

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية
الفرع الثاني _جل الديب

تحديات الادارة المالية العامة في لبنان (2017-2018)
رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر -2- في الوظيفة العامة

إعداد :

كوزيت الياس المر

لجنة المناقشة :

رئيسا	الأستاذ المشرف	د. غالب فرحات
عضوا	أستاذ	د. عصام إسماعيل
عضوا	أستاذ مساعد	د. مروان القطب

2018

تحديات الادارة المالية العامة في لبنان(2017-2018)

تقرير حول اعمال التدريب في وزارة المالية

وذلك خلال الفترة الزمنية الممتدة من تاريخ 4/12/2017 ولغاية تاريخ 19/1/2018

أعد هذا التقرير لنيل شهادة الماستر -2-، اختصاص الوظيفة العامة.

المقدمة

في ظل الظروف الصعبة على مختلف المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تمر بها الدولة وواقع الادارة العامة التي تعاني من مشاكل جمة في هيكلتها البنوية الادارية، المال والموارد البشرية، كيف للادارة المالية ان تضطلع بمامها لجهة اعداد مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون قطع الحساب السنوي، وان تحترم وتلتزم المهل الدستورية والقانونية؟ هذا من جهة وكيف لها ضمن الفترة ذاتها ان تنجز عملها هذا، عن موازنات السنوات السابقة حيث كانت الدولة تتعايش مع واقع مرير وتشهد مخالفة صارخة للقوانين وتعاني ازمة خطيرة وكارثية تتمثل بتقشي الفساد والفوضى المالية .

وقت ضيق، مهام صعبة وضع شائك، والدولة امام تحديات للنهوض من كبوتها، والادارة المالية امام مسؤوليات جمة، في عملية تصويب مسار الدولة من خلال وضع ركنها المالي على المسار الصحيح.

انّ القواعد القانونية التي تنظّم اعداد الموازنة ترتكز الى المواد الدستورية التي تعود بغالبيتها الى دستور 1926 والمعدّل بموجب القانون الدستوري الصادر في 21/9/1990، وايضاً الى قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم الاشتراعي تاريخ 30/12/1963، اضافة الى المراسيم التنظيمية والقرارات التي يصدرها مجلس الوزراء او وزير المالية.

تلعب وزارة المالية الدور الأساسي في إدارة المال العام، الذي يشكل العصب الحيوي في الدولة.

من خلال هيكليتها البنوية الإدارية، فهي على تقاطع مع كل الوزارات والمؤسسات العامة. يرتبط عمل هذه الإدارة بمفاصل حياة المواطن وبتحديد مكانة الدولة لجهة المديونية ونسبة العجز لديها. وهي الوزارة الوحيدة التي تضطلع ليس فقط بعملية الإنفاق شأن كل الوزارات وإنما تتولّى أيضاً عملية تأمين الإيرادات لخزينة الدولة والإشراف عليها. وهي مولجة باعداد مشروع الموازنة العامة للدولة وذلك بعد دراسة مشاريع موازنات سائر الإدارات العامة التي تقوم بارسالها اليها وفق الاصول وضمن المهل المنصوص عنها في الدستور و قانون المحاسبة العمومية، وبناءً لتعاميم وزير المالية، هذا الى جانب اعدادها لموازنتها الخاصة، واعداد مشروع قطع الحساب السنوي .

تعتبر الموازنة أهم صك تشريعي يقرّه المجلس النيابي ويمكنه من مراقبة عمل الحكومة وتقييم أدائها. حيث أنّ الموازنة هي عملٌ أساسيٌّ يقتضي أن يكون لها الأولوية في عمل الحكومة والمجلس النيابي وإقرارها قبل بداية كل سنة أمر ضروري قابل للتأخير حتى نهاية شهر كانون الثاني، أما كل تأخير عن ذلك يحمل مخاطر على أداء الدولة المالي، إذ أن الدستور اللبناني عندما نصّ على تطبيق القاعدة الاثني عشرية حددها خلال شهر كانون الثاني فقط وليس لتطبيقها على مدى سنوات ، هذا فضلاً عن انه لا يوجد دستور او قانون في العالم يلحظ طرق وأطر الإنفاق بغياب موازنات لم تقرّ على مدى عشر سنوات، وفي غياب هذا الصك يصبح العمل الحكومي بلا رؤية واضحة كما تفقد الرقابة البرلمانية الأسس التي تخولها مساءلة الحكومة حول كيفية توزيع الموارد وسبل الإنفاق وتوفير الخدمات العامة .

م (87) من الدستور "ان حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة، وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات." يتأتى عن هذا النص الملزم أنّ إقرار مشروع الموازنة لا يمكن أن يتم إلا بعد موافقة المجلس النيابي على قطع حساب الموازنة .

كما ان قانون المحاسبة العمومية يشكّل اضافةً الى المواد الدستورية المتعلقة بالمالية العامة،

الركيزة الاساسية الناظمة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامة.

نستخلص من هذا كله، أهمية هذه الادارة المناط بها اعداد أهم قانون مالي سنوي للدولة، لاسيما انه يترجم عملياً سياسة الدولة المعتمدة من قبل الحكومة وانعكاس نتائجه على الانماء ومستوى معيشة المواطن وحياته وذمة الدولة.

وهي تعمل بموجب قانون الموازنة السنوي واستناداً لقانون المحاسبة العمومية، على ثلاثة محاور اساسية: الادارة العامة، المال العام، والمواطن.

لوزارة المالية، أهمية مزدوجة ومتكاملة على مستوى السياسة العامة للدولة، على الصعدين العلمي والعملي. على الصعيد العلمي، تكمن في الدور الذي تضطلع به من خلال الدراسات التي تقوم بها والاحصاءات الاقتصادية التي تجمعها وتحللها لتضع رؤية اقتصادية شاملة للموازنة العامة السنوية، ووضع أطر للنفقات والايادات والتي يمكن للحكومة الاسترشاد بها عند رسمها السياسة العامة للدولة التي تريد ان تنتهجها لعام مقبل.

فأي ثغرة تشوب هذه التوقعات والتقديرات او خطأ يقع في الاحصاءات والدراسات، يؤدي الى عواقب وخيمة قد لا تحمد عقباها ودون شك سوف يكون لها انعكاسات سلبية على حياة المواطن واداء الحكومات. والعكس صحيح بقدر ما تأتي قريبة من الواقع بقدر ما تعكس النتائج ارتياحاً لدى المواطن، تنمية للمجتمع المحلي وتحسناً لوضع الدولة بالنسبة للمديونية.

من أبرز انجازات وزارة المالية في السنوات الاخيرة كان، استحداث دائرة متخصصة لتحسين التقديرات، هي دائرة التحليل الاقتصادي الكلي ضمن مديرية الموازنة ومراقبة النفقات عام 2012 وكان ذلك بدعوة وتوجيه من البنك الدولي في خضم الازمة الخطيرة التي عايشها لبنان، بحيث فرضت الظروف انشاءها في محاولة لتنظيم الشؤون المالية وضبط التقديرات ضمن أطر علمية، مدروسة.

بناء للمرسوم رقم 7724 تاريخ 14/3/2012، حيث جاء في المادة الاولى منه :

تحدث في وزارة المالية _مديرية المالية العامة_ دائرة التحليل الاقتصادي الكلي في مديرية الموازنة ومراقبة النفقات، وتضاف هذه المادة الى المادة السادسة من المرسوم رقم 2868 تاريخ 16/12/1959 (تنظيم وزارة المالية)

وقد حدّدت المادة الثانية مهام هذه الدائرة، اذ نصّت على ان تتولّى الدائرة ما يلي :

• توفير رؤية اقتصادية شاملة للموازنة العامة للدولة وتضمينها مؤشرات اقتصادية بالتنسيق مع الادارات والمؤسسات الاقتصادية والهيئات ذات الصلة.

• وضع اطار متوسّط وطويل الاجل لنفقات وايرادات الدولة بالتنسيق مع كافة الدوائر المعنية في وزارة المالية.

• تحليل الاحصاءات الماكرو اقتصادية المتوقّعة عند تحضير الموازنة كالنمو الاقتصادي ونسب التضخم وغيرها من المؤشرات الاحصائية.

• دراسة الانعكاسات والاثر الاقتصادي للسياسات المالية والضريبية المقترحة.

• اقتراح عدد من الخيارات للايرادات والنفقات تتلاءم مع الرؤية الاقتصادية الشاملة للموازنة.

ومع هذه المهام، يشكّل عملها خارطة طريق في رسم السياسة العامة المالية للدولة.

كما تقوم بوضع توقّعاتها لمدة ثلاث سنوات مقبلة بالاستناد الى المعطيات الحالية وبالمقارنة مع السنوات السابقة.

اما المؤشرات التي تُضمّنُها رؤيتها الاقتصادية تساعد في اعداد الموازنات بشكلٍ اكثر واقعية، والهدف من ذلك تحسين التقديرات منعاً للاخطاء او على الاقل تقليص حجم الفوارق بين المقدّر والواقع المحقّق.

نخلص الى انّ عملها يندرج ضمن السياسات الاقتصادية اكثر من التنفيذية.

فأبي خطأ يقع في الحسابات او نقص في المعلومات والوقائع التي ترد هذه الدائرة من الجهات والهيئات المتعاونة معها والمعنية بالموضوع، دون أدنى شك ينعكس سلباً على توقعات الدائرة .

من هذه المراجع، نذكر على سبيل المثال لا الحصر :

- مصرف لبنان
- المصارف التجارية
- وزارة السياحة
- العقارية
- الجمارك

ويبقى السؤال الى أي مدى الأخذ بدراسات هذه الدائرة فعلياً من قبل الحكومة، وامكانية استبعاد السياسة المالية عن تأثيرات السياسة الخارجية، الاقليمية والدولية، لكي يأتي مجهود هذه الدائرة بالنتائج المنشودة والمرجوة ممكناً؟

واما على الصعيد العملي، فهي تقوم بعمليات التحقق وتأمين الجباية وتنظيم الانفاق وفق أذونات السلطة التشريعية المتمثلة بقانون الموازنة العامة وضمن الأطر المنصوص عنها. هي الوزارة الوحيدة التي تلعب دور الوسيط بين المواطن والادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات من جهة وخزينة الدولة من جهة ثانية، بحيث يؤدي المواطن المستحقات لها عبر صناديق الوزارة، المصارف والشركات المتعاقدة معها مثل Liban post و OMT، كما وتقوم بدور المحاسبة المالية لحساب المؤسسات العامة والبلديات.

نستنتج من عملها هذا، انها على تواصل واحتكاك دائم مع المواطن، ولكي تتمكن من تنفيذ العمل المولجة القيام به وتحقيق أفضل النتائج منه، هي بحاجة الى تعاون وتجاوب المواطن والتزامه بموجباته تجاه الدولة، من هنا أهمية بناء الثقة لدى المواطن، الامر الذي يحتاج الى الشفافية بالتعامل معه من جهة، واثبات كفاءتها بادارة المال العام المؤتمنة عليه من جهة ثانية.

و يكون السبيل الى ذلك عبر "الادارة النزيهة" المتمثلة بعدة أوجه، محاربة الفساد والرشوة ومنع استغلال الوظائف لتحقيق المصالح الشخصية وللتشفي والانتقام والسرقه،...

ومن خلال الرقابة والمساءلة والمحاسبة كما وايصال المعلومة الى المواطن، وطبعاً من خلال اعتماد المكننة اي التواصل والتعامل عبر شبكة الانترنت واعتماد التوقيع الالكتروني الهدف المزمع تحقيقه، باختصار خلق الثقة لدى المواطن بدولته عبر الادارة العامة وممارساتها.

فبقدر ما سيثق المواطن بدولته بقدر ما سيكون متجاوباً مع متطلباتها، متعاوناً وملتزماً تأدية المستحقات لها وداعماً لها، والعكس صحيح ففي حالة الفساد المستشري في الادارة العامة، نشهد مظاهر تخلف الفرد عن أداء واجباته حيال الدولة، مثل التهرب الضريبي والعصيان او التمتع عن دفع الفواتير وغيرها...، ما ينعكس سلباً على اداء مهام الادارة المالية العامة وما يستتبعه من عواقب وخيمة وترددات تطال سائر الادارات العامة وتؤثر على ادائها ومستوى التنمية وميزانية الدولة ومديونيتها، اذ انها تشكل سلسلة حلقاتٍ مترابطة. تحتاج الادارة العامة المالية في عملية بناء الثقة بها سواء لدى المواطن او المجتمع الدولي الى جانب الشفافية والنزاهة في اسلوب اداء عملها، الى حسن تنظيم ادارة المال العام وتنفيذ عمليات الموازنة والخزينة، اي الادارة الكفوءة والمنظمة والمنضبطة التي تحسن ادارة المال العام، والتي ترتكز في اتخاذ وتنفيذ قراراتها على اسس واضحة، ووفق قواعد وبرامج علمية مدروسة.

وفي سبيل تحقيق ذلك، تم استحداث دائرة متخصصة لهذه الغاية في مديرية الخزينة العامة في العام 2009، ذلك بدعوة وتوجيه من البنك الدولي.

بموجب المرسوم رقم 1518 تاريخ 13/3/2009 ، المادة الاولى منه "تحدث في وزارة المالية _مديرية المالية العامة_ مديرية الخزينة، دائرة تسمى "دائرة السيولة النقدية".

وتتولى هذه الدائرة وفقاً للمادة الثانية من المرسوم :

- اعداد الدراسات والتقارير وجمع وتحليل الاحصاءات لتحديد الايرادات والنفقات على المدى القصير عند تنفيذ مختلف عمليات الموازنة والخزينة.

- الاستحصال من مختلف الادارات والوحدات التي تتولّى تحقيق وتحصيل الواردات العمومية على المعلومات اللازمة لتقدير حجم تلك الواردات وتواريخ توريدها الى صناديق الخزينة .
- التنسيق مع مختلف الادارات والمؤسسات العامة لوضع برنامج زمني لتنفيذ نفقاتها والالتزام به بحيث تكون الوحدات المختصة في وزارة المالية على اطلاع دائم على حجم الانفاق المتوقع تواريخ حصوله.
- متابعة وضعية حسابات الخزينة بحيث تتمكن مديرية الخزينة من متابعة وإدارة الفائض او العجز المتوقع في السيولة النقدية وتقديم الاقتراحات اللازمة لمواجهته.
- تقديم الاقتراحات الى المراجع المختصة في ملاك وزارة المالية _ مديرية المالية العامة_ وفقاً للاصول التي تحددها القوانين والانظمة النافذة لتأمين السيولة النقدية التي تتناسب مع الحاجة الفعلية الى الانفاق.

إذاً يمكن ان نستنتج من مهام هذه الدائرة، عملها الذي يتضمّن :

- تنظيم كيفية تنفيذ الموازنة خلال السنة وجدولة الانفاق، فيما لو أحسن تنظيم المدفوعات تصبح الادارة غير مضطرة الى الاستدانة او على الاقل الى تخفيض نسبة الدين بشكلٍ كبير.
- ويبقى موضوع جدولة الانفاق، يشكّل هدفاً للدائرة على أمل تحقيقه.
- حالياً، يقتصر عملها على :

- إبداء الرأي بمشاريع مراسيم قبول الهبات المالية واتفاقيات الهبات من الناحية المالية.
- تطبيق آلية الهبات النقدية بموجب تعميم رقم 1257.
- فتح واقفال حسابات الادارات العامة في مصرف لبنان.
- تنفيذ النفقات والايرادات.
- الاحصاءات الشهرية.
- تقرير الوضع المالي.

لا شكّ ان التنظيم يشكّل خطوة متقدّمة تأتي بنتائج ايجابية، ترفع من ثقة المواطن وتدفعه الى الالتزام بتأدية واجباته على افضل وجه، الامر الذي لا بد وان ينعكس ايجاباً على اداء الادارة العامة المالية ونجاحها. وبالرغم من ذلك، لا تزال هاتين الدائرتين المستحدثتين وبالرغم من اهميتهما في ورشة الاصلاح الاداري "مكتومتا القيد" بالنسبة للقانون الاساسي للادارة المالية العامة الا وهو قانون المحاسبة العمومية. ونظراً لطبيعة عملها، كانت وزارة المالية من بين الادارات العامة السبّاقة في اعتماد المكننة وان كان اعتمادها لا يزال خجولاً وناقصاً، ولا تزال بحاجة الى تخطيط تنظيم استخدامها بشكلٍ اوسع ومدروس. الا انه يمكن اعتبارها خطوة هامة واساسية في عملية التنمية الادارية.

ولقد اخترت تحديداً هذه الإدارة لعدّة أسبابٍ أهمها:

بالدرجة الأولى، أنها أثارت إعجابي بفضل طريقة الشرح والمناقشات التي استحوذت اهتمامي خلال دراسة مادتي الموازنة العامة والمحاسبة العمومية، ما اثار في نفسي الفضول لسبر الاغوار ومعرفة كيفية التطبيق والممارسة ميدانياً على ارض الواقع.

ومن جهة ثانية، المواضيع المالية التي ينشط الحديث عنها في الآونة الأخيرة عبر وسائل التواصل الاجتماعي والاعلام ونشرات الأخبار والتي تشغل الرأي العام، لا سيّما حول موضوع قطع الحساب وإقرار الموازنة.

فمنذ العام 2006، حتى مشروع موازنة العام 2016، عشر سنوات مرّت والدولة اللبنانية تعيش أزمةً خطيرةً جداً تتمثّل بعدم إقرار قانون موازنة.

في العام 2006 وحتى العام 2014، كان مجلس الوزراء يتّفق على مشاريع موازنات أحييت إلى جانب المجلس النيابي باستثناء مشاريع موازنات الأعوام 2011 و 2012 و 2014، لم تقرّ الحكومة مشاريع الموازنات العائدة لها، وبالتالي يمكن القول أنّ آخر موازنة جرى إقرارها وتصديقها بالشكل القانوني كانت

موازنة العام 2005،) نشرت في الجريدة الرسمية في العدد (8)، تاريخ 11/2/2006) اي بعد انقضاء سنة الموازنة بأكملها.

انّ هذا التصديق المتأخّر يعني انه خلال عام 2005، لم يحصل الإنفاق على أساس الأرقام المحددة من قبل السلطة التشريعية كما تقتضي بذلك الأصول القانونية، وهذا الأمر بحد ذاته يعتبر شاذاً ومخالفاً للقانون وكان له من دون شك انعكاسات سيئة على إدارة الأموال العامة.

وقد تضمّن قانون موازنة العام 2005، نصاً يقضي بتسوية وضعية النفقات التي نُفّدت قبل تصديق الموازنة وهو نص المادة (32) التي تقضي بما يلي: "أجيزُ بصورة استثنائية عقد، تصفية، صرف ودفع النفقات الدائمة التي تقضي المصلحة العامة باستمرارها على أساس الاعتمادات الملحوظة في مشروع قانون الموازنة العامة والموازنات المحلقة للعام 2005 والحاصلة قبل تصديق موازنة العام 2005".

• هذا بالإضافة الى سبب اختياري لهذا الاختصاص "الوظيفة العامة" رغبتي في المعرفة والاطلاع على حقيقة العمل الإداري والوظيفي في القطاع العام ومقارنته ميدانياً مع ما تعلّمته نظرياً خلال سنوات الإجازة في مادة الإدارة العامة و في الماستر -2- مادة الوظيفة العامة.

انّ النظم الادارية المتطورة وما يستتبعها من وجود قادة اداريين مؤهلين لاتخاذ القرارات السليمة، تحقّق افضل الحلول لما يواجه المجتمع من مشكلات.

الادارة العامة هي مجموعة نشاطات واعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعيّنهما السلطات الرسمية العامة، وتوفّر لها الإمكانيات المادية والتجهيزات اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها وبالتالي تحقيق الاهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل كلفة.

إذاً يستلزمها لتحقيق اغراضها وجود عناصر بشرية من جهة وتأمين أموال كافية من جهة ثانية.

العناصر البشرية توزّع على فئتين: فئة المدراء او القادة الذين يتولّون بصورة خاصة مهام التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة، وفئة الموظفين التنفيذيين او اليد العاملة اللازمة لتنفيذ الخطط الموضوعة وتحقيق الاهداف المرسومة والتي تعمل تحت ادارة وقيادة مدراء النشاط المنوي تحقيقه او العمل الواجب تنفيذه وانجازه. اما الاموال، فانها ولا شك، عنصر ضروري لتنفيذ النشاطات وتحقيق الواجبات فشاء المعدات واللوازم وتأمين الابنية ودفع الرواتب والأجور للموظفين وغيرها من النفقات، كل ذلك يستلزم توفّر الاموال التي من دونها لا يمكن لأي مشروع او نشاط أن يقوم ويستمر.

وعلى هذا فإنّ الادارة تستلزم لتحقيق اهدافها توفّر عناصر ثلاثة :

هذه المسماة 3M	}	Mangement	-الادارة
		Manpower	-الموظفين
		Money	-الاموال

ومن المسلم به علماً واجتهاداً، انّ الاداري الموهوب يستطيع تأدية عمله على أكمل وجه وبكفاية عالية فيما لو أحسن اعداده للوظيفة العامة وتدريبه، وزوّد بكافة المعلومات التي تكفل تنمية طاقاته وملكاته الشخصية. لذا فإنّ الاتجاه العلمي الحديث يقرّ بفائدة إعداد وتدريب الموظفين، والأخذ بأساليب التنظيم العلمية الحديثة وتحليل ودراسة المواضيع والمشاكل بالطرق العلمية السليمة.

على هذا الاساس يمكننا القول انّ الادارة العامة هي علمٌ وفنٌّ معاً :

- علمٌ لجهة الدراسة والبحث والتنظيم.

- وفنٌّ لجهة النشاطات والمهارات والفاعلية والابداع.

والاداري الناجح هو من يجمع بين الفن الموهوب والعلم المكتسب.

ويأخذ التنظيم الاداري في لبنان شكلاً هرمياً، يتدرّج من أعلى الى أسفل، من سلطات ادارية مركزية رئيسية الى وحدات ادارية اقليمية (اللاحصرية=مركزية نسبية) مثل الماليات في المحافظات التابعة لمديرية الواردات

والمحتسبات في الاقضية التابعة لمديرية الخزينة في وزارة المالية. والى جانب السلطات الادارية المركزية الرئيسية، سلطات مركزية ادارية مساعدة، فنية واستشارية ورقابية مثل مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة والتفتيش المركزي .

كما وشغفي في تطوير مهاراتي ورفع مستوى مؤهلاتي وزيادة خبراتي وإفادة جميع المهتمين ولرفع السوية المهنية لخريجي الجامعة اللبنانية. وطبعاً لتسليط الضوء على الثغرات والمعوقات التي تواجه عمل الادارة المالية العامة واستنباط الحلول في ورشة الاصلاح الاداري.

لكل هذه الأسباب مجتمعة، وجدت في وزارة المالية الخيار والملاذ الصحيح، وهكذا ارتأيت إجراء التدريب فيها لإعداد تقريرى الأكاديمي هذا.

لم يكن بالأمر السهل قبول الطلب في الإدارة المعنية لشدة السرية المهنية التي تمتاز بها، والمسؤولية الكبيرة التي تواجهها خاصةً في هذه الفترة الضاغطة، من جزاء كثرة الملفات وضخامة العمل الملقى على عاتق هذه الإدارة في محاولة وضع الدولة على المسار الصحيح.

ولكني اكتشفت انه بوجود الإرادة، العزيمة، التصميم، الحكمة، الدراية وحسن التصرف، كما ومعرفة الحقوق والعمل بموجب القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، يمكن تجاوز كل الصعوبات فكانت أولى الملاحظات التي تيقنتها.

• وهكذا انطلقت برحلي التدريبية بحماسة وحب الاستطلاع فكانت مهمّة شيقّة، مليئة بالأحداث والمفاجآت والملاحظات، غنيّة بالمعارف واكتساب المهارات وكسب الأصدقاء واكتشاف الواقع المغاير في نواحٍ عديدة للصورة النظرية المثالية التي نرسمها في فكرنا وفق ما ندرسه، وما تنص عليه القوانين والأنظمة، وسبب ذلك أنّ النص عام والمشرّع عند وضعه، لا يمكنه تيقن الأوضاع العامة والظروف الاستثنائية والحالات الطارئة التي قد تعترض تنفيذ العمل فيصير إلى توسيع مبدأ المشروعية في سبيل الحفاظ على سير المرافق وتأمين المصلحة العامة.

• كما تراوح تدريبي بين النظري والتطبيقي .

وانطلاقاً من "دع الحمقى يتنافسون في أشكال الحكومات، فإنّ أفضلها إدارة أفضلها قاطبة" (1)، هذا القول المأثور لشكسبير يبرز الدور المهم الذي تلعبه الإدارة في تنظيم شؤون الناس ونجاح الحكومات وتقدّم الدولة.

لا شك أنّ الإدارة السليمة تحقّق الانجازات المبهرة، ولكنّ السؤال يُطرح حول مدى إمكانية إنطباق هذا القول على الحالة اللبنانية او (الواقع اللبناني، التعددي-التوافقي)؟

الإشكاليات التي تطرحها الإدارة المالية العامة في لبنان عديدة، ولكن بما أننا في صدد إعداد تقرير إداري حول فترة تدريب في الإدارة العامة بحيث أنّ الاختصاص هو الوظيفة العامة، سوف أعالج حصراً الإشكاليات التي استنبطتها والمتعلّقة بالدوائر حيث أجريت هذا التدريب .

(1) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، ص7 .

الإدارة المالية في منظومة الإدارة العامة اللبنانية، رصد الثغرات والمعوقات واقتراح حلول مستدامة واجبة

في ظل الأزمة الخطيرة والكارثية التي يتخبط فيها لبنان ؟

بالنسبة لخطة التقرير، سوف تتم معالجة الإشكاليات المطروحة على الشكل التالي:

القسم الأول: تنظيم الإدارة المالية العامة في لبنان

الفصل الأول: اعداد مشروع قانون الموازنة

المبحث الأول: الاطار النظري، مديرية الموازنة العامة ومراقبة النفقات، دائرة الموازنة.

المبحث الثاني: الاطار التطبيقي (التدريب نظري وتطبيقي) الاعمال التي قمنا بها.

الفصل الثاني: اعداد مشروع قانون قطع الحساب

المبحث الأول: الاطار النظري، مديرية المحاسبة العامة، الدائرة الادارية وبشكل خاص دائرة المحاسبة

المالية.

المبحث الثاني: الاطار التطبيقي (التدريب النظري والتطبيقي) والملفات التي اطلعت عليها.

• نتيجة التدريب

• المكتسبات

• المعوقات

القسم الثاني: الادارة المالية في منظومة الادارة العامة

المبحث الأول: وظائف الادارة العامة وواقعها

المطلب الأول: واقع الادارة العامة

الفقرة الأولى -في مجال رسم السياسات والتخطيط

الفقرة الثانية -في مجال التنظيم وبناء الهياكل التنظيمية

الفقرة الثالثة -في مجال التنفيذ وعناصره وخاصة إدارة الموارد البشرية

الفقرة الرابعة -في مجال المراقبة والتقييم

الفقرة الخامسة -في مجال تكنولوجيا المعلومات والمعاملات الالكترونية

الفقرة السادسة -في مجال توفر الدعم الكافي لعمليات الاصلاح والتطوير

الفقرة السابعة - في مجال التشريع

المطلب الثاني -موجبات التنمية والتطوير

المبحث الثاني :تحديث وتطوير الادارة العامة

المطلب :الرؤية العامة لادارة عامة عصرية

الفقرة الاولى -بناء القدرات المؤسسية وتعزيز التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات

الفقرة الثانية -اعادة هيكلة الادارات العامة والمؤسسات العامة وتحديث أدوارها ومهامها

الفقرة الثالثة -ضمان الحصول على العنصر البشري المؤهل

الفقرة الرابعة -مراجعة القوانين وتحديثها

الفقرة الخامسة -الالتزام بمبدأ سيادة القانون

الفقرة السادسة -اعادة هيكلة وتحديث ادوار ومهام هيئات الرقابة الادارية

الفقرة السابعة -استقلالية القضاء

الفقرة الثامنة -اقصاء السياسة عن الادارة

الفقرة التاسعة -الشراكة مع القطاع الخاص

الفقرة العاشرة -مواكبة التطور التكنولوجي لتحديث الادارة

• متطلبات انجاح عملية تحديث وتطوير الادارة العامة

الخاتمة

القسم الاول :تنظيم الادارة المالية العامة في لبنان

تمهيد

دور وزارة المالية الأساسي في مهمة اعداد مشروع قانون الموازنة العامة السنوي وقطع الحساب السنوي، بموجب الدستور وعلى ضوء قانون المحاسبة العمومية والنصوص القانونية ذات الصلة، وبالتحديد حصراً كيفية ممارسة دورها هذا في الدوائر ضمن المديريتين التابعتين لمديرية المالية العامة حيث أجريت التدريب المطلوب عملاً بأحكام نظام الجامعة اللبنانية -كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - بما يعادل مئتان وخمسون ساعة عمل فعلي وامتثالاً للبرنامج الذي أعدته لي الإدارة المختصة في وزارة المالية، دائرة شؤون الموظفين التابعة لمديرية الشؤون الادارية.

انطلاقاً من النص الدستوري، وبناءً على القوانين والأنظمة التي ترعى إدارة المال العام والشؤون المتعلقة بها، لا سيما قانون المحاسبة العمومية.

بموجب المرسوم رقم (2868) تاريخ 16/12/1959 مرسوم تنظيم وزارة المالية، وانطلاقاً من المادة الأولى منه، حيث جاء "تدير وزارة المالية الأموال العمومية وتحفظها وتتولى شؤون الموازنة والخزينة والنقد والجمارك واليانصيب الوطني والشؤون العقارية والمساحة وكل ما تنيطه بها القوانين والأنظمة".

المادة الثانية منه عدلت بموجب المرسوم رقم (8343/1961) تنص على ما يلي:

"تشمل وزارة المالية :

-مديرية المالية العامة

-مديرية الشؤون العقارية

-مديرية اليانصيب الوطني

- إدارة الجمارك

وتتألف مديرية المالية العامة وفقاً للمادة الثالثة، من :

- الديوان
- مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات
- مصلحة الواردات
- مصلحة الصرفيات
- مصلحة الخزينة
- مصلحة المحاسبة العامة "

سوف أتناول في هذا التقرير مهام وعمل الدوائر التابعة للمديريات حيث أجريت تدريبي وهي:

- مديرية الموازنة ومراقبة النفقات، وذلك خلال الفترة الواقعة بين تاريخ 4/12/2017 وتاريخ 27/12/2017، الواقعة في منطقة رياض الصلح حيث المقر الرئيسي لوزارة المالية "دائرة الموازنة".
- مديرية المحاسبة العامة، وذلك خلال الفترة الواقعة بين تاريخ 28/12/2017 وتاريخ 19/1/2018، الواقعة مقابل العدلية "الدائرة الادارية" و "دائرة المحاسبة المالية".

الفصل الاول : اعداد الموازنة العامة، مديرية الموازنة ومراقبة النفقات

خلال الفترة الممتدة (من 4/12/2017 ولغاية 27/12/2017)

تمهيد الفصل:

تعتبر الموازنة العامة أهم وثيقة تتقدم بها الحكومة الى المجلس النيابي، ويُفترض ان تترجم عملياً البيان الوزاري الذي نالت الحكومة الثقة البرلمانية على أساسه، ويُعتبر تحضير الموازنة بما تتضمنه من توقعات لكل من النفقات والايادات ركيزة أساسية تعكس مدى فعالية إدارة المالية العامة.

تشتط هذه الفعالية توفر أربعة أشكال من الضوابط :

• مراقبة الكتل الاجمالية للنفقات العامة، بحيث لا يجوز ان تتخطى موارد الدولة بما فيها الموارد الاستثنائية كالقروض والهبات أي أن تتماشى مع واقع الاقتصاد الكلي.

• المنهجية الواضحة التي تتيح توزيع الموارد بحسب السياسات العامة للإنفاق.

• فعالية الخدمات العامة المقّمة الى المواطن.

• تقليص تكاليف الإدارة المالية الى حدّها الأدنى.

أ- اما المبادئ العامة التي يجب أن تحكم تحضير الموازنة العامة هي التالية :

مبدأ السنوية : بحيث يتم إعداد الموازنة لعامٍ واحدٍ وهي لا تغطي سوى سنة مالية واحدة ويجب العودة بعدها الى المجلس النيابي.

مبدأ الوحدة : بحيث تتضمن الموازنة مجموع نفقات وواردات الدولة في كتابٍ واحدٍ.

مبدأ الشمولية : بحيث تشمل الموازنة كافة نفقات وإيرادات الدولة.

مبدأ الشيوخ : حيث لا تخصّص إيرادات معيّنة لإنفاقٍ معيّن.

ويضاف الى هذه المبادئ بعض المبادئ الاخرى مثل مبدأ التوازن المالي اضافةً الى بعض المبادئ الحديثة مثل الاستقرار الاقتصادي وحسن الاداء.

حالياً، انّ تطبيق هذه المبادئ العامة في تحضير الموازنة حتى وان باتت قديمة رغم تطور وظيفة الادارة المالية العامة، بحيث اصبح الشذوذ عنها يشكّل قاعدة والقاعدة شذوذاً، من شأنه ان يعزّز الشفافية والمساءلة المالية.

ب- اما أهداف الموازنة:

• هدف وطني :أمين تمويل السلطات العامة حتى تتمكن من تسيير أعمال الدولة وتحقيق غاياتها.

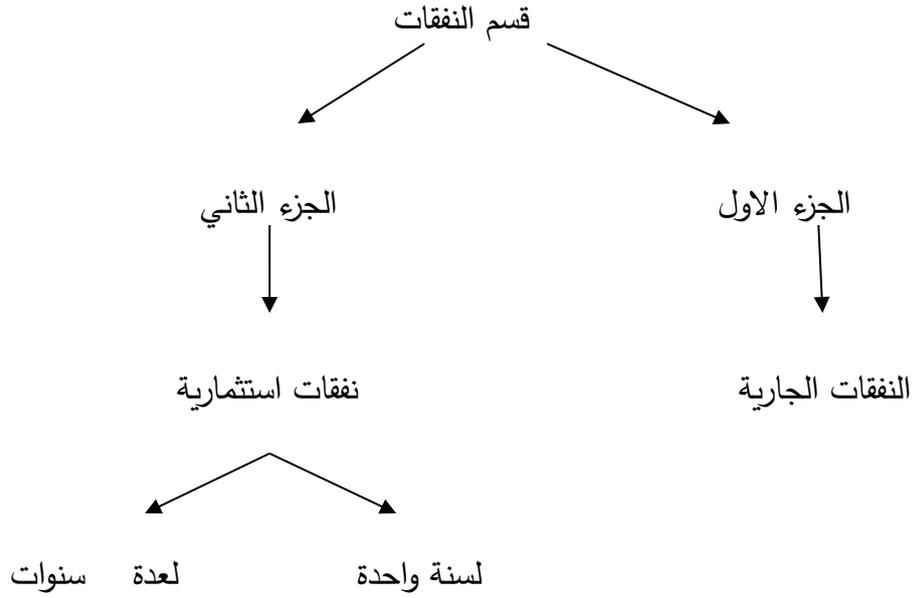
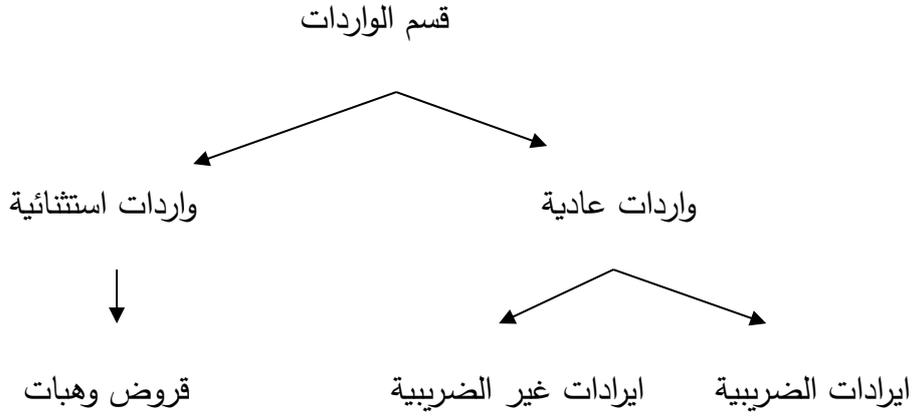
• هدف أمني :تأمين تمويل الأجهزة العسكرية على اختلاف أسلاكها بغية توفير الأمن والاستقرار

وحماية الحدود.

- هدف اجتماعي: اعادة توزيع الدخل بالاقتطاع من الطبقات الميسورة لصالح الخدمات الاجتماعية المختلفة (صحة،تربية، لسائر الطبقات المتوسطة والفقيرة)
- هدف اقتصادي :تأمين التوازن على صعيد الاقتصاد ككل بتوزيع الثروة على مختلف القطاعات.
- هدف تنموي :إقامة مشاريع في جميع المناطق وتحقيق الإنماء المتوازن.
- هدف تعزيز العلاقات الدولية : عن طريق تأمين التمويل اللازم للسفارات والقنصليات في الخارج، والبقاء على اتصالٍ دائمٍ مع الجاليات اللبنانية...

ج- هيكلية الموازنة العامة

الموازنة العامة :



(قوانين البرامج)

• الموازنات الملحقة:

-مديرية اليانصيب الوطني.

-المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري.

-الاتصالات.

الموازنات الملحقة فُصِّلت عن الموازنة العامة لأن لديها طابع تجاري، فهي تتبع خدمات وتحصل الإيرادات والا لكانت وضعت داخل الموازنة العامة.

د- مراحل تحضير الموازنة

* لا بدّ من الإشارة الى مراحل تحضير الموازنة العامة والموازنات الملحقة (الإعداد والإقرار)

- تعميم الموازنة من 1 نيسان ولغاية 15 نيسان.
- التحضير لدى الإدارات من 15 نيسان ولغاية 31 ايار.
- الدرس والمناقشة في مديرية الموازنة ومراقبة النفقات من 1 حزيران ولغاية 31 تموز.
- الدرس لدى وزارة المالية من 1 آب ولغاية 31 آب.
- الدرس والمناقشة في اللجنة البرلمانية للمال والموازنة من 15 تشرين الاول ولغاية 31 كانون الأول.
- الدرس والتصديق في الهيئة العامة لمجلس النواب، المهلة المعطاة في الدستور حتى نهاية كانون الثاني من السنة اللاحقة.

- واخيراً توقيع القانون ونشره في الجريدة الرسمية.

هـ- دور وزير المالية

- يبتّ في الخلافات بين مديرية الموازنة وسائر الوزارات المعنية.
- يدرس مشروع الموازنة وفقاً لقناعاته، لتأمين سلامة الأوضاع المالية وتجنباً لفرض ضرائب جديدة او اللجوء الى القروض.
- اذا وجد التوازن مفقوداً بين النفقات والواردات يقوم بعقد اجتماعات مع زملائه الوزراء لإقناعهم بتعديل طلباتهم او ارجائها للمستقبل او تنفيذها على مراحل .
- وفي حال ظهور العجز، وهذا ما يحصل دائماً يُصار الى تغطيته بواردات استثنائية ناتجة عن قروض أو عن موارد جديدة وحالياً يؤمّن سدّ العجز عن طريق إصدار سندات خزينة.

يضع وزير المالية مشروع الموازنة في صيغته النهائية ويحيله الى رئاسة مجلس الوزراء وذلك قبل الاول من شهر ايلول تمهيداً لإحالته الى السلطة التشريعية مرفقاً بتقرير مسهب يتناول شرح مشروع الموازنة بما في ذلك الفروقات بينه وبين موازنة السنة الجارية والاطار الذي تم اعتماده.

المبحث الاول :مديرية الموازنة ومراقبة النفقات هيكليتها ومهامها وفقا للنص

الفقرة الاولى -الهيكلية الادارية لمديرية الموازنة ومراقبة النفقات

اولا :ملاك مديرية الموازنة ومراقبة النفقات

بناءً على المرسوم الاشتراعي رقم 185/83 والمعدل بالقانون رقم 89/91، إنّ مديرية المالية العامة تتألف من الوحدات المركزية ومن ضمنها مديرية الموازنة ومراقبة النفقات، وبناءً على المرسوم رقم 2485/92 والمعدل بالمرسوم رقم 14119، تاريخ 4/2/2005 الذي حدّد الملاك العددي الدائم لها وبناءً على المرسوم رقم 7724، تاريخ 14/3/2012 الذي بموجبه تم استحداث دائرة التحليل الاقتصادي الكلي .

وحدّد ملاك المديرية كآلاتي:

- مدير
- رئيس دائرة الموازنة
- رئيس الدائرة الإدارية
- رئيس دائرة مراقبة النفقات
- رئيس دائرة التحليل الاقتصادي الكلي
- رئيس دائرة (مراقب عقد نفقات) عدد 18

ثانيا -دور مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقات

- تسلّم مشاريع الموازنات في الإدارات وتدقيقها وإدخالها جهاز الحاسوب بما فيه مشروع موازنة وزارة المالية الذي تعدّه وزارة المالية شأنها في ذلك شأن جميع الوزارات.

- إعداد دراسة أولية عن مشروع موازنة كل إدارة .
- تحضير روزنامة درس مشروع موازنة كل إدارة يوزّع على جميع الإدارات للدعوة للإجتماع لدرس مشروع الموازنة مع مديرية الموازنة، يوزّع على الفترة الممتدة من النصف الثاني من شهر حزيران وحتى نهاية شهر تموز .
- درس مشروع موازنة كل إدارة بحضور ممثلين عن الوزارة غالباً ما يكون المدير العام ورئيس دائرة المحاسبة، مدير الموازنة ورئيس دائرة الموازنة، مع الإشارة الى أنّ طلبات الاعتمادات غالباً ما تتجاوز إمكانات الواردات، الامر الذي يُدخل إدارة الموازنة في مباحثات صعبة مع سائر الادارات لإقناعها بتخفيض بعض الإعتمادات أو إلغاء البعض الآخر او إرجاء ما يمكن منها الى موازنات السنوات المقبلة، وينظّم بنتيجة الاجتماع محضراً بالامور التي تمّ الاتفاق عليها والامور التي تمّ تعليقها، وفي حال حصول خلافات، يعلّق موضوع الخلاف الى حين بثّه بين وزير المالية والوزير المختص. وفي حال استمر الخلاف، يُحسم الامر في مجلس الوزراء. ما يعنينا في تقريرنا هذا دائرة الموازنة.

والمرسوم نفسه قد حدّد بالجدول رقم (2) الملاك العددي لموظفي الفئتين 4 و 5 وفقاً لما يلي:

الفقرة الثانية - دائرة الموازنة:

اولا - ملاك دائرة الموازنة

محاسب عدد ثمانية 8

وحاجب عدد اثنين 2

ثانيا - مهام دائرة الموازنة

نصّت المادة (7) من المرسوم رقم (2868) تاريخ 16/12/1959، على ان تتولّى دائرة الموازنة:

- جمع المعلومات وإجراء الدراسات التي تمكّنها من اقتراح الأسس الواجب اعتمادها لتنظيم مشروع موازنة السنة التالية.

- إعداد مشروع موازنة الدولة العامة والموازنات الملحقة وفذلكتها.
 - إعداد مشاريع الموازنات الاستثنائية وفذلكتها.
 - درس طلبات نقل الإعتمادات وفتحها وتدويرها وإعداد مشاريع النصوص اللازمة لها.
 - إبداء الرأي في مشاريع ملاكات الموظفين وسُلم رواتبهم وتعويضاتهم لجهة تأثيرها على الموازنة.
- بعد ان تفرغ دائرة الموازنة من درس مشروع الموازنة وتوحيدها، ترفعه الى وزير المالية مرفقاً بتصور أولي عن أرقام كل من النفقات والواردات.

المبحث الثاني: الاطار التطبيقي (التدريب)

الفقرة الاولى :دائرة الموازنة:

اولا _ملاك دائرة الموازنة ومهام رئيس الدائرة

- رئيس دائرة
 - محاسبين عدد ستة 6، أحدهم في كندا موضوع في الاستيداع لمدة ثلاث 3 سنوات للقيام بدراسات تتوخى الإدارة منها نفعاً عاماً، وأخرى في إجازة أمومة.
 - محرر عدد اثنان 2 أحدهما تم نقله (وفق ما أفادتني رئيسة الدائرة)
- أتساءل حول أهمية وجود وظيفة المحرر التي باتت غير ضرورية، ذلك لأنه ومع تقدّم التكنولوجيا واستخدام الانترنت والاجهزة الالكترونية المتنوعة، لم يعد هناك حاجة الى مختص بالطباعة فبإمكان اي موظف إنجاز عمله بنفسه وتحريره باستخدام الحاسوب، وبالتالي إمكانية الغائها بات امراً طبيعياً وضرورياً في عملية التحديث والتطوير للهيكلية البنيوية الادارية.

مهام رئيس الدائرة نذكر:

- إعداد مشروع الموازنة العامة.

- نقل الاعتمادات من احتياطي الموازنة بموجب مرسوم او قرار، وفتح الإعتمادات الإضافية بموجب مرسوم أو قانون.
- التدقيق وإبداء الرأي بالمعاملات التي تُعرض على المدير.
- دراسة طلبات الوزارات.

ثانياً - الأعمال التي قمنا بها خلال فترة التدريب

لقد أجريت التدريب في دائرة الموازنة ضمن المديرية الواقعة في منطقة رياض الصلح حيث المقر الرئيسي للوزارة وذلك على مدى ثلاثة أسابيع متواصلة ملتزمةً الدوام الرسمي.

بدايةً عند وصولي قابلت المديرية وكان استقبالها لي لائقاً جداً وأبدت تعاوناً، كما أعلمتني خلال المقابلة بأن هناك مشروع مرسوم يُنتظر إقراره، تقدّم به وزير المالية من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح المديرية، مضمونه التعاون والتنسيق بين سائر الإدارات وسوف يكون له إنعكاس إيجابي على حسن سير العمل ولا شك انه سوف يشكّل خطوة اصلاحية مهمّة .

بعدها قصدت رئيسة الدائرة الادارية وهي نموذج الموظف الجدي رغم وصولها الى مكان عملها متأخرة نظراً لمكان إقامتها في طرابلس، الا أنني لاحظت أنها أثناء قيامها بعملها جديّة تعمل دون تلكوء، زوّدتني بناءً لطلبي بالهيكلية الادارية للمديرية (organigram).

ما طرح لدي علامات استفهام، بدايةً حول أهمية الجديّة والفعالية في العمل، ما اذا كانت بالحضور على الوقت الى مكان العمل أم بالانتاجية، خاصةً عندما يُلاحظ تقاعس بعض الموظفين عن تأدية مهامهم الذي تقتضيه وظيفتهم، أم لأنهم لا يملكون الحد الأدنى من المعلومات التي تسمح لهم أداء وظيفتهم.

فكانت بداية رحلتي التدريبية في دائرة الموازنة، توجّهت الى الدائرة لألتقي رئيستها التي أظهرت لي المودة والمحبة والتعاون من اللقاء الأول، وكان مكتبها المكان المخصص الرئيسي ونقطة ارتكازي في الدائرة، حيث أمضيت معظم الوقت برفقتها ومعاونتها في عملها وتراوح تدريبي لديها بين النظري والتطبيقي.

كما انها خصصت لي مكتباً يعود لإحدى المحاسبات في الدائرة، كان شاغراً بسبب إجازتها، وذلك لكي أتمكن من دراسة الملفات التي طلبت مني درسها وإعداد الكتب بشأنها،

كما قام المحاسبون في الدائرة بناءً لإرشادات رئيسة الدائرة بشرح طبيعة عملهم وكيفية القيام به. كما سمحت لي رئيسة الدائرة حضور اجتماع جمع بينها وبين مندوب شركة معلوماتية متعاقدة مع الوزارة بحضور موظف IT تابع للوزارة وحضور محاسبة تابعة للدائرة.

أما موضوع الاجتماع كان، اختزال عدّة جداول في جدولٍ واحدٍ بغية تسهيل المناقشات التي تجريها المديرية ورئيسة الدائرة مع الإدارات العامة صاحبة الطلبات، الأمر الذي يقلل من عدد الأوراق... وانعكاس هذا الإجراء ايجاباً على البيئة والإنفاق عملاً بسياسة ترشيد الإنفاق (كان هذا تعليقي مازحةً).

لقد لفت نظري هذا الاجتماع الى عدّة أمور ودفعني لطرح تساؤلات عديدة حول إمكانية الارتهان للغير!؟

• التدريب مع رئيسة دائرة الموازنة

دراسة الملفات وإعداد الكتب بشأنها على سبيل المثال لا الحصر اعطي الامثلة التالية:

• الملف الاول:

لقد قمت بدراسة ملف يتعلّق بطلب من المستدعي مدير عام أمن الدولة كما وبصياغة الكتاب المتعلّق به،

حيث أوضحت المطالب والأسباب الداعية بشكلٍ دقيقٍ ومختصر وفق ما ورد في الطلب المذكور.

يتضمّن الملف محاضر جلسات ومشروع موازنة المديرية العامة وإيضاحات خطية وتفصيلية، تقدّمت بها

المديرية العامة المعنية بناءً لطلب وزارة المالية.

مضمون الطلب، حجز اعتماد إضافي لتغطية نفقات يتطلّبها زيادة العديد وفق خطتين، أما الخطة الثانية

المقترحة كانت قد وردت الى وزارة المالية في الشهر الأخير من السنة.

أبديتُ على الهامش رأبي بالموضوع، ومفاده أنّ الخطة المقترحة يمكن توقّعها عند إعداد مشروع الموازنة وهي نتيجة دراسة وليست بالأمر الطارئ وبالتالي لا يجوز طلب فتح إعتماذ إضافي بها آخر شهر من السنة، طالما أنّه بالإمكان إرتقابها وتضمينها موازنة المديرية العامة المذكورة.

• الملف الثاني:

يتعلق بوزارة البيئة ويتضمّن طلبها:

-زيادة موازنتها بشكل تدريجي بنسبة 20% سنوياً ولمدة خمس سنوات مقارنةً مع موازنة العام 2017،
-الطلب من وزارة الداخلية والبلديات التعميم على محافظي البقاع، النبطية، جبل لبنان، بعلبك-الهرمل وعكار، ضرورة تأمين مكاتب لدوائر وزارة البيئة الاقليمية في مباني هذه المحافظات تخفيضاً لنفقات وزارة البيئة الايجارية.

*وبعد أن قمتُ بدراسة الملف، حدّدتُ وضعية الاعتمادات الملحوظة للوزارة المعنية في مشروع موازنة العام 2017 والتعديلات التي طالتّها، بدايةً كما وردت من الوزارة المعنية وتعديلها بعد المناقشة مع المديرية ومن ثم ما آلت اليه تعديلات وزير المالية وبعدها تعديلات مجلس الوزراء واخيراً التخفيضات النهائية التي حصلت من قبل مجلس النواب بعد درسها في لجنة المال والموازنة النيابية. كما قمتُ بتفصيلٍ مقتضب ودقيق، يتعلّق باعتمادات مشروع موازنة العام 2018 ومقارنته مع قانون موازنة العام 2017.

كما أشرت الى أنه وبعد أن تمّت دراسة ومناقشة المشروع وفقاً للحاجات، المعطيات والمستندات الثبوتية من قبل مديرية الموازنة ومراقبة النفقات مع الادارة المعنية، وبعد ان توصلتا الى إتفاق على قيمة معينة، جاءت التعديلات النهائية من قبل لجنة المال والموازنة النيابية في مجلس النواب وبالتالي خرج الموضوع عن صلاحية وزارة المالية وأصبح بيد السلطة التشريعية.

أما بشأن طلب الحرص على أن لا يطال أي تخفيض يجريه المجلس النيابي لمشاريع الموازنة العامة في السنوات القادمة، الشق الخاص بوزارة البيئة، وعملاً بمبدأ الفصل بين السلطات فهو أمرٌ يعودُ تقريره لجانب المجلس النيابي وفق ما يراه مناسباً.

وأما بشأن الطلب من وزارة الداخلية والبلديات التعميم على محافظي المحافظات السابق تعدادها في الطلب حول مسألة تأمين المكاتب تخفيضاً لنفقات وزارة البيئة الايجارية، فيقتضي مخاطبة وزارة الداخلية والبلديات بهذا الشأن، عملاً بتنفيذ مبدأ التنسيق وبهدف الإنتاجية.

هذا بالإضافة الى أنه طُلبَ مني إبداء الرأي ببعض الطلبات، أعطي مثلاً على ذلك:

-قرار تغيير وظيفة لأحد الموظفين التابعين لمجلس الإنماء والإعمار، (علماً ان المجلس تابع لرئاسة مجلس الوزراء). قبل إقرار موازنة العام 2017، تغيير الوظيفة كان يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويخضع لقرار المجلس مجتمعاً. الخطأ الواقع في هذا القرار يتعلّق برقم، إذاً الخطأ الحاصل "مادي"، فكان اقتراحي إعادة المرسوم الى مجلس الوزراء لإصداره من جديد ولكن وفقاً للإجراءات الواجب إعتماها بعد ان أقرت الموازنة مستوفيةً الأصول القانونية .

الامر الذي يفرض إصداره مقتصراً على موافقة وتوقيع كل من رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية، طبعاً ذلك بعد إجراء التصحيح اللازم.

كما قمّت بتدقيق بعضاً من حسابات الموازنة العامة والموازنات الملحقة مثل مشروع موازنة الاتصالات ومديرية اليانصيب الوطني والمديرية العامة لمكتب الحبوب والشمندر السكري للعام 2018،

ومع رئيسة الدائرة بإعداد مشروع الموازنة بالشكل الذي سوف يتم إرساله به الى مجلس الوزراء من الناحية العملية (التقنية).

أطلعنا على الجداول المرفقة وقمنا بعملية تدقيق كل القوانين والبرامج، ذلك لأن لها تقنية معينة عند لحظها في الموازنة أي عندما تكون قوانين البرامج معدلة يجب أن نذكر تعديلاتها والا علينا الرجوع الى النص الذي يُطلعنا على كمية الاعتمادات الملحوظة والتأكد من ان الاعتماد الملحوظ قد نص عليه القانون.

فمثلاً: اذا كان القانون قد نص على عشرة مليارات ل.ل كاعتماد ملحوظ في قانون موازنة العام 2017 مخصص للمدينة الجامعية ولحظت خمس مليارات ل.ل في مشروع موازنة العام 2018، عندها وبما انني أحدثت تغييراً في الاعتماد يجب ان أدرج نصاً في مشروع موازنة العام 2018 أشير من خلاله الى التعديل الحاصل، وأكتب "انا عدلت"

أما عندما لا تتبدل القيمة بين موازنة العام 2017 ومشروع موازنة العام 2018 في مثل هذه الحال، لا حاجة عندها لوضع نص، بحيث لا موجب، ذلك لانه عند الرجوع الى موازنة العام 2017 سيظهر تاريخ ووضعية اعتمادات كل قانون برنامج، وانه يتم لحظها وفق ما ينص عليه القانون.

والجدير نكره ان موازنة العام 2017 مصدقة وهي التي باتت تعتبر الأساسية، يُشترط لحظ الاعتمادات في مشروع موازنة العام 2018، لإعتبار الإعتاد "متاحاً" مثلاً عشرة ملايين ل.ل مخصصة للقرطاسية في موازنة العام 2017 ولكنها غير ملحوظة في مشروع موازنة العام 2018، عندها يُعتبر الإعتاد "غير متاح" فالإعتاد المتاح، هو إعتاد العام 2017 شرط توفره في مشروع موازنة العام 2018.

ب - التدريب مع المحاسبين

عند تبليغ المحاسب طلب حجز أو نقل إعتاد لإحدى الوزارات، يُجري المحاسب الحجز ويُنظم مشروع مرسوم بالنسبة لباب التغذية فقط، الذي يحوّل الى مجلس الوزراء للموافقة عليه وإصدار المرسوم بشأنه لكي يصبح نافذاً.

ويُجري تنظيم مشروع قرار النقل بالنسبة للأبواب الأخرى من الإحتياطي الى موازنة الوزارة صاحبة الطلب، تُفصل بمشروع القرار الأمور التالية:

- من أية نبذة من الاحتياطي سوف يتم النقل،
- الى أية نبذة سوف يجري التحويل أو النقل،
- فيؤشّر عليه مدير الموازنة، لتجري إحالته بعد ذلك الى وزير المالية لتوقيعه وإصداره.

يعمل المحاسب على نظامين :نظام الموازنة ونظام الاحتياطي.

عند تبلغه المعاملة، يدخل الى النظام على الحاسوب (الالكترونيا) أولاً بإدخال التنسيب على خانة الإستعلام (المقصود بالتنسيب رقم الباب والفصل والوظيفة والبند والفقرة والنبذة)، مثلاً:

الباب 8: وزارة المالية

الفصل 4 : المديرية العامة للشؤون العقارية

الوظيفة 1041 : تقديرات عائلية

البند 15 : منافع اجتماعية

الفقرة 3 :تعويضات اجتماعية

النبذة 1:تعويضات عائلية،

المعاملات التي ينفذها المحاسب هي:

- النقل من فقرة الى فقرة ضمن البند الواحد .

- النقل من باب الاحتياط.

يتألف باب الاحتياط من عدة نبذات موزعة على الشكل التالي:

- أحكام قضائية ومصالحات

مثلاً :إجراء عقد مصالحة بعد مراجعة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل منعاً للإثراء غير المشروع واحتراماً للحقوق المكتسبة ومبدأ حسن النية الذي يعتمده عادةً القاضي الإداري (عقد مصالحة مع شركة تنظيفات).

• الرواتب والاجور

مثلاً: للموظفين الجدد الذين لم يخصص لهم اعتماد في بداية السنة.

• عطاءات

مثلاً: نفقات اجتماعية للموظفين القدامى.

• عمولات مصرفية

لم يصرف منها على الأقل منذ عام ونصف حسبما أفادت إحدى المحاسبات في الدائرة (لم تمر عليها حالة

كهذه) ولكن أحد المحاسبين القدامى شرح لي مفادها،

مثلاً: عندما توقع الدولة عقد مع شركة أجنبية على أساس سعر صرف معين للعملة وتبدل قيمة سعر

الصرف يغطى الفرق بالنقل من هذه النبذة من باب الاحتياط.

• تغذية مختلف بنود الموازنة

لتغطية نفقات تتعلق بالمؤتمرات والأشغال والترميم والتجهيزات والوفود وغيرها ... باختصار كل ما لا يدخل

ضمن البنود الأربعة السابقة الذكر.

ويتم اللجوء للنقل من باب الاحتياط عند نفاذ الاعتمادات المرصدة في الموازنة بعد التثبيت من وضعيتها

وذلك بعد الدخول الى نظام الموازنة .

كما ويقسم احتياطي الموازنة الى اثني عشر شهراً وفقاً للقاعدة الاثني عشرية ومع نهاية الشهر ينقل الرصيد

المتبقي او البقايا الى الشهر الذي يلي.

بعد إجراء التدقيق يفيد المحاسب، ما اذا كان بالامكان إجراء النقل ام لا وما اذا كان المبلغ المطلوب متوقّر

ام لا، ويحدّد وضعيّة الاعتماد ومال الاحتياط.

الفصل الثاني: إعداد مشروع قانون قطع الحساب

(خلال الفترة الزمنية الممتدة بين 8/21/2017 و 19/1/2018)

تمهيد الفصل :

إقرار الموازنة من دون قطع حساب : دولة خارجة على الدستور.

المادة (87) من الدستور اللبناني تنص على "إنّ حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة "... بمعنى أن قانون موازنة عام 2017 لا يمكن نشره إلا بعد إقرار قطع الحساب حتى سنة 2015.

"قطع الحساب هو الوسيلة التي تسمح بمعرفة قيمة ما تم إنفاقه من الموازنة، وعدم إجراء قطع الحساب يعني تغييب عامل المحاسبة الأساسي والضروري في الانتظام المالي."

يمارس مجلس النواب الرقابة المؤخّرة على تنفيذ الموازنة العامة والموازنات الملحقة من خلال إقرار قانون قطع حساب الموازنة كل سنة وذلك على النحو التالي:

• تقوم مديرية المحاسبة العامة بتنظيم قطع حساب الموازنة، وتحيله الى ديوان المحاسبة، قبل 15 آب من السنة التي تلي سنة الموازنة.

• يدقّق ديوان المحاسبة بالمعاملات المالية من حين عقدها الى حين دفعها وقيدها في الحسابات العائدة لها، ثم يضع تقريراً سنوياً بنتائج تدقيقه، وينظّم بياناً عاماً بمطابقة الحسابات، ويرفع ذلك الى الحكومة.

• تحيل الحكومة مشروع قانون قطع حساب الموازنة الى مجلس النواب، قبل اول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة بالصيغة التالية :

نصّت المادة (87) من الدستور اللبناني على ما يلي: "إنّ حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة، يجب أن تُعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي كل سنة"...

بناءً عليه، فإنّ هذه الحسابات النهائية يتم إقرارها بموجب قانون قطع الحساب، وهو صكّ تشريعي تبين فيه نفقات موازنة الدولة ووارداتها المنفّذة، خلال سنة مالية معيّنة، وفقاً لما أجازته السلطة التشريعية بموجب

قانون الموازنة. فاذا أسفر قطع الحساب عن زيادة في الواردات، تُحوّل هذه الزيادة الى حساب مال الاحتياط،
وإذا أسفر عن زيادة في النفقات يُغطّى العجز من حساب مال الاحتياط، وإذا كان مال الاحتياط لا يكفي،
فُيَد العجز في حساب السلفات على ان يسدد اجبارياً، من أوّل سنة تالية يظهر فيها وفر، وإن لم يكفِ هذا
الوفر فمن وفر السنوات اللاحقة على التوالي،

وفقاً للمادة (196) من قانون المحاسبة العمومية : "إنّ الحكومة اذ تتقدّم من المجلس النيابي الكريم بمشروع
قانون قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام، ... ترجو اقراره ". يقرّ مجلس النواب قانون
قطع الحساب بالصيغة التالية :

مع الاخذ في الاعتبار التعديلات التي قد يقرّها ديوان المحاسبة والتي يتولّى اجراءها لاحقاً ، في حال
وجودها، يُقطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة عن عام ...، كما يلي :

- واردات الموازنة العامة ل.ل.
- الواردات المستقلة ل.ل.
- المأخوذات من مال الاحتياط ل.ل.
- نفقات الموازنة العامة ل.ل.
- النفقات المصروفة على الجزء الاول ل.ل.
- النفقات المصروفة على الجزء الثاني (أ) ل.ل.
- ج - النفقات المصروفة على الجزء الثاني (ب) ل.ل.

لا تُذكر النتيجة الدفترية بالمقارنة بين النفقات والواردات بما فيها المأخوذات من مال الاحتياط وتُذكر النتيجة
النهائية بين النفقات والواردات دون احتساب المأخوذات من مال الاحتياط.

فتظهر بذلك قيمة العجز الحقيقي لتنفيذ الموازنة حيث أنّ المأخوذات من مال الاحتياط ليست ايراداً حقيقياً.

ويُصار الى ذكر الواردات المنفّذة والنفقات المصروفة، لكل موازنة ملحقة على حدى، على النحو المبين بالنسبة الى الموازنة العامة.

ويُلحق بقانون قطع الحساب :

- البيانات الايضاحية للموازنة العامة والموازنات الملحقة.
- خلاصات قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة ووضعية حساب مال الاحتياط.
- بيان الاعتمادات الاضافية المغطاة بالواردات.
- حساب مال الاحتياط وحساب السلفات لتغطية عجز الموازنة العامة.
- قطع حساب الموازنة العامة المقارن عن عدد من السنوات السابقة، مع بيان نسب العجز عن تلك السنوات.

المبحث الاول : مديرية المحاسبة العامة، هيكلتها ومهامها وفقا للنص

اولا - الهيكلية الادارية لمديرية المحاسبة العامة :

بناءً على المرسوم رقم 10016 تاريخ 6/3/2013 تعديل ملاك مديرية المحاسبة العامة التابعة لمديرية المالية العامة في وزارة المالية. حيث جاء في المادة الثالثة منه: "يعدّل ملاك مديرية المحاسبة العامة في الجدول رقم (1) الملحق بالمرسوم رقم 2485 تاريخ 30/6/1992 وتعديلاته.

(تحديد الملاك العددي للوظائف الدائمة في وزارة المالية -مديرية المالية العامة) بحيث اصبح كما يلي:

مديرية المحاسبة العامة :

-مدير عدد واحد 1

-رئيس دائرة (الدائرة الادارية) عدد واحد 1

-رئيس دائرة (دائرة الرقابة المالية على المؤسسات العامة) عدد واحد 1

-مجاز في الحقوق عدد واحد 1

-رئيس دائرة (مراقب مالي) عدد عشرون 20

- رئيس دائرة (دائرة المحاسبة المالية) عدد واحد 1

- رئيس محاسبة عدد ثمانية 8

وجاء في المادة الرابعة منه "يعدّل ملاك مديرية المحاسبة العامة المدرج في الجدول رقم (2) الملحق

بالمرسوم رقم 2485 تاريخ 30/6/1992 وتعديلاته (تحديد الملاك العددي للوظائف الدائمة في وزارة

المالية -مديرية المالية العامة) بحيث يصبح كما يلي:

مديرية المحاسبة العامة :

-محرر او كاتب عدد اثنين 2

-حاجب عدد واحد 1

ثانيا - مهام مديرية المحاسبة العامة

بموجب المرسوم رقم 2868 المتعلق بتنظيم وزارة المالية، تاريخ 16/12/1959

حيث جاء في المادة (25) منه ما يلي :

"تتألف مصلحة المحاسبة العامة من ادارة واحدة تتولّى:

- التدقيق في حسابات الموازنة العامة وحسابات الخزينة وحسابات موازنة المؤسسات والمصالح العامة والصناديق المستقلة وتوحيدها.
- تدوين القيود في جميع أدوار تنفيذ الموازنة وعمليات الخزينة وتوحيد الحسابات.
- التدقيق في الجداول الشهرية والسنوية التي ينظّمها المحاسبون، وتوحيد النتائج وملاحقة تصحيح جميع الأخطاء المكتشفة .
- تأمين الارتباط مع ديوان المحاسبة.
- تقديم معلومات شهرية عن وضعية مال الاحتياط وموجبات الخزينة.

- تحضير قطع الحساب السنوي.

الفقرة الاولى - الدائرة الإدارية:

اولا -ملاك الدائرة الادارية:

بناءً للمرسوم رقم 10016 تاريخ 6/3/2013 ، تعديل ملاك مديرية المحاسبة العامة.

تنص المادة الاولى منه:

"يحدث في ملاك وزارة المالية -مديرية المالية العامة -مديرية المحاسبة العامة، دائرة تسمى "الدائرة الادارية".

ووفقاً للمادة الرابعة منه، تضم الدائرة الادارية الى جانب رئيس الدائرة:

- محرر او كاتب عدد اربعة 4

- مدخل معلومات عدد واحد 1

- أمين مستودع عدد واحد 1

- حاجب عدد واحد 1

ثانيا - مهام الدائرة الادارية

جاء في المادة الثانية من المرسوم رقم 10016 تاريخ 6/3/2013

"تتولى الدائرة الادارية المهام التالية :

- الاعمال القلمية ومنها أعمال البريد وحفظ الاوراق والملفات والتحرير .
- المراجعات والشكاوى وغير ذلك من المهام الادارية اللازمة لتسيير اعمال المديرية .

والدائرة المعنية بموضوع التقرير بشكل خاص هي:

الفقرة الثانية -دائرة المحاسبة المالية

بموجب المادة الرابعة من المرسوم رقم 10016 تاريخ 6/3/2013،

اولا- ملاك دائرة المحاسبة المالية

الى جانب رئيس الدائرة و رئيس محاسبة عدد ثمانية 8 وفقاً للمادة الثالثة من المرسوم، تتألف من:

-محاسب عدد خمسة واربعون 45

-محرر او كاتب عدد ثلاثة 3

ثانيا - مهام دائرة المحاسبة المالية

تتولّى الدائرة، بناء للمرسوم رقم: (3373)

- تدقيق حسابات الدولة الداخلة ضمن الموازنة او خارجها، لناحية حساب المهمة الذي يقوم به المحتسبين المركزيين سواء بالمالية او عبر الموازونات الملحقة وكل من له صفة المحتسب المركزي وفقاً لقانون المحاسبة العمومية بالنسبة للعمليات المحاسبة التي يقوم بها المحتسب خارج الموازنة هي عمليات قبض أمانات، تأمينات، وكفالات بصورة مؤقتة، ممكن أن تعود وتخرج من حسابات الدولة كما يمكن أن تُصادر لصالحها عندما تعتبر ايراد (بالنسبة للايرادات وبالنسبة للانفاق وبالنسبة لمشروع الموازنة).
- إعداد قطع الحساب، وهو مشروع قانون يُعدّ لإقراره من قبل المجلس النيابي قبل إقرار الموازنة عملاً باحكام النصوص القانونية (الدستور والنظام العام للمجلس) الغاية منه نتيجة الانفاق وفق الموازنة، عجز ام وفر استناداً الى الجداول والبيانات التي يكون قد حددها.

المبحث الثاني : الاطار التطبيقي (التدريب)

وبهدف إحداث التوازن بين نوعي التدريب، ولكي لا أُحرم من تنفيذ العمل شخصياً، سُمح لي مساعدة رئيسة الدائرة الادارية بعملها، حيث إمكانية الاشراف والمتابعة وعدم ارتكاب الاخطاء وما يستتبعه من تحمّل مسؤولية، امراً ممكناً.

الفقرة الاولى - الدائرة الادارية

اولا - الهيكلية الادارية

-رئيسة الدائرة

-محرر

حالياً يقتصر عملها على أعمال التحرير التي تتضمن إعداد الاحالات والكتب للمدير العام، بناءً لطلب مديرة المحاسبة العامة. اما القلم، في الواقع هو تابع مباشرة لإدارة المديرية.

ثانيا - الاعمال التي قمنا بها خلال فترة التدريب

لقد قامت رئيسة الدائرة بتعليمي كيفية إعداد وصياغة الكتب والإحالات والفرق بينهما.

بدايةً، لا بد من الإشارة الى النقاط التالية :

-لكل قلم رقم صادر : فالرقم الصادر عن المحاسبة العامة هو ص16 أما رقم الصادر عن وزير المالية

فهو ص1

-لوزارة الوصاية مفوض حكومي هو "عين" الوزارة في المؤسسة العامة ويحضر جلسات مجلس الإدارة،

أما المراقب المالي فهو مندوب وزارة المالية لدى بعض المؤسسات العامة، لكنّه لا يحضر جلسات مجلس

الإدارة (باستثناء المراقب المالي في مؤسسة كهرباء لبنان) ، وانما يطّلع على كل ما يدخل ضمن اختصاصه

المالي فقط. يجري المراقب المالي الرقابة المالية ويعدّ التقارير اللازمة بموجبها وفقاً للمرسوم رقم 1193

الصادر في 24/4/1978 لتنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة.

بعض الملفات التي تابعتها وقيمت بصياغة الكتب والإحالات بشأنها تحت إشراف رئيسة الدائرة، أذكر منها

النماذج التالية على سبيل المثال لا الحصر:

• جانب المؤسسة العامة لكهرباء لبنان

الموضوع: الموافقة على نقل اعتماد من احتياطي الموازنة عام 2017

المرجع :1- قرار مجلس الادارة رقمتاريخ 26/10/2017

2- كتابكم رقمتاريخ 13/11/2017

3- تقرير المراقب المالي عدد 485/2017 تاريخ 15/11/2017

بالإشارة الى قرار مجلس الادارة المبين في المرجع أعلاه، والقاضي بالموافقة على نقل إعتماذ في موازنة

المؤسسة للعام 2017 بقيمة ...ل.ل. وفقاً للتسيب التالي:

جزء	بند	فقرة	رقم الحساب	التسمية	المبلغ مليون ل.ل.
من	1	-	6900	احتياطي الموازنة
الى	1	3	680/6102	ايجارات اراضي واستثمار محطات تحويل

وبعد الإطلاع على الأسباب الموجبة للقرار المذكور، وحيث أنّ الغاية منه تغذية الاعتماد الأساسي لتغطية

النفقة المترتبة للسيد ... عن عقد الايجار السابق القائم على العقارين رقم ... ورقم ... في منطقة ...

وفق عقد الايجار بقيمة ... ل.ل. وذلك من تاريخ 2/11/2016 ولغاية 31/5/2017 أي لمدة سبعة

أشهر قبل فسخ العقد بناءً على اعتراض البلدية والأهالي. وحيث أنّ السنة المالية المعنية بفتح الاعتماد قد

انتهت، وعملاً باحكام النظام العام للمؤسسات العامة، نُبلغكم الموافقة على الاعتماد موضوع البحث %

بعد صياغة مشروع الكتاب، يحوّل الى المديرية للتأشير عليه ورفعها الى المدير العام.

• جانب المعهد الوطني العالي للموسيقى - الكونسرفتوار

الموضوع: نقل اعتماد في موازنة المعهد للعام 2017

المرجع: 1- قرار مجلس الادارة رقم ...تاريخ 25/10/2017

2 - تقرير المراقب المالي عدد 71/2017 تاريخ 17/11/2017

بالإشارة الى قرار مجلس الادارة المبين في المرجع أعلاه، والقاضي بالموافقة على نقل اعتماد في موازنة

المؤسسة للعام 2017 بقيمة ...ل.ل. وفقاً للتنسيب التالي:

جزء	بند	فقرة	التسمية	المبلغ مليون ل.ل.
من	14	-	احتياطي الموازنة لتغذية مختلف البنود
الى	3	2	انارة، تدفئة، ماء وهاتف
الى	5	2	صيانة الانشاءات
الى

وبعد الإطلاع على الأسباب الموجبة للقرار المذكور، وحيث أنّ الغاية منه تغذية الإعتماد الأساسي لتغطية النفقات المرتقبة حتى نهاية العام الجاري لكل من بنود:

- إنارة، تدفئة، ماء وهاتف
- صيانة الإنشاءات
- ضمان صحي
- اشتراكات تعويضات نهاية الخدمة
- أعياد وتمثيل
- نفقات سنّي

وحيث أنّ السنة المالية المعنية بفتح الاعتماد قد انتهت وعملاً بأحكام الأنظمة النافذة لدى الصندوق، نبغكم عدم الموافقة على القرار موضوع البحث%

ملاحظات:

- بالنسبة للمؤسسات العامة ندوّن "عملاً بأحكام النظام العام للمؤسسات العامة";
 - بالنسبة للصندوق وليس للمؤسسات العامة ندوّن "عملاً بأحكام الأنظمة النافذة لدى الصندوق";
 - بالنسبة للمستشفى الحكومي ندوّن "عملاً بأحكام المرسوم رقم ...المتعلّق بإدارة المستشفيات الحكومية";
 - وفي الحالات الأخرى، "عملاً بأحكام النظام العام".
- بعد انقضاء شهر على عدم تلقي جواب من وزير المالية بخصوص القرار موضوع الكتاب، بإمكان مجلس الإدارة الاجتماع واتخاذ قراراً بالتصديق الحكمي القاضي بنقل الاعتماد.
- يطرح هذا الامر مشكلة إمكانية التحايل على القانون، ويدفعنا للتساؤل حول إمكانية وضع الضوابط المحكمة التي تحول دون اقتراف مثل تلك التجاوزات مهما كانت الحجة، وذلك بموجب نص قانوني.

قد تكون الحجة كثرة عدد المعاملات مع عدم إمكانية البتّ بها ضمن المهل القانونية، هذه الحجة يمكن ايجاد حلّ لها مثل اعتماد إجراء التفويض وفق أصول ومهل محددة بموجب نص يرفع مثل تلك الحالات.

• لقد تم تعديل سلسلة الرتب والرواتب للقطاع العام، ما دفع بالمؤسسات العامة الى تقديم اقتراح جدولته جديدة لموظفيها يُفترض أن يكون السقف راتب موظفي القطاع العام. هدَف مشروع السلسلة بالأساس الى ردم الهوة بين القطاع العام والقطاع الخاص والقضاء واساتذة التعليم. مع الإشارة الى أنّ موظفي بعض المؤسسات العامة مثل موظفي الكهرباء حيث اصلاً تفوق رواتبهم كثيراً رواتب موظفي الدولة.

وبما انه يتوجب على كل مؤسسة تريد تعديل أجور مستخدميها، أن ترسل مشروعها الى وزارة المالية ويتم ذلك بواسطة المراقب المالي في حال وجوده لديها والا مباشرة، تلقت المديرية العديد من المشاريع.

الواقع، أننا لم نقم بإعداد الكتب بهذا الخصوص ذلك لأنّ مثل هذه المشاريع تحتاج الى قرار وزير المالية . فما قمنا به هو إعداد إحالة، تضمّنت الإقتراحات ورُفعت الى وزير المالية بواسطة المدير العام عملاً بمبدأ التسلسل الإداري.

كما أشرنا على سبيل لفت الانتباه، الى أنّ المؤسسة العامة المعنية لم تستطلع رأي مجلس شورى الدولة بشأن مشروعها وبالتالي لا تقع المسؤولية على المديرية او الوزارة.

مثلاً: معاملة معرض رشيد كرامة.

تضمّنت الإحالة الحيثيات على الشكل التالي:

- إن مجلس إدارة المؤسسة ... قرار رقم ... تاريخ ... وافق على ...

- القانون 46 المتعلق بالسلاسل

- الفقرة ب المؤسسات غير الخاضعة لقانون العمل

نقترح ان تُرفع الى مجلس الوزراء لإصدار مرسوم بشأنها بناءً على اقتراح وزير الوصاية ووزير المالية.

وبما أنّ الوزير يوقّع الاقتراح المدرج على جدول أعمال مجلس الوزراء للبت فيه، يمكننا الاستنتاج أنّ الوزير قد قام برفع الاقتراح، حين أصدر مجلس الوزراء قراراً ألف بموجبه لجنة وزارية لدراسة كيفية دفع سلسلة الرتب والرواتب لمستخدمي المؤسسات العامة.

ملاحظة: يجب أن تقترن الإحالة دائماً باقتراح، بحيث لا يجوز ان يرفع مرؤوس تقريراً الى رئيسه دون اقتراح، وفي حال لم يجد اقتراحاً يشير على الاحالة "للتقدّم بإعطائنا التوجيهات اللازمة".

الفقرة الثانية - دائرة المحاسبة المالية

اولاً - ملاك دائرة المحاسبة

حالياً يتجاوز العدد ذلك المحدد في النص والسبب ورشة انجاز الحسابات الموجبة، المتعلقة بدراسة وتصحيح حسابات سنوات عديدة تبلغ إحدى وعشرون سنة 21 أي تعود الى العام 1997.

ثانياً - التدريب النظري

أ- التدريب مع المسؤول عن إعداد قطع الحساب :

انّ قطع الحساب هو عبارة عن مقارنة بين مشروع الموازنة الذي وافق عليه مجلس النواب بداية السنة وبين تنفيذه. وهو جزء من حساب المهمة، تبيّن فيه الأصول والنفقات العادية والإيرادات ويبين للمجلس النيابي، انّ النفقة التي سبق ووافق عليها بموجب القانون قد دُفِعت بالطريقة التي أذن بها وأنّ الايراد قد حُصّل بالطريقة نفسها عملاً بأحكام قانون المحاسبة العمومية حيث لا يجوز تحصيل أية ضريبة الا بموجب قانون، كما لا يجوز صرف أية نفقة الا ضمن الاعتمادات الواردة في قانون الموازنة. بعد الانتهاء من إعداد الموازنة وتقدير لكل حساب نسبة الانفاق، وفق الرؤية المستقبلية لسنة، يقوم مدراء المحاسبة العامة في الوزارات بإرسال بيانات سنوية بالنفقات بعد تنفيذ الصرف وإصدار الحوالات والدفع،

قبل نهاية شهر اذار الى مديرية المحاسبة العامة، فتقوم دائرة المحاسبة المالية بجمع النفقات الفعلية حيث يظهر الإنفاق الفعلي لكل وزارة على حدى. تُرَدُّ الجداول بالنفقات الفعلية الى المحاسبة المالية، ويُطلب من

مديريات أخرى في وزارة المالية مثل مديرية الواردات، اليانصيب، العقارية ارسال جبايتها، فتتم المقارنة بين الواردات والنفقات، فتظهر النتيجة إما عجز أو وفر، عادةً لا تسفر النتيجة عن وفر ذلك لأنّ الدولة ليست شركة تجارية بل القاعدة أن تنفق لا أن تدّخر. و بعد إقرار قطع الحساب يقوم المجلس النيابي بإقرار الموازنة (2) استثنائياً بمشروع قانون موازنة عام 2018 لم يتم إقرار قطوعات حسابات سنوات 2016 وما قبل وقد تم الاتفاق على تأجيل هذا الأمر عاماً واحداً تقوم خلاله وزارة المالية بإعداده. وها هي اليوم تنفّذ ذلك وتعمل كخليفة نحل من أجل الانتهاء من هذه المهمة الشاقة الملقاة على عاتقها عن عام 2016 وما قبل لإقرار موازنة عام، 2019 اذ كيف للمجلس النيابي ان يقرّ موازنة إدارة عامة ما لم يطّلع على مصروفها الحاصل في السنة السابقة.

المادة (194) من قانون المحاسبة العمومية، توحد دائرة المحاسبة والصناديق حسابات المحتسبات والمحاسبين ومن ثم تُرسلها الى مديرية المحاسبة العامة -دائرة المحاسبة المالية لإجراء التدقيق.

المادة (195) من قانون المحاسبة العمومية، تُرسل مديرية المحاسبة العامة قطع الحساب الى ديوان المحاسبة ضمن المهلة المعيّنة في القانون. يجب إيداع ديوان المحاسبة قطع الحساب وذلك قبل تاريخ 15 آب من السنة التي تلي سنة الموازنة، هذه السنة لم يتم التقيد بهذا الموجب وذلك بسبب التأخير الحاصل من قبل الإدارات العامة الأخرى حيث أنها لا تحترم المهل المحددة لها لإنجاز عملها، ما يعيق عمل دائرة

(2) ، المادة 87 من الدستور اللبناني: " ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة"، وبموجب المادة 105 نظام الداخلي لمجلس النواب، التي قضت بأن يصدق المجلس اولاً على قانون قطع الحساب ثم على موازنة النفقات، ثم على قانون الموازنة، وفي النهاية على موازنة الواردات.

المحاسبة المالية وإنجاز مهامها ضمن المهل القانونية. والواقع أنّ هناك أخطاء في الحسابات تعود لسنوات سابقة، فور الانتهاء من تصحيحها سوف يتم إرسالها الى ديوان المحاسبة العمومية، عملاً بأحكام القانون لإقرارها ومن ثم رفعها الى المراجع المختصة والى مجلس الوزراء وبعدها الى المجلس النيابي لإقرار قطع الحساب قبل إقرار الموازنة الجديدة.

عملياً، يجب أن ترسل مديرية الخزينة الى مديرية المحاسبة العامة:

- حساب المهمة العام وهو يشكّل حسابات الدولة كلها، كل عمليات القبض والدفع.
- حساب الذمم اي الحسابات العالقة مثل الأمانات.

نستنتج من كل ما سبق واسلفنا الخلاصة التالية ومفادها، أنّ قطع الحساب هو عبارة عن مجموع الإيرادات الفعلية التي دخلت الخزينة والنفقات الفعلية التي خرجت منها.

ب - إبراز المعوقات التي تواجه عمل هذه الدائرة يمكن ايجازها على الشكل التالي وذلك نتيجة الملفات التي اطلعت عليها :

1- غياب التعاون والتنسيق بين الوزارات مثلاً على ذلك : تحقيقات كتاب العدل، والرسوم المتوجبة للخزينة والتي يجب ارسالها فصلياً الى مديرية المحاسبة العامة، الامر الذي لا يحصل فعلياً وذلك بسبب عدم التزامهم بهذا الموجب، كما وانّ هناك عدد من كتاب العدل غير مصرّح عنه بالاسم وهذا الامر من مسؤولية وزارة العدل، ما يدفع بوزارة المالية ابلاغ وزارة العدل ضرورة المتابعة ومعالجة المشكلة على أمل التعاون.

2- نقص بالموارد البشرية الكفوءة والمتخصصة لدى العديد من الادارات العامة والمؤسسات العامة.

3- لا تزال الاتصالات تعتمد حساب القيد المنفرد، لا وجود لميزان شهري مفصّل لديها، فقط بيان بما دفعته ونوع الانفاق، مثلاً دفعت رواتب مئة مليون ل.ل دون تحديد من أين جرى الدفع، من الصندوق أو المصرف، فقط تذكر خرج مئة مليون ل.ل، ودخل خمسون مليون ل.ل دون تفاصيل لتدقيقها.

4- عدم اجراء تدقيق صحيح منذ البداية في العديد من الادارات من قبل الموظف المختص مثلاً على ذلك :
عام 2012، ارسلت معاملة تتعلق بالتعمير الذي كان يعتبر ايراداً للخزينة، تم اكتشاف أنه ليس كذلك،
وكان يجري تحصيله لصالح الدولة وهو أمر خطأ بل يجب أن يعود تحصيله لصالح المؤسسة العامة
للاسكان.

5- وجود نواقص في المستندات الثبوتية او عدم تنظيمها بشكلٍ جيّد مثلاً تلك المرسلّة من الجمارك، والتبرير
الحاجة الى شاحنة لإرسالها والى عدد كبير من الموظفين للقيام بهذه المهمة، علماً أنّ القانون يلزم بإرسالها،
تعود مشكلة النقص في عدد الموظفين لتبرز كما في كل مرة.

6- غياب أجهزة الرقابة عن لعب دورها فيما يتعلّق بالمساءلة والمحاسبة للحدّ من التجاوزات ولضبط
المخالفات ومحاسبة التقصير في انجاز العمل والإلتزام بالمهل القانونية.

7- لا يزال هناك مديريات ليس لديها حساب خاص في المصرف، بحيث لا يحق لها سوى التعامل نقداً
(cash) مثلاً، لو أرادت دفع مبلغ عشرة ملايين ل.ل عليها دفعه عدداً ونقداً بموجب النص، الامر الواجب
تعديله. هنا تظهر ضرورة تحديث القوانين والعمل لعصرنة الادارة.

8- عدم إمكانية النفاذ الكترونياً عبر الانظمة الى أنظمة مديريات أخرى مثل الخزينة بغية الحصول على
مستند ثبوت، حيث أنّ لمديرية الخزينة نظام أرشفة الكتروني، الامر الذي يمكن أن يسهّل العمل.

9- تبرز مشكلة التخاطب مع ديوان المحاسبة، عندما لا يجيب على الملفات المرسلّة اليه، مثل مشكلة
قطوعات حساب المؤسسات العامة حيث تقوم الدائرة بإرسالها اليه ولكن دون نتيجة، فعدم متابعة وملاحقة
الديوان لأداء الادارات العامة يدفع بهذه الادارات الى الكساد وارتكاب المخالفات .

تعود أسباب عدم فعالية ديوان المحاسبة العمومية باداء واجباته استناداً الى الكلمة التي ألقاها رئيس الديوان
القاضي عوني رمضان في مؤتمر " تقوية الرقابة المالية البرلمانية " عام 2011 في بيروت، الى:

• نقص بالموظفين والقضاة،

• تراكم العمل

وتشكّل مسألة الازدواجية في الرقابة المالية المسبقة التي يتولاها ديوان المحاسبة الى جانب وزارة المالية عائقاً في انجاز العمل ضمن المهل القانونية.

الجدير ذكره، أنّ آخر حساب تم إرساله الى الديوان حصل عام 2011، بعدها لم يعد يجيب على اي حساب، ما يدفعنا الى استنتاج مشكلة في عملية التواصل والتخاطب مع ديوان المحاسبة، هذا الجهاز الذي يبلغ من الأهمية ما يكفي لتشكّل عدم فعاليته سبباً أساسياً ومهماً لعرقلة العمل الاداري وتفشي ظاهرة الفساد والفوضى في أرجاء الادارة المالية.

• والمشكلة البارزة التي تترج هذه الدائرة تحت وطأتها وتسبب ازعاج وتعب نفسي للموظفين واحباط بسبب عدم التمكن من ايجاد حل لهذه المشكلة تجاوباً مع مطالبتهم الدائمة بذلك، وهي "مشكلة الملفات المكّسة والعائمة في الدائرة".

وأما واقع المشكلة يكمن بوجود مستودع في منطقة الشويقات و آخر في منطقة شحيم، فكلما احتاج المحاسب الى ورقة عليه أن ينتظر جلبها من هذه المستودعات البعيدة نسبياً.

أما بالنسبة للمستودعات الموجودة في المبنى والتي يبلغ عددها حوالي العشرون مستودعاً، فالمشكلة تكمن في عدد العاملين فيها وهو ثلاثة فقط وهو عدد غير كافٍ مهما بلغت قدراتهم ولكن منطقياً لا يمكنهم تغطية طلبات كل المحاسبين مع كثرة عددهم، لا سيّما في هذه المرحلة الضاغطة.

هذا فضلاً عن ازدحامها وتراكمها في الدائرة، في أروقة الممرات والمكاتب، تحيط بالموظفين من كل حدبٍ وصوب وتعيق تحرّكهم.

نتيجة التدريب استخلصت الدروس التالية :

- العنصر البشري هو أهم عناصر التغيير.
- وجود خطة عمل واضحة تعكس الرؤية الاصلاحية.

- التفاعل بين وزارة المالية والادارات العامة هو أحد عناصر النجاح.
- دور وزارة المالية أساسي، غير أنه يجب أن تتبنى سائر الادارات العامة الاصلاحات.
- اشراك جميع الافرقاء المعنيين في عملية الاصلاح من البداية (الهيئات التشريعية، هيئات الرقابة، المواطن،...).

- الإطلاع على تجارب الدول الأخرى مع مراعاةٍ شديدة للخصوصية اللبنانية.
- التدريب المستمر هو شرط اساسي لكل نجاح .

المكتسبات، أبرز المكتسبات التي حققتها خلال فترة التدريب يمكن تلخيصها على الشكل التالي :

* تطوير لمجموعة مهارات يمكن ايجازها بما يلي :

- المهارة في صياغة الكتب والاحالات؛
- تحليل القوانين والانظمة والمراسيم؛
- الدقة في اكتشاف الأخطاء والسرعة في اقتراح الحلول المناسبة؛
- دراسة الملفات والطلبات وتقديم الاقراحات بشأنها تمكّنت إتقان القيام بذلك بحيث تلقّيت الإثناء من قبل رؤساء الدوائر المشرفين؛

-المهارة في التواصل، بحيث اكتسبت العديد من الصداقات؛

-القدرة على إدارة وتنظيم العمل وفق الأولويات.

*اما النوع الثاني من المكتسبات فقد كان على صعيد المعلوماتية والتقنية ومهارات الحاسوب، حيث تضاعفت سرعتي في الطباعة باللغة العربية وذلك خلال طباعة تقريرتي هذا.

المشكلات، التي واجهتها يمكن اختصارها بعدم السماح لي مطلقاً أخذ أية صورة عن أي مستند كان، حتى

أنّ المسودات الخاصة بي وبالعامل الذي قمت به والملفات التي اطلعت عليها والطلبات التي قمت بدرسيها

وصياغة الكتب بشأنها، لم أتمكن من الاحتفاظ بها وكل ما أذكره في هذا التقرير من أعمالٍ كنت قد قمت بها، كتبتها بالاعتماد على الذاكرة والفهم.

القسم الثاني: الادارة المالية في منظومة الادارة العامة

المبحث الاول: وظائف الادارة العامة وواقعها

انّ الادارة العامة، هي نشاطٌ يجتازُ مراحلَ متعددة، متنوعة ومتداخلة ويستوجب القيام بوظائف محددة بغية تحقيق الغاية المرسومة له. ويختلف كتاب وعلماء الادارة في تحديد هذه المراحل او الوظائف الادارية.

فالمهندس الفرنسي هنري فايول (Henri Fayol) وهو في طليعة الباحثين في نظرية الادارة، يقول انّ الوظائف الرئيسية للادارة هي: (3)

- التخطيط Planning
- التنظيم Organizing
- القيادة Commanding
- التنسيق Coordinating
- الرقابة Controlling

(3)، Pitman، London، General and Industrial Mangement،Henri Fayol1949

أما الاستاذ لوثر جوليك (Luther Gulick) فيقول أنّ وظائف القيادة الادارية تتلخّص في كلمة وهي (P.O.S.D.CO.R.B.) وهذه الكلمة تتكوّن من الأحرف الأولى من الكلمات الإنكليزية لهذه الوظائف

وهي: (4)

- التخطيط Planning
- التنظيم Organizing
- التوظيف Staffing
- التوجيه او القيادة Directing
- التنسيق Coordinating
- الابلاغ او وضع التقارير Reporting
- التمويل او وضع الميزانيات Budgeting

انّ النشاط الاداري، وإن كثرت وتتوّعت الآراء حول مراحلها أو وظائفه، فإنه ينطوي على اتخاذ مجموعة من الاعمال والقرارات لا تختلف في جوهرها وتفصيلها عما ذهب اليه فايول وجوليك، وهي تدور حول المواضيع

التالية:

- التخطيط: وهو المرحلة التي تسبق التنفيذ وتتعلّق بتحديد الاهداف ورسم السياسات.
- التنظيم: وهو المرحلة التي تسبق التنفيذ ايضاً، وتتعلّق بوضع الهياكل التنظيمية وتنمية الاجهزة الادارية.

(4) Gulick and Urwick, Papers on the Science of Administration, N.Y. Institut of Public Administration

القيادة: وتشمل توجيه المرؤوسين وإدارتهم بغية تمكينهم من تأدية الاعمال الموكلة اليهم وتحقيق الاهداف المرسومة.

- الرقابة: وتشمل إجراء الرقابة على المرؤوسين للتأكد من أنّ الاعمال التي تتم، او تمت، هي مطابقة للأعمال التي أُريد إتمامها، ومن ثم تقييم أداء المرؤوسين وإنتاجيتهم. الا أنه من الخطأ الاعتقاد أنّ هذه العناصر أو المراحل تحدث في الحياة العملية بصورة منتظمة او متسلسلة أو وفقاً للترتيب الوارد اعلاه، فقد تتم في الوقت نفسه او بترتيبٍ مختلفٍ، وما تقسيمها الا بهدف زيادة فهمها وتحليلها .

وتجدر الاشارة الى أنه يدخل ضمن مفهوم هذه الوظائف الادارية ومبادئها، ومستلزماتها، اختيار الموظفين وتعيينهم، وتفويض الصلاحيات اليهم وقياس كفاءتهم، وتدريبهم وتحفيزهم على العمل وتصنيف وظائفهم وتقييمها. استناداً الى ذلك سوف نبحت واقع الادارة العامة والمالية خاصة، على الشكل التالي:

الفقرة الاولى - في مجال رسم السياسات والتخطيط (Planning)

- حيث يلاحظ افتقاد الادارات العامة بشكلٍ عام الى نهج التخطيط الاستراتيجي القائم على رؤية واضحة المعالم وخطط بعيدة ومتوسطة المدى منبثقة عنها. بحيث تتضمن هذه الخطط، المشاريع والانشطة التي تقترح الادارة وضعها موضع التنفيذ، مع دراسة تحليلية لانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية، وكلفتها المالية.
- انّ وحدات التخطيط ودوائر المشاريع والبرامج الملحوظة في العديد من هيكليات الادارات العامة، بقيت عديمة الفعالية بسبب غياب الدعم الكافي لها وخاصةً لناحية عدم توفّر العنصر البشري المتخصص فيها وغياب مناهج موحّدة للتخطيط في الادارات العامة اضافةً الى معوقات أخرى وعدم توفّر المعطيات الاحصائية الكافية(5).

- إفتقاد القطاع العام لمراكز دعم عملية صنع القرار كالأحصاءات الدقيقة والدراسات التحليلية الموضوعية التي تساعد على رسم السياسات واعداد الخطط.⁽⁶⁾
- ما يدفع بطلبات فتح الاعتمادات الاضافية ان تنهال على وزارة المالية، وذلك خلال الفترة التي تسبق إقرار الموازنة في المجلس النيابي، الامر غير المستحب.

الفقرة الثانية - في مجال التنظيم (Organization)

- إعتقاد أساليب ووسائل عمل تقليدية بيروقراطية.
- عدم اعتماد نظم المعلوماتية بشكلٍ فعّال.
- غياب الدعم الكافي لإدارة الأبحاث والتوجيه التي انشئت أساساً كأداة اصلاحية في مجال التنظيم الإداري وتبسيط الإجراءات، بما يمكنها من القيام بالدور المطلوب منها بصورة أكثر فعالية.
- عدم تفعيل الإجراءات التي من شأنها تسهيل العمل مثلاً: إعتقاد أسلوب تفويض الصلاحيات بطريقة محدودة للغاية، علماً أنّ التفويض بوجهيه التوقيع والصلاحيات له حسنات عديدة، من جهة هو إجراء إداري من شأنه تسهيل عجلة العمل وانجاز المعاملات والملفات بأسرع وقت، ومن جهة ثانية، انه يخلق بيئة متعاونة، كما ويساهم في تهيئة وتشجيع المفوض اليه بذل مجهود أكبر ونتاجية أفضل لاستحقاق التدرّج وتهيأته لتحمل مسؤوليات أكبر وبالتالي إعداده للاستفادة من الترقية والترقية عن جدارة.
- غياب ثقافة التكامل والتخاطب، افقياً وعمودياً، لعمّة الحوار أنجع وسيلة لحل مشكلات ومعضلات عقيمة.

(5)،(6) مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، استراتيجيا تنمية وتطوير الادارة العامة في لبنان، ص.5

الحوار مع مصدر الخطأ حول كيفية تفادي الوقوع فيه مجدداً للحدّ منه عوّض اقتراح وجوب عدم تكراره، ذلك انطلاقاً من مبدأ التعاون ودون التدخّل بعمل الاخر.

- غياب الرقابة الداخلية والملاحقة المستمرة والتكرار لدفع الموظف المتقاعس الى إنجاز الاعمال المتوجبة عليه، ما يعرف ب " الضغط الايجابي " الأمر الذي يُحدث فرقاً،
- حسن تسليم العمل وتوزيعه، بحيث نتقادي جمود العمل الى نهاية المدة، فيصار الى اتمام العمل بطريقة اعتباطية، وذلك فقط بهدف رفع المسؤولية وبغض النظر عن انعكاس هذا التصرف السلبي على عمل الادارات الاخرى لجهة التأخير في اتمام أو انجاز عملها.

الفقرة الثالثة - في مجال التنفيذ وعناصره وخاصةً ادارة الموارد البشرية

(Execution and Menpower)

- عدم القدرة على تفعيل كافة الوحدات الادارية في العديد من الادارات العامة وذلك اما لنقص عدد الموظفين، واما لعدم توفّر الكوادر البشرية المتخصصة، الامر الذي يؤول الى عدم احترام المهل القانونية في انجاز المعاملات وتأدية الواجبات الوظيفية بالشكل الصحيح.

شؤون الموارد البشرية

- *نقص ملحوظ في الموارد البشرية عالية الكفاءة والمدربة.
- *نسبة عالية للمراكز الشاغرة والمشغولة بالتكليف، مع ما ينجم عن ذلك من انعكاسات سلبية، علماً بأنّ هذا الواقع أفسح في المجال بالتوسّع في اللجوء الى التعاقد كما واستخدام الاجراء والمتعاملين.
- *عدم ملاءمة الرواتب مع المهام والمسؤوليات المطلوبة من الموظفين بشكلٍ عام، مما يحول دون قدرة الادارة على استقطاب العناصر ذات الكفاءة العالية.

*تدني مستوى مهارات وكفاءة العنصر البشري بشكلٍ عام للأسباب المبيّنة ادناه :

_التوظيف : عدم فعالية التوظيف بشكلٍ عام بسبب عدم ملاءمة شروط التعيين الخاصة مع مهام ومسؤوليات الوظائف على اختلافها، وغياب أنظمة حديثة لإدارة الموارد البشرية المتعلقة بتقييم الأداء والتحفيز والترقيات وعدم فعالية أنظمة التوظيف لجهة نُظُم المباريات.

_الاستقطاب : عدم القدرة على استقطاب أفضل المرشحين لإشغال الوظائف وذلك لعدم توفّر العديد من مقومات ادارة الموارد البشرية الجاذبة خاصةً تلك التي يعتمدها القطاع الخاص ومنها موضوع الرواتب.

_التدريب : تدني مستوى مهارات وكفاءة العنصر البشري بشكلٍ عام بسبب غياب أو نقص التدريب المتخصص الذي يأخذ بعين الاعتبار الحاجات التدريبية الفردية وكذلك بسبب برامج التدريب والاساليب المعتمدة التي لا تساعد دائماً على تزويد المتدربين بالمهارات والمعارف اللازمة التي تساعد على تطوير كفاءتهم المهنية.

بالإضافة الى ذلك، غياب التوعية والثقافة الوظيفية في اوساط الموظفين :على سبيل المثال، * غياب ثقافة العودة الى الوراء على اعتبار أنها ليست مشكلة او عقاب بل في الواقع هي حافز لاثبات القدرات والتميّز، فالانسان الكفاء قادر على إحداث فرق وإثبات الذات أينما حل.

الفقرة الرابعة -في مجال المراقبة والتقييم (Control)التقارير ومقياس الاداء

غياب الرقابة الداخلية التي فيما لو أحسن تطبيقها من شأنها تحسين الاداء وبالتالي الانتاجية، تلك الرقابة التي تترجم بوضع التقارير وفقاً للاصول والمهل المنصوص عنها في القوانين والانظمة والتي تشكّل معياراً أساسياً في عملية تقييم الاداء. هذا فضلاً عن غياب فعالية دور الاجهزة الرقابية المستقلة بسبب النقص في عدد الموظفين.

الفقرة الخامسة -في مجال تكنولوجيا المعلومات

• غياب خطة مركزية معتمدة لكيفية استعمال التقنيات المتقدّمة التي تدعم الاهداف.

- إن وحدات المعلوماتية التي جرى إحداثها في عدد من الهيئات الرقابية وعدد من الإدارات العامة تحتاج إلى دعمها بالعنصر البشري الكفوء والمؤهل، إضافة إلى ضرورة لحظ الاعتمادات اللازمة لاستكمال التجهيزات والبرامج المعلوماتية التي تحتاجها، إضافة إلى أعمال الصيانة والتأهيل⁽⁷⁾ وإلى ربطها بمصالح و دوائر بعد اعداد هذه الاخيرة وتدريب الموظفين التابعين لها على استعمال برامج المعلوماتية (استخراج التقارير، وضع الجداول ... الخ).

الفقرة السادسة- في مجال توفر الدعم الكافي لعمليات الإصلاح والتطوير

- عدم توفر خطة شاملة لعملية التحول التنظيمي لاحداث التغيير المطلوب وفق ما هو متعارف عليه في مصطلح (Organizational Transformation) لتأسيس بيئة داعمة للإصلاح والتطوير.
 - أما الدعم الخارجي من الجهات المانحة، قد أدت مساهمات الجهات الدولية المانحة وخصوصاً الاتحاد الأوروبي إلى تعبيد الطريق نحو تطوير مفهوم الإدارة الحديثة في الجسم اللبناني المتهاك وإلى الإدخال التدريجي لنسمة العصرية والشفافية إلا أن الطريق يجب ان يعبّد.
- ارتبطت بدايات الإصلاح الإداري منذ 1995 بالاعتماد على الجهات الدولية المانحة لسببين جوهريين:
- الاول هو أنّ القسم الاكبر من مساعدات الدول المانحة تأتي على شكل هبات مما يخفف الاعباء على الدولة اللبنانية، والثاني هو الاستفادة من التجارب المثمرة لتلك الجهات في دول اخرى مما يُفترض أن يعكس نتائج أفضل على صعيد تحديث الإدارة.

(7)مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، استراتيجيا تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، ص 5 .

وكان الاتحاد الاوروبي من أبرز الجهات المانحة التي أقدمت على دعم المشاريع الإصلاحية في لبنان على شكل هبات، في حين أنّ تقديمات الدول الاخرى كانت تأتي على شكل قروض.⁽⁸⁾

الفقرة السابعة - في مجال التشريع

ما زالت الادارة العامة تعتمد في عملها قوانين تقادم عليها الزمن، وبما ان الادارة المالية موضوع تقريرنا هذا تعتمد قانون المحاسبة العمومية كركيزة اساسية ومرجع اولي لعملها الى جانب الدستور، لا بدّ من الحديث عن واقع هذا القانون والاضاءة على مكامن الخلل والثغرات التي تعتريه.

بداية، قد تم وضع قانون المحاسبة العمومية على اساس التوازن المالي الذي كان سائدا عند وضعه اي عام 1958 وكان مبنيا على فرضية وجود مال الاحتياط، حيث اجاز استخدام مال الاحتياط لتمويل بعض النفقات، واعتبر هذا الاجراء حلاًّ مثاليا لان تنفيذ الموازنة غالبا ما كان يحقق فائضا، حيث ان اكثر الموازنات اعتبارا من العام 1951 ولنهاية العام 1966، كانت تسجل وفرا باستثناء الاعوام 1962-1965-1964-1963.

عملياً، ان الموازنة تكون بحالة وفر عندما تزيد الواردات المحصّلة النفقات المصروفة، والسبب يرتبط الى حدّ بعيد بالوضع الداخلي للدولة والظروف السياسية.

اذا، ما كان مناسباً، ملائماً موافقاً لفترة معينة لا يمكن تطبيقه على فترة مغايرة كلياً، فلكل زمن قوانينه ولكل قانون قاعدته، التي يجب ان ينسجم ويتوافق معها ويتجاوب مع متطلباتها وفق حاجاتها ومقتضياتها، لا ان يكون القانون في وادٍ والواقع في وادٍ اخر.

(8) ، كشر، سيمون ، باحث ومستشار في السياسات العامة، مؤسس المبادرة المدنية للإصلاح العام في لبنان (CIPRIL)

“الادارات العامة في لبنان بين الفساد المستشري والاصلاح المرجو”، موقع الاخبار الالكتروني، العدد 1472، تاريخ 27

فبعد تبدل الاوضاع منذ العام 1990 اصبح تنفيذ الموازنة يحقق عجزا وقد نفذ مال الاحتياط، اما الان فان التوازن المالي لم يعد موجودا.

وفي التفصيل، ان قانون المحاسبة العمومية الصادر بموجب المرسوم رقم 14969 يشكّل اضافة الى المواد الدستورية المتعلقة بالمالية العامة _الركيزة الاساسية الناظمة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامة.

في الشكل، ثمة اسباب عدة توجب تعديل قانون المحاسبة العمومية منها:

ان القانون الحالي مؤلف من 249 مادة قانونية، وهو لا يقتصر على القواعد والمبادئ الاساسية لادارة المالية العامة _كما يفترض ان يكون _بل يتضمن القواعد التنظيمية التفصيلية، لا سيما المتعلقة بتنفيذ الموازنة مما يعني ان اي تحديث او تنظيم داخلي في وزارة المالية يتطلب اللجوء الى تعديلات قانونية في حين ان بعض التعديلات لا تتخطى كونها اجراءات تنظيمية يمكن ان تتخذ بقرار او بمرسوم وزاري وكمثال يمكن مقارنة المادة 3 والمادة 165 من القانون المذكور، فالمادة 3 تنص على ان "الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والانفاق". ان هذه المادة تعد من الاطر العامة والاساسية الناظمة لادارة المالية العامة، اما المادة 165 فتتص على انه "تمسك القيود اجباريا بالحبر ولا يجوز مسكها على الاطلاق بالرصاص كما لا يجوز الحك والحشو والمحو..."، ان هذه المادة هي مادة تفصيلية وتنظيمية يجب ان يتم تعديلها عبر قرار او مرسوم وليس عبر تعديل قانوني.

كما يتضمن قانون المحاسبة العمومية تناقضا فيما بين موادها المختلفة، على سبيل المثال تقسم المادة 29 من قانون المحاسبة العمومية، الواردات الى جزئين، الاول الذي يحتوي على واردات عادية مخصصة لتغطية نفقات الجزئين الاول والثاني من قسم النفقات، اما الثاني فيحتوي على الواردات المخصصة لتغطية نفقات الجزء الثالث من قسم النفقات، وقد سقطت الاشارة الى عبارة "الجزء الثالث" من النفقات في المواد

القانونية المتعلقة بالنفقات فعلى سبيل المثال لم تشمل المادة 114 الناظمة لتدوير النفقات اية اشارة الى الجزء الثالث.

ايضا هناك تناقض صريح بين المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية والمادة 114 منه حول السلطة المكلفة بتدوير الاعتمادات المختلفة حيث جاء في المادة 27 الفقرة الثالثة منها، ان تدوير الاعتمادات من موازنة سنة معينة الى موازنة السنة التالية لا يتم الا بموجب القانون، مع مراعاة احكام المادة 114 من هذا القانون،" لا تدور الاعتمادات من موازنة سنة معينة الى موازنة السنة التالية الا بقانون".
اما المادة 114 من قانون المحاسبة العمومية فقد اعطت وزير المالية الحق في اجراء هذا التدوير، بحيث نصت على ان "... يجري التدوير بقرار من وزير المالية، يصدر بناء على طلب الادارة المختصة قبل اول آذار من السنة التالية.... "

المطلب الثاني - موجبات التنمية والتطوير

ان واقع الادارة العامة بكافة اشكالياته مرتبط الى حد كبير بالاضرار التي لحقت بكافة مقومات وعناصر الادارة خلال الاحداث التي شهدها لبنان والجوار، مضافاً اليها حقيقة أساسية وهي أنه منذ الاصلاح الاداري الأخير عام 1959 لم يشهد لبنان اصلاحات عميقة وشاملة على هذا النحو⁽⁹⁾
هذا وقد فاقمت من حالة التردّي هذه أسباب ومعطيات عدّة، منها على سبيل المثال لا الحصر:
_ وقوع الموظفين تحت ضغوطات الاجراءات والمهام المناط بهم أمر تنفيذها في الوقت الذي يفتقرون فيه الى الوسائل والتجهيزات اضافةً الى التدريب الملائم للقيام بعملهم بشكلٍ فعّال.

(9) ، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، استراتيجيا تنمية وتطوير الادارة العامة في لبنان، ص 13 .

_تفتقر ادارات ومؤسسات القطاع العام الى نُظم ادارية متطورة واجراءات واضحة، شفافة وفاعلة.

كما تشكو من بنية ادارية ضعيفة، وقدرة محدودة على الاداء والانتاجية.

_القوانين التي لم تعد تتلاءم والواقع ولا تستجيب لمتطلبات الوضع القائم.

اضافةً الى ذلك، أنه منذ أكثر من أربعين عاماً تم احداث الادارات والمؤسسات العامة في غياب مخطط علمي لهيكلية عامة للادارة، فنتج عن ذلك بنية اداري يتمثل بنسيجٍ من التداخل والازدواجية في المسؤوليات فلا عجب أن يكون قد أدى الى ضعف في صنع السياسات وإعداد الخطط وتنفيذها والى تراجع او غياب الرقابة الفعالة والمساءلة.

كما يلاحظ، انّ التنظيم الاداري للادارة بوضعه الحالي، لم يعد يتلاءم مع الدور والوظائف الموكلة اليها.

ومن البديهي، لا يمكن أن يكون حاضراً وفعالاً (Effective and Efficient)

الا اذا كان لتكنولوجيا المعلومات دور أساسي في مواكبة عملية التنمية والاصلاح لتحديث أدوات العمل التي تسمح برفع مستوى الاداء وتبسيط الاجراءات وتحسين مستوى الرقابة، اضافةً الى تأمين الدقة واعطاء احصاءات دقيقة حول المعاملات المنجزة والتي لم تتجز وأسباب عدم إنجازها.

بات موضوع الاصلاح مسألة ملحة وضرورية وليس خياراً، مما يستوجب وضع خطة استراتيجية لتحديثها

واصلاحها بما يسهم في النهوض الاقتصادي والمالي والاجتماعي والسير في بناء الدولة الحديثة.

المبحث الثاني : تحديث وتطوير الادارة المالية العامة

المطلب: الرؤية العامة لادارة عامة عصرية

يتمثل الهدف في اقامة:

- ادارة عامة حديثة وعصرية قادرة على وضع سياسات وتوجّهات الحكومة موضع التطبيق بكفاءة وفعالية، تعتمد على عنصر بشري مؤهل ومميّز بكفاءته وسلوكه وقدراته على استعمال النظم الادارية والمعلوماتية الحديثة.

• ادارة عامة قادرة على إقامة علاقة شراكة حقيقية مع المواطن والقطاع الخاص، في ظل سيادة القانون، مع العمل على تحديث وتجديد كافة مقومات القطاع العام :القانونية (التشريعية والقضائية)، البشرية والتقنية (التنفيذية).

• ان ينصبَّ توجّه الادارة الحديثة على الإنتاجية، وأن يركّز على الاداء والانجاز على أساس الجدوى الاقتصادية والفعالية، والاستفادة من التقنيات الجديدة في الاتصالات والمعلوماتية.

لتحقيق ما تقدّم، يتوجّب :

الفقرة الاولى -بناء القدرات المؤسسية وتعزيز دور التخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات :

تحتاج الدولة الى حسن استعمال وتوزيع مواردها وفق أولويات مختارة بدقّة في مجالات محدّدة. وتستند تلك الاولويات الى قاعدة بيانات دقيقة، والتوازن في الخيارات، والشفافية في اتخاذ القرارات، ضمن اطار الاستراتيجية الشاملة .

وعلى القرارات والسياسات والتوجّهات الحكومية أن تُترجم الى خططٍ دقيقةٍ ومحكمة، مع لحظ الموارد المالية المطلوبة لها، وتحديد الاهداف المطلوب تحقيقها والجدوى منها.

الفقرة الثانية -اعادة هيكلة الادارات العامة والمؤسسات العامة وتحديث أدوارها ومهامها:

ضرورة إعادة تنظيم الهيكليات الادارية للادارات العامة والمؤسسات العامة وللقوانين والانظمة التي ترعى عملها والتي يعود أكثرها الى عقود سابقة وتقدّم عليها الزمن وذلك بهدف عقلنة المهام والمسؤوليات وإعادة تصويبها.

اعتماد وصف وظيفي دقيق للوظائف وشروط تعيين خاصة بها، وفتح المجال للمناقشات والمداورة. وهذا يتضمّن إمكانية الدمج والنقل...، وكذلك الفصل الدقيق للوظائف الاساسية المتعلقة بصنع السياسات والتخطيط وادارة الموارد البشرية والرقابة والتحقيق والتنفيذ والمتابعة. كما لا بدّ من إعادة النظر بوجه خاص:

• في هيكله الادارة العامة ككل، بما يؤمن التماسك والترابط الجيد بين اداراتها، مع تأمين آليات التنسيق والتعاون الفعال فيما بينها وبما يؤمن ضمن كل وزارة القدرة على صنع السياسات، والتخطيط، والتنظيم.

• واعادة النظر في وضع المؤسسات العامة، بحيث يُصار الى منحها مزيداً من الاستقلالية وخصصتها في بعض الحالات مقابل مساءلتها واعتماد نظام قياس النتائج والمنجزات.

الفقرة الثالثة -مراجعة وتحديث القوانين:

* لا سيما قانون المحاسبة العمومية، الذي يجب أن يتلاءم مع الواقع ويتجاوب مع حاجات الادارة المالية العصرية ويلبّي متطلبات حسن سير العمل فيها، يلحظ اعتماد المكننة والدوائر المستحدثة.

يهدف التحديث الى اختصار القانون القديم بوضع مبادئ عامة، لا سيما المبدأين الاساسيين التاليين :

أ- حصر مشروع القانون بالقواعد الاساسية لادارة المالية العامة:

بحيث يجب أن يقتصر قانون المحاسبة العمومية على القواعد الاساسية العامة مما يتيح مرونة أكثر في التحديث.

ب- تحديث النص وفقاً للاحتياجات الجديدة:

نشأ قانون المحاسبة العمومية 1963 نتيجة سلسلة مراسيم وضعت في الخمسينيات. لذا فإنّ النص القانوني الحالي لم يعد يلبي الاحتياجات الحالية والتطور في وظيفة المالية العامة. الامر الذي سيسمح بتحديث التنظيم وحتماً سوف يسهل تحضير وتنفيذ الموازنة ويساهم بتحسين انتاجية الموازنة.

الفقرة الرابعة -الرقابة والمساءلة :

ترتّب مسؤولية قانونية، تشمل مساءلة كبار القيايين والموظفين، مقابل ما يناط بهم من صلاحيات، ولهذا فإنّ تصرفاتهم يجب أن تصب في خدمة المصلحة العامة وفقاً للاهداف المرسومة، كما انّ المصادقية يجب

ان تتأكد بالاستناد الى تقارير تقييم الاداء وتوثيقها من قبل هيئات وأجهزة مستقلة، واعتماد معايير للاداء الجيد ومؤشرات واضحة لقياس الانجاز.

ضرورة تحديد أهداف واضحة للأنشطة ووضع معايير لنوعية الاداء الجيد ومؤشرات واضحة لقياس الانتاج.

الفقرة الخامسة - اعادة هيكلة وتحديث أدوار ومهام هيئات الرقابة :

• مجلس الخدمة المدنية :

اهمية توليه موضوع تخطيط الموارد البشرية لجهة:

_تصميم اطار عام لاستراتيجيات وسياسات ادارة الموارد البشرية وتنميتها بالتنسيق مع الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحاد البلديات.

_تخطيط الوظيفة العامة بما يؤهلها لمواكبة السياسات والبرامج الحكومية التنموية وللنهوض بالمهام والمسؤوليات والعمل على ارتقاب الاحتياجات التي قد تطرأ لاستحداث وظائف تستوجب مؤهلات جديدة والعمل على تأمينها ووضع البرامج والخطط لمعالجة الوظائف الفائضة او التي لم يعد من مبرر لاستمرارها والعمل على توزيعها على الادارات التي هي بحاجة اليها بعد إعادة تأهيلها.

• التفتيش المركزي :

اهمية توليه لموضوع تقييم الاداء المؤسسي لجهة تطوير دوره الذي يقتصر حالياً على الدور الرقابي، بحيث يشمل دوراً جديداً، دور الدعم والتوجيه للادارات العامة المؤسسات العامة والبلديات، من خلال معالجة وتصويب الاختلالات التنظيمية والادارية التي يتم رصدها والكشف عن حالات سوء الادارة ومن ثم وضع نظام يعتمد معايير ومؤشرات عامة وقطاعية. يهدف تقييم الاداء المؤسسي، التثبت من مدى تحقيق الاهداف والغايات التي أحدثت من اجلها وعن حسن استعمالها للموارد البشرية والمالية الموضوعة بتصرفها ولقياس مدى وحسن تنفيذ المشاريع وخطط العمل تطبيقاً للاهداف الموضوعة وإعداد الادارات العامة تقارير سنوية تتضمن الانجازات التي حققتها على ضوء الاهداف المرسومة.

الفقرة السادسة -ضمان الحصول على العنصر البشري المؤهل:

*تحديد حجم العاملين في الادارة وفقاً للاحتياجات الفعلية المتصلة بالمهام والانشطة في ضوء الموارد المالية المتوفرة.

*إعتماد نظام لتقييم أداء العاملين يتّصف بالشفافية والموضوعية،

*التقييم الجدي والموضوعي والفصل بين الشخصي والوظيفي،

*الاستثمار في مجال التدريب النوعي بما يسمح بادارة المسار الوظيفي للعاملين لوضعهم في الموقع الذي يتناسب مع مؤهلاتهم وقدراتهم.

الفقرة السابعة -التزام الادارة العامة بمبدأ سيادة القانون:

انّ احترام الاطار القانوني مع ما يتضمن ذلك من احترام لمبادئ الاستقامة والثقة والموضوعية،

اضافةً الى مساواة الجميع امام القانوني، من أهم الاسس التي تضمن المصداقية والفعالية.

كما أنّ صون دولة القانون والمؤسسات يتطلب استقلالية القضاء عن سلطة صانعي القرارات السياسية بحيث نتمكّن من فرض الإلتزام الجدي بتطبيق القانون.

الفقرة الثامنة -ضمان استقلالية القضاء،

الجهاز القضائي هو الضامن للعدالة وحقوق الانسان وهو المؤتمن على إحقاق الحق، ضرورة المحافظة

على استقلاليته وإقصائه عن التدخّلات السياسية والضغوطات بما فيه الهيئات الادارية القضائية :

• ديوان المحاسبة :

أهمية تولّي ديوان المحاسبة لموضوع الرقابة اللاحقة لجهة تقييم أداء البرامج والمشاريع للادارات والمؤسسات

العامة والبلديات الكبرى واتحاد البلديات الخاضعة لرقابته بهدف التحقق من جدوى الانفاق واستخدام الموارد

المالية المتوفّرة لبلوغ الاهداف والنتائج المطلوبة وفق معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية، ضرورة تزويده بما

يلزم لتفعيل وتعزيز دوره الاداري كما وتعزيز دوره القضائي في محاسبة المرتكبين من خلال حكمه في تبرئة الذمم او اشغالها.

• الهيئة العليا للتأديب :

وهي هيئة ادارية قضائية، أهمية توليها تقويم عمل المؤسسات حيث يجد الموظف كما المسؤول نفسه في موضع الشبهة اذا ما قام بأفعال تضر بالمصلحة العامة. لذا وجب ترك الهيئة تعمل بصلاحيات واسعة وتنفيذ قراراتها دون ارتهان لتعود المؤسسات تعمل كما يعول عليها وكونها المكان الأنسب لتقييم عمل المؤسسات وتفعيل الإنتاجية المطلوبة.

إن وجود الهيئة العليا للتأديب كما وجعلها من أهم الهيئات العاملة في كنف الدولة اللبنانية، لا بدّ وان ينعكس إيجاباً على سير العمل الاداري. من هنا ضرورة تفعيلها واعطائها القدرة الكاملة على لعب دورها والقيام بمهامها، يعتبر خطوة هامة في مجال تفعيل مبدأ المحاسبة الحقيقية.

الفقرة التاسعة - وجوب تحييد السياسة عن الإدارة ،

وإبعادها عن الصراعات والنزاعات السياسية، التي تستخدم الإدارة كسلاح وأداة استقواء في هذه الصراعات والنزاعات، ويزج الموظفون والمواطنون في أتونها ونارها، فتقع الإدارة فريستها وأولى ضحاياها .

الفقرة العاشرة -الشراكة مع القطاع الخاص:

على الحكومة دعم وتسهيل نمو القطاع الخاص مع الحفاظ على مصالح المجتمع. لذا فإنّ تنمية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية تتطلب تنظيم علاقة شراكة بين القطاعين بهدف تقديم الخدمة العامة ورفع مستواها، والاستعانة بالقطاع الخاص لما يتمتع به من مزايا ومهارات عديدة وقدرة على التكيف واستيعاب التقنيات الجديدة .

الفقرة الحادية عشر - مواكبة التطور التكنولوجي لتحديث الإدارة:

إنّ التكنولوجيات الحديثة تلعب دوراً أساسياً وفعالاً في عملية تحديث وعصرنة الإدارة وعليه فإنّ مواكبة تطوّر هذه التكنولوجيات تسمح بدراسة كيفية الاستفادة منها لتحسين أداء العاملين في القطاع العام. إنّ الاستفادة يجب أن تتم بعد التأكد من:

-أنها أصبحت جاهزة للتطبيق.

-أنّ المخاطر التي يمكن أن تسببها يمكن تفاديها مثل حماية المعلومات الشخصية.

-أنّ الغطاء القانوني متوفّر لاستعمالها.

-أنّ الإدارات جاهزة لاستعمالها.

إنّ تطبيقات تكنولوجيا المعلومات هي الأهم في التكنولوجيات الحديثة وتحديدًا في المواضيع التالية:

ارشفة المعلومات، مكنة سير المعاملات، الحصول على احصاءات حول انجاز المعاملات،... الاتصال بالمواطن عبر البوابات الالكترونية (E-Government Portals) لإنجاز المعاملات مع كل ما يستتبع ذلك من اثبات الهوية والتوقيع الالكترونية. من جهة أخرى، فإنّ التبادل الالكتروني للمعلومات بين الإدارات (Interoperability) يمكن أن يكون رافعة للتسريع في المعاملات والدقة في المعلومات المتبادلة.

واخيراً نخلص الى النتيجة التالية، انجاح عملية تحديث وتطوير الإدارة العامة يحتاج الى:

*الالتزام الجدي بعملية الإصلاح واستمرارية هذا الالتزام يشكلان الشرطين الأساسيين لتأمين نجاحها.

*توفّر خطة إصلاحية ذات أهداف واضحة ومحددة ومترابطة كشرط أساسي لنجاح عملية التطوير.

*تضمين خطط برامج الإصلاح والتطوير آلية للتنفيذ والمتابعة.

*توفّر الدعم الشعبي الواسع والمتواصل لإنجاح عملية الإصلاح الإداري.

الخاتمة

هناك أهمية قصوى للبدء بعملية الإصلاح الإداري في لبنان، والتي تحتاج أولاً إلى سن قوانين حديثة تتلاءم مع الواقع وتجاوب متطلباته وثانياً إلى إرادة التغيير على مستوى السلطة السياسية العليا تترافق مع ترجمة فعلية لهذه الإرادة .

وجِبَ على الحكومة الالتزام بقرار موحد جدّي وملزم لجميع الأطراف الذين يتشكّل منهم نسيج المجتمع اللبناني، يقضي الخضوع لاحكام القانون والعمل على تنفيذ خطة إصلاحية إدارية شاملة وبناء بنية تحتية صحيحة وسليمة تشكّل بيئة مناسبة لاستقبال السياسات الاقتصادية، المالية والاجتماعية، ... التي ستنتهجها الحكومات فيما بعد.

بناءً على ما تقدّم، يتوجّب تضافر الجهود لتحقيق الهدف المنشود والمباشرة باعتماد خطوات عملية للبدء بتنفيذ استراتيجية تتطلّب الخبرات العالية والموارد المالية والتقنيّة اللازمة.

يبقى الخضوع للقانون بدءاً من المسؤول المتمثل بالمساءلة والمحاسبة اساس بناء الثقة لدى المواطن والعالم، والعمل على إحقاق الحق وتنظيم المؤسسات بعيداً عن الفساد والرشوة، عوامل تشكّل مأسسة للدولة التي نطمح لها، دولة القانون والمؤسسات، بما ينطوي عليها من خضوع الحكام والمحكومين في تصرفاتهم وسلوكهم وكل أعمالهم إلى أحكام القانون، واحترام القاعدة القانونية وتطبيقها وعدم الخروج عنها، هذه هي الدولة الكفيلة بإحياء روح المواطنة. بالإرادة والعزيمة، والالتزام والسلوكيات بتطبيق القوانين والأنظمة، وبالتمسك بقيم الحق والعدالة والمساواة وما تستوجبه المواطنة من حرصٍ على الخدمة العامة والمصلحة العامة بتجرّد وحياد وموضوعية وألوية الانتماء إلى الوطن والدولة لا مكان للفشل، لا بل من المؤكّد أنّ النجاح حليف .

في النهاية،

لقد سعيْتُ جاهدةً ، إعطاء هذا الموضوع حقّه من الشرح والتوضيح بأسلوبٍ سهل ومختصر لكي يكون

سلساً بالنسبة للقارئ من جهة،

وموضوعي مبني على البحث والتحليل والتدريب بغية الاضاءة على الثغرات والمعوقات وكشف النقاب عن

أسباب الخلل في الادارة العامة المالية واقتراح الحلول الناجعة من جهة ثانية.

وانني بعلمي هذا، أمل أن أكون قد ساهمت في إغناء مكتبة الجامعة وأضفت الى معلومات الطلاب مما

اكتسبته وعايينته خلال الفترة التدريبية القصيرة نسبياً ولكنها غنيّة نوعاً وقيمةً. لعلني بما انتجت أكون قد

انجزت مهمتي على الوجه الاكمل

والله ولي التوفيق

قائمة المراجع

المؤلفات :

-ابو صقر، د .حبيب، محاضرات في القانون المالي والضريبي، مكتبة الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الثاني جل الديق1996 .

-حبيش، فوزي ، الادارة العامة والتنظيم الاداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت .1991

-شكلي، د .خطار، العلوم المالية الموازنة، دار المنشورات الحقوقية، بيروت 1979.

-عواضة، د .حسن، المالية العامة : الموازنة النفقات والواردات العمومية، دار النهضة العربية، بيروت 1983.

-قطيش، د .عبد اللطيف، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي 2005.

1996. ، 4eme Edition – Paris : LGDJ، Les Finances Locales، Michel،-Bouvier

2003.، Paris : Montchrestien، Finances Publiques، Henri– Michel،-Crusis

Joël ، Paul–Marie Gaudeme، Finances Publiques، Paul Marie،- Gaudemet

1997.،Molinier– 6eme Edition– Paris– Monchrestien

-الابحاث:

www.coa.gov.lb

www.legallaw.ul.edu.lb

www.nna-leb.gov.lb

www.osmar.gov.lb

-عبد الرحيم، د. وليد، استاذ في القانون، هيكلية التنظيم الاداري في لبنان، موقع الالكتروني خاص للابحاث والدراسات.

-كشر، سيمون، باحث ومستشار في السياسات العامة، مؤسس المبادرة المدنية للإصلاح العام في لبنان (CIPRIL) الادارات العامة في لبنان بين الفساد المستشري والاصلاح المرجو، "موقع الاخبار الالكتروني، العدد 1472، تاريخ 27/ 7/2001.

النصوص القانونية:

- الدستور اللبناني لعام 1926 وتعديلاته.
- قانون المحاسبة العمومية في لبنان (المرسوم رقم 14969، تاريخ 31/12/1964).
- قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2017.
- مشروع قانون الموازنة العام والموازنات الملحقة لعام 2018.
- مرسوم رقم 2868، الصادر بتاريخ 16/12/1959، المتعلق بتنظيم وزارة المالية.
- مرسوم رقم 4119 تاريخ 4/2/2012، الملاك العددي الدائم لمديرية الموازنة ومراقبة النفقات.
- مرسوم رقم 10016 الصادر بتاريخ 6/3/2013، تعديل ملاك مديرية المحاسبة العامة في وزارة المالية.

- قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، قانون رقم 48 تاريخ 7/9/2017 (ج.ر. عدد 42 تاريخ 14/9/2017).
- تنظيم الرقابة على المؤسسات العامة، (مرسوم رقم 1193، الصادر في 24/4/1978).
- تصديق نظام ارسال حسابات الادارات العامة والمستندات والمعلومات العائدة لها الى ديوان المحاسبة، (مرسوم رقم - 4001 الصادر في 12/5/2010، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 26 الصادر بتاريخ 20 ايار 2010).

- نظام المؤسسات العامة في لبنان (المرسوم رقم 1967 / 6473).
- مرسوم رقم 7724، احداث دائرة التحليل الاقتصادي الكلي في وزارة المالية -مديرية المالية العامة تاريخ 14/3/2012.
- مرسوم رقم 1518، احداث دائرة ادارة السيولة في ملاك وزارة المالية -مديرية الخزينة، المنشور بتاريخ 13/3/2009.
- تعميم رئيس مجلس الوزراء -نجيب ميقاتي رقم 14/2011، تاريخ 3/8/2011، بيروت، المتعلق بأصول الهبات النقدية في قسم الواردات في الموازنة العامة.

الفهرس

الصفحة	العنوان
2.....	مقدمة.....
16.....	القسم الاول :تنظيم الادارة المالية العامة في لبنان.....
16.....	الفصل الاول :اعداد مشروع الموازنة العامة
22.....	المبحث الاول :مديرية الموازنة ومراقبة النفقات هيكليتها ومهامها بموجب النص.....
22.....	الفقرة الاولى :الهيكلية الادارية لمديرية الموازنة ومراقبة النفقات
22.....	اولا :ملاك مديرية الموازنة ومراقبة النفقات.....
22.....	ثانيا :مهام مديرية الموازنة ومراقبة النفقات.....
23.....	الفقرة الثانية :دائرة الموازنة.....
23.....	اولا :ملاك دائرة الموازنة.....
23.....	ثانيا :مهام دائرة الموازنة.....
24.....	المبحث الثاني :الاطار التطبيقي (التدريب).....
24.....	الفقرة الاولى :دائرة الموازنة.....
24	اولا :ملاك الدائرة ومهام رئيس الدائرة.....
25.....	ثانيا :الاعمال التي قمنا بها خلال فترة التدريب.....
26.....	أ-التدريب مع رئيسة الدائرة
29.....	ب- التدريب مع المحاسبين.....
31.....	الفصل الثاني :اعداد مشروع قطع الحساب السنوي بموجب النص
34.....	المبحث الاول :مديرية المحاسبة العامة، هيكليتها ومهامها

36.....	الفقرة الاولى :الدائرة الادارية
36.....	اولا :ملاك الدائرة الادارية
36.....	ثانيا :مهام الدائرة الادارية
36.....	الفقرة الثانية :دائرة المحاسبة المالية
37.....	أولا -ملاك دائرة المحاسبة المالية
37.....	ثانيا -مهام دائرة المحاسبة المالية
37.....	المبحث الثاني :الاطار التطبيقي (التدريب)
38.....	الفقرة الاولى :الدائرة الادارية
38.....	اولا -ملاك الدائرة في الواقع
38.....	ثانيا -الاعمال التي قمنا بها خلال فترة التدريب
43.....	الفقرة الثانية :دائرة المحاسبة المالية
43.....	اولا -ملاك دائرة المحاسبة
43.....	ثانيا: أ-التدريب النظري مع المسؤول عن اعداد قطع الحساب
45.....	ب-ابرز المعوقات التي تعترض العمل في دائرة المحاسبة المالية
47.....	• الدروس المستخلصة
48.....	• المهارات المكتسبة
48.....	• المشكلات
49.....	القسم الثاني:الادارة المالية في منظومة الادارة العامة
49.....	المبحث الاول: وظائف الادارة العامة
51.....	المطلب الاول: واقع الادارة العامة

- 51.....الفقرة الاولى -في مجال رسم السياسات والتخطيط
- 52.....الفقرة الثانية -في مجال التنظيم
- 53.....الفقرة الثالثة -في مجال التنفيذ وعناصره وخاصة ادارة الموارد البشرية
- 54.....الفقرة الرابعة -في مجال المراقبة والتقييم (التقارير ومقياس الاداء)
- 54.....الفقرة الخامسة -في مجال تكنولوجيا المعلومات
- 55.....الفقرة السادسة -في مجال توفر الدعم لعمليات الاصلاح والتطوير
- 56.....الفقرة السابعة-في مجال التشريع
- 58.....المطلب الثاني -موجبات التنمية والتطوير
- 59.....الفصل الثاني : تحديث وتطوير الادارة العامة
- 59.....المطلب :الرؤية العامة لادارة عامة عصرية
- 60.....الفقرة الاولى: بناء القدرات المؤسسية وتعزيز دور التخطيط ورسم السياسات
- 60.....الفقرة الثانية: اعادة هيكلة الادارات العامة والمؤسسات العامة وتحديث مهامها
- 61.....الفقرة الثالثة: مراجعة وتحديث القوانين
- 61.....الفقرة الرابعة: الرقابة والمساءلة
- 62.....الفقرة الخامسة: اعادة هيكلة وتحديث ادوار ومهام هيئات الرقابة
- 63.....الفقرة السادسة: ضمان الحصول على العنصر البشري المؤهل
- 63.....الفقرة السابعة: التزام الادارة العامة بمبدأ سيادة القانون
- 63.....الفقرة الثامنة: ضمان استقلالية القضاء
- 64.....الفقرة التاسعة: وجوب تحييد السياسة عن الادارة
- 64.....الفقرة العاشرة: الشراكة مع القطاع الخاص

65.....الفقرة الحادية عشر: مواكبة التطور التكنولوجي لتحديث الادارة

66.....الخاتمة

68.....قائمة المراجع