاقد مع موظفة سابقة أحيلت على التقاعد لبلوغها السن القانونية وتكليفها بمهام وظيفية تعود أصلاً لأمانة سر الجامعة المؤلفين من موظفين داخلين في الملاك. كما وأن الرئيس لم يطبق الأصول القانونية الملزمة للتعاقد ما جعله مخالفاً أحكام القوانين والنظمة. ولكن تمّ وقف تنفيذ الغرامة في هذه القضية لحسن النية سنداً لأحكام الفقرة الرابعة من المادة ٦٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.^(١)

وبملاحظة أخيرة لا بد من الإشارة إلى أن للجامعة اللبنانية أن تطلب رأي ديوان المحاسبة في المواضيع المالية بحسب المادة ٨٧^(٢). ويصدر

(١) مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٢، صفحة

(٢) المادة ٨٧: للادارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان=

هذا الرأي عن الهيئة المختصة، وفق قرار توزيع الأعمال، وتكون له الصفة الاستشارية غير الإلزامية. وتكمن أهمية هذا الرأي الاستشاري بأنه يساعد القيمين على الأمور المالية في الجامعة على اتخاذ القرارات الصائبة مما يحول دون وقوع الأخطاء والمخالفات.

وقد منح الديوان عدّة آراء استشارية للجامعة، نذكر منها الرأي رقم ١٦ تاريخ ٢٠٠٢/٢/١٥، حيث كانت الإشكالية مطروحة حول إمكانية تصنيف مهندس يعمل أستاذاً متفرغاً في الجامعة اللبنانية، بغية الاشتراك في صفقات عامة. وكان رأي الديوان، بعد قراءته لمختلف المواد القانونية، إمكانية تصنيف مهندس يعمل أستاذاً متفرغاً في الجامعة في حدود القانون، وشرط توفّر شروط التصنيف، واقتصار تكليفهم على صفقات الاستشارات بصورة متقطعة، على أن يقوموا عند كل تكليف بإعلام الجامعة مسبقاً.^(١)

وبحسب شهادة رئيس ديوان المحاسبة الحالي القاضي أحمد حمدان^(٢)، فإن الجامعة اللبنانية هي تجربة ناجحة لمدى فعالية ودور الرقابة المالية في تطوير المؤسسة العامة، إذ أكد لزوم «التواصل بين الديوان والجامعة اللبنانية والذي يجب تفعيله لأنه يعطي مزيداً من الإنتاجية لأن التعاون ضروري والهدف مشترك، ألا وهو إدارة صحيحة وحكيمة وعمل شفاف واستمرارية لإنجاح أي تعاون، بما يخدم الإدارة والمال العام». وهذا التعاون يجب أن يكون بنّاءً، ويجب أن تتوحد الجهود ويتم تبادل

= المحاسبة أن تطلب رأي الديوان في المواضيع المالية. يصدر هذا الرأي عن الهيئة المختصة وفق قرار توزيع الأعمال، وتكون له الصفة الاستشارية.

(١) مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٢، صفحة ٥٥

(٢) مقالة منشورة على الموقع الرسمي للجامعة اللبنانية: رئيس ديوان المحاسبة عرض والسيد حسين شؤوناً ادارية، بتاريخ ٢٠١٤/٥/٢٠.

الخبرات بهدف تفعيل الرقابة، مما ينعكس تطوراً في الجامعة اللبنانية نتيجة وقف الهدر وترشيد الصرف.

وفي نهاية هذا الباب، لا بد من أن نشدد على ضرورة التعاون الدائم والشفافية المطلقة بين الجامعة اللبنانية من جهة وجميع الجهات الخارجية^(٣) التي تمارس الرقابة المالية عليها من جهة أخرى، فاضطراب العلاقة، أو عدم وضوحها، أو سوء التنسيق بين الجامعة وأي جهة خارجية تمارس الرقابة المالية على الأعمال المالية للجامعة اللبنانية، قد يضع حداً لفعالية الرقابة ويعطل هذه الأخيرة ويفرغها من مضمونها. من هنا ضرورة إيضاح معالم تلك العلاقة وتنظيمها، لأن غياب تحديدها بشكل واضح قد يؤدي الى تعدد الأجهزة التي تباشر مهمة رقابية واحدة على المؤسسة كما سيؤدي أيضاً الى عدم تكامل النظام الرقابي^(٤).

(٣) لا بد من الإشارة الى أن المادة ٧٣ من القانون ٣٢٦/٢٠٠١ (قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة) نصّت على أنه إضافة لرقابة وزارة المالية ولرقابة ديوان المحاسبة، تخضع حسابات المؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري لنظام التدقيق الداخلي ولتدقيق مستقل من قبل مكتب تدقيق ومحاسبة معتمد. [يشترط ان تكون هذه المكاتب خاصة، وأن تنتمي لرقابة خبراء المحاسبة وأن تصنّف من قبل وزارة المالية].

لم تلحظ أنظمة الجامعة اللبنانية القديمة العهد هذه الرقابة المستحدثة طبعاً ولكن كونها لا تتعارض والنظام المالي للجامعة، حاولت الجامعة تطبيقها ولكنها لم تنجح بذلك حتى تاريخه. إنّ هذه الرقابة الخارجية الآتية من القطاع الخاص تتميز بموضوعية التقارير التي تعدها ولكن تعاني بالمقابل من بعض المشكلات على مستوى كيميّة اعتمادها في القطاع العام سيّما أنّ القطاع الخاص معني بالمحاسبة التجارية فقط ولا يفقه خصوصية المحاسبة العمومية مما قد يؤدي الى تقديم تقارير مشوّهة. يكمن الحل بالدور الذي قد تؤديه رقابة خبراء المحاسبة بتعزيز خبرتها ومعرفتها بموضوع المحاسبة العامة في القطاع الحكومي سيّما أنه أصبح هناك حالياً معايير محاسبة دولية لهذا القطاع.

(٤) بدوي عبد السلام: «الرقابة على المؤسسات العامة»، مرجع سابق، صفحة ٤٣٨

الباب الثاني

الرقابة الداخلية

على أموال الجامعة اللبنانية

تأثرت القوانين والأنظمة اللبنانية إلى حدّ بعيد بالنظام الإداري والقانوني الفرنسي، وذلك نتيجة الظروف التاريخية التي مرّ بها لبنان الذي بقي لسنوات عديدة تحت وطأة الانتداب الفرنسي؛ فجاءت القوانين اللبنانية تكرّس كنظيرتها الفرنسية اللامركزية المرفقية، حيث للمؤسسة العامة شخصية معنوية مستقلة مالياً وإدارياً عن غيرها من أشخاص القانون العام، حتى وإن كانت تخضع لسلطة وصاية من شخص القانون العام الذي أنشأها. ففي لبنان، كما في فرنسا، تتمتع المؤسسة العامة بدمّة مالية خاصة بها وتتمتع بموازنة خاصة بها أيضاً^(١).

يمكن تعريف الرقابة الداخلية (contrôle interne) على أنّها مجموعة إجراءات تهدف من جهة إلى حماية الذمة المالية والحفاظ عليها وإلى توفير جودة المعلومات، كما ترمي من جهة أخرى الى ضمان تطبيق تعليمات الإدارة وتعزيز تحسين الأداء^(٢). تحدّد الرقابة الداخلية مدى التزام المؤسسة بالقوانين والأنظمة المرعية الإجراء، ومدى تطبيق القواعد المكتوبة وغير المكتوبة المعتمدة ضمنها، لتحقيق الأهداف التي أنشئت الأخيرة من أجلها

(١) Gaudemet Yves, traite de Droit Administratif, tome I, 16ieme Edition, L.G.D.J. DELTA, Paris 2001, page 289.

(٢) «le contrôle interne est un ensemble de dispositifs ayant pour but, d'un côté d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information, de l'autre d'assurer l'application des instructions de la Direction et de favoriser l'amélioration des performances Bernard Frederic, Gayraud Remi, Rousseau Laurent: Controle interne, 4e Edition revue et augmentée,maxima Laurent du Mesnil Editeur, paris, 2013, page 23.

بأقل تكلفة مالية^(١). هذا التعريف الكلاسيكي يتشابه إلى حد بعيد مع التعريف الذي تقدّمت به لجنة المنظمات الراعية للجنة تريدواي^(٢): «الرقابة الداخلية هي عملية ينفّذها مجلس الإدارة والقياديون والعاملون في المنظمة، تهدف إلى تأمين حماية منطقية لجهة تحقيق الأهداف التالية:

- تحقيق وتحسين العمليات

- توثيق المعلومات المالية

- الامتثال إلى القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.»

من هنا تبرز أهميّة أن تراقب المؤسسة، بأجهزة ماليّة داخلية، مدى قانونيّة وصحّة تنفيذ الموازنة، خصوصاً أنها الأدرى من أي جهاز رقابي خارجي بخبايا العمل وأبواب الفساد المحتملة في إدارتها. لذلك لا بد من دراسة كميّة تطوير وتفعيل الرقابة الداخلية في مؤسسة الجامعة اللبنانية، لأنها الرقابة الأنجع بين الرقابات المالية المطبّقة، وذلك عبر التطرّق لآلية الرقابة المعتمدة عبر هيكليتها الاداريّة الماليّة، لنستخلص بذلك النتائج التي حقّقها النظام الرقابي الحالي، ولنحدّد المعوقات التي تواجهه، سواء على مستوى النصوص أو على مستوى الواقع العملي.

(١) يتحقّق هذا الهدف بشكل كامل عند إنشاء وحدة إدارية داخلية تتأكد من حسن تطبيق القواعد المالية وتقدّم التدابير التي تحد من الانحرافات، من هنا تكمن الحاجة لإنشاء وحدة تدقيق داخلي تابعة مباشرة لرئيس الجامعة اللبنانية، الأمر الذي لم يتبناه النظام الرقابي ضمن هيكلية في الجامعة اللبنانية.

(٢) «a la suite d'une série de faillites» anormales aux Etats-Unis dans les années 80, une commission, sous la responsabilité du sénateur Treadway, entreprend une étude sur un cadre de contrôle. Ce travail aboutit en 1992 au premier instrument de contrôle interne: le COSO.(The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)

Bernard Frederic, Gayraud Remi, Rousseau Laurent: Contrôle interne, op.cit., page 24

القسم الأول

آلية الرقابة المالية الداخلية ونتائجها

لتحديد مدى نجاح الجامعة اللبنانية في تحقيق أهداف الرقابة المالية الداخلية، يجب دراسة مدى احترام الأخيرة للمعايير الرقابية العلمية التي تناولناها في الفصل التمهيدي من دراستنا، وذلك عبر التعمق في دراسة الآلية الرقابية المعتمدة.

الفصل الأول

الآلية الرقابية المعتمدة

لا يكفي وضع معايير علمية نظرياً لإنجاز رقابة مالية ناجحة، بل يشترط أيضاً لتحقيق أهداف الرقابة المالية الداخلية، أن تتوافر داخل المؤسسة العامة هيكلية رقابية مدروسة للكادر البشري المتمتع بالصلاحيات الرقابية. إن هذه الهيكلية يجب أن يتبناها صراحة نص قانوني، يضمن تطبيق المعايير الرقابية، ويتم عبره توفير هيكلية منظمة تتيح جواً من الاستقرار الوظيفي الضروري، حيث يصبح الموظف عالماً بدوره، مدركاً لحقوقه وواجباته ومسؤولياته، وعلى بينة تامة بكيفية سير العمل الرقابي المالي ضمن المؤسسة العامة. وبالتالي فإن اعتماد هيكلية رقابية متكاملة متتابعة للجهاز الرقابي تؤدي حتماً لتحسين أداء الموظف الممارس للرقابة المالية الداخلية، وترفع من إنتاجية أدائه. ولا مجال لاعتماد هيكلية رقابية متكاملة، إلا بوجود خطة تنظيمية تحقق توزيعاً سليماً للاختصاصات والمسؤوليات، ذلك أن عملية التنظيم تبدأ بتصنيف الأنشطة المختلفة ووضعها في مجموعات متجانسة تكلف للقيام بها إدارات أو أقسام، ويكون هناك مسؤول عن كل منها، يُسأل أمام مستوى إداري أعلى منه في الخريطة التنظيمية. فكلما كانت عملية توزيع الصلاحيات وتحديد المسؤوليات محددة، والاختصاصات موزعة بدقة وبوضوح، كان من السهل إحكام الرقابة على أنشطة المنشأة وتبعتها بسهولة^(١).

(١) السيد سامي معمر مختار اللافي: «الرقابة الداخلية: الأهداف والمقومات»، مقالة منشورة في مجلة الرقابة المالية، مرجع سابق، صفحة ٢٤

وبالعودة الى الجامعة اللبنانية، فإن شرط اعتماد هيكلية رقابية واضحة ودقيقة محقق، رغم وجود بعض الملاحظات حوله. فالرقابة المالية الداخلية في الجامعة ترافق المعاملة المالية في مراحلها العديدة، سواء على مستوى الوحدة الإدارية التي تصدر عنها المعاملة، أو سواء على مستوى الإدارة المركزية التي تراقب معاملاتها الخاصة والمعاملات الموردة إليها من كافة الفروع والوحدات مع وجود بعض الاستثناءات المتعلقة بالمعاملات التي لا تتجاوز قيمتها الخمسين ألف ليرة لبنانية^(١). وفي ظل غياب إدارة مختصة في التدقيق الداخلي^(٢)، يقوم نظام الرقابة الداخلي على فصل الوظائف وتكاملها، بحيث تكون أعمال كل وظيفة مراقبة منفصلة عن أعمال وظيفة أخرى، وهذا ما يعرف بالرقابة الذاتية. لذلك، سنعرض الوظائف المالية في الجامعة والقائمين بها، لتحديد مهام كل مرجع ومراقبته لمهام المراجع الأخرى. مع الإشارة الى أننا سنتوسع فيما يلي في الرقابة المالية الداخلية الممارسة في الإدارة المركزية للجامعة اللبنانية فقط، ذلك أنها تشكل ركيزة الرقابة المالية الداخلية، مركزين على الرقابة الممارسة على الأموال المستخدمة (النفقات) لا المحصلة (الايرادات)، وذلك لأن الهدر غالباً ما

(١) المادة ٤٩ من المرسوم ١٤٢٤٦ (النظام المالي للجامعة اللبنانية): «تبنى التصفية على كل مستند من شأنه إثبات الدين، وتضم الأوراق الثبوتية الى معاملة التصفية. وتحدد هذه المستندات بالنسبة لكل نوع من أنواع النفقات بقرار من رئيس الجامعة مبني على موافقة مجلسها وبعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة.

يكتفى ببيان مصدق من رئيس الوحدة التي تؤول تنفيذ النفقة إذا كانت النفقة لا تتجاوز/ ٥٠٠٠٠ ل.ل.

(٢) تعريف التدقيق الداخلي: هو نشاط مستقل وموضوعي، يقدم تأكيدات وخدمات استشارية بهدف إضافة قيمة للمؤسسة وتحسين عملياتها. يساعد هذا النشاط في تحقيق أهداف المؤسسة من خلال اتباع أسلوب منهجي منظم لتقييم وتحسين فعالية عمليات إدارة المخاطر والرقابة والحوكمة.»

جمعية المدققين الداخليين: «الإطار المهني الدولي لممارسة أعمال التدقيق الداخلي»، مارس/ آذار ٢٠١٢، صفحة ٢

يحصل على مستوى النفقات، كما وأن الجامعة اللبنانية هي مؤسسة عامة إدارية تفتقد لإمكانية الهدر عند تحصيل الإيرادات.^(١)

المبحث الأول: تفعيل الجهات الرقابية الداخلية الأساسية

لا شك في أن الرقابة المالية الداخلية في المؤسسة العامة بشكل عام، والجامعة اللبنانية بشكل خاص، لا تتحقق إلا إذا أتت نتيجة تلاحم جهود جميع دوائر وموظفي الجامعة اللبنانية. ولكن يبقى الدور الرقابي الأبرز يتوزع بين مراقب عقد النفقات والدوائر ذات المهام المالية، تحديداً دائرة المالية ودائرة المحاسبة المركزية.

الفقرة الأولى: تعزيز دور مراقب عقد النفقات

تتولى دائرة مراقب عقد النفقات (المراقب المركزي لعقد النفقات) التابعة مباشرة لرئاسة الجامعة اللبنانية^(٢) الصلاحيات المنصوص عنها في النظام المالي لهذه الجامعة. فما هي صلاحيات مراقب عقد النفقات في الجامعة اللبنانية؟ ما هي نتائج هذه الرقابة المالية الداخلية؟ وما هو واقع هذه الرقابة: هل من عوائق وهل من حلول؟

أولاً: صلاحيات ونتائج

يمارس مراقب عقد النفقات في الجامعة اللبنانية بالمبدأ رقابة مالية

(١) لا بد من التذكير هنا، بأهمية الدور الذي تمارسه الأجهزة الرقابية الداخلية الفرعية الموجودة في الوحدات والفروع، المتمثلة خصوصاً برئيس الفرع أو الوحدة، باعتباره الرئيس التسلسلي لهذه الوحدة.

(٢) المادة ٣ من المرسوم رقم ٨٧٩ تاريخ ٢٩ تموز ١٩٨٣ (تحدد وتعديل ملاكات الجامعة اللبنانية الادارية والفنية لوظائف الفئة الثالثة فما دون وشروط التعيين في هذه الوظائف وتحديد صلاحيات الدوائر والأقسام في هذه الملاكات)

مسبقة، وقد يمارس رقابة لاحقة في الحالات المستعجلة الطارئة ضمن شروط حدّتها المادة ١٩٠ من النظام المالي للجامعة.

١ - صلاحيات مراقب عقد النفقات

يتمتع مراقب عقد النفقات في المؤسسات العامة، بحسب المادة ٣٢ من النظام العام للمؤسسات العامة،^(١) بصلاحيات مشابهة للصلاحيات الأساسية التي يتمتع بها مراقب عقد النفقات المرتبط بوزارة المالية، والتي تشمل مهامه بحسب قانون المحاسبة العمومية اللبناني التأسير على معاملات عقود النفقة، عبر التأكد من توفر الاعتماد وصحة تنسيبه^(٢) وانطباق المعاملة على القوانين المطبقة، (بالإضافة لتقديم تقارير بنتائج تلك الرقابة ومسك المحاسبة الإدارية وإبداء الرأي الاستشاري عندما تطلب منه الإدارة ذلك)^(٣). أما مراقب عقد النفقات في الجامعة اللبنانية، فهو موظف من الفئة الثالثة، تابع لملاك الجامعة الإداري وليس لوزارة المالية، يعيّن بقرار من رئيس الجامعة^(٤)، حدّدت صلاحياته المادة ١٩٣ من النظام المالي للجامعة اللبنانية التي تبنت أحكاماً شبه متطابقة وأحكام المادة ٦٥ من قانون المحاسبة العمومية. إذاً يدقق مراقب عقد النفقات في الجامعة اللبنانية، ويتثبت من ثلاثة أمور:

١ - توفر اعتماد للنفقة في الموازنة: على المراقب المركزي، فور تسلمه

(١) ولم تشر هذه المادة إلى وجوب التأكد من صحة التنسيب على خلاف الصلاحيات المنصوص عنها في قانون المحاسبة العامة وفي النظام المالي للجامعة اللبنانية.

(٢) لم يشر النظام العام للمؤسسات العامة إلى صحة التنسيب في مواده على خلاف قانون المحاسبة العمومية والنظام المالي للجامعة اللبنانية.

(٣) للتوسع في صلاحيات مراقب عقد النفقات: الاطلاع على مؤلف فوزت فرحات: «المالية العامة، الاقتصاد المالي»، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١، من الصفحة ٢٢٤ إلى الصفحة ٢٢٨

(٤) المادة ٤٥ من النظام المالي للجامعة اللبنانية

مشاريع عقود النفقة من المرجع الصالح، أن يتثبت من أن للنفقة المقترحة اعتماداً في الموازنة لم ينفذ بعد.

٢ - صحة تنسيب النفقة: على مراقب عقد النفقة أن يتأكد من موضوع النفقة، وإذا كان ينطبق على موضوع الاعتماد انطباقاً كلياً عملاً بمبدأ تخصيص النفقات. وفي هذا المجال، تبرز صعوبات جمّة بالنظر لتعدد أنواع النفقات ولوجود الشبه فيما بينها. لهذا فإن موضوع صحة التنسيب يجب أن يدرس بكل دقة وإمعان^(١).

٣ - انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة: هذه الصلاحية تفرض على المراقب مهاماً دقيقة، إذ عليه أن يتثبت من أن المعاملة منطبقة بكافة تفاصيلها على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، ومثال على ممارسة مراقب عقد النفقات هذه المهمة هو عندما يعرض على هذا الأخير ملف يتعلق بمناقصة عمومية تمهيداً للتوقيع على محضر التلزم وإبلاغ المتعهد لرسو الالتزام عليه. على المراقب عندها أن يدقق في الملف في ضوء الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمناقصات، كأن يدقق في دفتر الشروط الخاص لمعرفة ما إذا كان موقعاً من المرجع الصالح لتوقيعه، وأن عباراته صيغت بدقة ووضوح، وأنه يخلو مما يحد من المنافسة، وينص على شروط مالية وإدارية تضمن حقوق الجامعة، لا سيما لناحية تحديد غرامة للتأخير وتاريخ دقيق للاستلام المؤقت والاستلام النهائي. كما عليه أن يتثبت من أن الدائرة المختصة أعلنت عن المناقصة في العدد اللازم في الصحف، وأن المدة القانونية للإعلان قد احترمت، وأن العروض قدمت في المواعيد المحددة لها،

(١) هذه المهمة تسهل عند وجود كتيب يتعلّق بشرح تحضير الموازنة ومختلف تناسيها وهو جزء من الرقابة الداخلية.

وأن المناقصة أرسيت مؤقتاً على من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض^(١).

ولكي يتمكن مراقب عقد النفقات في الجامعة اللبنانية من القيام بدوره الرقابي، ولا سيما لناحية التأكد من توافر الاعتماد وصحة التنسيب، يقوم هذا الأخير بمهام مساندة لدوره الرقابي المتجسد بالنقاط الثلاث المذكورة أعلاه، إذ إنه يمسك محاسبة إدارية تتضمن الاعتمادات المفتوحة في الموازنة على أساس الباب والفصل والبند والفقرة، كما إنه يتتبع حالة هذه الاعتمادات بصورة دقيقة، مضيفاً إليها الاعتمادات الإضافية التي تفتح بعد تصديق الموازنة والاعتمادات المدورة من موازنة السنة السابقة، مخفضاً منها المبالغ المنقولة إلى اعتمادات أخرى، علماً أن لهذه المحاسبة الإدارية فوائد تتجسد بتمكين مراقب عقد النفقات من الاطلاع على الاعتمادات الحقيقية الموضوعة تحت تصرف الإدارة.

٢ - نتائج رقابة مراقب عقد النفقات

بعد دراسته المعاملة المالية يكون مراقب عقد النفقات أمام ثلاثة خيارات: إما التأشير الكلي، أو التأشير الجزئي، أو رفض التأشير. إذاً فإن تأشير مراقب عقد النفقات قد تأتي، بحسب المادة ١٩٦ من النظام المالي للجامعة اللبنانية، على نوعين: تأشير كلي يشمل قيمة النفقة المطلوب عقدها بالكامل، أو تأشير جزئي يقتصر على قسم من النفقة المطلوب عقدها؛ وفي هذه الحال كما في حال رفض التأشير، يتوجب على المراقب أن يعلل

(١) مثال آخر يمارس فيه مراقب عقد النفقات مهامه، كأن يعرض عليه مشروع عقد جديد للتدريس بالمتفرغ، فعلى المراقب عندها أن يدقق في الملف في ضوء النصوص المتعلقة بتعيين الأساتذة، وأن يثبت من توفر الشروط المطلوبة في الشخص المنوي التعاقد معه، وخصوصاً أنه ما لم يتوفّر نصاب للأستاذ المتفرغ لا يصرف الراتب وتنتفي بذلك شروط تفرغه. بممارسة مراقب عقد النفقات لهذه الصلاحية الأساسية التي تدخل ضمن مهامه الرقابية، يساهم الأخير بحسن استخدام المال العام.

أسباب قراره، وعليه أيضاً أن يعيد المعاملة إلى المرجع الصالح لعقد النفقة^(١). إذا كان هذا المرجع عميد الكلية أو مدير المعهد أو أمين السر العام، له أن يأخذ برأي المراقب، وله أيضاً أن يخالف هذا الرأي. في هذه الحال، تعرض المعاملة على رئيس الجامعة مع بيان أسباب الخلاف، وللرئيس أن يقر العقد أو أن يعرض الخلاف على مجلس الجامعة لاتخاذ القرار النهائي. أما إذا كان رئيس الجامعة، بحسب المادة ١٩٧ من النظام المالي، هو المرجع الصالح للعقد، ولم يأخذ برأي المراقب، يعرض الأمر على مجلس الجامعة مع بيان أسباب الخلاف ليبت به المجلس نهائياً. وعلى مراقب عقد النفقات، في جميع الأحوال، أن يتقيد بقرار رئيس الجامعة أو مجلسها كل فيما خصه، وفي حال ترتب مسؤولية عن هذا القرار يتحمل المسؤولية المرجع الذي أصدره^(٢).

ثانياً: واقع رقابة عقد النفقات

يساعد مراقب عقد النفقات في التدقيق بالمعاملات المالية سبعة موظفين في دائرته. ولكن لا يتمتع هؤلاء بصلاحيّة التأشير، وعليهم العودة لمراقب عقد النفقات المركزي الذي يتحمل وحده مسؤولية التأشير أو عدمه. علماً أن المرسوم رقم ١٤٢٤٦ تحدث في مواده، وتحديدًا المادة

(١) نصّت المادة ١٩٠ من النظام المالي على استثناء لوجوب اقتران كل معاملة تؤول إلى عقد النفقة قبل توقيعها بتأشير مراقب النفقة. وهذا الاستثناء أتى في الحالات المستعجلة الطارئة شرط أن تعرض المعاملة للتسوية في مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ العقد مع بيان الأسباب.

(٢) مع الإشارة إلى أنه وبحسب المادة ١٩٥ من النظام المالي يعتبر تأشير المراقب على طلب حجز الاعتماد بمثابة تأشير على المعاملة فيما خص:

- ١ - النفقات التي تعقد ببيان أو فاتورة وفقاً للأحكام المختصة بها المدرجة في هذا النظام.
- ٢ - أوامر سفر الموظفين
- ٣ - تدرّج الموظفين.

١٩٨٨، عن مركز «مراقب عقد نفقات محلي»، وحدد العلاقة الوظيفية الرابطة بينه وبين مراقب عقد النفقات المركزي. غير أنه، وحتى تاريخه، يبقى هذا المركز غير مفعّل في هيكلية الجهاز الرقابي، ولا تزال المركزية الرقابية هي المطبّقة. وينتج عن ذلك، روتين وبطء إداري، لا سيّما أن المراقب المحلي، على خلاف موظف دائرة مراقبة عقد النفقات، إذا وُجد وفُعل دوره، سيُمكنه التّأشير على بعض المعاملات بنفسه ودون العودة إلى المراقب المركزي، على أن تبقى بعض المعاملات محدّدة صلاحية التّأشير النهائي عليها حصراً لمراقب عقد النفقات المركزي إذا ما تعدت قيمة مالية معيّنة (على القانون أن يحددها).

حالياً، لا يزال يُعتمد على مراقب عقد النفقات المركزي وحيداً للتّأشير على كافة المعاملات المالية؛ مما يشكّل وضعاً رقابياً غير سليم: فالوضع الحالي غير منطقي، وغير عملي، وبحاجة لتعديل يكرّس اللامركزية، لا سيّما أن مراقب عقد النفقات غالباً ما يجد نفسه مضطراً لتجاوز المهل المنصوص عنها في النظام المالي، مما يفرغ تحديداً المادة ١٩٤ من هذا النظام من مضمونها. فالمادة القانونية الآنفة الذكر تشير إلى أنّ تأشيرة المراقب على طلب حجز الاعتماد وعلى المعاملة مع إعادة الأوراق إلى المصدر، يجب أن تتم خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ ورودها إليه، على أنه إذا انقضت هذه المهلة دون أن يبت بها، جاز للمرجع المختص استعادة المعاملة وتنفيذها على مسؤوليّة المراقب. عملياً هذه المادة غير مطبّقة وذلك لاستحالة تطبيقها.

إضافةً إلى دوره الرقابي على المستوى الداخلي للجامعة اللبنانية، لمراقب عقد النفقة دور أيضاً في حسن تطبيق التعاون بين الرقابة المالية الداخلية والخارجية، إذ يدخل من ضمن واجباته عرض معاملات الإنفاق المالية (في حدود المبالغ المعيّنة في القانون) على ديوان المحاسبة،

ليمارس هذا الأخير رقابته الماليّة الخارجيّة عليها. مع الإشارة الى أنه، كلما تم تفعيل دور مراقب عقد النفقات، كلما أصبح ممكناً زيادة عتبات الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة بالتزامن مع ممارسة هذا الأخير فعلياً لرقابة لاحقة. ويصبح بالإمكان أيضاً دراسة مشروع إلغاء هذه الرقابة بجديّة أكبر متى أصبحت الرقابة الداخلية فاعلة.

الفقرة الثانية: تحفيز دور الدوائر ذات المهام الرقابية المالية

بالإضافة إلى تعزيز دور مراقب عقد النفقات، وبهدف تحسين مستوى الرقابة الداخلية، يجب العمل على تحفيز دور الدوائر ذات المهام الرقابية. تتمثل هذه الدوائر أولاً بالدائرة المالية وثانياً بدائرة المحاسبة (المركزية).

أولاً: تنشيط الدور الرقابي للدائرة المالية:

تقع الدائرة المالية (الآمر بالصرف المركزي) ضمن المصلحة الإدارية المشتركة في الإدارة المركزية في الجامعة اللبنانية^(١). تؤدّي هذه الدائرة دوراً بارزاً في الرقابة المالية الداخلية ضمن آلية الرقابة في الجامعة اللبنانية، إذ إنها صاحبة الصلاحية لتنظيم قطع حساب الموازنة عبر شخص رئيسها، وذلك خلال الأشهر الأربعة الأولى من كل سنة مالية^(٢). يضاف إلى ذلك، وبحسب المادة ٢٩ من النظام المالي للجامعة، أن هذه الدائرة هي أيضاً الجهة الصالحة لمراقبة تحصيل الديون وإعلام رئيس الجامعة بكل تأخير يحصل.

-
- (١) المادة ٣ من المرسوم ٨٧٩ تاريخ ٢٩ تموز ١٩٨٣ (تحدد وتعديل ملاكات الجامعة اللبنانية الادارية والفنية لوظائف الفئة الثالثة فما دون وشروط التعيين في هذه الوظائف وتحديد صلاحيات الدوائر والأقسام في هذه الملاكات)
- (٢) تبدأ من أول كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الأول من كل سنة. (المادة ٣ من النظام المالي للجامعة)

أما لجهة الرقابة المالية التي تمارسها هذه الدائرة على النفقة، فهي تظهر على مستويين: المستوى الأول هو عند تصفية النفقة^(١) والمستوى الثاني عند صرفها لهذه النفقة^(٢).

١ - **على مستوى تصفية النفقة:** تصفّى النفقة على المستند المتضمّن تفصيل الدّين عفواً. وإذا تعدّر ذلك فبناءً على طالب الدائن. وعلى المصفّي أن ينجز التصفية في المهلة التي تحدّد له في نظام الجامعة الداخلي (غير أنّه وحتى تاريخه، ما من نظام داخلي شامل معتمد رغم وجود مشروع نظام جاهز، والنظام الداخلي الحالي هو عبارة عن قرار صادر عن مجلس الجامعة، يضع فقط الخطوط العريضة لأهم المسائل في الجامعة اللبنانية). ويختلف المصفي بحسب قيمة النفقة:

- إذا لم تتجاوز قيمة النفقة الـ/٥٠٠٠٠/ل.ل. يكتفى لتصفيتها ببيان مصدّق من رئيس الوحدة التي تولّت تنفيذها. غير أن هذا المبلغ هو مبلغ زهيد جداً ذلك أن هذه الأحكام، عدّلت آخر مرّة عام ١٩٩٤، وهناك من يرى الحاجة لإعادة النظر بالقيمة التي على أساسها يتم تخطّي المراحل الكلاسيكيّة لتصفية النفقة بغية رفعها عن قيمة الـ/٥٠٠٠٠/ل.ل.

- إذا تخطّت قيمة النفقة الـ/٥٠٠٠٠/ل.ل. يتولى محاسب الكلية أو المعهد المختص تصفيتها.

- يتولّى تصفية نفقات الرئاسة والإدارة المركزية محاسب من الدائرة المالية.

(١) تصفية النفقة هي: «إثبات ترتب الدّين على الجامعة وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه بمرور الزمن أو لأي سبب آخر» (المادة ٤٦ من النظام المالي للجامعة اللبنانية).

(٢) صرف النفقة هو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها. (المادة ٥١ من النظام المالي للجامعة اللبنانية).

تتجسّد الرقابة المالية الداخلية في مرحلة تصفية النفقة عبر تأكّد المصنفي من صحّة كل مستند من شأنه إثبات الدين، ومن صحّة وقانونيّة الأوراق الثبوتية التي يضمّها إلى معاملة التصفية. علماً أنّ هذه المستندات تحدّد بالنسبة لكل نوع من أنواع النفقات بقرار من رئيس الجامعة مبني على موافقة مجلسها وبعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة.

٢ - **على مستوى صرف النفقة:** يتولى رئيس الدائرة المالية مبدئياً صرف النفقات، أي إصدار الحوالات المتعلقة بالجامعة التي تجيز دفع قيمتها، ويوقع عليها بصفته الأمر بالصرف، ويحيلها على المحاسب لدفع ثمنها. غير أنّه يمكن عند الاقتضاء أن يعهد بهذه المهمة إلى موظفين آخرين من موظفي الفئة الثالثة على الأقل، على أن يتم ذلك بقرار من رئيس الجامعة، بناء على اقتراح رئيس الدائرة المالية. ولكن هذه الإمكانية لم يلجأ إليها أي من رؤساء الدائرة المالية منذ تاريخ تأسيس الجامعة وحتى تاريخه. وتمارس الرقابة المالية الداخلية في هذا الإطار عبر التثبّت، عند إصدار الحوالات، من توافر ما يلي في الحوالة (المادة ٥٣ من النظام المالي):

١ - اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات.

٢ - انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد.

٣ - صحّة حسابات النفقة.

٤ - انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية.

ولصرف النفقة بدوره أصول ينص عليها صراحةً النظام المالي للجامعة، ومهل واجب التقيّد بها واحترامها. وعلى الرغم من تقيّد

الدائرة المالية بالأصول الواجبة التطبيق، لكنّها عملياً يصعب عليها التقيّد بالمهل، خصوصاً بوجود عقبات عديدة^(١)، والمطلوب إما إعادة النظر بهذه المهل لتصبح واقعيّة، وإما تذليل المعوقات. فإنّه، ورغم وجود الكفاية العددية للعاملين في الدائرة المالية^(٢)، غير أنّها تواجه بعض العقبات التي تمنعها من تسيير أعمالها بالسرعة والمهنية المطلوبة بحسب المعايير الدولية المطبقة حالياً. ولعل أبرز الحواجز التي تصادف تطور هذه الرقابة، عدم شمولية ونضوج نظام المكننة المالية في الجامعة اللبنانية^(٣)، وعدم توافر دائرة خاصة للمعلوماتية الإدارية من ضمن هيكلية الجامعة تشرف على حسن اختيار واعتماد وتحديث أبرز البرامج الإلكترونيّة ذات الطبيعة المحاسبية، وأخيراً عدم اعتماد القيد المزدوج^(٤) كنظام محاسبي للجامعة والاستمرار بتطبيق القيد المفرد.

(١) سيتم التطرّق بشكل موسّع لهذه المعوقات في القسم الثاني (من الفصل الثاني): «معوقات الرقابة المالية الداخلية».

(٢) تضم الدائرة المالية في الإدارة المركزية للجامعة حالياً ٢٢ فرداً.

(٣) تشكو الجامعة كجميع المؤسسات العامة اللبنانية من ضعف على مستوى حفظ الأرشيف آلياً ومكننة المستندات القديمة. ويعود سبب ذلك الى الظروف التي عصفت بلبنان وولدت حرباً امتدت بثقلها وبآثارها السلبية على القطاع العام، ودامت لفترة تزيد عن الثلاثين سنة انعكست توفيقاً عن العمل وتطوير المؤسسات العامة التي شلت. فأبسط المعاملات كمعاملة احتساب تعويض أستاذ في الجامعة اللبنانية قد تحتاج الى كثير من الوقت بنتيجة عدم توفر الأرشفة. لذلك هناك حاجة ملحة لمكننة المستندات القديمة العهد والسجلات التي لا تزال مكتوبة فقط باليد وتعود لزمن يفوق الثلاثة عقود. إذ إن في هكذا نمط عمل هدراً لوقت كان من الأفضل استثماره بطريقة إنتاجية أفضل على المستوى الرقابي المالي.

(٤) «تعتبر نظرية القيد المزدوج من أكثر طرق المحاسبة شيوعاً في الحياة العملية، وهي تنطلق من ملاحظة عملية في الحياة التجارية قائمة على قاعدة تبادل الأموال والخدمات بين الوحدات العاملة في القطاعات الاقتصادية. وتقوم هذه النظرية على أساس أن لكل عملية ذات أثر عملي على المؤسسة طرفين: طرف يقدم مالاً أو خدمة مالية وطرف يأخذ هذا المال أو تلك الخدمة. وحيث إن العملية تبادلية، فإن الطرف الذي يقدم، يتلقى مقابلاً لما أخذ.» نجّا غسان: «المحاسبة العامة»، الناشر دار أم الكتاب، بيروت لبنان، صفحة ٦٣

كل ذلك لو طبق، بالإضافة إلى الأداء الرقابي الجيد، والدقة المعتمدة حالياً في الجهاز الرقابي للدائرة المالية، لبات لدينا مراقبة مالية ممتازة تعتمد على المفاهيم العلمية على جميع المستويات، لا سيما على مستوى علم الإدارة واعتماد أفضل وسائل ومعايير الرقابة المالية الداخلية.

وبحسب المادة ١٦٣ من النظام المالي للجامعة اللبنانية، على رئيس الدائرة المالية أن يوحد الحسابات الإدارية للاعتمادات والنفقات المعقودة والمصفاة والمصرفية وفقاً لتبويب الموازنة التي يتولاها محاسبون في الإدارة المركزية والكليات والمعاهد. وبعد توحيد الحسابات، على رئيس الدائرة المالية أن يرسلها إلى ديوان المحاسبة. وفي ذلك إجراء يشجع على تعاون الأجهزة الرقابية المالية الداخلية والخارجية. وهذا التعاون ضروري جداً، لا سيما أن هذه الأجهزة تتلاقى في أهدافها لجهة كشف الفساد ووقف الهدر.

ثانياً: تحسين عمل دائرة المحتسبية المركزية

تبنت المادة ٦٠ من النظام المالي للجامعة اللبنانية، أحكاماً شبيهة بأحكام المادة ٣٢ من المرسوم ٨٢/٤٥١٧^(١). وجاء مضمون الفقرة الأولى من المادة ٦٠ الآنفة الذكر كالتالي: «١ - يأمر بدفع النفقة في الجامعة اللبنانية، بصفة المحتسب المركزي، موظف من الفئة الثالثة على الأقل في ملاك الجامعة الإداري، يعين بقرار من رئيس الجامعة بعد موافقة مجلسها.» يمارس المحتسب المركزي في الجامعة اللبنانية عدّة مهام رقابية وتواجهه عدّة صعوبات.

(١) مضمون المادة ٣٢ من النظام العام للمؤسسات العامة وفي فقرتها الأولى ينص على أنه يتولى إدارة أموال المؤسسة العامة محتسب ينتمي إلى الفئة الثالثة على الأقل ويكون مسؤولاً عنها ويخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

١ - مهام المحاسب المركزي:

أشارت المادة ٣٢ من النظام العام للمؤسسات العامة في فقرتها الثانية إلى أن صلاحيات المحاسب وموجباته ومسؤولياته تحدد بموجب النظام المالي لكل مؤسسة عامة.

أما الجامعة اللبنانية، فهي مستثناة من تطبيق النظام العام للمؤسسات العامة صراحةً. وبحسب النظام المالي للجامعة اللبنانية، يتولى المحاسب جميع عمليات القبض والدفع التي يستوجبها تنفيذ الموازنة، وإدارة الحسابات المفتوحة خارج الموازنة (المادة ١٣٣ من النظام المالي للجامعة اللبنانية). ولا يجوز له أن يجمع بين وظيفته وأية وظيفة لها علاقة بطرح الإيرادات أو عقد النفقات أو تصفيتها أو صرفها (المادة ١٤١ من النظام المالي للجامعة اللبنانية). ويتولى محاسب الجامعة عدّة مهام^(١) منها ما هو ذو صبغة رقابية لا سيّما لدى تأشيرته على الحوالة (١)، وممارسته رقابته على أمناء الصناديق والموظفين التابعين له (٢). كما يشكل صلة وصل بين الجامعة وأجهزة الرقابة الخارجية، لا سيما ديوان المحاسبة، لجهة ممارسة هذا الأخير رقابته المالية الخارجية اللاحقة؛ فبحسب المادة ١٤٧ من النظام المالي للجامعة اللبنانية على المحاسب أن يقدم باسمه وعلى مسؤوليته حساب مهمته إلى ديوان المحاسبة، وكذلك البيانات المحاسبية المطلوبة، وفقاً لنظام خاص^(٢) يوضع بالاتفاق بين إدارة الجامعة وديوان المحاسبة،

-
- (١) حددت المادة ١٣٩ من النظام المالي مهام محاسب الجامعة فأشارت إلى أنه يتولى:
- تسلم أوامر القبض ومستندات التحصيل التي تودعه إياها المراجع المختصة وتأمين تحصيلها.
 - تأمين المقبوضات أيّاً كان نوعها.
 - تأمين المدفوعات على اختلاف أنواعها.
 - حفظ أوراق الثبوت العائدة لهذه العمليات ومستندات المحاسبة.
 - مسك حسابات الجامعة مع معاونيه.
- (٢) لا نظام خاص حتى تاريخه بل يأتي العمل بهذا الإطار بحسب ما اعتاد عليه العاملون في الجامعة اللبنانية وديوان المحاسبة.

ويصدق بقرار من وزير الثقافة والتعليم العالي. كما يشكل المحتسب المركزي صلة وصل مع وزارة المالية، إذ يتولى إبلاغ مديرية الواردات ببيانات عن المتعهدين والموردين للمناقصات واستدراج العروض في صفقات الجامعة وذلك بصورة دورية وشهرية.

أ - **التأشير على الحوالة:** يمارس المحتسب رقابته عبر التأشير على الحوالة، فالأخيرة لا تصبح صالحة للدفع إلا بعد تأشير المحتسب عليها. على المحتسب أن يرفض التأشير وأن يعيد الحوالة الى مصدرها مع بيان أسباب الرفض في الحالات التي حدّتها المادة ٦١ من النظام المالي للجامعة اللبنانية. وهذه الحالات هي:

- ١ - إذا كانت الحوالة غير موقّعة من المرجع الصالح لإصدارها.
- ٢ - إذا كانت الأوراق المثبتة للنفقة غير مربوطة بالحوالة.
- ٣ - إذا كان اسم صاحب الدين، أو موضوع النفقة، أو مقدارها غير منطبق على الأوراق المثبتة.

إذاً، فإن رقابة المحتسب هي رقابة على شكلية المعاملة ولا تطال قانونيتها. كما وأنه يمكن تأدية بعض النفقات بدون حوالة مسبقة، على أن تنظّم الحوالة فيما بعد على سبيل التسوية^(١). وتؤدى هذه النفقات بواسطة سلفات دائمة أو طارئة تسمى سلفات موازنة وتعطى وفقاً لأحكام المواد المحدّدة^(٢) في النظام المالي.

حدّدت المادة ٦٤ من النظام المالي للجامعة اللبنانية هذه النفقات بأنها «النفقات الشرية العادية والنفقات المستعجلة، وسوى ذلك من النفقات التي لا تسمح طبيعتها أو الظروف بدفعها مباشرة بالطريقة العادية.»

(١) المادة ٦٤ من النظام المالي للجامعة اللبنانية
(٢) من المادة ٦٦ حتّى المادة ٨٢ من النظام المالي للجامعة اللبنانية.

ب - رقابة المحتسب على ائمان الصناديق والموظفين التابعين له: لا تقتصر رقابة المحتسب على الأموال فقط لكونه يمسك الحسابات ولكون سلفات الصندوق^(١) تقترن بتأشيرته، بل تشمل رقابة المحتسب أيضاً رقابة على أعمال الموظفين وائمان الصندوق التابعين له، وعليه أن يطالبهم بكل مخالفة أو تأخير في أعمالهم. يساعد المحتسب في إدارة الأموال في الجامعة اللبنانية ائمان صناديق مسؤولون عن الأموال التي هي في عهدتهم، وعليهم حفظها في الدائرة التي يمارسون فيها وظائفهم، وعليهم واجب التحقق على مسؤوليتهم قبل الدفع من هوية صاحب المال، وصحة توقيعه إقراراً بالقبض، خصوصاً أن كل من يقبض أموالاً للجامعة، ولا يعطي إيصالاً بها، يعد مختلساً. كما أن كل تحريف في إيصال صادر عن أمين صندوق أو عن شخص له صفة قانونية لتحصيل أموال الجامعة يعتبر صادراً عن سوء نية ويلاحق مرتكبه أمام القضاء الجزائي^(٢).

(١) المادة ١٧٧ من النظام المالي للجامعة: تدفع سلفات الصندوق بناء على أوامر دفع تصدر عن المرجع الصالح لاصدار حوالات الصرف وتقترن بتأشير المحتسب، ويشار فيها الى القرار الذي أجازها.

المادة ١٧٩: على المحتسب أن يلاحق تسديد سلفات الصندوق وفقاً للشروط التي أعطيت بموجبها وضمن المهل المحددة، وله أن يحسم مباشرة من راتب القيم على السلفة وتعويضاته المبالغ التي لا يثبت استعمالها، أو التي لا يسدها في المواعيد المحددة، كما له أن يطلب من رئيس الجامعة، بطريقة التسلسل الإداري اتخاذ أي تدبير قانوني بحق القيم على السلفة يؤمن استيراد المبالغ المذكورة.

(٢) لا بد من الإشارة إلى أنه كان لدى الجامعة معتمدو قبض يقومون باستيفاء رسوم التسجيل والامتحانات والمكتبية ورسوم الضمان الاجتماعي للطلاب غير المضمونين من قبل مؤسسات ضامنة أخرى رسمية، وإيداعها البنوك، ومن ثم تسديدها إلى المحتسب المركزي للجامعة اللبنانية، الذي يقوم بدوره بتوريد رسوم التسجيل والمكتبية والختم إلى الخزينة، ورسم الامتحانات والرسم السنوي للطلاب غير اللبنانيين إلى المصرف المركزي، كإيراد للجامعة، ورسم الضمان إلى صندوق الضمان. إلا أنه، واعتباراً من العام الدراسي ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥، تم اعتماد مؤسسة لبيان بوست لاستيفاء الرسوم المذكورة أعلاه، والتي بدورها =

تجدر الإشارة إلى وجود نظام الكفالة الذي كان من المفترض أن يشكل نوعاً من الضمانة للجامعة، في حال أخل المحاسب أو أمين الصندوق أو أي متدخل في إدارة أموال الجامعة من غير أن تكون له صفة المحاسب في القيام بمهامه. في الوقت الحالي تساوي الكفالة القانونية مبلغ/٢٠٠٠٠ ل.ل. وهو مبلغ زهيد جداً جداً نسبة للأموال الطائلة التي يتعامل بها المحاسب، والتي تبلغ المليارات، وذلك يشكل بدوره نقطة ضعف في نظام الكفالة، ليس فقط من جهة توفير ضمانات للجامعة بل أيضاً غياب الضمانة للمحاسب نفسه، في ظل غياب ما يسمى بتعويض المسؤولية. كما أن المحاسب مسؤول عن كل فرق يظهر بين القيمة الحقيقية لأموال الجامعة وبين قيمتها الظاهرة في الدفاتر. وعلى المحاسب أن يثبت على الفور أسباب هذا الفرق، فالمحاسب مسؤول عن كل عملية تجري في محاسبته خلافاً لأحكام النظام المالي للجامعة، بالإضافة إلى تعرضه للعقوبات التأديبية والجزائية عند المخالفة، ولا يسأل إلا عن إدارته الشخصية. ويعد محاسباً مسؤولاً عن أعماله، تماماً كمحاسب الجامعة، وخاضعاً لموجبات هذا الأخير، كل من تدخل في إدارة أموال الجامعة من غير أن تكون له صفة المحاسب^(١).

= تقوم بتسديد المبالغ المستوفاة إلى المحاسب المركزي للجامعة اللبنانية، الذي يعود بدوره أيضاً فيورد ما يستحق لصالح الخزينة، ولصالح الضمان، والباقي إلى المصرف المركزي كإيرادات ذاتية للجامعة. وهنا لا بد من المطالبة بتعديل القانون الذي يعتبر رسوم التسجيل من إيرادات الخزينة، واعتبارها كإيرادات ذاتية للجامعة، كما كان الوضع عليه قبل العام ١٩٩٣، وذلك لتكريس استقلالية الجامعة المالية.

(١) يتولى محاسبة المواد تحت اشراف رئيس المصلحة الإدارية المشتركة:
أ - قيّم عام يكلف مسك حسابات المواد على نطاق الجامعة بكاملها ويكون مسؤولاً عن وجود المواد الموضوعة مباشرة في عهده وعن حفظها وتسليمها وعن ضبط محاسبة جميع الأشياء والمواد وعن صحة هذه المحاسبة، سواء أكانت المواد في عهده المباشرة أو في عهده القيّمين التابعين له. =

٢ - صعوبات العمل الرقابي للمحتسب^(١):

برغم أداء الدائرة الجيد على مستوى الرقابة المالية الداخلية المطبّقة، فإنها تشكو كغيرها من الدوائر الموجودة ضمن هيكلية الجامعة اللبنانية، من وجود بعض المعوقات التي تحد من تفعيل أكبر للدور الرقابي المالي الداخل من ضمن مهام هذه الدائرة. والمعوقات الموجودة بحاجة لتذليل نهائي، بهدف تحسين طريقة عمل الدائرة، ورفع مستوى رقابة المحتسب. ولعل هذه المعوقات هي نفسها تواجه جميع موظفي الجامعة، وسنتوسع بشرحها لاحقاً في القسم الثاني من هذا الباب، وسنكتفي هنا بالتطرق إليها بشكل سريع. إن أبرز المعوقات التي تصادف عمل دائرة المحتسبية المركزية هي:

أ - عدم اعتماد القيد المزدوج

ب - مكننة مالية غير كافية

ت - نقص عددي في الجهاز البشري

ث - الافتقاد لبرامج محاسبية معلوماتية متخصصة

ج - عدم تطبيق اللامركزية الرقابية

= ب - قيّمون يكلفون مسك حسابات المواد على نطاق الوحدة يمارسون مهام القيم العام ولكن على صعيد الوحدة.

على أن يدقق رئيس قسم الموظفين واللوازم في حسابات المواد ويوحدها ثم ينظم مقارنة بينها وبين الجرد السنوي الفعلي ويرفعها الى رئيس المصلحة الادارية المشتركة خلال الأربعة الأشهر الأولى من السنة التالية.

(١) تم جمع هذه المعلومات بواسطة دراسة ميدانية أجريت ضمن نطاق الإدارة المركزية في الجامعة اللبنانية.

أ - عدم اعتماد القيد المزدوج^(١): لطريقة مسك الحسابات دور بالغ الأهمية في مدى تحقيق أهداف الرقابة المالية الداخلية. فكلما كانت هذه الحسابات ممسوكة بطريقة واضحة، دقيقة ومفصلة، سهلت مراقبتها مالياً. غير أنه، ورغم اعتماد القيد المزدوج في عدد قليل من المؤسسات العامة في لبنان، نظراً لأهمية هذه الطريقة العلمية في علم المحاسبة، لا تزال الجامعة اللبنانية تعتمد فقط على تصميم عام قديم العهد، مبني على تعليمات عامة من وزارة المالية أساسه القيد المفرد، الذي يعتبر من الوسائل المحاسبية البدائية، التي لا ترقى الى مقام النظام المحاسبي، بحسب المعايير العلمية المحاسبية المعتمدة حالياً.

إن القيد المزدوج الذي يبيّن طرفي كل عملية مالية، الدائن والمدين، يستجيب لمقتضيات الرقابة والوضوح، ويسهّل استخراج المعلومات وإعداد البيانات المالية. علماً أن الإدارة الحالية للجامعة اللبنانية تسعى الى تحقيق إصلاح مبني على تبني وإدخال المعايير العلمية في عملية تطوير الجامعة على كافة المستويات. وتعلم الجامعة أهمية اعتماد أسلوب القيد المزدوج في ورشتها الإصلاحية، لذلك فهي تعمل على تبنيه كنظام محاسبي مطبّق في جميع دوائر الجامعة، لما له من دور في تفعيل وتحقيق الرقابة المالية الداخلية.

ب - مكننة مالية غير كافية: لا شك في أن للمكننة المالية دوراً بالغ الأهمية نظراً لما تساهم به هذه الأخيرة في تسريع وتسهيل عمليات تسجيل

(١) «تقوم طريقة القيد المزدوج على التسجيل في حسابين عند قيد كل عملية من العمليات المالية التي تتم في المؤسسة. الحساب الأول هو الحساب المدين والذي يمثل استخدام الاموال والثاني هو الحساب الدائن والذي يمثل مصدر هذه الاموال.»
القطب مروان: «النظام المالي والرقابي للمؤسسات العامة في لبنان بين النصوص والتطبيق»، الحياة النيابية، المجلد الثاني والثمانون، آذار ٢٠١٢، صفحة ٨١

المعلومات المالية الضرورية، وإعادة استخراجها، ما يسهل عمل المحتسب، ويمكنه من ممارسة رقابة مالية فعالة. أما في الجامعة اللبنانية، فالمكننة المالية مؤمنة بفضل مكتب مالي نشيط، ولكنه رغم ذلك لا يتناسب بعدد جهازه الحالي وحجم المهام الموكلة اليه. لذلك اقترح البعض إمكانية اعتماد مكننة مالية خاصة لكل دائرة تؤدي دوراً في الرقابة المالية، شرط أن تكون هذه المكننة موحدة لدى المكتب الأساسي للمكننة المالية، لا سيما أن لكل دائرة خصوصيتها وطريقة عملها وملاحظاتها الخاصة في الملفات المالية المراقبة مالياً من قبل الدوائر الإدارية ذات المهام المالية المختلفة.

ت - نقص عددي في الجهاز البشري: تتألف دائرة المحاسبة المركزية اليوم من ٨ موظفين. وبرأينا، فإن هذا العدد غير كاف، لا سيما أن المهام الرقابية الملقاة على عاتق هذه الدائرة عديدة، لذلك نرى أنه من الأنسب زيادة ملاك عدد موظفي هذه الدائرة، واعتماد معايير عالية للتوظيف فيها مما يتناسب والتوسع الأكاديمي والجغرافي للجامعة اللبنانية، والتطور الحاصل في الاختصاصات المالية.

ث - الافتقاد لبرامج محاسبية معلوماتية متخصصة: إن تحديث البرامج المعلوماتية المعتمدة في الدائرة بشكل خاص، والجامعة بشكل عام، أصبح ضرورة ملحة، خصوصاً أن عالم التكنولوجيا أصبح عالمياً سريعاً، ويجب دوماً اللحاق به لما يظهره من ابتكار وتطوير لبرامج محاسبية، تساعد المحتسب بإتمامه دوره الرقابي، وتجنبه الوقوع في الخطأ، وتساعده بذلك على ممارسته رقابته المالية الداخلية بأكمل وجه على أموال الجامعة.

ج - عدم تفعيل اللامركزية الرقابية: يمكن، وبحسب المادة ١٣٨ من النظام المالي، وبناءً على طلب المحتسب المركزي، إعطاء بعض الموظفين

صفة المحتسب المحلي للقيام بأعمال المحتسب المركزي في وحدة أو أكثر من وحدات الجامعة. هذه الصلاحية الاختيارية للمحتسب المركزي، لم يلجأ لتطبيقها المحتسبون المركزيون المتتالون في الجامعة اللبنانية، إذ فضلوا الاستمرار باعتماد المركزية الإدارية في عملية الدفع، ما يجده البعض أحد مسببات التباطؤ والروتين الإداري في الجامعة، فيما يوافق عليه البعض الآخر بحجة أن توحيد عملية الدفع بيد مرجع واحد يساهم بضبطه مما ينعكس إيجابياً في تحقيق أهداف الرقابة المالية الداخلية. ويميل الرأي الراجح في الجامعة إلى المحافظة على المركزية الرقابية وحفظ جميع صلاحيات الدفع بيد المحتسب المركزي، وذلك بحجة أن موازنة الجامعة هي واحدة، ولا توجد موازنة لكل كلية على حدة.

المبحث الثاني: تطوير الرقابة المالية المساعدة

تُمارس على أعمال الجامعة المالية، رقابية مالية داخلية مساعدة، تتمثل بالدور المالي الذي يمارسه رئيس ومجلس الجامعة من جهة، وبأدوار متخصصة تقوم بها اللجان الداخلية من جهة أخرى.

الفقرة الأولى: تحسين دور القيادة الإدارية

بحسب المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧ (النظام العام للمؤسسات العامة)، تناط السلطة التقديرية في المؤسسة العامة بهيئة تدعى مجلس إدارة يرأسها رئيس مجلس إدارة، أما السلطة التنفيذية فيتولاها مدير عام أو مدير يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح الوزير الذي يمارس الرقابة، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. ولكن وبما أن المؤسسات العامة هي هيئات غير متجانسة نظراً لاختلاف المهام التي تتولاها تبعاً لاختلاف المرافق العامة التي تديرها، وإن كانت معظم

المؤسسات العامة الإدارية تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة، غير أن هناك بعض المؤسسات العامة التي لا تتبع أحكامه، لا سيما لجهة انفرادها ببنية تنظيمية إدارية خاصة بها، فالجامعة اللبنانية تحديداً، التي لا تخضع صراحةً بحسب النظام العام للمؤسسات العامة (المادة ٤٠) لأحكامه، تتميز بهيكلية إدارية خاصة، نص عليها قانون تنظيم الجامعة اللبنانية الرقم ٦٧/٧٥ وتعديلاته، فتولى إدارة الجامعة رئيس ومجلس^(١).

أولاً: رئيس الجامعة اللبنانية:

رئيس الجامعة اللبنانية هو رئيس السلطة التنفيذية فيها، وهو من موظفي الفئة الأولى في الدولة. ولرئيس الجامعة تفويض دائم من وزير التربية والتعليم العالي بممارسة الصلاحيات الإدارية والمالية التي يتمتع بها الوزير، فيما يتعلق بشؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية^(٢)، فهو صاحب صلاحيات مالية تظهر خصوصاً في مرحلة تنفيذ الموازنة، عند تنفيذ نفقات اللوازم والأشغال والخدمات بواسطة الصفقات وتحديداً في مرحلة عقد نفقات هذه الصفقات. فصلب مهام الرئيس يكمن في عقد النفقات، وهو الذي يقرّر ملاءمة الصفقة، ويتأكد من قانونيتها بواسطة الموظفين التابعين له أو المرتبطين به. ووسائل عقد النفقة هي:

- المناقصة العمومية: تعقد الصفقات مبدئياً بالمناقصة العمومية، وبيت بالصفقة رئيس الجامعة إذا كانت قيمتها تزيد عن العشرة ملايين ولا تتجاوز ٣٥ مليون ليرة لبنانية. إن هذه الصلاحية كانت محط انتقاد للبعض، خصوصاً أنه يشترط على رئيس الجامعة أن يوافق على المعاملة المالية

(١) مع الإشارة الى أن بعض الصلاحيات المالية الممنوحة إلى عميد الوحدة الجامعية (أو أمين السر العام ضمن إطار عقد الصفقات التي لا تتجاوز العشرة ملايين ليرة لبنانية (في المناقصة العامة - المناقصة المحصورة - الاتفاق بالتراضي - الإشغال بالأمانة).

(٢) المادة ١٢ من القانون رقم ٦٧/٧٥

كمرحلة رقابية أولى. ولكن وبحسب المنتقدين كان الأجدى، وبظل وجود جهاز رقابي مالي داخلي متخصص، أن تترك هذه الموافقة للمرحلة الأخيرة لأنها وبشكلها الحالي، قد تأتي موافقة شكلية غير محققة لأهداف الرقابة الفعلية. فالرئيس، ونظراً لتعدد مهامه، قد يرى نفسه مضطراً إما للموافقة دون دراسة كافية للمعاملة مستنداً إلى الرقابات اللاحقة، وإما سيلجأ للتأخير، مما يعطل سير العمل في الجامعة.

- المناقصة المحصورة: يجيز رئيس الجامعة، بناء على اقتراح رئيس الوحدة المختصة، إجراء الصفقة بطريقة المناقصة المحصورة.

- استدراج العروض: لا يمكن عقد الصفقات بهذه الطريقة إلا بعد إجازتها بقرار من رئيس الجامعة، بناء على اقتراح رئيس الوحدة المختصة، في حالات حددها المرسوم ١٤٢٤٦ في المادة ١٢٤ منه.

- الاتفاق بالتراضي: يعقد الاتفاق بالتراضي رئيس الجامعة إذا كانت قيمته تزيد عن العشرة ملايين، ولا تتجاوز ٣٥ مليون ليرة لبنانية.

يتمتع الرئيس بصلاحيات مالية أخرى، تتمثل بإعطاء الوحدات الإدارية السلفات الدائمة. ويمكنه في الحالات الاستثنائية، أن يمدد مهلة تسديد السلفات الطارئة إلى ما بعد نهاية السنة المالية، خلافاً للقاعدة المالية العامة، وذلك بشرط أن تدور الاعتمادات المحجوزة لهذه السلفات إلى موازنة السنة المالية اللاحقة. كما أنه المرجع الأخير للبت ببعض المسائل العالقة، وذات الوجه المالي الرقابي، فهو بحسب المادة ٥٤ من المرسوم ١٤٢٤٦ بإمكانه مثلاً إلزام الأمر بالصرف، ورغم رفض هذا الأخير، بإصدار الحوالة التي رفض إصدارها وذلك على مسؤولية رئيس الجامعة. أضف إلى ذلك الصلاحية المالية الممنوحة لرئيس الجامعة لجهة نقل الاعتمادات في موازنة الجامعة من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد، وذلك

بعد تأشير مراقب عقد النفقات، ودون اشتراط موافقة المراقب المالي خلافاً لغيرها من المؤسسات العامة^(١).

وينتقد البعض هذه الصلاحية، وذلك بسبب عدم تحديد سقف معيّن مرتبط بحجم الاعتماد المنقول وغرضه، مما يفقد برأيهم الرقابة المالية الخارجية المسبقة بعضاً من فعاليتها.

وتجدر الإشارة إلى أن ما مرت به الجامعة من وضع شاذ لجهة تعطيل تشكيل مجلس الجامعة منذ العام ٢٠٠٥، واستمر حتى العام ٢٠١٤ مع عقد مجلس الجامعة أول جلسة له تاريخ ٢٥/٩/٢٠١٤، أدى إلى تزايد مرهق في المهمات المالية الملقاة على عاتق رئيس الجامعة، إذ إن المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١٤ (تعديل بعض الأحكام المتعلقة بممارسة الصلاحيات المالية من قبل رئيس الجامعة اللبنانية ومجلس الجامعة) نصّت على أنّه، وعندما يتعدّر على مجلس الجامعة عقد اجتماعاته، يحل محله فيما يتعلق بممارسة صلاحياته المالية، رئيس الجامعة الأصيل أو الرئيس بالنيابة. وفي كلا الحالتين، لا تصبح المقررات المتخذة نافذة، إلا بعد اقترانها بموافقة وزير الثقافة والتعليم العالي الخطية^(٢). استمر هذا الوضع لمدة ليست بقصيرة ممّا جعل البعض ينتقد رئيس الجامعة متناسياً أن شخص الرئيس غير مسؤول عن الحالة الناشئة نتيجة التدخلات السياسية المعطلة لإنشاء المجلس والناسفة لاستقلالية الجامعة. إن ما قام به الرئيس لم يكن سوى واجب وفرض أخلاقي وقانوني تجاه الجامعة، وعدم ممارسته صلاحياته كان ليجعل منه مقصراً بحق الجامعة اللبنانية، مستحقاً

(١) استناداً للمادة الثامنة من المرسوم ٧٥/٣٣٩٨

(٢) أي وزير التربية والتعليم العالي بعد صدور القانون ٢٤٧ الصادر في ٧/٨/٢٠٠٠ الذي قضى بدمج وإنشاء الوزارات التالية: وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الثقافة ووزارة الشباب والرياضة.

لانتقادات، وليس العكس. اليوم، ومع تشكيل المجلس، عادت الحياة الإدارية الطبيعية لأروقة الجامعة اللبنانية: فالسلطة التقريرية اليوم بيد رئيس وأعضاء مجلس الجامعة.

أخيراً، لا بد من التذكير أن الرئيس هو الرأس التسلسلي لمؤسسة الجامعة اللبنانية، لذلك فهو حتماً يتمتع، بالإضافة لصلاحياته المالية، بدور رقابي مساعد. فرئيس الجامعة يمثل رقابة السلطة التسلسلية على كل العاملين في الجامعة، بمن فيهم العاملون في مجال الرقابة المالية الداخلية. كما أنه الرئيس المباشر لمراقب عقد النفقات الذي يعتبر العمود الفقري للجهاز الرقابي الداخلي في المؤسسة العامة. وتلعب التعاميم التي يصدرها رئيس الجامعة دوراً بارزاً في تحديد وسائل الرقابة المالية. ومثال على ذلك التعميم رقم ٢١ الذي أصدره رئيس الجامعة بتاريخ ٣ تشرين الثاني ٢٠١٤ (ملحق ٢) الذي طلب فيه من الوحدات والفروع الجامعية والأطراف المعنية كافة تزويد الدائرة المالية بمجموعة من اللوائح والفواتير والمستندات لزوم تنفيذ العقود والاتفاقيات ونسخ عنها، وذلك بهدف إجراء تدقيق محاسبي وضريبي، مما يفعل الرقابة المالية الداخلية. وبذلك تبرز جلية أهمية دور رئيس الجامعة اللبنانية بالتزامه تنفيذ استراتيجية الإصلاح الشامل المرتكزة على الإصلاح المالي غير المحقق إلا بتطبيق جدي للرقابة المالية.

وأخيراً نشير الى أنه بتاريخ ٢٢/٩/٢٠١٤ أصدر رئيس الجامعة اللبنانية القرار رقم ٢٣٨٦ القاضي بتكليف أحد الأساتذة في الجامعة اللبنانية (اختصاص محاسبة) الإشراف على تنظيم الأعمال المحاسبية والمالية في الإدارة المركزية للجامعة. تساعد هذه الخطوة الجامعة اللبنانية على معرفة نقط الخلل في نظامها الرقابي المالي وتسهّل بذلك تحديد آلية الخطوات الواجبة التطبيق في عملية الإصلاح.

ثانياً: مجلس الجامعة اللبنانية

يتألف مجلس الجامعة من:

- رئيس الجامعة، رئيساً.
- عمداء الكليات ومديري المعاهد التابعة للجامعة.
- ممثل عن كل من هذه الكليات والمعاهد ينتخبه أفراد الهيئة التعليمية الداخلون في الملاك من بينهم في أول كل سنة دراسية. وإذا لم يكن في الكلية أو في المعهد هيئة تعليمية في الملاك ينتخبه أفراد الهيئة التعليمية المتعاقدون من بينهم.
- يقوم أمين سر الجامعة بوظيفة أمين سر المجلس، أعضاء.
- ممثلين عن الاتحاد الوطني لطلاب الجامعة اللبنانية بنسبة ممثل واحد عن كل كلية ومعهد تعيينه اللجنة التنفيذية للاتحاد على أن يكون من أعضاء هذه اللجنة.

يتمتع المجلس بصلاحيات مالية ذات وجه رقابي: ففي حالة الصفقات المعقودة بطريقة المناقصة العمومية يكون المجلس هو الجهة الصالحة في البت بها، وذلك ضمن الحدود التي يعينها النظام المالي أي في الصفقات التي تتجاوز قيمتها ٣٥ مليون ليرة لبنانية. وتطبق القاعدة نفسها في طريقة الاتفاق بالتراضي حيث تعطى إدارة الجامعة حرية أكثر في اختيار المتعاقد معها بعيداً من أي منافسة، فمجلس الجامعة هو الجهة المخولة بأخذ القرار باعتماد هذه الطريقة لإتمام صفقات اللوازم والأشغال والخدمات في الحالات التي تزيد فيها قيمة الصفقة عن ٣٥٠٠٠٠٠٠٠ ل.ل. أي التي لا يكون فيها عميد الوحدة الجامعية أو أمين السر ورئيس الجامعة أصحاب صلاحية كل ضمن الحدود التي حدّتها أحكام المادة ١٢٧ من النظام المالي للجامعة اللبنانية. ويتميز مجلس الجامعة من غيره من المجالس في

المؤسسات العامة الأخرى، في الصلاحية الممنوحة له بإتمام الصفقات المتعلقة باللوازم والأشغال والخدمات مهما كانت قيمتها، وذلك عند الضرورة، بناء على اقتراح رئيس الجامعة على أن يقترن هذا القرار بتصديق وزير الثقافة والتعليم العالي.

الفقرة الثانية: التشديد على عمل اللجان

تجري الجامعة اللبنانية سنوياً عدداً كبيراً من الصفقات الضرورية لتمكينها من تشغيل ما تمثله من مرفق عام تربوي في الدولة اللبنانية. وتبلغ قيمة هذه الصفقات التي تعقدتها الجامعة مع الغير أو بواسطة الإدارة مباشرة أي بطريقة الأمانة عدة مليارات^(١)، لذلك ومنعاً لهدر أموال المؤسسة العامة، وضع النظام المالي للجامعة اللبنانية أصولاً محددة يجب احترامها والتقيد بها، وإلا أصبحت الصفقة مصدر شك ووجب توقيفها أو بطلانها. لقد حدد النظام المالي في فصله الخامس الأحكام الخاصة بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات، وأشارت المادة ٩١ منه الى أن صفقات اللوازم والأشغال والخدمات تعقد مبدئياً بالمناقصة العمومية، غير أنه يمكن في بعض الحالات عقد الصفقات بطريقة المناقصة المحصورة أو استدراج العروض أو الاتفاق بالتراضي أو بموجب بيان أو فاتورة. وفي مواد اللاحقة حدد الفصل الخامس من النظام المالي للجامعة اللبنانية، بشكل دقيق، الحالات التي تلجأ فيها الإدارة لتطبيق كل طريقة لعقد الصفقة، وما هي الأصول الواجب اتباعها عند اعتماد أي من الوسائل المذكورة أعلاه.

وبعيداً من الغوص في تفاصيل كل حالة، يلفتنا الدور الذي تقوم به

(١) يمكن تقدير قيمة الصفقات بحوالي الستين مليار ليرة سنوياً، وذلك بالعودة إلى موازنة الجامعة لعام ٢٠١٤ - ٢٠١٥ والأعوام السابقة، وعبر احتساب مجموع النفقات التي غالباً ما تأتي نتيجة عقد صفقات (تجهيزات، إنشاءات، صيانة لوازم إدارية، نفقات إدارية عامة)

بعض اللجان المذكورة صراحة في النصوص، خصوصاً أن هذه اللجان هي من يسهر بالدرجة الأولى على حسن سير الصفقة، كل لجنة بحسب دورها المحدد بالنصوص. إذاً، تمارس اللجان نوعاً من الرقابة المالية الاعدادية لاكتمال سليم لسير المعاملة المالية: ففي حسن عمل اللجان ضمانات إضافية لتحقيق الرقابة المالية الداخلية، والوصول لتحقيق أهدافها لجهة وقف أبواب الهدر والسرقة داخل المؤسسة العامة. لذلك، ونظراً للدور الرقابي المالي المساعد الذي تلعبه اللجان، والذي يبرز خصوصاً في مجال المناقصات، سنتطرق فيما يلي وبشكل مقتضب لدراسة بعض المواد التي ترعى أحكاماً وصلاحيات أبرز اللجان المتمتعة بدور رقابي مالي مساعد. إن أبرز اللجان التي تتمتع بصلاحيات رقابية مالية مساعدة هي: لجنة المناقصات، لجنة الاستلام، لجنة اعتدال الأسعار والاستحصال.

أولاً: لجنة المناقصات

بحسب مواد النظام المالي، فلقد أشارت المادة ١٠١ صراحة إلى أنه: «تجري المناقصات لجنة خاصة أو أكثر تؤلف بقرار من رئيس الجامعة، ولهذه اللجنة أن تستعين في دراستها للعروض برئيس الوحدة المختصة أو من ينتدبه، وبخبراء واختصاصيين. يمكن عند الاقتضاء، أن تضم إلى هذه اللجنة لجنة فنية بناء على طلب لجنة المناقصات، تؤلف بقرار من رئيس الجامعة بناء على اقتراح الوحدة المختصة.» إذاً يمكن أن تضم اللجان، بالإضافة لموظفي الجامعة الذين يقع على رئيس الجامعة عاتق حسن اختيارهم، أعضاء من خارجها وذلك بحسب الحاجة الفنية لطبيعة كل صفقة^(١). وفيما يلي مثل واقعي يوضح عمل هذه

(١) بحسب المادة ٩٤ من النظام المالي للجامعة اللبنانية، يجب أن يتضمن دفتر الشروط الخاص في المناقصة العمومية الشروط «التي يرى المرجع الصالح فرضها لتأمين القيام بالعمل وفقاً لمقتضيات المصلحة وبقرار في دفتر الشروط الخاص على أحكام الشروط العام، ويضم إليه، =

اللجنة: (١) كخطوة أولى يجري الاعلان عن المناقصة العامة بموجب إعلان صادر عن رئيس الجامعة اللبنانية يحدّد موضوع المناقصة ومكان وتاريخ إجرائها. وفي المثال المعالج هنا كانت المناقصة العامة لتلزييم تقديم تجهيزات وأدوات ومواد مخبرية لزوم كليّة العلوم. تقدّم الى هذه المناقصة ثلاثة عارضين ضمن المهلة المحدّدة في الإعلان. في التاريخ والوقت المحدّدين، اجتمعت لجنة المناقصات واستدرجات العروض في الجامعة اللبنانية بحضور العارضين الثلاثة. باشرت اللجنة بفتح عروض الشركات المتقدّمة للتدقيق في مستنداتها الإدارية المطلوبة والمذكورة في دفتر الشروط الإداري والذي تسلّم العارضون نسخة عنه من الموظف المعني. وبعد فتح مغلفات المستندات الإداريّة تبين ان العارض الأوّل ينقصه المستندات الأصليّة لمقارنتها مع التي قدّمها، أما العارض الثاني فكان ينقصه البيان الصادر عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والذي يبيّن أن عمّاله مضمونون. أما العارض الثالث فكانت مستنداته كاملة. وحيث أن دفتر الشروط الإداري يشترط على العارضين أن يكون من بين عمّالهم فني اختصاصي تجهيزات مخبريّة، عمدت اللجنة إلى الطلب من العارضين مستنداً يثبت أن لديهم الفني الاختصاصي المطلوب من دون تحديد نوع المستند حيث إن هذا الأمر لم يذكر في دفتر الشروط. ثمّ حدّدت جلسة ثانية لتستطيع الشركات تأمين المطلوب منها لتصبح مقبولة بالشكل. في

= كلما كان ذلك ممكناً، كشف تخميني بالكميات والأسعار».

رغم أن المناقصة العمومية تكوّس مبدأ المنافسة بين المشتركين فيها، هذا المبدأ يضمن نظرياً حصول الجامعة اللبنانية على أدنى الأسعار الممكنة، غير أنه يُحشى ان يتم الاتفاق على الأسعار بين هؤلاء التجار. لذلك كان من الأجدر برأينا أن ينص النظام المالي للجامعة على آلية تطبيق واضحة لتشكيل لجنة متخصصة لدراسة أسعار السوق لكل الصفقات يحدّد عبرها الحد الأقصى للأسعار المقدّمة. (هذه الآلية مطبّقة في الجامعة ولكن من خارج النصوص ودون أطر واضحة).

(١) تمّ إضافة هذا المثل بمساعدة السيّد ريتا وهبة، رئيسة لجنة المناقصات في الجامعة اللبنانية.

موعد الجلسة الثانية، حضر العارضان الأول والثاني واستكملا المطلوب منهما من نواقص مع المستندات بما يخص التقني الفني ولم يحضر العارض الثالث. فعمدت اللجنة إلى تحديد جلسة أخرى لإعطاء المجال للعارض الثالث لاستكمال ما طلب منه، ولإبقاء المنافسة بين أكبر عدد من العارضين. وفي الجلسة الثالثة لم يحضر العارض الثالث في الوقت الذي كانت فيه اللجنة الفنية قد قبلت الدفاتر الفنية للعارضين، فاضطرت اللجنة الى رفض العارض الثالث بالشكل. فصّت الأسعار الخاصة بالعارضين الأول والثاني وأرست التلزيم على العارض الذي قدّم السعر الأدنى. تتعدّد الأمثلة لتبرهن أهميّة الدور الرقابي المساعد الذي تلعبه لجنة المناقصات. فالأخيرة مثلاً ساهمت عام ٢٠١٥ في تحقيق وفر بلغ ١٧٢ مليون ليرة لبنانية عندما خفّضت سعر التلزيم في مناقصة تطوير أجهزة حماية شبكة المعلوماتية، وذلك بعد تطبيق السعر السري الموضوع من قبل إدارة الجامعة^(١).

ثانياً: لجنة الاستلام

أتت المادة ١١٨ من النظام المالي لتؤكد أهمية دور اللجان وتحديدًا لجنة الاستلام، فجاء مضمونها كالتالي: «تستلم اللوازم والأشغال والخدمات لجنة أو أكثر تعين بقرار من رئيس الجامعة، على أن تضم ثلاثة موظفين ينتمي أحدهم إلى الوحدة التي جرى التلزيم لمصلحتها ويكون الآخرون من خارجها، ويمكن لرئيس الجامعة، عند الاقتضاء، أن يعين خبيراً لمعاونة لجنة الاستلام.» أما المادة ١١٩ من النظام المالي للجامعة، فلقد توسعت في صلاحيات ومهام تلك اللجنة لجهة دورها في الإشراف على مدى احترام الملتزم وتقيده بأحكام دفتر شروط الصفقة وأحكام دفاتر

(١) تعميم رقم ٢ الصادر عن رئيس الجامعة اللبنانية بتاريخ ٢٦ كانون الثاني ٢٠١٥ - ملحق ٣

الشروط الخاصة من قبل المتعهدين أو الموردین قبل توقيع محاضر الاستلام، ومنحها صلاحيات تشمل توجيه إنذار أو اتخاذ الخطوات المناسبة وفقاً لأحكام النظام المالي. وفي عام ٢٠١٤، ونتيجة تطبيق لجان الاستلام لصلاحياتها، تمكنت الأخيرة مثلاً من تحقيق وفر يبلغ ٢٤٠٦٠ \$، وذلك عند تطبيقها لإجراءات الاستلام النهائي العائد لصفقة مفروشات للجامعة. أسفرت هذه الإجراءات عن حسم المبلغ المشار إليه أعلاه على الملتمزين بسبب النواقص غير الجوهرية والمتعذر إتمامها في المفروشات المسلمة.

ثالثاً: لجنة اعتدال الأسعار والاستحصال^(١)

بالإضافة إلى اللجنتين اللتين تطرقنا إليهما أعلاه، تؤدي لجنة اعتدال الأسعار والاستحصال بدورها دوراً رقابياً على المستوى المالي. تمارس اللجنة بعض الصلاحيات الرقابية المالية، ولكن في إطار الصفقات المعقودة بموجب بيان أو فاتورة^(٢). تتأكد هذه اللجان من مدى اعتدال الأسعار المقدمة من التجار إلى مختلف كليات الجامعة وترتكز بتقديرها للأسعار على السعر الرائج عند إتمام الصفقة. علماً أن هناك بعض الصفقات التي لا تحتاج لهذه العملية الرقابية كحالة الرسوم المحددة بشكل ثابت من الدولة مثلاً الرسوم الجمركية، لبيان بوست... تكون هذه اللجان أمام خيارين إما الموافقة على السعر إذا كان سعراً معتدلاً وإما المطالبة بحسمه إذا كان مرتفعاً (وذلك قبل أن ترسل المعاملة لمراقب عقد النفقات).

(١) بحسب قرار تشكيل اللجان الصادر عن رئيس الجامعة اللبنانية، تتفرع هذه اللجنة الى ثلاث: لجنة المعلوماتية، لجنة قدر الأسعار الكتب والمختبرات، ولجنة تقدير الأسعار المشتريات المختلفة.

(٢) المادة ١٣٠ من النظام المالي للجامعة اللبنانية (مرسوم رقم ١٤٢٤٦)/الفقرة الثانية

إذاً، هناك في الجامعة اللبنانية العديد من اللجان التي تشكل بعملها وبالتزامها السهر على احترام الأصول الواجبة التطبيق بحسب الأحكام، إحدى الحلقات المهمة في سلسلة الآلية المتبعة في كنف الجامعة، لتحقيق رقابة مالية داخلية ناجحة ومنتجة. فإن تقاعس اللجان في عملها، قد ينعكس فوضى في المعاملات المالية، مما يصعب عمل مراقب عقد النفقات والدوائر المالية، ويجعل من الرقابة المالية الداخلية مهمة صعبة.

أخيراً، لا بد من الإشارة إلى وجود بعض الاقتراحات المساهمة في تحسين الرقابة المالية المساعدة، إذ إن الرقابة المالية الداخلية المساعدة لا تتجسد فقط في عمل اللجان وحسن استخدام رئيس الجامعة ومجلسها الصلاحيات المالية الممنوحة لهم بحسب النظام المالي، بل أيضاً تتوافر في مجالات أخرى نذكر منها:

١ - المحتسب الرئيسي للمواد لدى الجامعة الذي يتمتع بدور رقابي مالي بارز، إذ إنه يتولى إيداع وزارة المالية جردات جميع وحدات الجامعة، بالإضافة إلى السجلات والبيانات الفصلية ليقوم المراقب المالي بدراستها وإحالتها الى الوزارة وفقاً للأصول. ففي الجامعة اللبنانية، تمسك محاسبة المواد بطريقة مرضية حيث تجري جردة سنوية للمخازن للتأكد من تطابق السجلات مع موجودات المخازن. غير أنه ونتيجة عدم تبني طريقة القيد المزدوج، ونتيجة عدم اعتماد سلاسل لأرقام موحدة لتعريف المواد وتصنيفها حسب طبيعتها وبحسب انتمائها إلى مجموعات معدة لاستعمال مشترك، وعدم تخصيص سلسلة أرقام لتعريف المواد الاستهلاكية، وتخصيص سلسلة أرقام أخرى لتعريف الموجودات الثابتة، وذلك بسبب عدم صدور قرار عن وزارة المالية يحدد تلك السلاسل ويوحدها في جميع الإدارات والمؤسسات العامة

بهدف تسهيل تحضير البيانات المجمعة، لا تزال بعض الإشكاليات قائمة بين إدارة الجامعة اللبنانية ومحتسبها الرئيسي للمواد من جهة والمراقب المالي لوزارة المالية من جهة أخرى. يتمثل الحل بتطبيق المادة ٤ من المرسوم رقم ٨٦٢٠ (نظام محاسبة المواد) عبر إصدار وزارة المالية قراراً يحدد سلاسل الأرقام ويضع حداً للفوضى الموجودة في هذا المجال.

٢ - بالرغم من أهمية دور المراقبين الماليين في مجال الرقابة المالية، إذ إن مهنة المحاسبة والتدقيق ليست مهنة مجردة تتعاطى مع الأرقام خارج إطار السياسات الاقتصادية والمالية، بل هي في صلب تعزيز الوضع الاقتصادي والمالي^(١)، فإن هذا الدور لم يؤخذ بعين الاعتبار في الجامعة اللبنانية مع أهميته، ففي الجامعة، لا يوجد تقرير سنوي لكل من مدقق الحسابات الداخلي ومكتب التدقيق والمحاسبة لعدم وجود كليهما فيها. علماً أن الأخيرة حاولت تصحيح هذا الوضع غير السليم، وقامت باستدراج عروض للتدقيق الخارجي لحسابات الجامعة للعام ٢٠٠١، غير أنه تم رفض استدراج العروض هذا من قبل ديوان المحاسبة، الذي أبلغ الجامعة تعديله لدفتر الشروط المعد لتلك الغاية، ولكن لم تقم الجامعة بإعادة استدراج عروض للتدقيق الخارجي ولم تسعَ الى تفعيل التدقيق الداخلي. والجامعة اللبنانية مدعوة اليوم لإعادة استدراج عروض للتدقيق الخارجي، كما هي مدعوة لإنشاء وحدة تدقيق داخلي مرتبطة مباشرةً برئيس الجامعة.

(١) كلمة وزير المالية خليل ممثلاً رئيس الحكومة في المؤتمر العلمي الدولي التاسع عشر المنظم من قبل نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان بالتعاون مع البنك الدولي بعنوان «تأثير التكامل في التدقيق على الأعمال» في فندق فينيسيا بتاريخ تشرين الثاني ٢٠١٤. منشورة على الصفحة الإلكترونية للوكالة الوطنية للإعلام nna-leb.gov.lb

الفصل الثاني:

الرقابة المالية الداخلية نتائج وانعكاسات

إن نتائج الرقابة المالية الداخلية كما الخارجية، تتمثل بتحقيق هذه الرقابة لأهدافها المرجوة، المرتبطة بحسب إعلان ليما بمفهوم الرقابة المالية بحد ذاته. فلقد أشار القسم الأول من الإعلان في قواعده العامة، إلى أنّ مفهوم الرقابة المالية ونشأتها يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الإدارة العامة، لأن إدارة الأموال العامة تتطلب الثقة، وتمثل نوعاً من المسؤولية. والرقابة المالية الداخلية ليست هدفاً نهائياً بحد ذاتها، وإنما جزء أساسي من نظام الرقابة وهدفها:

- كشف الانحراف عن المعايير القياسية.
- كشف مخالفة قواعد المشروعية والكفاءة والفعالية والتوفير في إدارة الأموال، وذلك بسرعة كافية تجعل من الممكن اتخاذ الاجراءات التصحيحية في الحالات الفردية.
- جعل الأفراد محل المسؤولية قابلين بالمسؤولية الملقاة على كواهلهم.
- الحصول على التعويض أو اتخاذ خطوات تحول دون إعادة ارتكاب أمثال هذه المخالفات أو على الأقل جعل تلك الإعادة أكثر صعوبة في المستقبل.

علماً أن الأجهزة الرقابية المالية الداخلية في المؤسسات العامة تسعى

اليوم الى رفع مستوى العمل الرقابي، بهدف تحقيق أهداف لا تتوقف عند حدود أهداف الرقابة المالية الكلاسيكية لجهة وقف الهدر المالي، بل تتعداها لتحقيق أهداف رقابة الأداء، التي تساهم مساهمة فعالة في الارتقاء بالعمل الرقابي، من هدف اكتشاف الأخطاء الى هدف المساهمة في تطوير الأداء ورفع كفاءته.^(١)

أما في لبنان، فمنذ العام ٢٠٠٥، تطبّق الدولة اللبنانية القاعدة الاثني عشرية^(٢) في ظل عدم تمكنها من إقرار قانون قطع حساب الموازنة^(٣). لقد عجزت الدولة اللبنانية خلال عشر سنوات عن إقرار موازنتها العامة. نتج عن هذا الواقع وضع مالي غير سليم في إدارات الدولة ومؤسساتها العامة وكان له انعكاسات سلبية على مدى تنسيق ورقابة وتعاون وزارة المالية في مجال الرقابة مع جميع مؤسسات الدولة العامة بما فيها إدارة الجامعة اللبنانية. رغم هذا الوضع المالي غير السليم، لا تزال وزارة المالية تسعى جاهدة من أجل الحصول على بيانات مالية شفافة من جميع إدارات ومؤسسات الدولة الموزعة على جميع المجالات والمنتشرة على كل الأراضي اللبنانية. وهنا يكمن دور المؤسسة العامة في مدى التزامها بممارستها للرقابة المالية الداخلية، لما يمثله ذلك من ضمانة لتوفير الشفافية والوضوح في البيانات المالية المقدمة لوزارة المالية، وعليه يسهل على

-
- (١) عبد المنعم رمضان بنور (مكتب الدراسات والبرامج والنظم والعلاقات الخارجية - جهاز الرقابة المالية والفنية بالجمهورية العظمى): «امكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة». مقالة منشورة في مجلّة الرقابة المالية - يونيو حزيران ٢٠٠٤، صفحة ١٠
 - (٢) علماً ان هذه القاعدة أساسها دستوري، مكرّسة في قانون المحاسبة العامة، وموضوعة أصلاً لتحكم عمل الإدارة المالية خلال الفترة التي تسبق نشر موازنة السنة التالية، وهي تقاس بالأشهر.
 - (٣) قطع الحساب هو بيان تنفيذ الموازنة بكل ما صرف من نفقات وكل ما تم جنيه من إيرادات خلال السنة المالية مقارنة مع الاعتمادات التي تم إقرارها في الموازنة.

المؤسسات العامة ووزارة المالية على السواء إدراك نقاط الضعف على المستوى المالي بشكل عام، وعلى مستوى الرقابة الخارجية والداخلية في كنف المؤسسة العامة بشكل خاص. تدرك إدارة الجامعة اللبنانية أهمية الرقابة المالية الداخلية، وأهمية السير بعملية الإصلاح المالي، وأهمية السهر على تطوير هذا المجال، لذلك فهي تعمل جاهدة على تبني خطوات جديدة لتحسين أدائها المالي الحالي. بدأت تظهر النتائج الإيجابية لورشة الإصلاح المالي الهادف لتطبيق رقابة مالية داخلية أكثر جدية، فإدارة الجامعة تعمل حالياً على تطبيق القيد المزدوج، كطريقة محاسبية، كما إنها تعمل على مراجعة تنفيذ الأحكام القضائية لصالح الجامعة بهدف توفير أعباء مالية، وإنجاز استكمال الدراسات المتعلقة بالأموال المدورة من السنوات الماضية. وفي إطار دراسة النتائج المحققة للرقابة المالية الداخلية، نشير إلى صعوبة إثباتها بالأرقام، وذلك لصعوبة استنتاج الوفر المالي المحقق في سنة مالية معينة لعدة أسباب أهمها:

١ - السرية التي ترافق بعض مراحل الملف المالي: لا نقصد بذلك السرية التي تتناقض ومبدأ الشفافية الذي يعتبر أحد المعايير الأساسية لتحقيق فعالية الرقابة المالية الداخلية. بل نقصد هنا كواليس دراسة الملف المالي، لا سيما على نطاق المناقصات، حيث تؤدي السرية في الأرقام شرطاً أساسياً لضمان مبدأ المنافسة المكرس لضمان المساواة بين جميع الأطراف المشاركة، لما يساهم ذلك بوقف أي تلاعب بالأرقام أو أي اتفاق مشبوه بين التجار لضرب مبادئ المناقصات، وتحقيق المصالح الخاصة على حساب المصلحة الوطنية للجامعة اللبنانية.

٢ - عدم وجود جهاز مختص لدراسة الوفر المالي المحقق: بما أن بعض تفاصيل العمليات المالية يبقى بعيداً من متناول الجميع، يصعب لذلك

الوصول الى أرقام واضحة ودقيقة. هنا تظهر أهمية إيجاد جهاز داخلي مختص بعلوم دراسة البيانات المالية والمحاسبية والإحصاء، يشمل دوره القيام بدراسات حول سير العمل داخل الجامعة، لا سيما لجهة العمليات المالية الجارية والتأثيرات المالية للرقابة الداخلية المالية الممارسة عليها. ويصبح هذا الجهاز بتقاريره مرجعاً للإستراتيجية المالية المعتمدة والواجبة التطبيق للإدارات المتلاحقة للجامعة اللبنانية. كما يصبح بإمكان جميع المهتمين وأصحاب المصلحة عبر تلك التقارير، وضمن حدود القوانين والأنظمة، بعيداً من الدخول في لعبة الأسماء، الاطلاع على أي معلومة متعلقة بالمعاملات المالية في الجامعة وآلية الرقابة المالية الممارسة عليها، ومدى فعالية تلك الأخيرة عبر تبيان ما تم توفيره بفضلها بواسطة الأرقام خدمة لتحقيق مصلحة الجامعة اللبنانية، ووقف أي باب للفساد الإداري والهدر المالي.

من هنا ضرورة التنسيق بين الجامعة اللبنانية والسلطات الرقابية المالية كافة ومنها وزارة الماليّة، عبر عقد اجتماعات دوريّة، لأن مثل هذه الاجتماعات لا يؤدي فقط إلى إزالة بعض الشوائب التي تعترض عمل أجهزة الرقابة، وإنما إضفاء روح التعاون والانسجام (المبحث الأول) الذي لا بد من أن يفضي إلى انعكاسات إيجابيّة على صعيد حفظ وصون المال العام (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تعاون وانسجام بين أجهزة رقابة الجامعة ووزارة المالية

تُظهر الدوائر التي تتعاطى الشأن المالي في الجامعة اللبنانية، الممارسة للرقابة المالية الداخلية في الجامعة، تعاوناً حقيقياً مع المراقب المالي الذي يشكل أحد أبرز ممثلي الرقابة المالية الخارجية التي تمارسها وزارة المالية

على أموال الجامعة لتحقيق نتائج رقابية إيجابية، لا سيما عبر اعتماد قاعدة الوضوح والشفافية (فقرة أولى)، وعبر التشديد على مبدأ الفصل بين المحاسبة المالية والمحاسبة الإدارية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: السعي لاعتماد قاعدة الوضوح والشفافية

يصيب مبدأ الشفافية جميع قرارات وأنشطة المؤسسة العامة. ويقصد به الواجب الملقى على الجامعة اللبنانية بأن «تفصح على نحو واضح ودقيق وتام، وبدرجة معقولة وواقية، عن سياساتها وقراراتها وأنشطتها التي تكون مسؤولة عنها، بما في ذلك التأثيرات المعروفة والمحتملة على البيئة والمجتمع. ويجب أن تكون هذه المعلومات متاحة ومعروفة ويمكن الوصول إليها مباشرة من قبل الأشخاص المتأثرين والمحتمل تأثرهم بشكل جوهري من قبل المنشأة. وينبغي أن تقدم هذه المعلومات في الوقت المناسب، وأن تكون المعلومات فعلية، وأن تتاح على نحو واضح وموضوعي، وذلك لتمكين الأطراف المعنية من تقييم تأثير قرارات وأنشطة المؤسسة بدقة على مصالحهم وثيقة الصلة. ولا تتطلب الشفافية إتاحة معلومات الملكية العامة ولا تتطلب أيضاً إتاحة المعلومات المحمية قانونياً أو تلك المعلومات التي تعد إتاحتها خرقاً للالتزامات القانونية أو التجارية أو الأمنية أو الخصوصية الشخصية»^(١) وقد تكرر مبدأ الشفافية صراحةً باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العمومية بقرارها رقم ٥٨/٤ تاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٣، والتي انضم إليها لبنان عام ٢٠٠٨^(٢). وحتى العام ٢٠١٥، ومع العديد من ورش العمل الهادفة لإرساء أرضية صلبة لتحقيق

(١) راجع الدليل الإرشادي حول المسؤولية المجتمعية - ايزو ٢٦٠٠٠ (المواصفات القياسية الدولية)

(٢) أجاز مجلس النواب للحكومة إبرام الاتفاقية بالقانون رقم ٣٣ الصادر بتاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٨

مبدأ الشفافية في الدولة اللبنانية،^(١) لا يزال مشروع قانون «حق المواطن في الاطلاع» قابلاً في أدرج المجلس النيابي. لذلك حاولت الجامعة اللبنانية بإدارتها الحديثة، ورغم غياب التشريعات الضرورية، تطبيق مبدأ الشفافية، فلجأت للخطوات التالية:

١ - بدأت الجامعة اللبنانية بورشة إصلاح داخلية بهدف تطبيق القيد المزدوج.

٢ - سعت الجامعة اللبنانية إلى تفعيل تطبيق التعميم ٧٨/٣٧٨^(٢) لإنجاز الحسابات المتأخرة نتيجة نشوب الحرب اللبنانية. تكمن أهمية هذا التعميم بكونه ينظم العلاقة الرقابية بين جهازين: وزارة المالية من جهة وأجهزة الرقابة الداخلية في الجامعة اللبنانية من جهة أخرى. يشكل هذان الجهازان مصدرين مختلفين ولكن متكاملين من الرقابة المالية على أموال المؤسسة العامة؛ وبذلك يصبحان مضطرين إلى التنسيق بناءً على أرقام دقيقة ومبينة للنتائج النهائية للأوضاع المالية للمؤسسة العامة في سنة مالية واحدة. لذلك يهدف التعميم إلى اعتماد نماذج موحدة وأسس واضحة نظراً لأهمية الحسابات السنوية للمؤسسة العامة في بيان النتائج والأوضاع المالية للمؤسسة وضرورة الاعتماد عليها في إعداد الموازنات السنوية. كما يهدف هذا التعميم إلى حث المؤسسات العامة على التقيّد بالنصوص التي تحدد ماهية الحسابات، وأسس تنظيمها، ومهل إنجازها وتصديقها، فضلاً عن إفساح المجال لدراساتها وتدقيقها بالسهولة والسرعة المرغوبة، مما ينعكس إيجاباً على مستوى الرقابة

(١) لعلّ أبرز تلك الورش، ورشة عمل بعنوان «تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في لبنان»، نظمتها وزارة العدل ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية وبرلمانيون لبنانيون ضد الفساد في لبنان في مجلس النواب بتاريخ ٥ كانون الأول ٢٠١٣.

(٢) تعميم وزارة المالية رقم ٧٨/٣٧٨ الموجه إلى المؤسسات العامة بشأن الحسابات السنوية

بوجهيها الخارجي والداخلي، ويرقى بالرقابة المالية الداخلية من رقابة كلاسيكية محدودة الى رقابة متطورة، تتميز بكونها رقابة أداء تطويرية للمرفق العام التربوي في حالة الجامعة اللبنانية.

فالتعميم إذاً يلزم المؤسسة العامة، بفضل أحكامه ونماذجه، بالتقيد بالأصول القانونية الواجبة التطبيق، وبالتالي يحثها على التزام الجدية في ممارستها لرقابتها المالية الداخلية خصوصاً أنها، وعبر إلزامها بإبراز حساباتها أمام وزارة المالية، ستكون أمام تحدّ تبرهن فيه بشكل غير مباشر وعبر الأرقام، مدى ممارستها الفعلية لرقابة مالية داخلية ومدى انعكاس تلك الرقابة على نتائجها المالية.

الفقرة الثانية: التشديد على مبدأ الفصل بين المحاسبة المالية والمحاسبة الإدارية

تمر مرحلة تنفيذ موازنة الجامعة ضمن مجموعتين من القواعد: العمليات الإدارية والعمليات المالية، وذلك تكريساً لمبدأ الفصل بين المحاسبة المالية والمحاسبة الإدارية. تختلف المحاسبتان في عدّة أوجه؛ تركز المحاسبة الإدارية على أساليب تنفيذ الاعتمادات المرصودة بالموازنة، تحديداً على حركة هذه الاعتمادات في مراحل عقد النفقة وتصفيتهما وصرفها بالموازنة، تحديداً على حركة هذه الاعتمادات في مراحل عقد النفقة وتصفيتهما وصرفها وتهدف إلى توفير نظام مبسّط في المعلومات يساعد الإدارة في اتخاذ قراراتها خدمةً للمؤسسة. أمّا المحاسبة المالية فهي تعبّر عن أحداث مالية موثقة، وتقوم على بيانات معلبة، مثبتة بمستندات وسجلات مالية، وتشمل مرحلة الدفع أو القبض، وتهدف لاستخدامات خارجية للمعلومات المحاسبية.

ينبثق عن مبدأ فصل المحاسبة الإدارية عن المحاسبة المالية، مبدأ

الفصل بين الوظائف الإدارية (إداريون) والوظائف المحاسبية (المحاسبون).
إن مبدأ التمييز قائم على:

- الركيزة الأولى: مادية: تقول بأن تقسيم الأعمال بين الإداريين والمحاسبين من شأنه تسهيل وتحسين تنفيذ الموازنة.

- الركيزة الثانية: قانونية: ترى أن هذا الفصل يوفر رقابة جيدة لعمليات تنفيذ الموازنة. فالرقابة لا تحصل إلا إذا كان كل من الفئتين تابعاً لوحدة متوازنة مستقلة بعضها عن بعض. لا يخضع أحدهما لسلطة الآخر. وهذا يعني فصل الوظائف التي لها صلاحية الأمر والتقرير عن الوظائف التي لها صلاحية التنفيذ^(١).

وعليه، فإن مبررات تطبيق هذا المبدأ عديدة ويمكن تلخيصها بأن هذا المبدأ يمنع اساءة استعمال السلطة، ويراعي الاختصاص وحسن توزيع العمل، ويؤمن الرقابة ويسهل مهام أجهزة الرقابة^(٢). وبالعودة للجامعة اللبنانية، يكرّس التعميم ٧٨/٣٧٨، المطبق حالياً في كنفها، مبدأ الفصل بين المحاسبة المالية والمحاسبة الإدارية. فيطلب من المؤسسات العامة اعتماد نموذج موحد في إعداد قطع حساب الموازنة الإداري. كما يطلب التعميم أيضاً من المؤسسات العامة أن تراعي في تنظيم حسابها للخسائر والأرباح الأسس التالية:

١ - أن يتضمن حقل الأعباء في حساب الأرباح والخسائر:

- مبلغاً يساوي قيمة الاستهلاكات السنوية للإنشاءات والتجهيزات

(١) فرحات فوزت: «المالية العامة: الاقتصاد المالي»، مرجع سابق، صفحة ١٩٤ - ١٩٥
(٢) «يسهل هذا المبدأ عمل أجهزة الرقابة لجهة تحديد المسؤوليات بناء للقواعد والأحكام الواجب التقيد بها في كل نوع من الوظائف». القطب مروان: «مدخل إلى المالية العامة والتشريع المالي والضريبي»، مكتبة الجامعة اللبنانية، صيدا، ٢٠١١، صفحة ٦٩

حسب العرف التجاري، بعد أن يخفّض من هذه القيمة النفقات التي ترتبت خلال السنة المعنية عن صيانة هذه الإنشاءات والتجهيزات. (وفي هذه الأحكام نقلة نوعية من المحاسبة النقدية الى محاسبة الاستحقاق)

- مبلغاً يساوي ٨,٥ ٪ من الرواتب والأجور وملحقاتها المتممة لها والتي تعتمد في حساب تعويض نهاية الخدمة، وتكون قد ترتبت في السنة المعنية. (وهذه النسبة توقّر احتياطاً لمؤونة تعويض نهاية الخدمة)

٢ - أن يشتمل حقل الأعباء في حساب الأرباح والخسائر على النفقات التي ترتبت خلال السنة المعنية عن الاستثمار في هذه السنة، من دون أي اعتبار لكون هذه النفقات دفعت فعلاً في السنة المذكورة، أو جرى تدويرها إلى السنة اللاحقة. وفي هذا تكريس لقاعدة الاستحقاق، ومن دون أن يدخل في هذه النفقات ما يعود منها للتجهيزات والإنشاءات الجديدة التي لا تعتبر من نفقات الاستثمار بل هي تزيد في رأسمال المشروع، ومن دون أن يدخل في هذه النفقات أيضاً ما تدفعه المصلحة خلال السنة المالية المعنية من حقوق ودمم ترتبت عليها في سنين سابقة لها، وفي هذا تكريس لمبدأ استقلالية الدورات المالية.

٣ - أن يقتصر حقل الإيرادات في حساب الأرباح والخسائر على تحقيقات السنة المعنية من الإيرادات التي ترتبت على المشتركين والمنتفعين (دون المدور من سنين سابقة ودون المأخوذات من مال الاحتياط)، وأن تظهر بجلاء المساعدات المعطاة من موازنة الدولة لتغطية العجز في حال حصول مثل هذه المساعدات.

إضافة إلى تقديم التعميم النماذج التي ألزم المؤسسات العامة اعتمادها في إعداد قطع حساب الموازنة الإداري، وإضافة إلى اشتراطه مراعاة

المؤسسات العامة الأسس التي نص عليها صراحة، وبشكل مفصل عند تنظيم حساب الخسائر والأرباح، تطرق التعميم أيضاً للحسابات المتأخرة التي لم يجر إعدادها وطالب بالسرعة في إنجازها ليتسنى لوزارة المالية إقرارها وعرضها على التصديق في وقت قريب. أما الحسابات اللاحقة لتاريخ إصداره، فتناولها التعميم أيضاً مشيراً إلى وجوب إيداع تلك الحسابات بواسطة المراقب المالي المختص، وذلك فور إعدادها من قبل الهيئة التقريرية، وذلك على ثلاث نسخ موجهة من رئيس الهيئة المذكورة ومحاسب المؤسسة^(١). وهنا لا بد لنا من أن نسجل في إطار تطبيق هذا التعميم الملاحظات التالية:

١ - رغم تميزه بمضمون دقيق يهدف لتنشيط العمل المالي الرقابي ضمن المؤسسات العامة عبر تفعيل الرقابة المالية، لم يطبق التعميم بجدية عند إصداره ولم يؤخذ عملياً بالتحديثات التي جاء بها. استمر إهمال مضمون التعميم نتيجة الفوضى والاستهتار النابعين من الظروف الأمنية والسياسية التي عصفت بالبلاد، والتي ترجمت بسبب الحرب الأهلية الدامية التي أرهقت ليس فقط المؤسسات العامة بل الكيان اللبناني ككل، بانعكاسات سلبية على المجال المالي، بما فيه الرقابة المالية الداخلية في المؤسسات العامة. فالأخيرة، وإن حافظت بصعوبة على وجودها، لم تتمكن من وقف تراجع أدائها الرقابي المالي الداخلي، وشبه انعدام تعاونها مع وزارة المالية المرهقة هي أيضاً، رغم ما تمثله من ركيزة أساسية في المجال الرقابي المالي. إلا أنه، وفي السنوات الأخيرة، حرصت وزارة المالية والجامعة اللبنانية على تفعيل مضمونه

(١) بحسب التعميم ٣٧٨ يجب تحقيق مراعاة تنظيم حساب الأرباح والخسائر على أسس عديدة منها التعجيل في إيداع وزارة المالية الحسابات التي سبق لها الاعتراض عليها بعد اتخاذ التدابير التي يقتضيها الاعتراض المذكور.

والتعامل بجدية لتطبيقه. إن التعميم قد صدر بتاريخ ٢٥ آذار ١٩٧٨، ولم يخضع منذ ذلك التاريخ لأي تعديل رغم التحديثات التي استجرت في علم المحاسبة والتغيرات العديدة التي طرأت على هيكلية ودور المؤسسات العامة على أرض الواقع، سواء على مستوى التوسع الجغرافي لتلك المؤسسات العامة أو التنوع والتفرع الوظيفي لها.

٢ - إن تعميم وزارة المالية لا يفرق بأحكامه وبالنماذج التي يقدمها بين مؤسسة عامة إدارية ومؤسسة عامة استثمارية^(١). فنراه يستخدم لفظ «حساب الأرباح والخسائر» في حين أن الجامعة اللبنانية مثلاً هي مؤسسة عامة وطنية ذات طبيعة إدارية، هدفها الأول لا بل الوحيد نشر العلم والمعرفة ولا يدخل ضمن اهتماماتها تحقيق أرباح وتجنب خسائر لأنها بعيدة بأسباب نشأتها، وبطبيعة عملها من المجال الاستثماري والمادي.

ومع إدراكنا أنه وحتى في المؤسسات العامة الإدارية، يجب أن يكون هناك مسك للحسابات المالية، غير أننا نجد أهمية لما يقترحه البعض من تفريق في التشريع المالي بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الاستثمارية (كما هي الحال في فرنسا). ويكون أساس هذا التفريق في اعتماد تصميمين نموذجيين مختلفين. ولقد حاول المشرع اللبناني تدارك الخطأ الوارد في المصطلح المستخدم واستبدل لفظ «حساب الأرباح والخسائر» بلفظ أشمل في المراسيم اللاحقة أي المرسوم ٨١/٤٦٦٥

(١) «يتم التمييز بين فئتين من المؤسسات العامة: المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري. إن النوع الأول من المؤسسات تدير مرافق عامة إدارية ومنها على سبيل المثال المستشفيات الحكومية، الجامعات، واتحاد البلديات الخ... أما النوع الثاني، فأهمها: مؤسسة كهرباء لبنان، مصالح استثمار المرافئ (صيدا - صور - طرابلس) الخ. لكن هذا التصنيف ليس مطلقاً.» فرحات فوزت: «القانون الإداري العام»، الكتاب الأول، مرجع سابق، صفحة ٢٢٥

(التصميم المحاسبي العام) والمرسوم ٩٧/١٠٣٨٨ (التصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات) وهذا اللفظ هو: «حساب النتيجة».

المبحث الثاني: إيجابيات محتملة على صعيد حفظ وصون المال العام وترشيد إنفاقه

تعمل رئاسة الجامعة اللبنانية، ومنذ فترة، على تحقيق وفر مالي في الإنفاق على مستويات عدّة: على مستوى صفقات اللوازم والتجهيزات، أعمال الصيانة والمعلوماتية، وغيرها من تنسيبات الموازنة. . . ونتيجة توجيه العديد من التوصيات والتعليمات، ونتيجة التدقيق والدراسة المعمقة والرقابة الداخلية على الملفات المعروضة، حققت الجامعة اللبنانية لعام ٢٠١٤ مثلاً وفورات تعدّت المليار ليرة لبنانية^(١). تحقّقت هذه الوفورات نتيجة عدّة إصلاحات مالية قامت بها رئاسة الجامعة اللبنانية إذ اعتمدت فيما خصّ الإيجارات عن عام ٢٠١٤ زيادة نسبة ١٢,٨٪ على بدلات الإيجار بدلاً من ١٧٪، كما حققت وفاقاً تجاوز الـ ٣٠٠ مليون ليرة لبنانية إذ طبقت على عقود المصالحات مع الشركات حسماً راوحت نسبته بين ١٠ و ٢٠٪^(٢)، وحققت نجاحاً في وضع مشروع الموازنة للعام ٢٠١٥، وذلك في ظل سياسة التقشف وعسر النفقات وترشيد الإنفاق وفي ظل التضيق المستمر من وزارة المالية التي تسعى دائماً الى تخفيض مساهمتها من واردات الجامعة^(٣)، وتحاول حصرها بالمبلغ الضروري لتغطية المصاريف الملحة

-
- (١) تعميم صادر عن رئيس الجامعة اللبنانية، رقم ٢، تاريخ ٢٦ كانون الثاني ٢٠١٥، ملحق ٣.
 - (٢) أضف الى ذلك الوفر الحاصل عام ٢٠١٤ في بعض تنسيبات الموازنة التالية:
 - صيانة الإيجارات ٨٦٣٣٩٢ مليون ليرة لبنانية.
 - صيانة الأبنية ١٣٣١ مليار ليرة لبنانية.
 - (٣) عن التعميم رقم ٢ الصادر عن رئيس الجامعة اللبنانية، مرجع سابق، ملحق ٣)
تبلغ مساهمة وزارة المالية حوالي ٩٩٪ من واردات الجامعة اللبنانية في ظل شبه انعدام لوجود أي واردات ذاتية.

بالحد الأدنى لسير العمل الجامعي. فالخفض المتتالي في موازنة «الجامعة اللبنانية»، التي كان آخرها اقتطاع خمسين مليار ليرة من أصل ٢٨٩ ملياراً مخصصة للعام ٢٠١٤، يتخوف أن ينعكس سلباً على أداء كلياتها في شكل عام، بعدما أصبحت هذه الكليات تعاني نقصاً في تجهيزات مختبراتها، إضافة إلى شح كبير في المواد والأدوات المخبرية، بما لا يتناسب مع حاجات الفرق البحثية القائمة فيها، والتي تتزايد نظراً للحاجة الماسة إلى تطوير البحث العلمي في الكليات العلمية؛ وكذلك الأمر فقد ينعكس خفض الموازنة سلباً على الكليات النظرية، لجهة عدم رفق مكنتاتها بما هو جديد من المراجع والمصادر العلمية والمعرفية التي تحتاج إليها هذه الكليات^(١). رغم ذلك، أتى تنفيذ الموازنة شفافاً ومنطبقاً على أحكام القانون، ولبي الحاجة الضرورية لاستمرار العمل الأكاديمي والإداري بالمستوى اللائق السائد. لا تزال الجامعة تطلب اليوم من موظفيها بذل الجهود الإضافية والمزيد من التدقيق والمتابعة والشفافية والرقابة عند التحضير والإعداد، لإجراء الصفقات ومعاملات الإنفاق على أنواعها، والتشدد في تنفيذ نفقات اللوازم والأشغال والخدمات عن طريق المناقصات العمومية واستدراجات العروض كقاعدة تحكم تنفيذ الالتزامات، وعدم اللجوء إلى الاستثناءات إلا في نطاق ضيق تبرره المصلحة العامة للجامعة، ورفض أي طلبات بهدف إجراء مناقصات لا توجبها الحاجة.

(١) الزغبى عماد: «الجامعة الوطنية عن قرب»، منشورات الجامعة اللبنانية، ٢٠١٥، صفحة ٥ و٦

القسم الثاني: معوقات الرقابة المالية الداخلية

تعمل الجامعة اللبنانية، ورغم المعوقات العديدة التي تواجهها، على تحقيق نتائج مُرضية على مستوى العوائد المالية الناتجة عن الرقابة المالية الداخلية التي تمارسها على أموالها. فمع جهودها لتفعيل الرقابة المالية الداخلية، تواجه الجامعة اللبنانية العديد من المعوقات على مستوى الإطار القانوني الهش والناقص، الذي لا يشكّل حالياً ركيزة قانونية صلبة للرقابة المالية الداخلية وعمل الجهاز المالي الرقابي داخل الجامعة. كما أنها تشكو أيضاً من نقص في بعض مقومات الرقابة المالية الداخلية التي باتت أساسية إثر تطوير المعايير الرقابية على المستوى العملي.

الفصل الأول:

إطار قانوني هش وناقص

يشكّل الإطار القانوني للمؤسسة العامة بشكل عام والجامعة اللبنانية بشكل خاص، العنصر الأهم لتحديد النشاط الذي تمارسه المؤسسة، ولتحديد الحدود والجهات والوسائل التي تمارس عبرها الرقابة على هذا النشاط. تشكو الجامعة اللبنانية من إطار قانوني هش وناقص لعدّة أسباب والأمثلة على هذا الخلل عديدة.

المبحث الأول: خلل تشريعي

من الضروري أن يتوفر للأجهزة الرقابية المالية الداخلية في المؤسسات العامة الإطار القانوني الذي يتلاءم وطبيعة الموجبات الملقاة على عاتق هذه الأجهزة. ولا بد لهذا الإطار من أن يتطور ليتجانس والتغيرات البنوية والعملية للمؤسسة العامة التي يربهاها. فما هو الوضع الحالي للإطار القانوني المحدد لموجبات ومسؤوليات الأجهزة الرقابية المالية الداخلية في مؤسسة الجامعة اللبنانية؟

بشكل عام، تنظم أعمال الجامعة اللبنانية مجموعة متفرقة من النصوص لعل أبرزها قانون إعادة تنظيم الجامعة وتعديلاته. أما في مجال التشريع المالي، فهناك أيضاً بعض الأحكام التي تنظم بشكل خاص عمل الجامعة

اللبنانية في شقه المالي، وأبرزها النظام المالي للجامعة^(١) الذي يؤلف النظام الأساسي لمشروعية الرقابة المالية التي يمارسها الجهاز الرقابي الداخلي على أموال الجامعة. يضاف الى هذا النظام المالي الذي يشكل ركيزة الأنظمة المالية العائدة للجامعة اللبنانية أحكام المراسيم التالية:

- مرسوم رقم ٨٦٢٠ تاريخ ١٢/٦/١٩٩٦: نظام محاسبة المواد.
- مرسوم اشتراعي رقم ١٤ تاريخ ١٩/٢/١٩٧٧: تعديل بعض الأحكام المتعلقة بممارسة الصلاحيات المالية من قبل رئيس الجامعة اللبنانية.
- مرسوم رقم ٦٠١١ تاريخ ٢٨/١١/١٩٩٤: تحديد بدل تصحيح المسابقات ومراقبة الامتحانات في الجامعة.

هذه النصوص القانونية وإن كانت تخضع لبعض التعديلات بين الحين والآخر، غير أنها ومنذ اعتمادها وحتى اليوم أي بعد مرور أكثر من أربعين عاماً، لم يتم تحديثها بشكل كامل وكاف، مع أنها باتت نصوصاً قديمة، لا تتلاءم والتوسع الفعلي والتطور الحاصل في كنف الجامعة اللبنانية. ولا تتحمل الجامعة اللبنانية مسؤولية هذا الخلل، فعدم تحديث وتطوير النصوص يعود سببه لظروف خارجة عن إرادة الجامعة التي، وكغيرها من المؤسسات العامة، تعاني مما نتج من جمود على مستوى التشريع وتحديث القوانين بسبب الحرب الأهلية التي أرهقت ليس فقط المؤسسات العامة في لبنان بل الدولة اللبنانية ككل، فباتت النصوص لا تتماشى وسرعة التحديثات والتطورات التي حصلت على أرض الواقع. فالجامعة اللبنانية تفتقد للعديد من النصوص التنظيمية، فلا تصميم محاسبي خاص بها، ولا نصوص تحدّد

(١) ان النظام المالي للجامعة اللبنانية الصادر بالمرسوم رقم ١٤٢٤٦ تاريخ ١٤/٤/١٩٧٠ مشابه في معظم مواده لقانون المحاسبة العمومية مع بعض الفروقات التي تتعلق بخصوصيات الجامعة، والتي وضعت لها مواد خاصة لا مثيل لها في قانون المحاسبة العمومية.

الأصول الواجب التقيّد بها لتحضير موازنة متجانسة مع التصميم المحاسبي . حتى بعد انتهاء الحرب اللبنانية التي امتدت لنحو الثلاثين عاماً، عادت الجامعة اللبنانية لتفعيل نشاطها، فوجدت أن حاجات المجال الأكاديمي والتربوي والعلمي قد اختلفت، وتنوعت الاختصاصات وتطوّرت المناهج، وباتت الجامعة بعيدة من التكنولوجيا، لذلك كانت أمام خيارين:

- إما أن تنتظر الدولة اللبنانية لتقوم بورشة تشريعية على مساحة الوطن، تشمل جميع الإدارات والمؤسسات العامة، في ظل وضع سياسي وأمني غير مستقر، وهو أمر قد يطول لعشرات السنين هذا إذا ما حصل.

- إما أن تقوم ببعض الخطوات العملية لسد حاجاتها الأساسية، بما يتناسب وضرورات العصر، وذلك لتسيير أعمالها، على أمل أن يترجم ما يسمى حالياً بـ «خطوات الأمر الواقع»، بتعديلات وإضافات على مستوى القوانين الموجودة، وقوننة بعض الحالات والحاجات المعاصرة التي لم تتطرق لها النصوص القديمة المنظمة لأعمالها.

اعتمدت الجامعة الخيار الثاني، إذ لجأت مثلاً للاستعانة بخدمات مركز أنشئ من خارج هيكلية الجامعة وهو مركز مصادر المعلوماتية الذي يهتم بأمور الشبكة العنكبوتية في الجامعة. هذا الخلل في مجال تحديث النصوص وتطويرها، انعكس بطبيعة الحال بشكل سلبي على الرقابة المالية الداخلية على نشاط الجامعة اللبنانية المالي. فالتقصير الحاصل لجهة ضعف القوانين وعدم جعلها تتكيف مع التوسع والتطور اللذين رافقا واقع الجامعة، خلق باباً للفوضى والضياع في كنف الجامعة، في حين أن الرقابة المالية تشترط الدقة لنجاحها؛ إذ يجب أن تكون المؤسسة الخاضعة للرقابة المالية، مؤسسة منظمة تحترم المعايير العلمية وتوفّر وضوح مصادر الإيرادات واتجاهات المدفوعات. فكلما ازداد مستوى اعتماد واحترام الدقة والشفافية، كمعايير أساسية للرقابة المالية، اقتربت الأجهزة الرقابية الداخلية

كما الخارجية من تحقيق مهامها في ضبط مال المؤسسة ووقف الهدر والفساد إذا ما وجدا .

المبحث الثاني: ضعف في النصوص المطبّقة

تعاني النصوص المطبّقة في الجامعة اللبنانية ضعفاً لعدم شموليتها وعدم تطويرها . والأمثلة عديدة

أولاً: عقود المصالحة:

عملاً بالمادة ١٤٠ من قانون الموجبات والعقود، وسنداً لمبدأ عدم جواز الكسب غير المشروع، ولما كانت الجامعة تكلف الأساتذة بالتدريس خلال العام الجامعي، ومن دون صدور عقود التدريس العائدة لهم وذلك من أجل مصلحة الطلاب وعدم إضاعة سنة دراسية كاملة، وبما أن الجامعة تكلف الأساتذة دون حجز الاعتمادات اللازمة، ومن «دون تأشير مراقب عقد النفقات»، فهي تدفع لهم تعويضات الساعات التي أعطوها وفقاً لنظام أجور ساعات التدريس المعمول به في الجامعة اللبنانية والمحدد بالقرار رقم ٩٧٣/م/٢٠١٢ تاريخ ٩/٧/٢٠١٢ الصادر عن وزير التربية والتعليم العالي والمالية (تعديل أجور المتعاقدين للتدريس بالساعة في الجامعة اللبنانية). أما الأصول الواجب اتباعها في تسوية هذا النوع من المعاملات فلقد تحدّدت بقرار ديوان المحاسبة رقم ٢/هـ.ع تاريخ ١/٦/١٩٩٢ الصادر عن هيئة توحيد الاجتهاد فيه وبالرأي الاستشاري رقم ١٨ تاريخ ١٥/٧/١٩٩٢ الصادر عنه . وتقوم هذه الأصول على إجراء عقود مصالحة مع أصحاب العلاقة وذلك سنداً للمادة ١٠٣٥ من قانون الموجبات والعقود^(١).

(١) استناداً لمضمون نموذج عقد مصالحة للأساتذة، منشور على موقع الجامعة اللبنانية الرسمي www.ul.edu.lb

وموضوع التعاقد بالساعة، هو موضوع بحاجة لإعادة نظر، ذلك أن مستحقات المتعاقد والمتدرب لا تدفع إلا بعد سنة وبناءً لهذه العقود (عقود مصالحة) التي لا تخضع لرقابة مالية مسبقة.

وفي رأيه الاستشاري الصادر رقم ٢٠٥/٧ تاريخ ٢٠١٥/١/١٤، أكد الديوان أن عقود المصالحات لا يتم عرضها على رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وبالتالي فهي تشكل مخالفة مالية، كما وإن هذه العقود يجري تنظيمها خلافاً لأحكام المادة ٤٣ من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية، التي تنصّ على جواز الارتباط مع الأساتذة المتعاقدين على أن يتمّ التعاقد سنة فسنة بناءً على قرار مجلس الجامعة وتوصية مجلس الكلية أو المعهد ويوقع العقد رئيس الجامعة، وخلافاً للمادة ١٩٠ من النظام المالي للجامعة اللبنانية معطوفة على المادة ٦١ من قانون المحاسبة العمومية اللتين تنصان على أن كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن تقترن قبل توقيعها بتأشير مراقب عقد النفقات، ويرتبط بها طلب حجز الاعتماد المختص بها.

ونجحت الجامعة اللبنانية، نتيجة مجهود كبير لإدارتها، بإيجاد حلول نهائية لبعض العقود غير السليمة، فأقر عام ٢٠١٤ وبعد صولات وجولات، ملف الأساتذة المتفرغين في الجامعة اللبنانية.

ثانياً: الحاجة لقوانين جديدة على مستوى تنظيم الجامعة ونظامها الداخلي

تدرك الجامعة بشخص رئيسها الحالي الدكتور عدنان السيد حسين مدى الحاجة لتحديث القوانين. فهي وإن أكدت أن مضمون دليل القوانين والأنظمة الإدارية والمالية يكفي بـ «الحاجات الضرورية» لتسيير أمور الجامعة، أكاديمياً وإدارياً ومالياً، غير أنها لم تنف أبداً الحاجة لاستصدار قانون جديد لتنظيم الجامعة يستوعب مجمل هذه التشريعات والقرارات،

وينسجم مع تطور الجامعة ومستقبلها المنشود. وتؤكد الجامعة اللبنانية حاجتها لقانون حديث، يوضح بعض الالتباسات الواقعة بفعل الإضافات، أو التغييرات الحاصلة ويفتح آفاق جديدة للتطوير ومواكبة علوم العصر ومعارفه وتقنياته المتراكمة والمتسارعة^(١). فالجامعة اللبنانية اليوم بحاجة الى قانون تنظيم حديث وإلى نظام داخلي متطور وشامل.

١ - على مستوى تنظيم الجامعة: تسعى الجامعة منذ عدة سنوات إلى إعداد مشروع قانون جديد لتنظيمها يلحظ المتغيرات التي طرأت على هيكلتها وبنيتها؛ قانون جديد يستفيد من القانون ٦٧/٧٥ الجاري تطبيقه حتى تاريخه، إضافة إلى القوانين والمراسيم الصادرة لاحقاً لتنظيم الأعمال الجامعية في المجالات كافة. يجب أن يعالج هذا القانون الانتشار الجغرافي للجامعة، والتوسع في الأبنية، وزيادة عدد الطلبة، ناهيك من زيادة عدد الأساتذة والموظفين. كما يجب أن يؤكد مكانة الجامعة الوطنية كمؤسسة عامة ذات شخصية معنوية تتمتع بالاستقلال العلمي والإداري والمالي وأن يعالج المشكلات المزمّنة للجامعة على الصعيد التنظيمي العام. والحاجة إلى قانون جديد لا تنبع من قدم القانون المعمول به حالياً، بقدر ما يفرضها التطور المادي والبشري الحاصل على أرض الواقع^(٢).

أنجزت الجامعة مشروع قانون تنظيمها الذي أخذ في الاعتبار تطوير القانون الراهن الموضوع في العام ١٩٦٧، والاستفادة من مشاريع القوانين المعدة في العقدين الماضيين، وذلك بمساعدة مجموعة من

(١) كلمة رئيس الجامعة اللبنانية المنشورة في دليل القوانين والأنظمة الادارية والمالية، ٢٠١٣، صفحة ٦

(٢) «استراتيجية تطوير الجامعة اللبنانية»، رئيس الجامعة الدكتور عدنان السيد حسين، بيروت العام ٢٠١٢

الاختصاصيين القانونيين. إن هذه القضية المحورية بحاجة إلى إقرار من الحكومة، ثم من مجلس النواب في إطار التحديث ومواكبة تطور الجامعة خلال نصف قرن.

٢ - على مستوى نظام الجامعة اللبنانية الداخلي: بدأت الجامعة اللبنانية بصياغة نظام داخلي شامل^(١) لها، تنظم أحكامه أعمالها الداخلية. يجري التحضير لتجميع مجمل القواعد الإدارية والأعراف الجامعية المتممة للمراسيم والقوانين النافذة في إطار النظام الداخلي للجامعة اللبنانية، والذي يحتاج إقراره إلى موافقة مجلس الجامعة^(٢). ولكن حتى الساعة، لم تتطرق هذه الورشة والنهضة المحققة في الجامعة اللبنانية بفضل اللجنة القانونية المشكلة في كنفها إلى الرقابة المالية بشكل دقيق: فلا مساعي لتحديثها والغوص في النصوص التي تنظمها بهدف دراستها وتطويرها.

ثالثاً: غياب نظام استثمار

بالإضافة إلى افتقادها نظاماً داخلياً حديثاً كاملاً وموحداً، كما أشرنا أعلاه، لا يوجد لدى الجامعة نظام استثمار يرفع بدلات الخدمات التي تؤديها. لقد اكتفى المشرع بمادة وحيدة غير كافية في النظام المالي للجامعة اللبنانية، تطرق فيها إلى موضوع الاستثمار، وهي المادة ٣٦ من المرسوم رقم ١٤٢٤٦ التي نصت بشكل غير مفصل على كيفية استثمار وتأجير أموال

(١) بتاريخ ٣٠/١١/١٩٦٢، صدر عن مجلس الجامعة قرار وهو: «النظام الداخلي للجامعة اللبنانية» ولكن أن مضمونه بأحكام عامة غير كافية وبات اليوم نصاً قديماً بحاجة ماسة للتحديث.

(٢) كلمة رئيس الجامعة الدكتور عدنان السيد حسن التي ألقاها في الاحتفال المركزي الذي حصل في يوم الجامعة اللبنانية احتفالاً بالعيد ٦٣ لتأسيسها، الكلمة منشورة في مجلة الجامعة اللبنانية، العدد الخامس، أيار ٢٠١٤ صفحة ١٦

الجامعة اللبنانية، وهو أمر غير سليم. إن افتقاد هذه النصوص الضرورية، يشل عمل الأجهزة الرقابية المالية الداخلية، عبر عدم تحديد صلاحياتها في هذا الإطار، وكيفية ممارسة عملها الرقابي على الأموال المحققة كموارد نتيجة بدلات الخدمات. فحالياً تقوم الجامعة باستثمار الاستراحات الجامعية ومبنى سكن الطلاب في كلية العلوم - الحدث فقط، ولا رقابة حقيقية ودقيقة على هذه الاستثمارات. يستعاض عن هذه الرقابة المالية، التي يجب أن تكون جدية ومفصلة في القوانين، رقابة للجان خاصة مشكلة في الجامعة اللبنانية تتمتع بصلاحيات محدودة لرقابة محدودة.

رابعاً: نواقص في تطبيق نظام محاسبة المواد

في معظم الحالات، تكون الجامعة اللبنانية هي أكثر طرف يعاني من غياب النصوص وتقاعس السلطتين التشريعية أو التنفيذية عن القيام بدورهما في توفير أحكام واضحة ودقيقة لتوفير ضمانات أكيدة لحسن سير الرقابة المالية الداخلية. ومثال على ذلك المادة الرابعة من المرسوم رقم ٨٦٢٠ الذي يتحدث عن أهمية الترقيم في نظام محاسبة المواد، حيث تحدثت المادة ٤ منه على وجوب إصدار وزير المالية قراراً يحدد سلاسل الأرقام الواجب اعتمادها للترقيم في جميع الإدارات لتسهيل تحضير البيانات المجمعة. ورغم صدور المرسوم ٨٦٢٠ بتاريخ ١٢/٦/٩٦، وبعد مرور حوالي العشرين سنة، لم يصدر عن وزارة المالية أي قرار بشأن هذا الترقيم مما خلق مشاكل في التعاون بين وزارة المالية وبين الإدارة المالية للجامعة اللبنانية التي تبنت أرقاماً خاصة بها أصبحت موضع نزاع بينها وبين وزارة المالية.

المبحث الثالث: محاولات لتغطية الخلل في النصوص

أمام المعوقات المشار إليها أعلاه، كان لا بد من حل مؤقت يستهدف الوصول لإيجاد الحلول التي لم تنص عليها النصوص. وهنا أدى ديوان المحاسبة عبر قراراته دوراً مهماً في إيجاد حلول للإشكاليات القانونية التي لم تطرحها وتعالجها قوانين ومراسيم الجامعة، إذ في أكثر من قرار لا سيما في إطار ممارسته لرقابته الإدارية المسبقة، وجد الديوان الحلول المناسبة لإشكاليات قانونية غير معالجة أو مذكورة في نصوص الجامعة.

أولاً: العودة لأحكام الأنظمة المالية العامة للمؤسسات العامة

لقد كان الديوان يلجأ أحياناً لتطبيق أحكام الأنظمة المالية العامة التي تخضع لها المؤسسات العامة، والتي لا تتعارض أحكامها وأنظمة الجامعة اللبنانية. فقد أعلن الديوان بقراره رقم ٨٠٤/ر.م. تاريخ ١٣/٦/٢٠٠٧ أنه يقتضي «العودة للنظام العام للمناقصات (المرسوم رقم ٥٩/٢٨٦٦) في كل ما لا يتعارض مع أنظمة الجامعة الخاصة» وذلك عندما وجد أن «النظام المالي العائد للجامعة اللبنانية لم يتطرق إلى تحديد عدد أعضاء لجنة المناقصات في الجامعة». وهذا القرار مثلاً جاء بجواب عن إشكالية طرحت، غير معالجة في نصوص الجامعة، وهي إشكالية غياب أحد أعضاء لجنة المناقصات عن الجلسة دون أن يتدب رئيس إدارة المناقصات من يقوم بمهام العضو الغائب، ووجد الديوان في ذلك مخالفة للمادة ١٣ من المرسوم المذكور آنفاً ولم يوافق بالتالي على مقررات الجامعة.

ثانياً: ضرورة الاستئناس بالمبادئ والنصوص العامة

استعان الديوان بعدة وسائل لملء الفراغ التشريعي المتعلق بالقوانين والأنظمة التي ترعى الجامعة اللبنانية. ففي طور ممارسته لرقابته المالية، لجأ في بعض قراراته لتطبيق أسلوب الاستئناس بالمبادئ والنصوص العامة.

وقد استعان الديوان مثلاً بمواد قانون المحاسبة العمومية الذي استلهم منه النظام المالي للجامعة اللبنانية الكثير من مواده، وذلك في عدّة حالات، نذكر منها عندما استأنس الديوان بالمادة ١٢٦ من قانون المحاسبة العمومية^(١)، وذلك في القرار المذكور أعلاه (رقم ٨٠٤) الذي أصدره بتاريخ ١٣/٦/٢٠٠٧، والذي اعتبر فيه أنه وبما أن النظام المالي لم يتضمن أي نص يحدد نسبة التنزيل المئوية في المناقصة العامة أو أي نص يخالف نص المادة ١٢٦ من قانون المحاسبة العمومية لجهة إمكانية قبول التنزيل صفر بالمئة، فإن لجنة المناقصة أخطأت عندما لم تقبل عرض أحدهم بعد أن تضمن عرضه تنزيل صفر بالمائة.

ثالثاً: الاستناد لتجارب القوانين المقارنة

استعان الديوان، بهدف إيجاد بعض الحلول، بالفقه والقوانين الأجنبية، لا سيما الفرنسية منها، وحوّل بعضها إلى اجتهاد مستقر، يرتكز عليها دائماً لإيجاد مخارج قانونية عادلة لإشكاليات قانونية غير مذكورة في النصوص المالية والإدارية للجامعة اللبنانية. لقد استعان الديوان مثلاً في قراره رقم ٥٢٩/ر.م. تاريخ ١٧/٤/٢٠٠٨^(٢) بالقوانين الفرنسية لفهم «نظام غريب» عن التشريع المالي اللبناني سواء في قانون المحاسبة العمومية أو في النظام المالي للجامعة اللبنانية، وهو مبدأ التلزيم وفقاً لمجموعات أو ALLOTISSEMENT المعتمد في فرنسا والذي طبقته الجامعة اللبنانية في عملية تلزيمها في إحدى صفقاتها العمومية بهدف توفير حاجاتها. وفي التفاصيل، فلقد قامت الجامعة اللبنانية بإجراء مناقصة عمومية لتلزيم تجهيزات من أنواع مختلفة لزوم كلياتها وقد جرى توزيعها إلى عدّة

(١) المادة ١٢٦ من قانون المحاسبة العمومية تحدّد المعلومات التي يجب أن تبين في دفتر الشروط.

(٢) القرار ٥٢٩/ر.م. تاريخ ١٧/٤/٢٠٠٨، قرار غير منشور

مجموعات. ورغم موافقة الديوان على المشروع المعروف، خالف رئيس الغرفة بالنسبة لمجموعتين. وليتمكّن الديوان من أخذ قراره بالموافقة أو عدمها، لجأ إلى القانون الفرنسي وتحديدًا المادة ١٠ والمادة ٢٧ من قانون الصفقات العمومية الفرنسي اللتين تلحظان إمكانية لجوء الإدارة الى تلزيم حاجاتها عن طريق مجموعات مستقلة لتأمين اكبر منافسة ممكنة وذلك في حال كان موضوع الصفقة يسمح بتحديد الحاجات المتجانسة أو غير المختلفة. كما استند الديوان أيضاً في هذا الإطار الى مضمون التعميم الفرنسي الصادر في ٢٠٠٦/٨/٣ الذي حدّد مفهوم «التجانس» و«الوحدة الفاعلة» وأشار الى أن تقدير الإدارة لمفهوم التجانس يكون بحسب كل حالة على حدة. (cas par cas)

وانطلق ديوان المحاسبة من القانون الفرنسي ليؤكّد حرّية الجامعة باعتماد التلزيم بمجموعات نظراً لتقديرها هي كإدارة لحاجاتها. وحتى ذهب الديوان أبعد من ذلك واعتبر أن اعتماد طريقة الصفقة العمومية الشاملة (marche global) أصبح استثناء على التلزيم بمجموعات. ونتيجة ذلك، وبعد دراسته الملفّ وقيامه بجلسة استيضاحيّة مع أعضاء اللجنة الفنيّة التي أفادت بأن توزيع المجموعات جاء على النحو الذي يخدم مصلحة الجامعة اللبنانية، منح الديوان موافقته المسبقة للمشروع. ويكون الديوان بذلك قد كرّس عبر قراراته وأدخل إلى النظام القانوني اللبناني مؤسسة قانونية حديثة (التلزيم وفقاً للمجموعات) لم تتطرّق إليها الأنظمة القانونية اللبنانية.

رابعاً: الاستناد إلى الاجتهاد المستقر في ديوان المحاسبة

لجأ ديوان المحاسبة في معالجته لبعض المسائل القانونيّة غير الواضحة في النظام المالي للجامعة اللبنانية إلى تطبيق ما استقر عليه اجتهاده بشكل عام. والأمثلة عديدة نذكر منها اثنتين:

- بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٤، وعند ممارسته لرقابته الإدارية المسبقة، أصدر الديوان قراراً يحمل الرقم ١٧٥٥/ر.م.^(١)، موضوعه مشروع عقد اتفاق رضائي لشراء مواد وأدوات مخبرية لزوم المعهد الجامعي للتكنولوجيا - عبيه. وفي الوقائع، عرضت الجامعة على الديوان مشروعاً يتعلّق بعقد اتفاق رضائي لشراء مواد وأدوات مخبرية كما أشرنا أعلاه، بحجّة أن الاتفاق بالتراضي حصل بعد مناقشتين متتاليتين لم تسفرا عن نتيجة إيجابية^(٢). وتبيّن للديوان بعد التدقيق في المستندات، أن المناقصة الأولى لم تسفر عن نتيجة إيجابية بسبب تقدّم عارض وحيد، أما المناقصة الثانية فقد تقدّم إليها عارضان. وقد رُفض العرض الأول لمخالفته دفتر الشروط بحجّة أنه نصّ على أن يتضمّن الغلاف الأول «إذاعة تجاريّة تبين الشخص الذي له حق التوقيع ونموذج توقيعه ونشاط الشركة». ولم يتضمّن ما يشير إلى ضرورة تطابق نشاط الشركة مع موضوع المناقصة. في حين أن دفتر الشروط أشار فقط الى تضمين الغلاف الأول «شهادة انتساب إلى غرفة التجارة والصناعة تثبت أن طالب الاشتراك يتعاطى شراء وبيع الأصناف المنوي الاشتراك فيها وصيانتها». وهذا ما التزمت به الشركة التي رفض عرضها. فلقد جاء رفض لجنة المناقصات لعرض الشركة في غير موقعه القانوني، باعتبار أنها تقيّدت بما جاء في مواد دفتر الشروط لجهة تضمين مستنداتها شهادة انتساب إلى غرفة التجارة والصناعة تثبت أنها تتعاطى شراء وبيع الأصناف المنوي الاشتراك فيها وصيانتها. ارتكز الديوان على اجتهاده المستقر واعتبر أنه عندما تقدّم في المناقصة عروض مقبولة بحسب أحكام دفتر الشروط

(١) قرار غير منشور

(٢) وذلك استناداً للفقرة السابعة من المادة ١٢٦ من النظام المالي للجامعة اللبنانية

الخاص، فإنه لا يمكن اعتبار أنها لم تسفر عن نتيجة ايجابية. وعليه رفض الديوان إعطاء موافقته المسبقة على المشروع.

- مثال آخر وهو القرار ١٤٣/ر.م. الصادر عن ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠١٣/١/٣١. وفي تفاصيله، طلبت الجامعة موافقة الديوان المسبقة على مشروع تجديد عقد الاتفاق بالتراضي المتعلق بتزويد الجامعة اللبنانية الخطوط والبرامج المختصة لولوج شبكة الإنترنت وذلك تطبيقاً لمضمون الفقرة السابعة من المادة ١٢٦ من النظام المالي للجامعة اللبنانية. وعند تدقيقه في المشروع، تبين للديوان أن المناقصتين المتتاليتين حصلتا عام ٢٠٠٥ ولم تجر الجامعة أية مناقصة جديدة منذ العام ٢٠٠٦ حتى تاريخ صدور القرار عام ٢٠١٣؛ مع أن وزير الاتصالات، وبموجب قراره رقم ١/٩٧٣ تاريخ ٢٠/١١/٢٠١٢ قرّر أن تؤجر الجامعة اللبنانية خطوط اتصال رقمية دولية تربط مكاتبها في المتحف بمعقد الإنترنت التابع لوزارة الاتصالات وبكلفة أقل بكثير من الكلفة المحددة في مشروع العقد. لذلك، رفض الديوان الموافقة على المشروع وارتكز في ذلك على اجتهاده المسبق التالي: «إن المدّة الفاصلة بين المناقصتين وإبرام العقد هي مدّة معقولة يُفترض فيها عدم تغيير الظروف والمعطيات المحيطة بالمعاملة».

الفصل الثاني:

إطار عملي يفتقد لأسس رقابية حديثة

إن ممارسة الرقابة المالية الداخلية قد لا تتطابق دائماً على المستوى العملي ومضمون النصوص الوضعية التي تنظم تلك الرقابة، ذلك أن المولجين بتطبيقها قد يشذون أحياناً عن الخط المرسوم لهم من قبل الجهة المنظّمة وذلك لعدّة أسباب. فالرقابة الداخلية في المؤسسات العامة في لبنان بشكل عام، وفي الجامعة اللبنانية بشكل خاص، تواجه على المستوى العملي العديد من العوائق التي يمكن تصنيفها ضمن خانتين:

١ - مشكلات إدارية داخلية

٢ - مشكلة المؤثرات الخارجية

المبحث الأول: مشكلات إدارية داخلية

تظهر الرقابة الداخلية بشكل عام على ثلاثة مستويات: رقابة إدارية ورقابة محاسبية وضبط داخلي^(١). تشكل الرقابة المالية الذاتية وجهاً من وجوه الرقابة الداخلية، وجزءاً لا يتجزأ منها، فهي لا تبلغ أيضاً أهدافها إلا إذا تكاملت الرقابات على المستويات الثلاثة المذكورة أعلاه؛ إذ يجب أن تدلل أمام الرقابة المالية الذاتية كل العوائق التي تنتج عن ضعف ما في

(١) عبد الرزاق محمد عثمان: «أصول التدقيق والرقابة الداخلية، الدار النموذجية»، صيدا بيروت، صفحة ٩٧

الإدارة خصوصاً في الجهاز الرقابي، وذلك لجهة الكفاية العددية لموظفي الجهاز ومدى كفاءتهم والسعي لتطوير دائم لتلك الكفاءات في إطار هيكل تنظيمي واضح يتناسب وحجم المؤسسة والمهام الملقة على عاتق هذا الجهاز.

كما أن نجاح الرقابة المالية الذاتية يشترط أيضاً توافر إمكانيات تقنية للجهاز الرقابي، لعل أبرزها وجود مكننة للعمليات المالية بكافة تفاصيلها، ووجود ربط بين جميع وحدات الجامعة، بفضل نظام محاسبي متطور يعتمد على العلم المحاسبي الحديث وعلى التقنيات الالكترونية والمعلوماتية الحديثة. ويسمح ذلك بتوفير بيانات دقيقة تبنى على أساسها دراسات ترقى بالرقابة المالية الذاتية من رقابة كلاسيكية إلى رقابة أداء^(١).

وتأسيساً على ما ورد أعلاه، نستنتج أن المشكلات الإدارية الداخلية قد تقسم خانيتين:

- الفقرة الأولى: مشكلات على مستوى أفراد الجهاز الرقابي لجهة العدد وتوفر الكفاءات ومدى تطورها.

(١) تعريف رقابة الأداء: «هي الرقابة التي اتجهت إليها الدول نتيجة التطور الحديث الذي أصاب دور الدولة ووسع من نشاطها ومن مفهوم الادارة المالية العامة، وبالتالي أدى ذلك الى التوسع في مفهوم الرقابة المالية وعدم حصرها في الرقابة النظامية فقط، وإنما امتدادها لتشمل جميع أوجه نشاط الادارة المالية والادارية المتعلقة بالتنظيم والنظم الادارية وكذلك الموارد البشرية. وبالتالي لا يتوقف دور هذه الأجهزة في الرقابة على مطابقة أعمال الحكومة للقوانين واللوائح فقط، وإنما تقوم برقابة التوفير والكفاءة والفعالية التي توختها أجهزة الحكومة في استخدام مواردها المالية والادارية والبشرية عند القيام بمهامها، وكذلك الرقابة على كفاءة وفعالية القواعد والنظم المتعلقة بإدارة الموارد المالية والادارية والبشرية في الدولة، للتحقق من مدى شمول هذه النظم والقواعد ودقتها وكفاءتها ومرونتها وحدائتها». المتوكل محمد عبد الملك الهام «أجهزة الرقابة المالية العليا وفعاليتها في الرقابة الادارية والمالية»، مقالة منشورة في منشور: «المساءلة والمحاسبة، تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية»، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى، صفحة ٢٦٨

- الفقرة الثانية: مشكلات على مستوى الامكانيات التقنية المتوفرة بين أيادي المراقبين لكي يتمكنوا من إتمام مهامهم الرقابية.

الفقرة الأولى: على صعيد أفراد الجهاز الرقابي

لا يكفي لتفعيل الرقابة المالية الداخلية وضع نصوص تركز نظاماً رقابياً مدروساً، فهذا النظام، مهما كان دقيقاً وفعالاً، لن يطبق بطريقة صحيحة إلا إذا وجد جهاز بشري بعدد كاف في المؤسسة العامة، كفوء، يخضع لتدريب دائم يقيه على اطلاع مستمر على التحديثات التي تطرأ على مفهوم الرقابة ووسائل تطبيقها. فإن كانت هناك معايير مهنية يجب أن تتوفر في الكادر البشري الممارس للرقابة المالية الخارجية، فإن هذه المعايير يجب توافرها أيضاً في الجهاز الرقابي المالي الداخلي، بالإضافة - طبعاً - إلى ضرورة ضبط الإدارة الدوام والإنتاجية. وهذه المعايير المهنية هي:

- يجب أن يكون جميع موظفي الرقابة، المختارين لتنفيذ عملية رقابية ما، أكفاء لتنفيذ المهمة بالإضافة إلى التمتع بالمهارات المهنية الكافية لذلك.
- للاضطلاع بمختلف أعمال الرقابة، ينبغي أن تتوافر في موظفي الرقابة المؤهلات اللازمة لتنفيذ المهام الرقابية ورفع تقاريرهم بسرية تامة.
- يجب أن يجري تدريب موظفي الرقابة بصورة كافية، لغرض اكتساب المعارف والمهارات وتجديدها للتمكن من أداء المهام الموكلة إليهم.
- على المراقب أن يكتسب ويطور ويوثق مفهوماً واضحاً عن الجهة محل الرقابة والبرامج والمشروعات والأنشطة وعلاقتها التبادلية، ونظم الإدارة المالية والمحاسبة والمساءلة، بالإضافة إلى الرقابة الداخلية والمراجعة الداخلية^(١).

(١) السيد محمد عبد الرحيم محمود، مقالة: «معايير الرقابة»، مرجع سابق، صفحة ١٣

إذاً، يجب أن يجري العمل، وبهدف تحسين الرقابة المالية الداخلية، على توفير نفس المعايير المشار إليها أعلاه المشترطة التوافر في الجهاز البشري الرقابي الخارجي.

من هنا أهمية التطرق إلى الملاك العددي الفاعل في العمل الرقابي المالي، وإلى مدى جهوزية هذا الأخير لممارسة مهامه وصلاحياته، ومدى متابعة إدارة المؤسسة لإنتاجية عمل المراقب، عبر توفير دورات تدريبية دورية. فما هي الحال في الجامعة اللبنانية؟

أولاً: ضمور الملاك العددي

رغم أهمية اعتماد عملية مدروسة لاختيار موظفي المؤسسة العامة عبر التركيز على نوعية هؤلاء الموظفين، غير أن ذلك لا يلغي أهمية التركيز أيضاً على الملاك العددي ضمن هيكلية المؤسسة العامة. وبمراجعة جدول توزيع العاملين في الجامعة اللبنانية، وبقراءة بسيطة للأرقام التي يحويها، تبدو لنا واضحاً المشكلات الموجودة في الكادر البشري للجامعة على مستوى الملاك العددي.

فإذا أخذنا مثلاً جدول توزيع العاملين في الإدارة المركزية للجامعة اللبنانية التي يجب أن تكون مركز الثقل في الجهاز الداخلي المراقب لأموال الجامعة (مع بداية العام ٢٠١٤ - ٢٠١٥) يمكننا بسهولة استنتاج مدى النقص الحاصل في أعداد موظفي الملاك:

العدد	الفئة
٤٩٤	موظف ملاك
١٧٢	موظف ملاك فني
٥٦٢	أجير دائم
١٧٤	متعاقد سنوي
٢٨٠	متعاقد بالساعة
١٦٨٢	المجموع

تشكو هيكلية الجامعة اللبنانية من خلل نتيجة إهمال المسؤولين في تطويرها وتحديثها، بما يتناسب ومتطلبات التحديات المعاصرة التي تواجه المؤسسة. وضعت هذه الهيكلية وتقوننت ووزعت مهامها منذ حوالي الثلاثين سنة، ورغم توسع الجامعة من تاريخ تأسيسها، غير أن ذلك لم يترافق إلا وتعديلات جزئية طفيفة متفرقة وعشوائية، لا تركز على التخطيط لتحسين المرفق العام التربوي، نتيجة عدم وضع رؤية مستقبلية للرقابة المالية الداخلية في كنف الجامعة إطاراً وأهدافاً.

يترافق هذا الخلل وعوائق تواجه الجامعة تحديداً على المستوى العددي للملاك الممارس للرقابة. والحال لم تتغير مع جهود الإدارة الحالية للجامعة التي أشارت إلى هذه المشكلة فيما قدمته بشخص رئيس الجامعة الحالي الدكتور عدنان السيد حسين من استراتيجية مدروسة وهادفة لتطوير الجامعة اللبنانية. وما يزال الجهاز البشري الحالي يتألف من عددٍ لا يكفي لملء جميع المراكز الشاغرة الملحوظة في الملاك، لأن عدداً كبيراً منهم قد أحيل الى التقاعد بسبب بلوغ السن القانونية، مما اضطر الجامعة منذ سنوات وحتى تاريخه للاستعانة، لملء بعض المراكز وليس جميعها، بالأجراء

والمتعاقدين، ومما اضطرها أيضاً للاستعانة من خارج الجامعة بمدرّبين للقيام بالأعمال الإدارية وأعمال الحاسب الالكتروني، إضافة إلى بعض الأعمال المتممة للتدريس وللأعمال الأكاديمية. كما أن الجامعة لم تتمكن حتى تاريخه من إجراء عقود نظامية لهؤلاء المدرّبين بسبب إقفال باب التوظيف والتعاقد والاستخدام من قبل مجلس الوزراء^(١).

وحققت الجامعة اللبنانية انتصاراً في هذا المجال، إذ وبعد عدّة مطالبات، صدر عن المجلس النيابي قانون تحت رقم ٢٩١ بتاريخ ٥/٧/٢٠١٤، أجاز للجامعة اللبنانية، وذلك خلال سنة من تاريخ العمل بهذا القانون، وعبر مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية، ملء الشواغر في الوظائف الإدارية والفنية الملحوظة في ملاكاتها في الفئات الثالثة والرابعة والخامسة، عن طريق مباراة محصورة بالمتعاقدين بدوام كامل وتعويض شهري، والأجراء العاملين لديها.

وللتذكير، فإن الجامعة اللبنانية مؤسسة عامة، مستقلة، وفي حين أن مجلسها هو من يقوم بمهام مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي بالنسبة للموظفين والإداريين والفنيين^(٢)، من المستغرب ما حصل في قانون الموازنة العامة للدولة سنة ٢٠٠٤ لجهة أخذ صلاحيات هذا المجلس فيما يخص إجراء المباراة لتعيين الموظفين، ضارباً عرض الحائط بالقاعدة العامة المكرسة لاستقلالية الجامعة إدارياً خصوصاً أن الجامعة هي الأدرى بتحديد حاجاتها لملء الشواغر الملحة والعادية وبتحديد حاجاتها المادية أيضاً.

ولما أعطت المادة ١٢ من قانون تنظيم الجامعة لرئيسها تفويضاً دائماً

(١) استراتيجية تطوير الجامعة اللبنانية، رئيس الجامعة الدكتور عدنان السيد حسين، بيروت ٢٠١٢، صفحة ٢٦

(٢) سنداً للمادة ١٧ من قانون تنظيم الجامعة ٦٧/٧٥، وللمراسيم الاشتراعية والعادية النافذة منذ العام ١٩٧٧

بممارسة الصلاحيات الإدارية والمالية التي يتمتع بها الوزير، وذلك فيما يتعلق بشؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية، فإن إضعاف هذه الصلاحيات، بضغط من هنا وتدخل من هناك تحت أي ذريعة، يلحق أضراراً باستقلالية الجامعة^(١).

وتشير الجامعة اللبنانية بتقاريرها السنوية إلى ضرورة إيجاد تصور واضح وجذري لمعالجة واقع الموظفين والعاملين في الجامعة بالتعاون مع الحكومة اللبنانية، لما في ذلك من انعكاسات سلبية على نمط السير الحثيث بتحقيق الإصلاح المالي في الجامعة. فالاستقرار الوظيفي والهيكلية المدروسة والعدد الكافي في الملاك، ضمانات إضافية لكن مهمة، لتفعيل وتطبيق أهداف الرقابة المالية الممارسة على أموال الجامعة اللبنانية. فاليوم هناك حاجة ملحة للتخلص من العقود غير السليمة قانوناً، واستبدالها بعقود عادية، إذ ما تزال الجامعة بانتظار تحويل الأجراء العاملين فيها الى الملاك الإداري، وذلك استناداً إلى اقتراح القانون المدرج منذ سنوات أمام مجلس النواب. فحاجة الجامعة للموظفين الدائمين هي الأساس في أي إصلاح، وكيف إذا كان حجم الجامعة المتزايد، وتقاعد عدد كبير من الموظفين يفرض مثل هذا الإجراء؟

ففي التقرير السنوي لأعمال الجامعة اللبنانية للعام الدراسي ٢٠١٢ - ٢٠١٣، مثلاً، أشارت الجامعة إلى أنه، وفي سبيل ضبط العمل الإداري، جرى ترشيده الإنفاق على الرغم من زيادة رواتب الأساتذة، وبدلات الإيجار، وارتفاع أسعار التجهيزات وغيرها^(٢)، مع ما يقتضي ذلك من

(١) نص كلمة السيد حسين في يوم الجامعة، منشور في مجلة الجامعة اللبنانية، العدد الثالث، حزيران ٢٠١٣، صفحة ٣

(٢) بحسب التعميم رقم ٢٣ لعام ٢٠١٢ - ٢٠١٣

متابعة ودراية في ظروف مالية وإدارية صعبة^(١). وكان لرئيس الجامعة الحالي السيد حسين مواقف حاسمة تعكس إرادة إدارة وأهل الجامعة فيما يتعلق بضرورة البدء بورشة إصلاح مالي وإداري كامل، ودليل ذلك ما ورد في كلمة الرئيس إثر افتتاح العام الدراسي ٢٠١٣ - ٢٠١٤:

«يا أهل الجامعة اللبنانية... استقلالية الجامعة في اختيار موظفيها، طالما أن مجلسها يقوم بمهام مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي. فكيف تحرم الجامعة من تعيين موظفين جدد تبعاً للحاجات والكفايات منذ سبعة عشر عاماً؟ إنصاف موظفي الجامعة، والعاملين فيها، والمدربين المتعاقدين معها، واجب إنساني وأخلاقي. لتتمسك الجامعة، والحال هذه، باستقلاليته الإدارية حيث لا يجوز تعطيل القانون العام، القانون ٦٧/٧٥ الذي يرمي حق التوظيف وأصوله.»^(٢)

ثانياً: قلة أصحاب الاختصاص

تعتبر الموارد البشرية العنصر الأبرز لنجاح أي عمل مطلوب. من هنا تبرز الحاجة لاختيار الموظفين المناسبين للقيام بالمهام الرقابية المطلوبة وذلك عبر تحديد تفصيل دقيق للوظائف والواجبات والمسؤوليات الخاصة بكل وظيفة وطبقاً لهذا التوصيف وما يتطلبه من مؤهلات يتم الترشيح لشغل الوظيفة^(٣). وبالعودة لأنظمة الجامعة اللبنانية، لم تحدد الأخيرة شروطاً خاصة للموظفين الماليين على صعيد المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، فالعاملون اليوم في الجهاز المالي للجامعة ليسوا من أصحاب

(١) التقرير السنوي لأعمال الجامعة اللبنانية للعام الدراسي ٢٠١٢ - ٢٠١٣، صفحة ٦
(٢) كلمة رئيس الجامعة اللبنانية السيد حسين في افتتاح العام الجامعي ٢٠١٣ - ٢٠١٤، منشورة في مجلة الجامعة اللبنانية، العدد الرابع، كانون الثاني ٢٠١٤، صفحة ٥
(٣) عبد الرزاق محمد عثمان: «أصول التدقيق والرقابة الداخلية»، مرجع سابق، صفحة ٩٧

الاختصاص في مجال عملهم، وإنما اكتسبوا المعرفة بفعل الخبرة والمجهود الشخصي.

فالمستخدمون الماليون الرئيسيون حالياً في الجهاز الرقابي المتمثلون خصوصاً بمراقب عقد النفقات، والأمر بالصرف (رئيس الدائرة المالية)، والأمر بالدفع (المحتسب المركزي)، لا يحملون إجازات متخصصة بالمجال المالي، بل إن ما يظهرونه من دقة في مهامهم اكتسبوه بواسطة الخبرة والمدة الطويلة التي قضوها في العمل في كنف وفي خدمة الجامعة اللبنانية. وإن كنا محظوظين اليوم بأفراد مثابرين على عملهم، غير أن ذلك قد لا يتكرر في المستقبل، لذلك لا بد من اعتماد شروط دقيقة ومؤهلات علمية ضرورية لكل العاملين في المجال المالي في الجامعة اللبنانية. إن هذا الاشتراط يشكل ضماناً في المستقبل، لا سيما أن الاختصاصات المالية قد تطورت وتفرعت بحد ذاتها، لتشمل كل الأعمال المالية المطلوبة. إذاً، نحن بحاجة لتحديث وتبني نصوص تذكر بشكل دقيق مؤهلات الموظف المطلوب لملء مركز رقابي شاغر، وذلك لنراعي أبرز مبادئ الموارد البشرية ألا وهو «الشخص المناسب في المكان المناسب»^(١).

ثالثاً: ندرة فترات تدريب العاملين

إن مسألة تدريب العاملين ضمن المؤسسة العامة على كل مستحدث في طرق العمل أمر ضروري.

المراقبون الماليون هم أيضاً من ضمن العاملين الذين هم بحاجة

(١) لا بد من تسجيل ملاحظة في هذا الإطار، ألا وهي غياب أي تقييم سنوي لأداء العاملين في الجامعة، وعدم تطبيق نظرية الحاجة لمناقلات داخل الإدارة. وهذه اقتراحات من مدرسة الإدارة الحديثة للمؤسسات سواء العامة أو الخاصة، اقتراحات لو تبنتها الجامعة لساهمت في تحسين مواردها البشرية وتمكنت من سد بعض الثغرات الكامنة في جسمها البشري الرقابي.

لدورات تدريبية تتعلق بمواضيع مالية وغير مالية، ولكن مكتملة لمهامهم الرقابية (دورات كمبيوتر ولغات أجنبية وانترنت . . .).

تدرك الجامعة اللبنانية تماماً أهمية متابعة أداء موظفيها والعمل الدائم على تحسين هذا الأداء بما يتناسب والتطورات التي طرأت لجهة تدخّل التكنولوجيا في أبسط تفاصيل العمل ليس فقط الإداري، إنّما المالي أيضاً. لذلك أولت الجامعة في استراتيجية التطوير التي تبنتها إدارتها الجديدة تماماً كسابقاتها، وبعزم أكبر، دوراً بارزاً للتدريب. فأكدت الجامعة أن تطوير العمل الإداري يفرض إجراء دورات تدريبية متخصصة في الأعمال التقنية والكمبيوتر، في العلوم الإدارية والإدارة العامة وفي العلوم المالية، لتزويد الموظفين الإداريين الحاليين والجدد بالخبرة لتحسين العمل الإداري وزيادة الإنتاجية^(١). ولم تبقَ الاستراتيجية حبراً على ورق، بل أخضع بعض الموظفين الماليين وغير الماليين لعدّة دورات تدريبية في مختلف المجالات.^(٢) تهدف الدورات، سواء أكانت ذات طابع مالي أو غيره، إلى

(١) استراتيجية تطوير الجامعة اللبنانية، رئيس الجامعة الدكتور عدنان السيد حسين، بيروت، ٢٠١٢.

(٢) نذكر من هذه الدورات التدريبية:

* على المستوى المالي حصراً: خضع بعض موظفي الجامعة الماليين لعدّة دورات في المعهد المالي وشاركوا في عدّة لقاءات نظّمها. ونذكر أبرزها:

- اللقاءات العلمية المخصصة للكوادر العليا في الإدارة اللبنانية عام ٢٠١٤؛ شارك في سلسلة هذه اللقاءات أمين عام الجامعة ورئيس المصلحة القانونية.

- البرنامج التدريبي حول استراتيجيات الشراء عام ٢٠١٣؛ شارك فيه رئيس قسم المحاسبة الإدارية.

- ورشة عمل حول «إعداد الحسابات في المؤسسات العامة الإدارية في لبنان» عام ٢٠١٢؛ شارك فيها رئيس الدائرة المالية، المحتسب المركزي، رئيس المصلحة الإدارية المشتركة، وأمين سر الجامعة.

- دورة: «الأحكام الخاصة بالصفقات العمومية عام ٢٠٠٥»، شارك فيها مراقب عقد النفقات وعدد من رؤساء الأقسام في الدوائر المالية. =

تطوير القدرات البشرية التي أصبحت شرطاً أساسياً لتطوير الإدارة وتحقيق الإصلاح في كنفها، عبر التمكّن من تفعيل الرقابة المالية فيها بواسطة جهاز بشري كفوء ومدرب.

وأخيراً، لا بد من الإضاءة على أهميّة التنظيم المتّبع في ملاك المؤسسة ومبادئ المحاسبة وتوزيع المسؤوليات؛ فربط النتائج بالأفراد يحفز العاملين على العناية بالعمل وزيادة الكفاءة. فالأفراد يميلون الى تأدية واجباتهم بطريقة أفضل إذا علموا أنهم سيحاسبون على نواحي التقصير وعدم الكفاءة في تأدية أعمالهم أو أنهم سيكافؤون في حالة زيادة الكفاءة.^(١) (مبدأ الثواب والعقاب).

ولا يكفي العمل على تطوير مؤهلات أفراد الجهاز الرقابي فقط، بل يجب أيضاً أن توفر لهم ضمن عملهم بيئة مناسبة للعمل، وذلك عبر تزويدهم بالمواد والوسائل والإمكانيات المناسبة التي تسرع وتبسط عملهم

= * على مستوى اللغة والمعلوماتية: دورات المعلوماتية: نظم مركز مصادر المعلوماتية بالتنسيق مع إدارة الجامعة، وتلبية لطلبها، عدّة دورات، نذكر منها دورة بدأت بشهر ديسمبر للعام ٢٠١٤، حيث قسّم الموظفون المشتركون الى ٣ مجموعات بحسب مستوى إلمامهم بالمعلوماتية، تدربوا فيها على بعض البرامج الضرورية للعمل البيروقراطي.

* دورات في اللغة: لا شك أن للغة أهميّة كبرى في اكتساب المعرفة والاطلاع على المستجد من العلوم. وإيمانهم بأهميّة تطوير مستوى اللغات وتأثيره على جودة أداء الموظفين، نظّمت الجامعة مكتب تنسيق اللغات التابع لها، دورة تدريبية للعام ٢٠١٤ - ٢٠١٥ في مبنى الإدارة المركزية مدتها ١١ شهراً وتقسّم الى ٥ مستويات يشارك فيها ٢٥ موظفاً ينقسمون لمجموعتين: فرنسي وإنجليزي.

* دورات تدريبية شاملة، خاصة بعمل الجامعة: اصدر رئيس الجامعة اللبنانية بتاريخ ١٨ شباط ٢٠١٦ القرار رقم ٤٤٥ الذي حدّد في مواده الإطار العام للدورة التدريبية التي أقيمت للناجحين في المباراة المحصورة لوظائف الفئة الثالثة كما نصّ على استئناف الدورة المعجلة لأمناء سر ورؤساء الأقسام في الوحدات والفروع الجامعية (الملحق ٤)

(١) عبد الرزاق محمد عثمان: «أصول التدقيق والرقابة الداخلية»، مرجع سابق، صفحة ٩١

الرقابي، بحيث يمكنهم تأمين حاجاتهم، لا سيما تلك المكتملة لمهامهم الأساسية المتعلقة بالرقابة المالية.

الفقرة الثانية: على صعيد الإمكانيات التقنية للجهاز الرقابي

سعت الجامعة اللبنانية إلى ربط الوحدات والفروع بالإدارة المركزية، وزيادة سعة الخط الذي يربط الجامعة بشبكة الانترنت (الربط الالكتروني - الشبكة العنكبوتية). ولكن، ومع الجهود التي بذلتها إدارة الجامعة اللبنانية في إطار تحديث هذه المؤسسة الوطنية على المستوى الإداري، تبقى هذه الخطوات مرحلة أولى في إطار الحاجة لمشروع إصلاح وتطوير كامل متكامل يأتي نتيجة دراسات حثيثة لحاجات الجامعة.

فعلى المستوى المالي، ورغم وجود مكتب مكننة مالية نشيط، تبقى جهود هذا المكتب غير كافية وغير متناسبة مع حجم الجامعة اللبنانية. إن الكلمة المفتاح لتطوير الرقابة المالية في الجامعة على صعيد الإمكانيات المتاحة للجهاز الرقابي هي العمل على «ربط» جميع المعلومات المتعلقة بالعمليات المالية المتعددة، والتي تكون بالآلاف خلال السنة المالية الواحدة. من هنا تظهر الحاجة إلى مكننة مالية متطورة على الصعيد المالي، تجمع المعلومات والبيانات كافة، والحاجة إلى شبكة انترنت تربط الجامعة بإدارتها المركزية بالفروع والوحدات المنتشرة على جميع الأراضي اللبنانية، تشرف عليها دائرة متخصصة مستحدثة من ضمن هيكلية الجامعة، وذلك ليتمكن جهاز الرقابة المالية الداخلية من ملاحقة وتتبع أية عملية مالية وأي مبلغ مالي، مهما كان ضئيلاً يصرف من حسابات الجامعة بجميع تفاصيله، وبالتالي مسك الحسابات بطريقة أفضل عبر اعتماد نظام محاسبي يكرس القيد المزدوج لسد أية ثغرة للهدر. أخيراً، وبرأينا، يجب توسيع مهام دائرة الإحصاء في المجال المالي وتفعيلها، لما لإحصاءاتها ولبلياناتها من أهمية بالغة في معرفة أماكن الخلل في النظام الرقابي والعمل على التخلص منها،

كما إن لهذه الإحصائيات دورها في تنفيذ عملية الرقابة على الأداء ومعرفة مدى تحقق الأهداف.

أولاً: الضرورة لمكينة مالية متقدمة

بشكل عام، تتوافر لدى الإدارة المركزية مكينة إدارية ومالية، كما توجد أيضاً برمجة لمحاسبة الموازنة، وتشمل هذه البرمجة جميع مستويات المحاسبة، من عقد النفقة إلى صرفها، إلى إصدار الحوالات، إلى دفعها. كما أن حساب الصندوق تشمله أيضاً عمليات البرمجة. وتدخل صلاحية المكينة من ضمن المهام التي تتولاها دائرة النظام الحسابي^(١). حالياً، تتمثل هذه الدائرة على المستوى المالي بمكتب المكينة المالية، وهو مكتب يقوم بجهود جبارة، مع أن عدد العاملين فيه يقتصر على اثنين فقط، وهو أمر يجب العمل على تعديله. فالجامعة اللبنانية لم تعد كما كانت عند نشأتها، بل باتت صرحاً وطنياً يضم العديد من الفروع والوحدات والاختصاصات. وهذه المشكلة لا يكمن حلها بيد إدارة الجامعة، فحالياً يُقفل مجلس الوزراء باب التوظيف في المؤسسات العامة كما أشرنا سابقاً. رغم ذلك تمكن هذا المكتب من مكينة جميع السجلات المالية بدءاً من العام ٢٠٠٤، وفي ذلك خطوة ممتازة في سبيل توفير جميع المعلومات الضرورية لكل من يمارس مهام رقابية في الجامعة، سواء على مستوى الرقابة المالية الداخلية أو الرقابة المالية الخارجية. ولتطوير المكينة لا تكفي فقط زيادة عدد الموظفين في مكتب المكينة المالية، بل يجب أيضاً توفير إمكانيات لوجستية مساعدة كتوفير آلات سكانر (مسح ضوئي) بهدف حفظ

(١) بحسب المادة ٣ من المرسوم ٨٧٩ (مرسوم تحديد وتعديل ملاكات الجامعة اللبنانية الإدارية والفنية لوظائف الفئة الثالثة فما دون وشروط التعيين في هذه الوظائف وتحديد صلاحيات الدوائر والأقسام في هذه الملاكات) تقوم دائرة النظام الحسابي بمكينة سائر الأعمال الجامعية من إدارية ومالية وأكاديمية.

المعاملات القديمة التي يعود تاريخها الى أكثر من ثلاثين سنة، كما يجب أيضاً ألا يكتفى بمكننة السجلات بدءاً من العام ٢٠٠٤، بل يجب أن تتوسع المكننة لتشمل السجلات المالية المؤرخة بتاريخ سابقة للعام ٢٠٠٤^(١).

ثانياً: الحاجة لنظام محاسبي متطور

إن إجراءات الرقابة الداخلية بصفة عامة تهدف إلى المحافظة على أموال المنشأة - المؤسسة وحمايتها من الغش والتلاعب، وكذلك العمل على استخدام هذه الأموال بكفاءة، وتوفير الدقة في البيانات المحاسبية، وإمكانية الاعتماد عليها، والالتزام بما تقتضيه السياسات الإدارية^(٢). إذاً، لاختيار النظام المحاسبي دور كبير في مدى فعالية العمل الرقابي. من هذه الزاوية سنتطرق في دراستنا الى القواعد المتبعة في مسك حسابات الجامعة اللبنانية، وذلك بحسب التصميم المحاسبي اللبناني، و فقط بهدف دراسة مدى تأثيرها في فعالية الرقابة المالية الداخلية المطبقة في المؤسسة العامة بحسب المادة ٦ والمادة ٧ من المرسوم ٤٦٦٥ تاريخ ٢٦/١٢/١٩٨١^(٣)، فإنه أياً كانت القواعد والأساليب المحاسبية المعتمدة من قبل المؤسسة، لا بد لهذه الأخيرة من التقيد بالموجبات المقررة في مجالي الإثبات والإعلام، ويقتضي لذلك:

(١) في هذا الإطار، نجد البعض يقترح دراسة إمكانية اعتماد وحدة مكننة فرعية، تلي حاجات كل دائرة على حدة، على أن تكون مرتبطة مباشرة بمكتب المكننة المالية الرئيسي. ونرى أن هذا الاقتراح يستحق التطرق إليه ودراسته بشكل جدي، ولكنه طبعاً لن يأتي بنتيجة مهمة إلا إذا تزامن مع تحديث الأنظمة المحاسبية واعتماد القيد المزدوج.

(٢) عبد الرزاق محمد عثمان: «أصول التدقيق والرقابة الداخلية»، مرجع سابق، صفحة ٩١

(٣) لقد ذكر المرسوم ٩٧/١٠٣٨٨ (التصميم العام لحسابات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات) صراحةً أنه استوحى أحكامه المتعلقة بمسك الحاسبة العامة من التصميم الحاسبي العام (المادة الثالثة)

- استعمال طريقة القيد المزدوج لضمان متابعة العمليات وإجراء التدقيق المحاسبي .
- وجود مستندات مثبتة لصحة القيود المحاسبية .
- تسجيل العمليات وفقاً لتسلسلها التاريخي .
- مسك دفاتر المحاسبة التي تمكن من الحصول على البيانات المالية وتدقيقها وفقاً لمتطلبات التصميم المحاسبي العام .
- وجود رقابة داخلية موثوقة قادرة على: تدارك الأغلط والغش، والمحافظة على موجودات المؤسسة ومواردها، وتوفير التسجيل المحاسبي الصحيح لسائر العمليات المالية، وتنظيم جردة بعناصر وقيم موجودات ومطلوبات المؤسسة في نهاية الدورة المالية .

وهنا لا بد من تسجيل الملاحظة التالية: يمكن مسك الدفاتر والمستندات المحاسبية بأية وسيلة أو طريقة ملائمة من شأنها أن تضمن صحة القيود وتلبي مقتضيات التدقيق المحاسبي.^(١)

تطبق الجامعة اللبنانية مضمون هذه المواد باستثناء النقطة الأولى، أي استعمال طريقة القيد المزدوج. فرغم أن القوانين^(٢) نصت صراحة على ضرورة تطبيق هذه الطريقة المحاسبية، غير أن وزارة المالية في لبنان، ومعظم المؤسسات العامة، لا تزال تطبق نظام القيد المفرد، والذي بحسب علم المحاسبة لا يمكن تصنيفه حتى كنظام محاسبي، إذ إنه يعتبر مجرد طريقة بدائية لتسجيل العمليات المالية.

(١) عبد الله جان: «المبادئ الأساسية، المجلد الأول»، المنشورات التقنية اللبنانية الدولية، بيروت، صفحة ١٤٢

(٢) المادة ١٦٢ من النظام المالي للجامعة اللبنانية نصت في فقرتها الأخيرة على أنه: «تمسك الحسابات على أساس الطريقة ذات القيد المزدوج إما باليد أو بالآلة».

تمسك الجامعة اللبنانية المحاسبة الإدارية لموازنتها من دون اعتماد القيد المزدوج، وبالتالي لا يجري إعداد ميزانية عمومية أو حساب أرباح وخسائر (حساب نتيجة). غير أنه يجري العمل حالياً في الجامعة اللبنانية على دراسة مشروع يهدف إلى تطوير النظام المحاسبي المطبق بهدف اعتماد القيد المزدوج. إن لهذا المشروع أهمية كبيرة، فنظام القيد المزدوج يتمتع بمميزات عديدة، فطريقة القيد المزدوج تبيّن مصادر الأموال واستخداماتها، وهذا يعني ضرورة أن تكون الحسابات المدينة معادلة للحسابات الدائنة. وعدم التعادل يدل على وجود خلل في الحسابات تقتضي معالجته، وهذا الأمر يجعل من طريقة القيد المزدوج أحد أنظمة الضبط الحسابي^(١). فإنّه وبحسب هذا النظام، كل حركة أو تغيير، يسجّل في محاسبة المشروع، يتمثل بقيد يقيم معادلة بين ما هو مثبت في الجهة الدائنة (الموارد) وما هو مثبت في الجهة المدينة (استخدام) لمختلف الحسابات المختصة بهذا القيد^(٢). كما تجدر الإشارة أخيراً إلى أنه، وعلى مستوى البرامج الإلكترونية المعتمدة في المؤسسة، لا يزال العمل يعتمد على برامج غير مخصّصة حصراً لأغراض محاسبية^(٣).

ثالثاً: الإسراع في ضم مركز مصادر المعلوماتية لهيكلية الجامعة

تأسست الجامعة اللبنانية منذ أكثر من ستين سنة. في حينها كان العالم بعيداً من المعلوماتية وشبكة الانترنت. ولكن مع ظهور هذه الاختراعات وانتشارها بشكل متصاعد تطور العالم بشكل سريع وباتت الجامعة بحاجة للحاق بهذا التطور والاستعانة بالمعلوماتية الحديثة والتواصل الالكتروني.

(١) القطب مروان: «النظام المالي والرقابي للمؤسسات العامة في لبنان بين النصوص والتطبيق»، مرجع سابق، صفحة ٨١

(٢) عبد الله جان: «المبادئ الأساسية»، المجلد الأول، مرجع سابق، صفحة ١٤٤ و ١٤٥

(٣) لا تزال تُعتمد برامج كلاسيكية على مستوى المكتبة وهي Word Excel, Access.

ونظراً للوضع الذي يعيشه لبنان والبطء التشريعي والتنفيذي في مؤسساته الدستورية، باتت الجامعة أمام خيارين خصوصاً أن قوانينها القديمة باتت بعيدة من أرض الواقع وحاجاته لجهة عدم لحظها للمعلوماتية والشبكة الالكترونية. فكان على هذه الجامعة إما أن تنتظر تحديث قوانينها، ما قد يحتاج لفترة زمنية طويلة تبقى فيها الجامعة مؤسسة تقليدية مكتوفة اليدين، سبقها قطار التطور، وإما أن تتبنى خياراً آخر أكثر عملية، وهو أن تتحرك بخطوة سريعة على أرض الواقع، مع العمل على تطوير القوانين، بما يتناسب وهذه الخطوات المستعجلة والضرورية التي لجأت إليها الجامعة. اختارت الجامعة اللبنانية اللبنانية الثانية، والتي تمثلت بإنشاء مركز مصادر المعلوماتية^(١)، وذلك في عهد الرئيس أسعد دياب، والذي لا يزال حتى الساعة، ورغم أهمية دوره واتساع مهامه، كياناً يعمل من خارج الهيكلية الإدارية للجامعة المنصوص عليها في القوانين، ولكنه تابع لها. إن إدارة الجامعة اللبنانية مدركة تماماً لضرورة اندماجها في عالم التكنولوجيا الحديثة، وأهمية الدور الذي يؤديه المركز في هذا الإطار، ولذلك وفي الجلسة العاشرة لمجلس الجامعة تاريخ ٢٦/١١/٢٠١٤ أصدر المجلس قراراً تنظيمياً^(٢) أقرّ فيه تأكيده: «أهمية وجود مركز مصادر المعلوماتية في الإدارة المركزية للجامعة اللبنانية، وعلى أهمية الدور الذي يقوم به لجهة تأمين المعلوماتية ومستلزماتها ومواكبة التقدّم المعلوماتي، والتوصية برفع

(١) «يشرف مركز مصادر المعلوماتية على أتمتة كل العمليات الإدارية والتسجيل الأكاديمي وربط مختلف فروع الجامعة بإدارتها المركزية عبر شبكة داخلية. كما يشرف على أعمال المنصة التي تربط الجامعة بالعالم الخارجي عبر موقعها وشبكات التواصل الاجتماعي فينقل أخبار الجامعة الى العالم ويتلقى منه اصداءه.» منشور صادر عن الجامعة اللبنانية: الجامعة اللبنانية جامعة الوطن. جامعة المواطنين ٦٥ عاماً.

(٢) الموقع الرسمي للجامعة اللبنانية: www.ul.edu.lb (القرارات التنظيمية التي أقرها مجلس الجامعة ابتداء من جلسته الاولى بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٤).

طلب إلى مجلس الوزراء عبر وزير التربية للسماح للجامعة بزيادة عدد الفنيين العاملين في المركز»^(١).

رابعاً: التركيز على تفعيل دور دائرة الإحصاءات لتحقيق رقابة أداء^(٢)

بالعودة إلى قوانين الجامعة، وبحسب المادة ٣ من المرسوم رقم ٨٧٩ تاريخ ٢٩ تموز ١٩٨٣^(٣) تتولى دائرة الإحصاءات:

- * وضع بيانات إحصائية تتناول مختلف الشؤون الجامعية، وخاصة ما يتعلق منها بالهيئات التعليمية والإدارية والفنية وبالطلاب وامتحاناتهم.
- * إصدار نشرات إحصائية سنوية أو دورية.
- * توحيد وتطوير الأعمال الإحصائية في مختلف الوحدات.
- * سائر الشؤون الإحصائية.

(١) لقد أُنشئ المركز المذكور أعلاه لتطبيق مشروع الشبكة الالكترونية في الجامعة الممول من البنك الدولي ومنظمة الاونيسكو وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وذلك بهدف تحويل إدارة الجامعة اللبنانية إلى إدارة الكترونية، عسى أن تتمكن الجامعة من دخول عالم التكنولوجيا من بابه العريض. ولكن وكما أشرنا سابقاً، لا بد من التذكير أن هذه الشبكة لا يمكن تفعيلها والاستفادة منها على مستوى الرقابة المالية، إلا إذا توافرت مكننة مالية شاملة وبرنامج مالي محاسبي إلكتروني يطبق فيه نظام القيد المزدوج، وذلك لتأمين الربط بين جميع الإدارات، ليتمكن الجهاز الرقابي من تتبع أي معلومة مالية وملاحقة مدى وكيفية تحصيل و صرف مال الجامعة.

(٢) «تمثل رقابة الأداء فحصاً موضوعياً للأداء المالي تشخص به السياسات والنظم وإدارة العمليات في الجهات الخاضعة للرقابة، ويقارن من خلاله الإنجاز بالخطط والناتج بالقواعد والممارسة بالسياسة بغية كشف الانحرافات (السلبية والايجابية) وبيان أسبابها، والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة وتحديد أسباب التبذير والاسراف في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق فاعلية وكفاءة واقتصاد.» عبد المنعم رمضان بنور (مكتب الدراسات والبرامج والنظم والعلاقات الخارجية أجهزة الرقابة المالية والفنية بالجامعة اللبنانية العظمى): «امكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة»، مرجع سابق، صفحة ٩

(٣) تحديد وتعديل ملاكات الجامعة اللبنانية الإدارية والفنية لوظائف الفئة الثالثة فما دون وشروط التعيين في هذه الوظائف وتحديد صلاحيات الدوائر والأقسام في هذه الملاكات.

هذه البيانات والنشرات الإحصائية ضرورية في مجال العمل الرقابي المالي الداخلي، وذلك لدراسة أماكن وجود الهدر والفساد ونقاط ضعف الجهاز الرقابي، والإمكانيات المتاحة بطريقة علمية وبالأرقام، وبالتالي الانتقال من الرقابة المالية الكلاسيكية إلى رقابة الأداء، التي تمثل تقييماً موضوعياً مستقلاً لأنظمة وممارسات إدارة الجهة الخاضعة لرقابة الجهاز، ومدى توافقتها مع ما هو مخطط^(١) لها؛ لا سيما أن التدقيق المالي الذي كان تدقيقاً نظامياً، تحوّل بعد ذلك إلى تدقيق انتقادي، يقوم على أساس الاختبارات والإحصاءات والبيانات. ففحص البيانات المالية بحسب المعايير العمليّة الحديثة، أمر مهم جداً إذ على المراقب أن يقوم - عند الإمكان - بفحص وتحليل البيانات المالية للتحقق من تطابقها مع معايير المحاسبة المقبولة والخاصة بالتقرير المالي والكشف عنه. ويجب أن يتم تحليل البيانات المالية إلى درجة الحصول على أساس منطقي للتعبير عن رأي حولها.^(٢)

وبالعودة إلى الجامعة اللبنانية، فإن دائرة الإحصاءات تقوم ببعض الإحصاءات الطلابية، لكنها بعيدة حالياً من موضوع العمل الرقابي المالي الداخلي، وبالتالي حتى تاريخه، ليس لديها صلاحيات دقيقة لإجراء أية إحصاءات عن مواضيع مالية، الأمر الذي يستدعي زيادة وتوسيع صلاحيات الدائرة لجهة البيانات والعمل على تفعيل جدي لها عبر توفير عدد كاف من الموظفين للعمل فيها. إذاً، وفي سبيل قيام رقابة مالية حقيقية، يجب العمل على دعم الخطة التطويرية التي وضعتها الجامعة بإدارتها الحديثة المرتكزة

(١) عبد المنعم رمضان بنور: «إمكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة»، المرجع السابق، صفحة ٩

(٢) مكتب المراقب العام بالهند، ترجمة السيد محمد عبد الرحيم محمود: «معايير الرقابة»، مرجع سابق، صفحة ١٥

على تخطيط استراتيجي قائم على رؤية تحترم المعايير العلميّة. وهنا لا بد من الإشارة إلى أنّه، وإلى جانب اشتراط وجود موارد بشرية مدربة ومنخرطة في عمليات الترشيد والتحصين والمراقبة والخاضعة لتقييم مستمر متمتعة بإمكانيات تقنية داعمة لها لتحقيق أي خطة إصلاحية، لا بد أيضاً من توافر مناخ مؤسستي عام وقيادة إدارية قادرة على تبني مجموعة من القرارات التي من شأنها ضمان تحصين المال وحمايته من الضياع والتلف.^(١)

المبحث الثاني: مشكلات خارجية مؤثرة

إضافةً إلى مشاكلها الداخلية تتأثر الجامعة اللبنانية أيضاً ببعض المؤثرات الخارجية:

أولاً: الهيمنة والتدخلات السياسية

لا يخفى على أحد أن النظام اللبناني قائم على توازنات سياسية حساسة، ومكرس لذهنية المحاصصة الحزبية والطائفية والفئوية. إن خصوصية النظام السياسي اللبناني ناتجة عن الترابط بين الكيان وبين الصيغة الطائفية. وبالتالي فإن أزمة الانتماء الوطني والانتماء القومي هي من أهم أسباب أزمة النظام.^(٢)

كما أن هيمنة السلطة السياسية ومحاولتها الدائمة لتكريس المحاصصة عند تعيين مجالس إدارات المؤسسات العامة، وعدم احترام استقلالية المؤسسة بمنحها مساحتها الخاصة في اتخاذ قراراتها الداخلية، يؤثران حتماً بشكل سلبي في أداء المؤسسة ومدى ممارستها لرقابة داخلية على أموالها.

(١) حركات محمد: «استقلالية أجهزة الرقابة المالية، وعدم إخضاعها للمؤثرات السياسية الضامن الأساسي لفعاليتها في أداء مهامها»، مرجع سابق، صفحة ٢٦٧

(٢) زهير شكر: «الوسيط في القانون الدستوري اللبناني»، المجلد الأول، ٢٠٠٦، صفحة ١٢

فالكفاءات والجدارة داخل الإدارة اللبنانية وإن وجدت، تصطدم بمعظم الأحيان بسلبيات النظام السياسي. بمعنى آخر، إن التدخل السياسي في الممارسة الإدارية، أدى إلى تعطيل فعالية الإدارة في تنفيذ مهامها الرقابية^(١). حيث إن الجهاز الرقابي في المؤسسة العامة، وحتى المسؤولون فيه، معرضون أحياناً لضغوط ناتجة عن هيمنة السياسيين على النظام اللبناني، إذ تأتي غالباً التعيينات والترقيات والمكافآت وحتى العقوبات على المزاج السياسي.

أما الجامعة اللبنانية، فلقد أثبتت في عدة مناسبات، لا سيما في تاريخها الحديث، إصرارها على اعتماد الجدارة والكفاءة معيارين وحيدين للانخراط في جسمها الإداري والأكاديمي. وكان رئيس الجامعة اللبنانية الدكتور عدنان السيد حسين قد كرر مراراً وفي عدة تصريحات وبيانات ومقابلات إعلامية وكلمات ألقاها في مناسبات متفرقة، ضرورة احترام وتكريس استقلالية الجامعة، إذ عاود رفع الشعار الشهير الذي أطلقه ذات يوم الرئيس السابق د. جورج طعمة: «ارفعوا أيديكم عن الجامعة»^(٢). وقد اختارت الجامعة اللبنانية موضوع «جامعة الوطن لمزيد من الاستقلالية

(١) حافظ زياد: دراسة «واقع الرقابة المالية في لبنان، منشورة في اصدار: الرقابة المالية في الأقطار العربية، عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٩، صفحة ٨٧

(٢) لقد كان من أبرز مواقف رئيس الجامعة المنادية باحترام تلك الاستقلالية ما قد ظهر في معالجة ملف الأساتذة الجامعيين المرشحين للتفرغ في الجامعة، وفي ملف تشكيل مجلس الجامعة فجاء مثلاً في كلمة ألقاها في احتفالية يوم الجامعة اللبنانية في ذكرى تأسيسها الـ ٦٣ عند مخاطبته لأساتذة الملاك والتفرغ، في ظرف كانت فيه الجامعة تناضل لبت ملف الأساتذة المرشحين للتفرغ وملف تكوين مجلس الجامعة: «أدعو أساتذة الملاك والتفرغ إلى الدفاع عن استقلالية الجامعة، التي انتهكت مراراً وتكراراً منذ سنوات طويلة، هذا حق لهم وواجب عليهم. دافعوا عن حركم الطبيعي في تكوين مجلس الجامعة، وبناء المجمعات الجامعية، وتضامنوا مع موظفي الجامعة والعاملين والمدرّبين لإحقاق الحق في الاستقرار الوظيفي والاجتماعي.»

والتألق»، موضوع السنة الجامعية الجديدة عام ٢٠١٥. وجرى التشديد في الحفل الذي أقيم لهذه المناسبة على أن تكون الجامعة كما كانت دوماً جامعة وطنية لجميع اللبنانيين. و«من أجل أن تكون هذه الجامعة جامعة وطنية، ينبغي أن تتمتع بمزيد من الاستقلالية، ما يقتضي أولاً وجوب وضع حد للتدخل من أهل السياسة في شؤونها، واحترام قوانينها الناظمة لها كمؤسسة مستقلة إدارياً ومالياً وأكاديمياً. فالجامعة لا تدار بالسياسة بل بالعلم والقانون، ويقتضي ثانياً بأن ينعم مجلس الجامعة بصلاحيّة التعاقد، وثالثاً بأن تزداد موازنة الجامعة^(١) من أجل تطويرها وتلبية حاجاتها الأكاديمية والإدارية، وهذا يندرج في واجب الحكومة بدعمها بغية تشجيع البحوث كعامل أساسي لتأمين التوازن في أداء المهام التعليمية والاجتماعية، وبغية تحقيق اللامركزية والإنماء المتوازن من خلال إقامة المجمّعات الجامعية في المناطق». ^(٢) وهنا وفي هذا السياق، لا بد لنا من التساؤل: هل توجد في العالم جامعة يعين مجلس الوزراء لها أساتذتها وإدارييها ومجلس جامعتها كما يحصل في لبنان؟ وهذا إن دلّ على شيء، فإنّه يدل على عدم احترام السياسيين في لبنان قوانين الجامعة وأنظمتها. هذا ما عاد وأكد عليه رئيس الجامعة اللبنانية الحالي الدكتور عدنان السيد حسين في كلمته التي القاها في الذكرى الخامسة والستين لتأسيس الجامعة اللبنانية بتاريخ ١٩ نيسان ٢٠١٦ عندما أشار إلى ان مضمون المؤسسة العامة المستقلة يكاد يتهاوى مضيئاً على أبرز المشكلات التي تواجهها الجامعة: «لماذا تتأخر المصادقة على موازنة الجامعة اللبنانية وتحشر في الشهرين الأخيرين من السنة المالية؟

(١) لقد أشار رئيس الجامعة في كلمته التي ألقاها في افتتاح العام الجامعي ٢٠١٥ - ٢٠١٦ إلى أنه: «عشاً يسعى المراهنون على خنق هذه الجامعة بالموازنة المالية المتراجعة، وبتأخير إنجاز مجمعاتها في الفنار وطرابلس والبقيع، وبتأخير البت في معاملاتها الرسمية.»

(٢) من كلمة غبطة بطريك الكاردينال مار بشارة بطرس الراعي في حفل افتتاح العام الجامعي ٢٠١٥ - ٢٠١٦.

اية مناقصات تنجز؟ واية نفقات تدفع؟»، «التدخلات في شؤوننا من كل حذب و صوب، للزبائية دور، وللوساطات دور، وللضغوط دور. فأية شفافية والحال هذه عندما يهدر رئيس الجامعة وعمداء الوحدات الجامعية مقداراً من اوقاتهم لمعالجة حالات شاذة تستسهل تحويل الخدمات الجامعية إلى جوائز فئوية بدلاً من ان تبقى خدمات عامة على قاعدة الكفاية في الشهادة والأداء والسلوك الإداري الصحيح». «وعلى قاعدة المصارحة نسأل عن أسباب غياب التوظيف في جامعتنا منذ أربع وعشرين سنة. إذا كان العذر في حينه هو منع التدخلات السياسية، فإن وقف التوظيف زاد من حدة تلك التدخلات مع الموظفين الموجودين وألحق خللاً بنيوياً بالجامعة. تقاعد اكثر من ثمانماية موظف خلال عقدين، ولا بديل عنهم. طالبنا مراراً وتكراراً بحل هذه المعضلة من خلال مباراة لأهل الاختصاص في الإدارة العامة وإدارة المكتبات والمكننة والأنظمة المحاسبية، ولا جواب بل تجاهل وتأجيل. لذلك، لجأت الجامعة الى الاستعانة بمجموعة من المدربين جلهم من خريجي الجامعة لتغطية بعض الخدمات الضرورية على قاعدة تسيير المرفق العام. بيد أن هؤلاء ما يزالون بدون ضمانات اجتماعية، وبدون استقرار وظيفي والجامعة تدفع من رصيدها الإداري والحال هذه! فإلى متى؟»^(١).

ثانياً: واقع تشريعي مأزوم

نتيجة الوضع السياسي غير المستقر والتراجع المستمر في مجال العمل المؤسساتي ضمن السلطات الدستورية، وتحديداً المجلس النيابي، تحول

(١) من كتّيب: «يوم الجامعة اللبنانية، كلمة رئيس الجامعة اللبنانية الدكتور عدنان السيد حسين». (يتضمّن هذا الكتّيب الكلمة التي ألقاها رئيس الجامعة اللبنانية في احتفال الذكرى الخامسة والستين لتأسيس الجامعة اللبنانية، مجّمع بيار الجميل الجامعي أالفنار، ١٩ نيسان ٢٠١٦) صفحة ٥ وما يليها.

النمط التشريعي إلى نمط كسول انعكس سلباً على كيان الدولة التي بحاجة دائماً للتطوير والتحديث. فنادرة كانت القوانين الجديدة التي تلبّي حاجات الإدارات والمؤسسات العامة، ومن ضمنها الجامعة اللبنانية. فإنتاجية المجلس النيابي اللبناني في السنوات القليلة الماضية غير مرضية.^(١) إن هذا الوضع غير السليم يمثل مشكلة أساسية في مشروع تطوير الجامعة الذي يحتاج إلى تكاتف جميع أبناء الوطن، ويشترط وجود مجلس نيابي نشيط بنمط تشريعي يواكب التحديثات التي تعمل عليها الإدارة داخل الجامعة اللبنانية.

ثالثاً: سياسة مالية وتنموية متعثرة

ألقت الأوضاع السياسية السلبية المستمرة في لبنان بثقلها على بعض الملفات المالية^(٢). اعترفت وزارة المالية اليوم، وبلسان وزير المالية الحالي، أن عجز الدولة جعلها غير قادرة خلال عشر سنوات على إقرار موازنة عامة للدولة، وبالتالي لا يصح التحدث عن إدارة سليمة للوضع

(١) وفي هذا الصدد تبقى الأرقام شديدة البلاغة، ففي دراسة للسيد علاء مروّة نشرت في المفكرة القانونية بتاريخ ٥ آب ٢٠١٤ حول عدد القوانين الصادرة عن المجلس النيابي، أتت الأرقام مخيبة للأمال حيث ورد:

«بلغ عدد القوانين التي أقرها هذا المجلس منذ انتخابه حتى الآن أي لما يقارب الخمس سنوات: ١٤ قانوناً في سنة ٢٠٠٩، ٥٣ قانوناً في سنة ٢٠١٠ و٦٨ قانوناً في سنة ٢٠١١ و٤١ قانوناً سنة ٢٠١٢ وقانونين في ٢٠١٣ و٣٧ في المنتصف الأول من سنة ٢٠١٤ أي ما مجموعه ٢١٣ قانوناً أي بمعدل ٦،٤٢ قانوناً سنوياً».

(٢) وكانت قد تأثرت تلك الملفات المالية بالخراب والدمار الذي لحق بالمبنى الرئيسي لوزارة المالية بجانب البرلمان، وكذلك التدمير الذي طال معظم مباني وزارة المالية وبالأخص مبنى الواردات ومبنى الصحنواوي في شارع بشارة الخوري في بيروت والمكاتب الواقعة في مبنى نقابة الصيادلة على طريق النهر وجميع المباني والدوائر العائدة للجمارك والدوائر العقارية والمساحة نتيجة الحرب اللبنانية وما نتج عن ذلك من تلف للعديد من التجهيزات والمستندات العائدة لوزارة المالية

المالي من دون إقرار موازنة عامة للدولة تستطيع من خلالها وزارة المالية رسم رؤية لسياسة مالية واقتصادية وتنموية للدولة تسهم في عملية ضبط الواردات والنفقات. ولأن هذه المعضلة لا تزال مستمرة سعت وزارة المالية للبدء بعملية تصحيح حقيقي لمجمل الوضع المالي المهتز نتيجة غياب إعداد وإقرار واعتماد موازنة مالية، علماً أنها قاعدة قانونية وإدارية ضرورية^(١). ففي حين يجب أن تكون وزارة المالية بعملها نموذجاً للرقابة المالية، نجدها تشكو من الكثير الكثير من المشكلات الإدارية والتنظيمية تعمل وزارة المالية جدياً على حلها^(٢). وفي ظل تقديم وزارة المالية، التي يجب أن تكون النموذج المثالي في الدولة للرقابة المالية، لهذا الأداء المتواضع على المستوى الرقابي المالي، لا يخفى على أحد أن ذلك سيؤدي حتماً إلى خلق نوع من الاستهتار وعدم الجدية في نفوس بعض موظفي القطاع العام، لا سيما في موضوع الرقابة المالية وذلك سواء وجد هؤلاء الموظفين في الإدارات العامة أم حتى في المؤسسات العامة.

رابعاً: سلبيات الأزمات الداخلية

بدأت رياح الحرب الأهلية تهب منذ أوائل السبعينيات لأسباب داخلية وإقليمية ودولية. ومع اندلاعها نتيجة الانشطار الفتوي عام ١٩٧٥ استمرت

(١) حرصت وزارة المالية على تحسين أدائها، وسعت جاهدة من أجل الحصول على بيانات مالية شفافة تعكس الواقع في إعادة تدوين حسابات الدولة ككل بدءاً من العام ١٩٩٧ حتى العام ٢٠١٠، وهو عمل مضمن كان لا بد منه بعد انقطاع وبعد تراكم الكثير من الثغرات التي أدت إلى عدم إنجاز الحسابات في وقتها وجعل وزارة المالية في مكان لا تحسد عليه. (بالتصرف عن كلمة الوزير خليل في المؤتمر العلمي الدولي التاسع عشر لنقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان - مرجع سابق).

(٢) تشكو دوائر وزارة المالية من خلل في هيكلية ملاكها العددي، حيث تثقل المهام الرقابية عاتق تلك الأجهزة الرقابية. أضف إلى ذلك انعدام التنسيق والمتابعة وغياب المنهجية وضعف المكننة.

لأكثر من ٣٠ سنة. وكانت لهذه الحرب تأثيرات سلبية في عدة مستويات، إذ نشأت بسببها صعوبة تتمثل في وجود مشاكل محاسبية موروثه عن هذه الحرب، لا تزال قائمة حتى تاريخه، ولم تتمكن بعض الإدارات من حلها، لا سيّما لناحية موازين دخولها وخروجها - النقص في المستندات - وعدم التمكن من إجراء المطابقات الصحيحة مع الغير^(١).

(١) حافظ زياد: «تحسين أداء الرقابة المالية في الأقطار العربية - حالة لبنان»، مرجع سابق، صفحة ٤٠٩

الخاتمة

بعد أن استعرضنا واقع الرقابة المالية على المؤسسات العامة بشكل عام، وعلى الجامعة اللبنانية بشكل خاص، لا بدّ لنا من التذكير في ختام هذه الدراسة بأن هذه الرقابة تشكّل حاجة وحصانة لحماية المال العام وهي تعاني اليوم الكثير من المشاكل؛ لعلّ أبرزها: غياب تام لأي تطوير للنصوص التشريعيّة، وعدم تناسب الرقابة وحجم وطبيعة كلّ مؤسسة، وتداخل وعدم وضوح في الصلاحيات الرقابية الموزّعة على أجهزة الرقابة الخارجيّة، وضعف المكننة، وعدم تأهيل وتدريب الكادر البشري، وشغور في الملاكات، وغياب أي تجديد في هيكلية المؤسسات بما يتناسب والتطوّرات التكنولوجيّة والعلميّة المستجدّة، فضلاً عن تدخّلات سياسيّة وعدم احترام لاستقلاليّة المؤسسات العامة. . .

المطلوب اليوم ليس فقط الاكتفاء بإيجاد حلول كلاسيكيّة للعوائق التي تصادفها هذه الرقابة، لا بل التوجه أكثر في التشريعات اللبنانية من اعتماد رقابة مشروعية نحو تطبيق رقابة أداء. توفّر رقابة الأداء لحماية لاستقلالية المؤسسة وتضع حداً للهدر في آن، فتشكّل بذلك خشبة خلاص للوضع المالي اللبناني غير السليم. فالرقابة المالية لم تعد مقتصرة على الأطر الضيقة التي وضعتها بعض النصوص القانونية في بعض الدول، إذ وصل الفكر الرقابي في العالم إلى درجات عالية من التطوّر^(١)، بحيث أصبحت الرقابة على الأهداف والأخلاقيات مطلباً ضرورياً في إطار الرقابة المطبّقة.

(١) أبو سعد وسيم، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، مرجع سابق، ص: ١٧٣

لذلك تعتبر رقابة الأداء أبرز الإصلاحات المنشودة والتي بات من الضروري اعتمادها في الفكر المالي اللبناني في القطاع العام، وذلك تطبيقاً للمعايير الرقابية المالية الحديثة المنسجمة والتحديثات الطارئة على النظريات الاقتصادية وقواعد علم الإدارة، في ظل متطلبات العولمة.

وإن كانت الرقابة المالية على الإدارات العامة والمؤسسات العامة في لبنان غير مفعلة بالمستوى المطلوب^(١)، بسبب غياب تحديثات القوانين وغياب المحاسبة الفعلية، غير أن ذلك لم يمنع بعض المؤسسات من العمل على تحسين أدائها الرقابي الداخلي مستفيدة من قدراتها المتواضعة، محاولة تحقيق أعلى مستويات التعاون مع أجهزة الرقابة المالية الخارجية المتعددة، بهدف تحقيق أهداف الرقابة لجهة منع أي اسراف أو تبذير أو إخلال في صرف المال العام، ومحاولة الحد من أي تلاعب أو غش في حساباتها.

تأتي الجامعة اللبنانية في طليعة هذه المؤسسات الساعية للتطوير والإصلاح الداخلي، لا سيما أنها اعتبرت رمزاً وطنياً بعد مؤسسة الجيش اللبناني الوطني. لذلك عمدت الجامعة إلى تحقيق ما بدأت من ورشة إصلاح شامل في كنفها، معالجة ما خلفته الحرب الأهلية من خراب في النفوس والنصوص. وأظهرت الجامعة اللبنانية تعاوناً مشهوداً له مع أجهزة الرقابة الخارجية التي تمارس عليها رقابة مالية متعددة تتوزع بين رقابة وزارة المالية التي تتجسد خصوصاً بمهام المراقب المالي وصلاحيه التصديق على موازنة الجامعة، وبين أجهزة رقابية أخرى، منها ما له اختصاص عام، وتحديدًا النيابة العامة المالية، ومنها ما له اختصاص رقابي خاص، ونقصد بذلك ديوان المحاسبة والتفتيش المالي. وفي هذا الإطار، لا بد من التذكير بأن

(١) احتل لبنان المركز ١٣٦ من بين ١٧٥ دولة بحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية السنوي (مؤشر الفساد) لعام ٢٠١٤
www.transparency.org

الرقابة المالية الخارجية على الجامعة اللبنانية، وإن كانت تتشابه إلى حد بعيد مع الرقابة المالية الممارسة على غيرها من المؤسسات العامة، إلا أنها تتميز ببعض الأحكام المذكورة في نظامها المالي الخاص، ولعل أبرز تميزاتها أنها لا تخضع فقط الى رقابة الديوان اللاحقة بل تنفرد أيضاً برقابة الديوان المسبقة.

ولكن هذه الرقابة الخارجية مع أهميتها البالغة، تبقى غير كافية من دون تفعيل دور أجهزة الرقابة الداخلية التي وحدها تدرك خبايا العمل المالي في المؤسسة، وهي القادرة أكثر من غيرها على تحقيق وفر في النفقات وتعزيز في الموارد المالية. إن لهذه الموارد أهمية كبرى في تأسيس استقلال مالي حقيقي للجامعة اللبنانية، فلا استقلال حقيقي للجامعة في ظل تبعية مالية للسلطة المركزية التي تتحكم بها السلطة السياسية. من هنا لا بد من صبّ الاهتمام في الدراسات اللاحقة حول الجامعة اللبنانية في البحث عن إمكانية توفير موارد مالية مستقلة وخاصة للجامعة، رغم الطبيعة الإدارية للمؤسسة. ونرى بصيص أمل يتمحور حول إيجاد أحكام تنظم استثمار وتأجير أموال الجامعة، ولكن في هذا الإطار نطرح عدة أسئلة:

ألم يحن الوقت ليتدخّل المشرّع ويضع نظام استثمار وتأجير أموال الجامعة غير المنقولة، يكرّس فيه التدابير التي اتخذتها إدارة الجامعة والتي حققت بفضلها وعبر تحصيلها لبدلات المزايدات ورفراً عالياً؟ ما هي الأحكام المناسبة التي يمكن أن تبقى على الطابع الإداري للجامعة وأن تؤمن في آن واحد موارد وفيرة تسهم إلى حد بعيد بتحقيق استقلالية الجامعة المالية، خصوصاً في ظل النشاط الذي تبذله رئاسة الجامعة في هذا المجال^(١)؟ ماذا عن الأموال المنقولة في الجامعة اللبنانية وهل يمكن

(١) التعميم رقم ٢ الصادر عن رئيس الجامعة اللبنانية بتاريخ ٢٦ كانون الثاني ٢٠١٥ (ملحق ٥)

الاستفادة منها؟ ألا يمكن للجامعة أن تستفيد من خبرات ومؤلفات خريجيها لتفعيل إنتاجية منشوراتها؟ . . . كلّها أسئلة نتمنى أن يكون لها صدى ليس عند المسؤولين فقط، بل عند خريجي هذه الجامعة الذين تبوؤوا أعلى المراكز في لبنان والعالم. وهنا نناشد الرئاسة ضرورة إيجاد جمعية لخريجي الجامعة اللبنانية تأخذ دورها إلى جانب الرئاسة في تفعيل دور الجامعة اللبنانية على المستويات الإدارية والماليّة والمعنويّة كافة، وهكذا فقط يمكن أن نبدأ بالكلام على استقلالية فعليّة للجامعة اللبنانية.

لائحة الملاحق

- ١ - ملحق ١: مشروع قانون الصفقات العمومية - مواد ١، ٢، ٣
- ٢ - ملحق ٢: تعميم صادر عن رئيس الجامعة اللبنانية رقم ٢١ تاريخ ٣ تشرين الثاني ٢٠١٤
- ٣ - ملحق ٣: تعميم صادر عن رئيس الجامعة اللبنانية رقم ٢ تاريخ ٢٦ كانون الثاني ٢٠١٥
- ٤ - ملحق ٤: قرار صادر عن رئيس الجامعة اللبنانية رقم ٤٤٥ تاريخ ١٨ شباط ٢٠١٦:
«اجراء دورة تدريبية للناجحين في المبارات المحصورة لوظائف الفئة الثالثة
واستئناف الدورة لأمناء سر ورؤساء الأقسام في الوحدات والفروع الجامعية.»

ملحق رقم ١

مشروع قانون الصفقات العمومية

٢٦/١



تابع ملحق رقم ١

الباب الأول: أحكام تسييرية

الفصل الأول: أحكام عامة

المادة ١ - يحدد هذا القانون أصول إبرام الصفقات العمومية وتصديقها وتنفيذها ومراقبتها من قبل شخص من أشخاص القانون العام ولا سيما:

- الدولة؛
- المؤسسات العامة؛
- البلديات واتحادات البلديات (الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة)؛

الذين يعبر عنهم في هذا القانون بعبارة "السلطة المتعاقدة".

تخضع هذه الأصول الى المبادئ التالية: تأمين المنافسة في الصفقات العمومية والمساواة بين العارضين وشفافية إجراءات التزيم.

المادة ٢ - الصفقات العمومية هي عقود خطية أو الكترونية يبرمها شخص من أشخاص الحق العام المذكورين في المادة الأولى من هذا القانون وذلك من أجل:

- إنجاز أشغال أو تسليم لوازم أو تقديم خدمات؛
- تقديم خدمة عامة أو إدارة مرفق عام؛
- إنشاء أو تشغيل منشأ عام لمدة محددة وذلك بصح صدور القانون الملحوظ في المادة ٨٩ من الدستور؛
- تأزيم الإيرادات؛
- إشغال أملاك الدولة العامة أو بيع أو تأجير أملاك الدولة الخاصة وفقاً للقرارين ١٤٤/٥/١٩٢٥ و ٢٧٥/٢٧٥/١٩٢٦.

على كل سلطة متعاقدة أن تبلغ إدارة الصفقات العمومية بالصفقات التنافسية التي ستجريها، وذلك قبل خمسة أيام على الأقل من موعد صدور الإعلان عن الصفقة للعموم.

يمكن لإدارة الصفقات العمومية إجراء صفقات صومية بناءً على طلب أي من الجهات المبينة أعلاه أو بناءً على طلب مجلس الوزراء.

المادة ٣ - يجوز أن يشترك عدة أشخاص من الحق العام في إجراء صفقة صومية أو أكثر تلبيةً لحاجاتهم المشتركة.



ملحق رقم ٢

الجامعة اللبنانية

الرئيس

تعميم رقم ٢١

بناءً على القوانين والأنظمة المالية النافذة في الجامعة اللبنانية وعند:

١. تنفيذ العقود التي تجريها الجامعة اللبنانية سنداً للقرار رقم ١٢٧٣ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٨، والمتعلق بالأصول والإجراءات الواجب إتباعها في تنفيذ عقود الإتفاقيات التي تجريها الجامعة مع أشخاص الحق العام أو الخاص.

٢. أو عقد إتفاقيات مع جهات خارجية، والتي تتضمن جانباً مالياً.

يطلب من كافة الوحدات والفروع الجامعية والأطراف المعنية، تزويد الدائرة المالية بما يأتي:

- نسخ عن هذه العقود والإتفاقيات (الأساسية والتنفيذية).
- كافة الفواتير والمستندات لزوم تنفيذ العقود والإتفاقيات.
- لوائح بأسماء المستفيدين من أساتذة وعاملين في الجامعة اللبنانية، مع المبالغ المتوجبة لكل منهم.
- لوائح بأسماء المستفيدين من خارج الجامعة اللبنانية مع المبالغ المتوجبة لكل منهم، على أن ترفق هذه اللوائح بالتصاريح الضريبية الخاصة (النموذجين رقم ٣ ورقم ٤) مع كافة المستندات القانونية اللازمة.

وذلك بهدف إجراء تدقيق محاسبي وضريبي تبعاً للأنظمة المالية والضريبية المرعية الإجراء، وتسجيل جميع مندرجات هذه العقود والإتفاقيات تبعاً للأصول المحاسبية، ومن ضمنها محاسبة المواد.

علماً أنه لن يتم دفع أية مستحقات أو مبالغ متوجبة دون تأشير الدائرة المالية.

بيروت في ٣ تموز ٢٠١٤

رئيس الجامعة اللبنانية

عدنان السيد حسين

الجامعة اللبنانية
الدائرة الإدارية المشتركة
صوره تطبيق الأتمتة

ملحق رقم ٣

الجامعة اللبنانية

الرئيس

٣

تعميم رقم

الجهود المبذولة لتحقيق الوفرة في النفقات وتعزيز الموارد المالية

نتيجة للتعليمات والتوصيات التي وجهتها رئاسة الجامعة بوجوب تحقيق وفر مالي في الاتفاق على صفقات اللوازم والتجهيزات، وعلى أعمال الصيانة والمعلوماتية وغيرها من تسميات الموازنة، وذلك خلال العام المالي ٢٠١٤، ونتيجة التدقيق والدراسة المعمقة والرقابة الذاتية على الملفات المعروضة، نورد فيما يلي موجزاً عن تعداد تفاصيل الوفرة المحقق خلال العام المالي المذكور:

١. إن تصويب المواصفات الفنية في وضع دفاتر الشروط الخاصة بالصفقات إضافة إلى وضع الأسعار التقديرية المدروسة والموضوعة من اختصاصيين أدت إلى تخفيض في أسعار الالتزامات، وبالتالي إلى وفر بلغ مجموعه ٨٤٤,٨٦٣ مليون ليرة لبنانية.
٢. في مناقصة تطوير أجهزة حماية شبكة المعلوماتية، رمت المجموعة "Content Filtering Solution"، وخفض سعر تلزمها بقيمة ١٧٢ مليون ليرة لبنانية وذلك بعد تطبيق السعر السري الموضوع من قبل الإدارة.
٣. تحققت أيضاً وفر في صفقة مجموعة الكمبيوتر ومجموعة الطابعات، ومجموعة آلات التصوير Photocopier بما مجموعه (١٤٦,٤٣٢ د.أ. + ٢٠,٨٠٢ د.أ. + ٤٣,٢٣١ د.أ.)، مجموعه ٢١٠,٤٦٥ دولاراً أمريكياً أي ٣١٧,٢٧٥ مليون ليرة لبنانية.
٤. إن إجراءات الاستلام النهائي العائد لصفقة مفروشات للجامعة أسفرت عن حسم مبلغ قدره ٢٤٠,٦٠ دولاراً أمريكياً على الملزمين بسبب النواقص غير الجوهرية والمتعددة إتمامها في المفروشات المسلمة.
٥. فيما خص الإيجارات، إن الجامعة كما في السنة الماضية اعتمدت زيادة نسبة ١٢,٨% على بدلات الإيجار بدلاً من ١٧%، وذلك تنفيذاً لقانون زيادة الإيجارات.
٦. طبقت الجامعة على عقود المصالحات مع الشركات حسماً راوحت نسبته بين ١٠ و ٢٠% من

الجامعة اللبنانية
الدايرة العامة المستحقة بذلك حققت وفراً قيمته ٣٠٩,٦٠٠ مليون ليرة لبنانية.

صوره مطبق الاصل

هاتف: ٠١/٦١٢٢٢٤ - فاكس: ٠١/٦١٢٥٧٢ - صندوق بريد: ١٤/٦٥٧٣ <recteur@ul.edu.lb> E-mail:

تابع ملحق رقم ٣

تابع: تعميم الجهود المنذولة لتحقيق الوفر في النفقات وتعزيز الموارد المالية

٧. إن العقد الجاري مع وزارة الاتصالات لتأمين الإنترنت للجامعة حَقَّق وفراً سنوياً قدره ٣٠٩ مليون ليرة لبنانية، وهو يدل العقد الذي كانت سدفعه الجامعة إلى الشركات الخاصة لتأمين الحاجة.
٨. إن الجامعة تتشدد في تطبيق مرور الزمن الرباعي المنصوص عنه في قانون المحاسبة العمومية والنظام المالي للجامعة، لجهة سقوط الحق أو الدين لأصحاب العلاقة، الأمر الذي يحقق وفراً ملحوظاً في مالية الجامعة.
٩. نتيجة للقرار رقم ٦٦٩ تاريخ ٢٤/٣/٢٠١٤ الذي تضمن المعايير الواجب اعتمادها في تحديد تعويضات المراقبة والتصحيح والمناقشات فقد حَقَّق هذا القرار، منذ تاريخ تطبيقه اعتباراً من الفصل الثاني للعام الجامعي ٢٠١٣-٢٠١٤ وحتى نهايته، وفراً في هذه التعويضات بلغ ١,٨٤٠ مليار ليرة لبنانية.
١٠. أُعيد النظر في جميع قرارات اللجان المختلفة ونتج عن ذلك إلغاء عدد من القرارات انتهت مهماتها، وانتفت الحاجة إليها، وبلغ الوفر نتيجة ذلك ١٠٤ مليون ليرة لبنانية.
١١. الوفر الحاصل في بعض تسيبات الموازنة التالية:
 - صيانة الإيجارات ٨٦٣,٣٩٢ مليون ليرة لبنانية.
 - أعمال التنظيفات ٢٠٠,٩٠١ مليون ليرة لبنانية.
 - صيانة الأبنية ١,٣٣١ مليار ليرة لبنانية.
 - صيانة وتجهيز المختبرات ومراكز الأبحاث ٢٧٠,١٩٢ مليون ليرة لبنانية.
١٢. أما إيرادات الاستراحات خلال العام ٢٠١٤ فقد بلغت ٤٥٠,٦٣٧ مليون ليرة لبنانية وذلك بعد أن أخذت الجامعة التدابير اللازمة لتحصيل بدلات المزايدات لاستثمار هذه الاستراحات.

الجامعة اللبنانية
الادارة الادارية المشتركة
صوره مطبق الاصل

م

تابع ملحق رقم ٣

تابع: تعميم الجهود المبذولة لتحقيق الوفر في النفقات وتعزيز الموارد المالية

تجدد الملاحظة إلى أن مشروع الموازنة للعام ٢٠١٤. قد وضع أيضاً في ظل سياسة التقيّف وعصر النفقات وترشيده الإنفاق، وأتى تنفيذ الموازنة شفافاً ومنطبقاً على أحكام القانون، ولبّيت الحاجة الضرورية لاستمرار العمل الأكاديمي والإداري بالمستوى اللائق السائد.

وبهذه المناسبة يجدر بنا التشدّد في تنفيذ نفقات اللوازم والأشغال والخدمات عن طريق المناقصات العمومية واستدرجات العروض، كقاعدة تحكم تنفيذ الالتزامات، وعدم اللجوء إلى الاستثناءات إلا في نطاق ضيق تبرره المصلحة العامة للجامعة.

- التشدد في استحداث عقود إيجارات جديدة وكذلك رفض أي زيادة في بدلات الإيجار في ما خصّ العقود الجارية.

- رفض أي طلبات بهدف إجراء مناقصات عمومية، لا توجبها الحاجة، الأمر الذي يُشكّل دليلاً على سياسة الجامعة في ترشيده النفقات، وفي إجراء الرقابة على كيفية تنفيذ النفقات في إطار الصفقات العمومية.

نذركم،

نطلب من جانب العمداء والمديرين وأمانة سر الجامعة ورئيسة المصلحة الإدارية المشتركة وأمناء السر في الوحدات والفروع كافة بذل الجهود الإضافية، والمزيد من التدقيق والمتابعة والشفافية والرقابة عند التحضير والإعداد لإجراء الصفقات ومعاملات الإنفاق على أنواعها.

بيروت في ٦ ٢٠١٥

رئيس الجامعة اللبنانية

عدنان السيد حسين

الجامعة اللبنانية
الدارة الإدارية المشتركة
مهوره مطبوق الاصل

ملحق رقم ٤

الجامعة اللبنانية

الرئيس

٤٤٥

قرار رقم

إجراء دورة تدريبية للنجاحين في المباراة المحصورة لوظائف الفئة الثالثة
واستئناف الدورة لأمناء سر ورؤساء الأقسام في الوحدات والفروع الجامعية

إن رئيس الجامعة اللبنانية
بناء على المرسوم رقم ٦٥٩٠ تاريخ ٢٠١١/١٠/١٣ (تعيين رئيس الجامعة اللبنانية)
بناء على القانون رقم ٦٧/٧٥ تاريخ ١٩٦٧/١٢/٢٦ وتعديلاته (تنظيم الجامعة اللبنانية)
بناء على المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (قانون الموظفين)
بناء على المرسوم رقم ١٤٢٤٦ تاريخ ١٩٧٠/٤/١٤ وتعديلاته (النظام المالي للجامعة اللبنانية)
وحيث يقتضي إجراء دورة تدريبية للنجاحين في المباراة المحصورة التي جرت اعتباراً من يوم ٢٠١٥/٦/٢٧
لوظائف الفئة الثالثة في الملاك الإداري للجامعة اللبنانية وذلك قبل تسلمهم مهام ووظائفهم وابتدئاً من صدور مرسوم
تعيينهم، بالإضافة الى توجب اكمال تدريب أمناء السر ورؤساء الأقسام الحاليين الذين لم يشتركوا في محاضرات
تدريبية سريعة جرت خلال العام الفائت ٢٠١٥.

يقرر ما يأتي:

المادة الأولى: يكلف كل من:

- الدكتور فوزت فرحات بإعطاء المحاضرات في علم الإدارة العامة والمؤسسات العامة.
- الأستاذ نوال نعمه محاضرات في قانون تنظيم الجامعة والتدريب على الأعمال الإدارية.
- الأستاذ جوزف بو طابع محاضرات في النظام المالي للجامعة والتدريب على الأعمال المالية والمحاسبية وفقاً للنظام المالي.
- الانسة نهى القزّي محاضرات في نظام الموظفين والتدريب على إعداد وصياغة مشاريع القرارات.

المادة الثانية: تبدأ الدورة التدريبية يوم الأربعاء الواقع فيه ٢ اذار ٢٠١٦.

المادة الثالثة: يحدد مكان إعطاء دروس النورة التدريبية في مبنى المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والإقتصادية - سن الغيل - (كلية طب الأسنان سابقاً)

المادة الرابعة: تكلف السيدة دوللي داغر بأعمال الاستكتاب وتأمين المطبوعات اللازمة للدورة.

المادة الخامسة: يحدد بمذكرة لاحقة توزيع المتدربين على مجموعات Groups وتوقيت الدروس.

المادة السادسة: يتقاضى المكلفون بالمهام المنكورة في المادتين الأولى والرابعة اعلاه التعويضات التي تنص عليها القوانين والأنظمة، بقرار يصدر عن رئيس الجامعة.

المادة السابعة: يبلغ هذا القرار حيث تدعو الحاجة%

بيروت في: ١٨ شباط ٢٠١٦
رئيس الجامعة اللبنانية
عدنان السيد حسين

يبلغ الي:
- املاء السر العامة
- المصلحة الإدارية المشتركة
- المراقب المركزي لعقد النفقات
- الوحدات والفروع الجامعية
- ملف القرارات
- اصحاب العلاقة

المراجع

المراجع العربية:

- أبو سعد وسيم، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠
- الحلبي حسن، الوجيز في الادارة العامة، الجزء ٢، المؤسسات العامة في لبنان، المكتبة الإدارية، ١٩٩٦
- حبيش فوزي، الادارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، ١٩٩١
- الخبائي علي، الرقابة على الموازنة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥
- الخوري يوسف سعدالله، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، إدارة المرافق العامة، المؤسسات العامة وعقود الإمتياز، ١٩٩٩
- الدنف صلاح، إدارة الأموال العمومية في لبنان وحدود رقابة التفتيش المركزي، بيروت، ٢٠١٣ - ٢٠١٤
- سليمان سليم، خلاصة القانون الإداري، منشورات صادر، بيروت، ٢٠٠٩
- الزغبى عماد، الجامعة الوطنية عن قرب، منشورات الجامعة اللبنانية، ٢٠١٥

- شكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، ٢٠٠٦
- شمس الدين عبد الأمير ابراهيم، الرقابة على إدارة الأموال العمومية في لبنان، شركة تكنو برس الحديثة ش.م.ل
- عبد الرزاق محمد عثمان، أصول التدقيق والرقابة الداخلية، الدار النموذجية، صيدا بيروت، ٢٠١١
- عبد السلام بدوي، الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، مصر، (لم يحدّد تاريخ النشر)
- عبدالله جان، المبادئ الأساسية، المجلد الأول، المنشورات التقنيّة اللبنانية الدوليّة، بيروت
- عبلا ماك، الوجيز في النيابة العامة المالية، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦
- عطوي فوزي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣
- العموري محمّد، الرقابة الماليّة العليا (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥
- عواضة حسن، قطيش عبد الرؤوف، المالية العامة الموازنة الضرائب والرسوم دراسة مقارنة، دار الخلود، بيروت ١٩٩٥
- فرحات فوزت، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، ٢٠٠٤
- فرحات فوزت، المالية العامة: الاقتصاد المالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠١
- فرهود محمد، النظام القانوني للمال العام في القانون السوري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الثانية، العدد الثالث ١٩٩٤

- قطب محمد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الثانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨
- القطب مروان، مدخل إلى المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مكتبة الجامعة اللبنانية، صيدا، ٢٠١١
- قطيش عبداللطيف، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣
- المغربي محمود، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، الجزء الثاني، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ١٩٩٤
- نجا غسان، المحاسبة العامة، الناشر دار أم الكتاب، بيروت، لبنان
- جمعية المدققين الداخليين: الإطار المهني الدولي لممارسة أعمال التدقيق الداخلي، مارس/آذار ٢٠١٢
- الدليل الإرشادي حول المسؤولية المجتمعية، ايزو ٢٦٠٠٠

المراجع الأجنبية:

- Gaudemet Yves: traite de Droit Administratif, tome I, 16ieme Edition, L.G.D.J. DELTA, Paris 2001
- Bernard Frederic, Gayraud Remi, Rousseau Laurent: Controle interne, 4e edition revue et augmentee, maxima Laurent du Mesnil Editeur, paris, 2013

Les rapports:

- تقرير المراقبين الفرنسيين حول رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة
- Mission relative au controle financier des etablissements et offices publics libanais: constat, propositions de modernisation et d'un plan de formation, Francois Muller et Marcel, Lecaudey, Paris, Juin 1999

Les ARRETS: LES ARRETS DU CONSEIL D'ETAT FRANCAIS revue Dalloz

Les lois:

- Decret Numero 63, 667 du 10 juillet 1963.
- Decret - loi du 25 Octobre 1935.
- Decret no 55 - 733 du 26 Mai 1955.

الدراسات والمقالات:

- ١ - مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة
- ٢ - مجلة الحياة النيابية:
- القطب مروان: دراسة: «النظام المالي والرقابي للمؤسسات العامة في لبنان بين النصوص والتطبيق»، الحياة النيابية، المجلد الثاني والثمانون، آذار ٢٠١٢
- القطب مروان، موازنة الاداء في فرنسا، نحو إصلاح مالي شامل، الحياة النيابية، العدد ٧١، ٢٠٠٩
- ٣ - مجلة القضاء المالي:
- شبلي خطار: «الرقابة الادارية المسبقة على تنفيذ الموازنة»، العدد الرابع، كانون الثاني ١٩٩٧
- ٤ - مجلة الرقابة المالية
- سامي معمر مختار اللافي/اللجنة الشعبية لجهاز الرقابة المالية والفنية بالجمهورية العربية الليبية الاشتراكية العظمى الرقابة الداخلية: الأهداف والمقومات، العدد ٤٦ - يونيو - حزيران ٢٠٠٥
- عبد السلام السيد كمال عبد السلام: «العناصر والمتطلبات الأساسية اللازم توافرها لجودة العمل الرقابي بالأجهزة العليا للرقابة

- المالية والمحاسبة» (وكيل وزارة بالجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية). العدد ٦٠، يونيو، حزيران ٢٠١٢
- مكتب المراقب العام بالهند «معايير الرقابة»، مايو ١٩٩٤، ترجمة السيد محمد عبد الرحيم محمود (من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالجمهورية اليمنية) العدد ٢٩، كانون الأول ١٩٩٦
- مصباح عبد الفتاح مصباح: الاستقلال الفكري لمراقب الحسابات وأثر التكوين الشخصي في اتخاذ القرار، الرقابة المالية، العدد ٣٢، حزيران أيونيو ١٩٩٨
- «امكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة» إعداد: عبد المنعم رمضان بنور مكتب الدراسات والبرامج والنظم والعلاقات الخارجية أجهزة الرقابة المالية والفنية بالجمهورية العظمى، يونيو/حزيران ٢٠٠٤
- ٥ - اصدار: الرقابة المالية في الأقطار العربية، عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٩
- حركات محمد: «استقلالية أجهزة الرقابة المالية، وعدم اخضاعها للمؤثرات السياسية الضامن الأساسي لفعاليتها في أداء مهامها.»
- حافظ زياد: «واقع الرقابة المالية في لبنان»
- حافظ زياد: «تحسين أداء الرقابة المالية في الأقطار العربية، حالة لبنان»
- ٦ - إصدار المسألة والمحاسبة، تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، الطبعة الأولى:
- المتوكل الهام محمد عبد الملك: «أجهزة الرقابة المالية العليا وفعاليتها في الرقابة الادارية والمالية»،

- ٧ - المفكرة القانونية، اصدار تاريخ ٥ آب ٢٠١٤،
- ٨ - مجلّة البيان العدد ٧،٣٤٦ كانون الثاني ٢٠١٥
- ٩ - الحجاوي نزار (مراقب مالي): الرقابة المالية على المؤسسات العامة، اشرف د. عادل الشويري، الدورة التدريبية العليا لموظفي الفئة الثالثة، ٢٠٠٧ (المهد الوطني للإدارة).
- ١٠ - جهاد أبو فاعور (مراقب مالي): الرقابة المالية على المؤسسات العامة بين النصوص والممارسة، اشرف د. عادل الشويري، الدورة التدريبية الأولى، ٢٠٠٧ (المهد الوطني للإدارة).

منشورات الجامعة:

- دليل القوانين والأنظمة الادارية والمالية
- استراتيجية تطوير الجامعة اللبنانية ٢٠١٢
- دليل عام ٢٠٠٥
- مجلة الجامعة اللبنانية (حتى عددها السادس)
- التقرير السنوي لأعمال الجامعة اللبنانية للعام الدراسي ٢٠١٢ - ٢٠١٣
- التقرير السنوي لأعمال الجامعة اللبنانية للعام الدراسي ٢٠١٤ - ٢٠١٥
- كتيّب افتتاح العام الجامعي ٢٠١٥ - ٢٠١٦
- تعاميم رئاسة الجامعة اللبنانية

تقارير:

- * تقارير للمراقبين الماليين عن أعمال الجامعة اللبنانية.
- التقارير السنوية للتفتيش المركزي
- التقارير السنوية لديوان المحاسبة

المقابلات:

- أجريت خلال عامي ٢٠١٤، ٢٠١٥ عدّة مقابلات مع مستشاري وموظفي الجامعة وهم:

المستشارون:

- د. نوبل نعمة: مستشار حالي للجامعة اللبنانية ومراقب عقد النفقات سابقاً

- د. فيليب نبهان (رئيس مركز مصادر المعلومات)

الموظفون: (السيدات والسادة)

* ندى رحال: دائرة أمانة سر رئيس الجامعة

* جوزيف أبو طايح: المراقب المركزي لغقد النفقات

* سحر علم الدين: امين السر العام

* زينة قزي: رئيس لمصلحة الإدارية المشتركة.

* عبدالله شممص: رئيس الدائرة المالية

* هدى العريس: المحاسب المركزي

* مهى خالد: المحاسب الرئيسي.

* مباركة طانيوس: رئيس دائرة أمانة سر مجلس الجامعة.

* غازي مراد: رئيس دائرة العلاقات العامة

* دنيز نعمة: رئيس دائرة الإحصاء

* رندا كنج: رئيس دائرة الموظفين

* ندى صميلى: رئيس دائرة القضايا

* نهى القزي: رئيس الدائرة الإدارية المشتركة

* أسامة حرب: رئيس دائرة اللوازم.

- * حسن ناصر: الدائرة المالية
- * ريتا وهبة: رئيسة لجنة المناقصات
- * أمين مبارك: مكتب المكننة المالية
- * حافظ ناصر: رئيس قسم البيانات المالية
- كما أجريت مقابلات مع:
- * الدكتور علي ابراهيم، النائب العام المالي
- * الدكتور وسيم ابو سعد، قاض في ديوان المحاسبة
- * الدكتور صلاح الدنف، المفتش العام المالي
- * الدكتور جوزيف شريم، منسق عام مكتب تدريس اللغات في الجامعة اللبنانية.
- * الاستاذ نزار الحجاوي، مراقب مالي في وزارة المالية
- * الاستاذ جهاد أبو فاعور، مراقب مالي في وزارة المالية

القوانين والمراسيم:

- (١) الدستور اللبناني
- (٢) قانون المحاسبة العمومية رقم ٦٦/١٤٩٦٩
- (٣) القانون ٢٤٧ الصادر ٢٠٠٠/٨/٧ (المتعلق بدمج وانشاء الوزارات)
- (٤) النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان: المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧
- (٥) المرسوم ٧٨/١١٩٣ (المتعلق بتنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة)
- (٦) المرسوم ٦٥/٣٣٩٨ (المتعلق بتحديد أصول تنظيم وتصديق موازنات المصالح المستقلة)

- (٧) المرسوم ٩١/١٩٣٧ (النيابة العامة المالية)
- (٨) المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ (الفتيش المركزي)
- (٩) المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٨ (قانون تنظيم ديوان المحاسبة)
- (١٠) المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٨٢ (قانون الديوان ومهامه)
- (١١) المرسوم ٦٤/١٥٣١٧ (الفتيش المالي)
- (١٢) المرسوم ٥٩/٢٨٦٨ (تنظيم وزارة المالية)
- (١٣) تعميم وزارة المالية رقم ٧٨/٣٧٨ (موجه الى المؤسسات العامة بشأن الحساب السنوية)
- (١٤) قوانين وأنظمة الجامعة اللبنانية الادارية والمالية:
- قانون رقم ٦٧/٧٥ (إعادة تنظيم الجامعة اللبنانية وتعديلاته)
 - مرسوم اشتراعي رقم ٧٧/٤٩ وتعديل رقم ٦٧/٧٥ (تنظيم الجامعة اللبنانية)
 - مرسوم رقم ٧٠/١٤٢٤٦ (النظام المالي للجامعة اللبنانية)
 - مرسوم رقم ٨٦٢٠ تاريخ ١٢/٦/١٩٩٦: نظام محاسبة المواد.
 - مرسوم اشتراعي رقم ١٤ تاريخ ١٩/٢/١٩٧٧: تعديل بعض الأحكام المتعلقة بممارسة الصلاحيات المالية من قبل رئيس الجامعة اللبنانية.
 - مرسوم رقم ٦٠١١ تاريخ ٢٨/١١/١٩٩٤: تحديد بدل تصحيح المسابقات ومراقبة الامتحانات في الجامعة.

الاجتهادات

- (١) مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة

المواقع الإلكترونية:

- www.intosai.org
- nna-leb.gov.lb
- www.institutdesfinances.gov.lb
- www.ul.edu.lb
- www.transparency.org
- www.lebarmy.gov.lb
- www.addiyar.com

الفهرس

شكر	٥
إهداء	٧
المقدمة	٩
الفصل التمهيدي: معايير علمية مشتركة للرقابة	
المالية الخارجية والداخلية	١٣
الباب الأول: الرقابة الخارجية على أموال الجامعة اللبنانية	٢٣
القسم الأول: رقابة خارجية أساسية	٣٠
الفصل الأول: الإطار الفلسفي لرقابة وزارة المالية	٣٣
المبحث الأول: رقابة مستمدة من فكرة اللامركزية المرفقية	٣٤
الفقرة الأولى: رقابة متأتية من إدارة أموال عمومية	٣٤
الفقرة الثانية: رقابة مستمدة من ضرورة حماية	
المصالح المالية للدولة	٣٧
المبحث الثاني: رقابة مكرسة في نصوص صريحة	٣٩
الفصل الثاني: الإطار العملي لرقابة وزارة المالية	٤١
المبحث الأول: صور الرقابة المالية لوزارة المالية	٤١

- ٤٢الفقرة الأولى: الرقابة العارضة
- ٤٣أولاً: مفهوم الموازنة المستقلة
- ٤٤ثانياً: التصديق على موازنة المؤسسة العامة
- ٤٧الفقرة الثانية: الرقابة الدائمة من خلال المراقب المالي
- ٤٧أولاً: تكوين الجهاز الرقابي في وزارة المالية
- ٤٩ثانياً: صلاحيات المراقب المالي
- ٥٧المبحث الثاني: معوقات الرقابة المالية وسبل معالجتها
- ٥٧الفقرة الأولى: المعوقات المختلفة لرقابة وزارة المالية
- ٥٧أولاً: معوقات تشريعية
- ٥٩ثانياً: معوقات فنية
- ٦٣ثالثاً: معوقات سياسية: البيئة السياسية وتأثيرها
- ٦٣الفقرة الثانية: تجارب القانون المقارن
- ٦٨القسم الثاني: رقابة خارجية مكتملة
- ٦٩الفصل الأول: رقابة الهيئات ذات الإختصاص العام
- ٧٠المبحث الأول: نشأة النيابة العامة المالية وإختصاصاتها
- ٧٠الفقرة الأولى: نشأة النيابة العامة المالية
- ٧٢الفقرة الثالثة: إختصاصات النيابة العامة المالية
- ٧٣أولاً: عناصر جريمة الإختلاس
- ٧٤ثانياً: موضوع جريمة الإختلاس: أموال عمومية
- المبحث الثاني: دور النيابة العامة المالية
- ٧٥في مراقبة أموال الجامعة اللبنانية

- ٧٨ الفصل الثاني : رقابة الهيئات ذات الاختصاص الخاص
- ٧٩ المبحث الأول: رقابة التفتيش المالي
- ٨١ الفقرة الأولى: صلاحيات وأصول التفتيش المالي
- ٨١ أولاً: صلاحيات المفتش المالي
- ٨٣ ثانياً: أصول ممارسة التفتيش
- ٨٥ الفقرة الثانية: فعالية ومعوقات رقابة التفتيش المالي
- ٨٦ أولاً: فعالية التفتيش
- ٨٧ ثانياً: معوقات عمل التفتيش المالي
- ٩١ المبحث الثاني: رقابة ديوان المحاسبة والأجهزة المكملة له
- ٩٢ الفقرة الأولى: الرقابة المالية المسبقة
- ٩٣ أولاً: نطاق وأصول ممارسة الرقابة الإدارية المسبقة
- ثانياً: الإنتقادات الموجهة لرقابة ديوان
- ٩٨ المحاسبة الإدارية المسبقة
- ١٠٥ الفقرة الثانية: الرقابة المالية اللاحقة لديوان المحاسبة
- ١٠٥ أولاً: الرقابة الإدارية اللاحقة
- ١٠٨ ثانياً: الرقابة القضائية (اللاحقة)
- ١٠٩ ١ - الرقابة على الحسابات
- ١١٠ ٢ - الرقابة على الموظفين
- ١٢١ الباب الثاني: الرقابة الداخلية على أموال الجامعة اللبنانية
- ١٢٥ القسم الأول: آلية الرقابة المالية الداخلية ونتائجها
- ١٢٦ الفصل الأول: الآلية الرقابية المعتمدة

- المبحث الأول: تفعيل الجهات الرقابية الداخلية الأساسية ١٢٨
- الفقرة الأولى: تعزيز دور مراقب عقد النفقات ١٢٨
- أولاً: صلاحيات ونتائج ١٢٨
- ثانياً: واقع رقابة عقد النفقات ١٣٢
- الفقرة الثانية: تحفيز دور الدوائر ذات المهام الرقابية ١٣٤
- أولاً: تنشيط الدور الرقابي للدائرة المالية ١٣٤
- ثانياً: تحسين عمل دائرة المحاسبة المركزية ١٣٨
- المبحث الثاني: تطوير الرقابة المالية المساعدة ١٤٦
- الفقرة الأولى: تحسين دور القيادة الإدارية ١٤٦
- أولاً: رئيس الجامعة اللبنانية ١٤٧
- ثانياً: مجلس الجامعة اللبنانية ١٥١
- الفقرة الثانية: التشديد على عمل اللجان ١٥٢
- أولاً: لجنة المناقصات ١٥٣
- ثانياً: لجنة الإستلام ١٥٥
- ثالثاً: لجنة إعتدال الأسعار والإستحصال ١٥٦
- الفصل الثاني: الرقابة المالية الداخلية نتائج وإنعكاسات ١٥٩
- المبحث الأول: تعاون وإنسجام بين أجهزة
- رقابة الجامعة ووزارة المالية ١٦٢
- الفقرة الأولى: السعي لاعتماد قاعدة الوضوح والشفافية ١٦٣
- الفقرة الثانية: التشديد على مبدأ الفصل بين
- المحاسبة المالية والإدارية ١٦٥

المبحث الثاني: إيجابيات محتملة على صعيد

- ١٧٠ حفظ وصون المال العام وترشيد انفاقه
- ١٧٢ القسم الثاني: معوقات الرقابة المالية الداخلية
- ١٧٣ الفصل الأول: إطار قانوني هش وناقص
- ١٧٣ المبحث الأول: خلل تشريعي
- ١٧٦ المبحث الثاني: ضعف في النصوص المطبقة
- ١٧٦ أولاً: عقود المصالحة
- ثانياً: الحاجة لقوانين جديدة على مستوى
- ١٧٧ تنظيم الجامعة ونظامها الداخلي
- ١٧٩ ثالثاً: غياب نظام استثمار
- ١٨٠ رابعاً: نواقص في تطبيق نظام محاسبة المواد
- ١٨١ المبحث الثالث: محاولات لتغطية الخلل في النصوص
- ١٨١ أولاً: العودة لأحكام الأنظمة المالية العامة للمؤسسات
- ١٨١ ثانياً: ضرورة الاستئناس بالمبادئ والنصوص العامة
- ١٨٢ ثالثاً: الاستناد لتجارب القوانين المقاربة
- ١٨٣ رابعاً: الاستناد إلى الاجتهاد المستقر في ديوان المحاسبة
- ١٨٦ الفصل الثاني: إطار عملي يفتقد لأسس رقابية حديثة
- ١٨٦ المبحث الأول: مشكلات إدارية داخلية
- ١٨٨ الفقرة الأولى: على صعيد أفراد الجهاز الرقابي
- ١٨٩ أولاً: ضمور الملاك العددي
- ١٩٣ ثانياً: قلة أصحاب الاختصاص

١٩٤	ثالثاً: ندرة فترات تدريب العاملين
	الفقرة الثانية: على صعيد الإمكانيات التقنية
١٩٧	المتاحة للجهاز الرقابي
١٩٨	أولاً: الضرورة لمكننة مالية متقدمة
١٩٩	ثانياً: الحاجة لنظام محاسبي متطور
	ثالثاً: الإسراع في ضم مركز مصادر
٢٠١	المعلوماتية لهيكلية الجامعة
	رابعاً: التركيز على تفعيل دور دائرة
٢٠٣	الإحصاءات لتحقيق رقابة أداء
٢٠٥	المبحث الثاني: مشكلات خارجية مؤثرة
٢٠٥	أولاً: الهيمنة والتدخلات السياسية
٢٠٨	ثانياً: واقع تشريعي مأزوم
٢٠٩	ثالثاً: سياسة مالية وتنموية متعثرة
٢١٠	رابعاً: سلبات الأزمات الداخلية
٢١٣	الخاتمة
٢١٧	لائحة الملاحق
٢٢٥	المراجع