



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم
السياسية والإدارية

العمادة

التهبات الخارجية وتأثيرها على الموازنة العامة (لبنان نموذجاً)

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق
اختصاص القانون العام

إعداد

الطالبة فاطمة علي الخطيب

لجنة المناقشة

رئيساً	الدكتور جان سليم العليّة	الأستاذ المشرف
قارئاً	الدكتور عصام نعمة اسماعيل	أستاذ
عضواً	الدكتور برهان الدين حسان الخطيب	أستاذ

2025-2024



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم
السياسية والإدارية

العمادة

الهبات الخارجية وتأثيرها على الموازنة العامة (لبنان نموذجاً)

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق
اختصاص القانون العام

إعداد

الطالبة فاطمة علي الخطيب

لجنة المناقشة

رئيساً	الدكتور جان سليم العليّة	الأستاذ المشرف
قارئاً	الدكتور عصام نعمة اسماعيل	أستاذ
عضواً	الدكتور برهان الدين حسان الخطيب	أستاذ

2025-2024

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وتعتبر عن رأي صاحبها فقط.

إهداء

إلى من كانا سبب وجودي في هذه الحياة:

أمي الحبيبة التي ضحت بكل ما لديها لتكملّ، وحيدةً، مسيرة طويلة وشاقة، فحرمتم نفسها من أساسيات العيش لتؤمن لأولادها عيشةً كريمة،

أبي الحبيب، الغائب الحاضر، الذي حُرمتُ منه باكراً، ولم يسمح لي القدر أن أَرَدَ له ولو جزءاً ضئيلاً من أفضاله عليّ،

إلى عائلتي التي كانت دعماً أساسياً لي، ومشجعين لإنجاز هذه الخطوة،

إلى كل من كان داعماً ومساعداً لي للتمكن من مواصلة رحلتي التعليمية بعد انقطاع طويل،
أهدي رسالتي هذه.

شكر

أود أن أعبر عن خالص شكري وامتناني لكل من ساهم في إنجاز هذه الرسالة، أخص بالشكر: أستاذي المشرف، الدكتور جان العليّة، على توجيهاته القيمة ونصائحه الحكيمة التي كان لها كبير الأثر في تطوير هذا العمل، أعضاء اللجنة الكريمة، الدكتور عصام اسماعيل والدكتور برهان الدين الخطيب اللذين، مجرد وجودهما ضمن أعضاء اللجنة المشرفة على هذه الرسالة، يضيف عليها تميزاً وقيمة علمية ، أسرتي، على دعمها وتشجيعها المستمر، والتي كانت مصدر إلهام ودعم لي طوال فترة إعداد هذه الرسالة.

تمنية أن يشكل هذا العمل قيمة مضافة في المجال الأكاديمي لا سيما في مكتبة الجامعة اللبنانية صاحبة الفضل الأول والأخير في رفع مستوى طلابها.

ملخص حول الهبات الخارجية وتأثيرها على الموازنة العامة، ولا سيما في لبنان

تلعب الهبات الخارجية دوراً مهماً في تمويل السياسات العامة ودعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولا سيما في الدول التي تعاني شحاً في الإيرادات المحلية، مثل لبنان. وغالباً ما تُمنح هذه الهبات لتحقيق أهداف محددة، كتمويل المبادرات الإنسانية أو الاقتصادية أو الصحية أو المشاريع التنموية.

تسجيل الهبات في الموازنة العامة

من الضروري التأكيد على أن جميع الهبات يجب أن تُسجل ضمن قيود الموازنة العامة. وبذلك تُعتبر هذه الهبات أموالاً عامة تخضع للقواعد القانونية والمالية النازمة لإدارة المال العام، ويجب استخدامها وفقاً للأهداف التي مُنحت من أجلها. كما ينبغي الالتزام بالشروط الواردة في اتفاقيات الهبات، الأمر الذي يقتضي معه وجود آليات رقابة ومتابعة دقيقة لضمان حسن استخدامها.

تأثير الهبات على أولويات الإنفاق الحكومي

تؤثر الهبات الخارجية في تحديد أولويات الإنفاق الحكومي، إذ قد تدفع الدولة إلى توجيه مواردها نحو برامج أو مبادرات معينة، غالباً استجابةً للاحتياجات الانية للدولة. غير أن ذلك قد يؤدي إلى اختلال في التوازن المالي إذا أصبح الاعتماد على المساعدات الخارجية مفرطاً، بما قد يؤدي إلى إهمال مصادر إيرادات وطنية مستدامة.

مخاطر الاعتماد المفرط

من الأهمية بمكان عدم المبالغة في الاعتماد على الهبات الخارجية لتنفيذ السياسات الحكومية. فالإفراط في الاعتماد على المساعدات، لا سيما تلك المقدمة على شكل مواد استهلاكية أو تحويلات نقدية، قد يهدد استدامة المالية العامة. لذلك يُستحسن توجيه الاهتمام نحو الهبات التي تسهم في تحقيق دخل مستدام للدولة المستفيدة، مثل الاستثمارات في مشاريع إنتاجية أو تنموية تدر عائدات طويلة الأجل، بدلاً من المساعدات الظرفية التي لا تعزز قدرة الاقتصاد على الصمود.

الخلاصة

خلاصة القول، إن الهبات الخارجية يمكن أن تشكل أداة فعالة لدعم الموازنة العامة، غير أن استخدامها يجب أن يتم ضمن تخطيط دقيق وآليات متابعة ورقابة واضحة. وعلى لبنان، كسائر الدول، أن يحرص على توظيف هذه الهبات توظيفاً استراتيجياً يراعي ضرورة بناء أسس اقتصادية مستدامة والحد من الاعتماد على مصادر التمويل الخارجية.

Résumé sur les dons externes et leur impact sur le budget public, en particulier au Liban

Les **dons externes** jouent un rôle crucial dans le financement des politiques publiques et le soutien au développement économique et social, notamment dans des pays comme le Liban, où les ressources internes peuvent être limitées. Ces dons sont généralement destinés à des objectifs spécifiques, tels que des initiatives humanitaires, économiques, sanitaires ou de développement.

Enregistrement des dons dans le budget public

Il est essentiel de noter que tous les dons doivent être enregistrés dans les comptes du budget public. Cela signifie qu'ils sont considérés comme des **fonds publics** et doivent être utilisés conformément à l'objectif pour lequel ils ont été accordés. De plus, les conditions stipulées dans l'accord de don doivent être respectées, ce qui implique un suivi rigoureux de leur utilisation.

Impact sur les priorités gouvernementales

Les dons externes influencent les **priorités du gouvernement** en matière de dépenses. En effet, ils peuvent orienter le budget vers certaines initiatives, souvent en réaction aux besoins immédiats du pays. Cela peut entraîner un déséquilibre si le gouvernement devient trop dépendant des aides extérieures, négligeant ainsi le développement de sources de revenus durables.

Risques d'une dépendance excessive

Il est crucial de ne pas exagérer la dépendance aux dons pour réaliser les politiques gouvernementales. Un accent excessif sur les aides, notamment sous forme de biens de consommation ou d'assistance monétaire, peut compromettre la durabilité des finances publiques. Par conséquent, il est recommandé de se concentrer sur des dons qui favorisent un **revenu durable** pour le pays bénéficiaire. Cela inclut des investissements dans des projets qui génèrent des revenus à long terme, plutôt que des aides ponctuelles qui ne contribuent pas à la résilience économique.

Conclusion

En résumé, les dons externes peuvent être un outil puissant pour soutenir le budget public, mais leur utilisation doit être soigneusement planifiée et suivie. Le Liban, comme d'autres pays, doit veiller à ce que les dons soient utilisés de manière stratégique, en tenant compte de la nécessité d'établir des bases économiques durables et de réduire la dépendance aux financements externes.

• الكلمات المفتاحية:

الهبات - المنح - المساعدات - العطاءات - المساهمات - التبرعات - الإعانات - التمويل الدولي -
الدول المانحة - الدول المستفيدة - أهداف - الموازنة العامة - الدعم ...

لائحة المصطلحات

Acronym	English Name	الإسم بالعربية
DCT	Direct Cash Transfer	التحويل النقدي المباشر
HACT	Harmonized Approach to Cash Transfer	النهج الموحد للتحويلات النقدية
ICRC	International Committee of the Red Cross	اللجنة الدولية للصليب الأحمر
IFRC	International Federation of Red & Cross Crescent Societies	الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
OECD	Organisation for Economic Co-operation & Development	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
UNCAC	United Nation Convention Against Corruption	إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
UNDP	United Nations Development Program	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNFPA	United Nations Population Fund	صندوق الأمم المتحدة للسكان
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugee	المفوضية السامية المتحدة لشؤون اللاجئين
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund	منظمة الأمم المتحدة للطفولة
WFP	World Food Program	برنامج الغذاء العالمي

المقدمة

إن الهبات الخارجية هي جزءٌ أساسي من العلاقات الدّولية، وتعتبرُ وسيلةً مهمةً للتعاون بين الدول، وللمساهمة في تحقيق غايات اقتصادية واجتماعية وبيئية لا سيما في الدول النامية. وتعتبرُ واحدةً من أشكال المساعدات الخارجية التي يمكن تقديمها من دولة مانحة أو من منظمة دولية إلى دولة مستفيدة دون الحاجة إلى سدادها مرة أخرى. وتتميز الهبات بأنها توفر دعماً مالياً مباشراً للدول المستفيدة، وتساعد، مبدئياً، في تحسين الأوضاع السائدة، لا سيما الاقتصادية منها، في تلك الدول. كما أنها تُستخدم غالباً لتحقيق الأهداف التنموية المستدامة، مثل تحسين خدمات الصحة والتعليم والبنية التحتية وتوفير فرص العمل والحد من الفقر، وقد تضطر بعض الدول، أحياناً، للجوء إلى الهبات الدّولية لتلبية الاحتياجات الطارئة، سيما في حالات الكوارث الطبيعية أو الأزمات الإنسانية أو الحروب والصراعات المسلحة أو انتشار الأوبئة التي تؤثر على الأمن الإنساني والاجتماعي في الدولة. وتأتي الهبات الدّولية كمصدر رئيس للتمويل في هذه الحالات، وهي تتمثل في المساعدات النقدية والغذائية والطبية والإنسانية التي تقدمها الدول المانحة والمنظمات الدّولية للدول المتضررة.

وتتضمن الهبات الدولية العديد من المفاهيم والمبادئ والمعايير التي تتحكم في علاقات الدول ببعضها البعض. وهي تؤثر بشكل مباشر على أولويات الدولة المتلقية واحتياجاتها، مع ضرورة الحفاظ على سيادة الدولة وكيانها وقراراتها؛ وبالتالي فهي تلعب دوراً هاماً في الموازنة العامة للدولة المستفيدة التي تشكل الأداة الرئيسة لتنفيذ سياسات الحكومة المختلفة التي تضعها هذه الأخيرة لإدارة الاقتصاد الوطني في الدولة تحقيقاً لأهدافها الاستراتيجية، والتي تأتي في أولوياتها إشباع حاجات المواطنين، من خلال رسم السياسات على اختلاف أنواعها.

من المسلم به أن الهبات هي أحد مصادر الأموال العمومية، ويجب أن تشكل بمجملها واردات استثنائية ضمن الموازنة العامة إلى جانب وارداتها الأخرى. والتزاماً بمبدأ الشفافية في الإنفاق، ينبغي الحرص على حسن استخدامها بعد ربطها بالموازنة العامة وتسجيلها ضمن إيراداتها وفتح الاعتمادات المقابلة لها ضمن قسم النفقات، ثم تنفيذها وفق ما هو متفق عليه من الأطراف المعنيين، إضافة إلى ضرورة، بل إلزامية الرقابة على استعمالها، لأن ضعف الرقابة يساهم في زيادة الفساد المتمثل، هنا، إما بالهدر وإما بالمنفعة الذاتية بكافة أشكالها، ويؤدي، تالياً، إلى عدم تحقيق الغاية التي أعطيت من أجلها؛ فهي تساهم في توفير الموارد اللازمة للمساهمة في تحقيق أهداف محددة مسبقاً في خطة الحكومة السنوية التي تتجلى في الموازنة العامة، أو لتحقيق أهداف أخرى غير ملحوظة فيها.

وعلى الرغم من كون الهبات توفر تمويلاً إضافياً للحكومات والمؤسسات العامة والبلديات، إلا أنها تواجه بعض التحديات والمخاطر التي نتعرف عليها في سياق هذه الرسالة، بالإضافة إلى التحديات التي تواجهها الجهات المانحة والجهات المستلمة في إدارة وتنسيق الموارد والمشاريع الممولة من الهبات الخارجية.

ولابد، عند قبول المساعدات الخارجية، من مراعاة بعض العوامل والظروف السائدة، التي نتناولها في السياق، ويجب تقييم تأثير المساعدات الخارجية على الموازنة العامة للدول المستفيدة، وتالياً، مراقبة الإيرادات والنفقات الحكومية بشكل دوري لتحديد الأولويات والتركيز على البنود الأساسية التي تحتاج إلى الدعم.

ويمكن للمساعدات الخارجية أن تؤثر على السياسات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية في الدول المستفيدة، حيث قد تؤدي إلى تغييرات في السياسات الحكومية وتحسين الإدارة العامة وتعزيز الشفافية والحوكمة الرشيدة. كما يُخشى أن تؤدي المساعدات الخارجية إلى الاعتماد على هذا النوع من الإيرادات الاستثنائية، وتقليل الحافز لتطوير القدرات الداخلية للدول المستفيدة، وهذا يمكن أن يؤثر سلباً على الموازنة العامة والتنمية المستدامة على المدى الطويل.

وتتطلب دراسة علاقة المساعدات الخارجية بالموازنة العامة النظر في الجوانب الدولية للموضوع، حيث يمكن أن تؤثر المساعدات الخارجية على العلاقات الدولية والتعاون الدولي؛ إذ قد تؤدي إلى تحسين الصورة الدولية للدول المانحة وتعزيز التعاون الدولي والشراكات الإقليمية والدولية، كما يمكن أن تؤثر على العلاقات السياسية بين الدول المانحة والمستفيدة. وقد تؤدي المساعدات الخارجية إلى تدخلات سياسية غير مرغوب بها في الشؤون الداخلية للدول المستفيدة، وهذا يمكن أن يؤثر سلباً على العلاقات بين الدول ويؤثر على السيادة الوطنية للدول المستفيدة.

وبما أن لموضوع الهبات أبعاد عديدة كالبعد السياسي والبعد الدولي والبعد الإداري والبعد المالي والاقتصادي والسياسي، لذلك، يقتصر البحث في هذه الرسالة على البعد المالي للهبات وعلاقتها بالموازنة العامة. حيث أتناول آلية قبول الهبات وتنفيذها منذ مرحلة المناقشة حتى مرحلة التقييم مروراً بأصول تسجيلها وتحصيلها وإنفاقها ومراقبتها، وأبين مدى الالتزام بتنفيذ الهبات، مقترحةً السبل والوسائل الممكنة اللجوء إليها للوصول إلى الأهداف المبتغاة. ولن أقف، خلال هذه الرسالة، عند عرض وسرد آلية قبول الهبات وتنفيذها ومراقبتها، إنما سأحاول وضع النقاط على الحروف عند الحاجة، وإبداء الملاحظات التي أراها مناسبة، كما أعرض للتحسينات الممكنة اتخاذها لتطوير الأداء ولضمان التوصل للنتائج المرجوة من قبول الهبات، ولمنع أو للتخفيف من أي انحراف في الأداء من قبل القيمين على إدارة الهبات، أو المتدخلين في تنفيذها.

علماً أن النتائج والمقترحات التي استخلصتها لا تنطبق على تنفيذ الهبات فحسب، إنما ليس ما يحول، مبدئياً، من تطبيقها على تنفيذ الموازنة العامة. وفي مطلق الأحوال يمكن أن تكون دراستي، بنتيجتها، عنواناً لدراسة أو بحث آخر يبين مدى تمايز آليات تنفيذ الهبات عن آليات تنفيذ الواردات والنفقات الأخرى في الموازنة العامة.

• أهداف الرسالة:

إن موضوع الهبات أصبح يتكرر على مسامعنا كلما حاولنا متابعة الأحداث المستجدة في البلاد، فنسمع بورود هبة من هنا وأخرى من هناك، ولكن هل يتم الالتزام بأصول قبول الهبات وتنفيذها؟ ورُبَّ مواطن يسأل عن مدى تحقيق غايات الهبات ووصولها إلى المستفيدين الحقيقيين، فيبقى التساؤل سيد الموقف.

فموضوع الهبات الدّولية وعلاقتها بالموازنة العامة يُعدُّ من المواضيع الهامة والمعقّدة، ليس فقط في الاقتصاد والسياسة بل في المالية العامة أيضاً، حيث تؤثر المساعدات الخارجية على العديد من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية في الدول المستفيدة.

لذلك، فقد هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على أهداف وطبيعة الهبات المقدمة من الدول المانحة لصالح دول أخرى بشكل عام ولصالح الجمهورية اللبنانية بشكل خاص، إضافة إلى علاقتها بالموازنة العامة؛ حيث تبين مدى تحقيق المنح والمساعدات الدّولية المقّمة للبنان، الأهداف المرجوة منها، ومدى مساهمتها في حلِّ الأزمات التي تمر بها البلاد، وبالتالي مدى مساهمتها في حل مشكلة العجز في الموازنة العامة. كما تهدف إلى بيان مدى أهمية تسجيل الهبات في الموازنة العامة، وتوضيح المسار الحقيقي والعملي لاستلام الهبات وإنفاقها، ونشر المعلومات المتعلقة بها ليتمكن المواطن اللبناني من الاطلاع على مسارها والتأكد من أنها تُنفق في الوجهة المخصصة لها، ما يفسح في المجال لإمكانية محاسبة السلطة الحاكمة في حال تقصيرها أو سوء أدائها، وبالتالي يمكن التعرف إلى مساوئ ومنافع اللجوء إلى الهبات الدّولية.

• أهميتها:

بدايةً، تكمن أهمية هذه الرسالة في أنها من الأبحاث النادرة التي تعالج موضوع الهبات من الناحية العملية من منظور شامل يتعلق بمسارها منذ صدور نص إعطائها إلى لحظة الإنفاق الحقيقي لها ومتابعة المردود الفعلي من هذه الهبات مروراً بآليات قيدها في الحسابات بما يضمن قيدها بطريقة شفافة تمكّن الرأي العام والمواطن من الاطلاع عليها، بعد أن كانت، على مدى عقود من الزمن، موضع جدال واتهامات بين السياسيين، وموضع شك وتساؤل من قبل المواطنين.

إن إلقاء الضوء على موضوع أساسي وهو العطاءات المقدمة للدولة، لا سيما المتمثلة بالهبات الخارجية، سواء كانت نقدية أو عينية، التي تهدف لتحقيق غايات محددة ومتفق عليها مسبقاً ما بين الجهة المانحة والدولة المستفيدة، يساهم في عملية الإصلاح المرجوة في البلاد لا سيما على المستوى الاقتصادي والمالي، من خلال اشتراط تطبيق أحكام مكافحة الفساد وترشيد الإنفاق عند تنفيذ الهبات، حيث تظهر حالات الانحراف عن تحقيق الغايات، من خلال المخالفات الممكن ارتكابها أثناء تنفيذ الهبات، سواء بالإنفاق غير المبرر وغير المجدي أو بعدم الإنفاق وردّ قيمة الهبات إلى مصدرها ما يؤدي إلى تقويت فرص إشباع حاجات عامة قد لا تتحقق لاحقاً، أو قد يكلف تحقيقها أثماً باهظة كان من الممكن تفاديها. كما أنني أُلقي الضوء على الحلول الممكن اعتمادها ما يؤدي إلى تطوير الأداء وتحسين طرق التنفيذ.

• الفرضيات:

تطرح هذه الدراسة العديد من الفرضيات التي نصل إما إلى نفيها وإما إلى إثباتها، وهي تتلخص بما يلي:

- للهبات علاقة وثيقة بالموازنة العامة
- تؤدي الهبات إلى خفض العجز بالموازنة العامة
- تساهم الهبات في تحقيق التنمية المستدامة
- إن اللجوء إلى الهبات لا ينبغي أن يتسم بالديمومة والاستمرارية

• الصعوبات:

أول وأبرز الصعوبات التي واجهتني هي شحّ المراجع وندرتها في المكاتب والمواقع الإلكترونية؛ حيث لم أجد دراسة كاملة ووافية عن الهبات، إنما اقتصر ما حصلت عليه على بعض المقالات، من هنا وهناك، التي تنتقد بشكل سطحي طريقة تنفيذ الهبات خاصة إذا لم تؤدّ أهدافها، إضافة إلى بعض المواقع الإلكترونية التي تناولت طرفاً من هذا الموضوع، فوظفته في رسالتي هذه مع الحرص على التأكد من سلامة المعلومات الواردة فيه ودقتها.

• الإشكالية:

إن الإشكالية التي أتناولها ضمن رسالتي هذه، تواجهها الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات والهيئات الممولة من المال العام، التي تتلقى هبات من الجهات المحلية أو الدولية المانحة، مهما كان موضوع الهبة وسببها. وهي تتمثل بالبعد المالي للهبات وعلاقتها بالموازنة العامة، أي مدى تأثير

الهبات الخارجية على مساعدة ودعم الحكومة لتنفيذ وتحقيق غايات تهدف لإشباع حاجات الشعب. ويتفرع عن هذه الإشكالية عدة أسئلة تتجلى بالبحث في مدى تأثيرها الحقيقي ومدى مساهمة آليات قيد الهبات وربطها في الموازنة العامة بتحقيق الأهداف المنشودة منها، وبالتالي مدى مساهمة الهبات الدولية في سد عجز الموازنة العامة. لذلك، لا بد من التطرق إلى المسار الواجب اتباعه لقبول وتنفيذ الهبات بما يخدم الغاية من وجودها، كما ألقى الضوء على وجود هبات خارج إطار الموازنة ونتائجه، وأقترح الحلول والوسائل التي تحد من إمكانية التهرب، عن عمد أو عن غير عمد، من اتباع الأصول القانونية لقبول الهبات وتنفيذها والرقابة عليها. كل ذلك من خلال المقارنة بين مبادئ الهبات ومبادئ الموازنة العامة ومدى أهمية تسجيلها في قيودها، وكيفية قبولها، والتخطيط لتنفيذها وطريقة الإنفاق منها والجهات التي تديرها والرقابة عليها وتقييمها.

• منهج البحث:

إن موضوع رسالتي هذه يقع إضافة إلى علم المالية العامة، ما بين علم القانون وعلم الإدارة، وهما من العلوم الإنسانية التي تعتمد غالبا على المنهج التحليلي للتوصل إلى الحقائق والنتائج المبتغاة. ويُعتبر المنهج التحليلي آلة تفسيرية تسمح بالتعمق والاندماج في صلب الموضوع، ومن ثم التحكم به¹.

كما يعتمد هذا النوع من المواضيع على المنهج الوصفي الذي يُعتبر طريقة من طرق جمع المعلومات والحقائق، وإيجاد العلاقة بينها ومقارنتها وتحليلها وتفسيرها بشكل علمي منظم من أجل الوصول إلى أغراض محددة ووصف علمي متماسك². كما يمكن، من خلاله، الاستعانة بمختلف أدوات البحث العلمي كالمقابلة والملاحظة والاستمارة والاستبيان والاختبار، وهو يسمح بتحليل النتائج وتفسيرها واستخلاص النتائج منها.

وبما أنه، للوصول إلى الحقيقة والمعرفة، فمن الأفضل عدم حصر البحث العلمي في منهجية واحدة، بل الجمع بين عدة منهجيات. لذلك، أعتمد في رسالتي هذه على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، حيث أنه، وبسبب قلة المراجع وندرتها، وللتمكن من التوصل إلى النتائج المبتغاة والحلول السليمة التي تتوافق والنصوص القانونية، تقوم هذه الرسالة على وصف الواقع الفعلي بأسلوب مجرد وواقعي دون أي تحيز أو محاباة، وعلى جمع الحقائق والمعلومات وتحليلها، للتوصل إلى النتائج المنتظرة والمقترحات المناسبة.

¹ غالب خليل فرحات، المنهجية في العلوم القانونية والسياسية والإدارية، دون دار نشر، 2018، ص 97

² غالب خليل فرحات، المرجع السابق، ص 103

• مراجعة الأدبيات:

إضافة إلى المقالات المنشورة في الجرائد ومواقع التواصل الاجتماعي، قلة قليلة هي الدراسات والكتب المراجع التي تناولت موضوع الهبات الدولية. وهي لم تتطرق لعلاقتها بالموازنة العامة، إنما تناولت - في أحسن الأحوال - أثرها على تمويل النفقات الحكومية، كالدراسة التي أجريت تحت عنوان "أثر المنح والمساعدات الخارجية في تمويل النفقات الحكومية والعجز في الموازنة العامة الفلسطينية (للفترة 1996-2015)"³ للدكتور ماجد حسني صبيح في جامعة القدس المفتوحة- فلسطين. حيث أظهرت الدراسة وجود أثر إيجابي للمنح والمساعدات الخارجية في تمويل النفقات العامة والعجز المالي للسلطة الفلسطينية. وقد بيّنت هذه الدراسة، بالأرقام، نتائج التحليل الإحصائي (تحليل الانحدار) وكيف تؤثر كل زيادة بقيمة المنح والمساعدات الدولية على العجز الجاري والعجز الكلي وعلى النفقات العامة الجارية كما على النفقات التطويرية الكلية. وخلصت الدراسة إلى ضرورة العمل على تخفيض درجة الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية، بحيث تتحول مع الزمن إلى موارد مكملة، وهي ليست بديلة عن الموارد المحلية، وضرورة تقليص حصة المنح والمساعدات الخارجية المخصصة لأغراض استهلاكية وزيادة الحصة المخصصة للإنفاق الاستثماري.

نجد أيضاً الدراسة التي أعدت من قبل قسم الاقتصاد في جامعة Illinois Wesleyan تحت عنوان Effect of Foreign Aid on Development. Does More Money Bring More Development? التي تناولت تأثير المساعدات الخارجية على التنمية⁴ وخلصت إلى أنه يجب على المانحين تحديد الأهداف والتأكد من توجيه الهبات بشكل مناسب لتلبية الاحتياجات الحقيقية للدول المستفيدة. وعلاوة على ذلك، يجب على الدول المستفيدة تحسين إدارتها المالية وتطوير البنية التحتية وتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد ودعم النمو الاقتصادي المستدام من أجل تطوير فعالية الهبات الدولية. وغير ذلك من الدراسات التي تناولت موضوع الهبات من الناحية الإنسانية والاقتصادية والسياسية ومن ناحية

³ أثر المنح والمساعدات الخارجية في تمويل النفقات الحكومية والعجز في الموازنة العامة الفلسطينية (للفترة 1996-

2023/5/22 | Semantic Scholar | تاريخ الدخول

⁴ Satish Lohani, Effect of Foreign Aid on Development. Does More Money Bring More?, Vol 12, Art.20, 2004

<https://digitalcommons.iwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1107&context=parkplace>

تاريخ الدخول 2023/5/22

العلاقات الدّولية بين الطرفين، أو التي تناولت أثر المساعدات الخارجية على الاقتصاد أو سيادة الدولة وقراراتها المصيرية أو العلاقات الدّولية... أما الدراسة موضوع البحث فتتناول مدى تأثير الهبات الدّولية على الموازنة العامة بشقيها النفقات والواردات، إضافةً إلى اقتراح الآليات المناسبة للاستفادة القصوى منها على كافة الصّعد.

استناداً لما تقدم نقوم بمعالجة البحث في دراسة تقسم إلى فصلين، على الشكل التالي:

القسم الأول: الهبات الخارجية: ويتضمن فصلين:

الفصل الأول: مفهوم الهبات وموقعها من الموازنة العامة

الفصل الثاني: تنفيذ الهبات والرقابة عليها

القسم الثاني: أثر الهبات على الموازنة العامة: ويتضمن فصلين:

الفصل الأول: الهبات من خلال الموازنة العامة

الفصل الثاني: موانع تحقيق أهداف الهبات وطرق علاجها.

القسم الأول: الهبات الخارجية

تُعتبر الهبات الخارجية المقدمة للدول من وسائل تمويل المشاريع والبرامج الحكومية فيها. وتتميز بأنها تمثل تمويلاً مجانياً لتحقيق غايات وأهداف معينة يتم تقديمه من قبل الدول والمؤسسات الدولية والمنظمات غير الحكومية والتي قد تأتي بشروط ومتطلبات محددة، ويكون على الدول المستفيدة أن تلتزم بتلك الشروط وأن تستخدم الهبات بشكل صحيح وضمن الأطر المتفق عليها، والتي ينبغي، مبدئياً، أن تتوافق والأولويات الوطنية كما وأهداف التنمية المستدامة.

وقبل الغوص في موضوع الهبات الخارجية ودرس علاقتها بالموازنة العامة، لا بد من البدء بشرح مفهوم الهبات - التي تُعتبر أحد أشكال المساعدات الخارجية - وموقعها من الموازنة العامة في فصل أول، لننتقل بعدها إلى تنفيذ الهبات والرقابة عليها في فصل ثانٍ.

الفصل الأول: مفهوم الهبات وموقعها من الموازنة العامة

لتوضيح وتحديد مفهوم الهبات، نتطرق في هذا الفصل إلى تعريفها وبيان أنواعها وأهدافها في مبحث أول، ثم إلى شرح مراحل قبول الهبات وتسجيلها في مبحث ثانٍ، ليكون هذا الفصل المبرر الأساسي لاعتبار الهبات جزءاً من الموازنة.

المبحث الأول: مفهوم الهبات وأنواعها وأهدافها

تُعتبر الهبات والمساعدات الخارجية أحد أشكال التعاون الدولي، وهي تملك دلالات ومفاهيم خاصة بها، أتناولها فيما يلي بالمطلب الأول من هذا المبحث (مفهوم الهبات: تعريفها ونشأتها)، لأننتقل إلى أشكال الهبات وأهدافها في المطلب الثاني منه.

المطلب الأول: مفهوم الهبات: تعريفها ونشأتها

أولاً: تعريف الهبات

الهبات مفردُها الهبة، ومصدرُها الفعل وَهَبَ، أي أعطى بدون مقابل، وقد استقرت معظم المعاجم على تعريفها بأنها *العطية الخالية من الأعيان والأغراض⁵*، أو هي عطية تُعطى بلا عوض،

5 محمد الباشا - الكافي - شركة المطبوعات للتوزيع والنشر - بيروت - لبنان - 1992 - ص 1052

وهب - معجم لسان العرب لابن منظور (dorar-aliraq.net) تاريخ الدخول 2023/5/30

وفي الشرع عقد يُملِكُ به الواهبُ الموهوبَ له مالاً معيناً بلا عَوْضٍ⁶. وهي التبرُّعُ والتفضُّلُ على الغير ولو بغير مال، أي بما يُنتفعُ به سواء كان مالاً أو غير مال⁷. وهي تقدُّمٌ دون نية سدادها مرة أخرى. ويعبَّرُ عنها بالفرنسية بعبارة *Donation*⁸، وبالإنكليزية تعني *Donation* أو *Grant*⁹. وقد يُعبَّرُ عن الهبات بعبارات أخرى كالمنح والعطاءات والمساعدات والدعم والتبرعات والمساهمات والإعانات...

وتُستخدم عبارة الهبة - مبدئياً - ضمن مواد قانون الموجبات والعقود الذي ينظم العلاقات بين الأفراد، وقلّما نجد تعريفاً لها في العلاقات الدَّولية. أما عبارة المساعدات الخارجية أو الدَّولية فتُستخدم لتشمل التقديمات الموجهة للدول الأخرى سواء كانت على شكل هبات أو قروض. وقد وردت عبارات كالتعاون الدولي أو العون في بعض المواثيق كميثاق الأمم المتحدة للعام 1945¹⁰، حيث ورد في المادة الأولى منه أن: "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" هو ضمن مقاصد الأمم المتحدة، كما ورد في المادة الثانية منه أن "يقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون إلى "الأمم المتحدة" في أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق..." كما جاء في المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹¹: "لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حقٌّ في الضمان الاجتماعي، ومن حقه أن توفَّر له، من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي، ... الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية..."

وقد تعدّدت تعريفات المساعدات الخارجية، التي تُعتبر الهبات الخارجية جزءاً منها، تبعاً لاختلاف الزاوية التي يُنظر من خلالها إليها، فقد تسمى المنح أو الهبات، والبعض يعتبرها تمويلاً دولياً، ومن التعريفات الهامة في هذا المجال تعريف لجنة المساعدات التنموية التابعة للأمم المتحدة، حيث عرّفت المساعدات الخارجية بأنها: "التدفقات المالية والمساعدات التقنية والبضائع المقدمة من

⁶ جماعة من كبار اللغويين العرب بتكليف من المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - المعجم العربي الأساسي - لاروس - تونس - 1988 - ص 1336

⁷ محمد يوسف عمرو - الميراث والهبة - <https://almerja.net/> تاريخ الدخول 2023/05/18

⁸ وليد غمرة - المعجم القانوني - فرنسي - عربي - المؤسسة الحديثة للكتاب - الطبعة الأولى - طرابلس - لبنان - 2015 - ص 195

⁹ Babylon app

¹⁰ ميثاق الأمم المتحدة - سان فرانسيسكو - 26/حزيران/1945

¹¹ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - فرنسا - باريس - 10/كانون الأول/1948

الحكومات الرسمية أو وكالاتها إلى الدول النامية أو لصالحها والتي تهدف إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية لهدف رئيس لها، وتكون تلك المساعدات على شكل منح أو قروض مدعومة¹².

وهي "مجل أنسياب رؤوس الأموال من الدول المتقدمة والمؤسسات الدولية والدول النفطية وفقاً لشروط وقواعد ميسرة بعيداً عن القواعد والأسس التجارية والمالية الدولية، مما يقلل من أعباء خدمة هذه التدفقات المالية على الدولة المستقبلة لها"¹³

و"يمكن وضع تعريف شامل للمساعدات الخارجية بأنها: هي عبارة عن الأموال التي تحصل عليها الدولة سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر من مانحين في داخل البلاد أو خارجها وقد يكون أفراد أو هيئات أو مؤسسات مصرفية أو مالية"¹⁴.

فالمساعدات الخارجية (Foreign Aid)، في العلاقات الدولية وفي سياق هذه الرسالة، هي تمويل أو دعم نقدي أو عيني يتم توفيره من قبل دولة أو منظمة دولية لمساندة الدول الأخرى التي تحتاج إلى مساعدة، وتقدم بشكل مجاني أو بتكلفة منخفضة، وتهدف إلى تحسين ظروف حياة الأفراد في الدول المستفيدة والمساهمة بتعزيز الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي فيها.

ثانياً: نشأة الهبات:

إن فكرة الهبات بين الدول أو المساعدات الدولية ليست حديثة العهد، إذ يعود تاريخها إلى فترة قديمة جداً في التاريخ الإنساني. فمنذ القدم، كانت القبائل تتعاون وتتبادل المساعدات والهبات فيما بينها في العديد من المجالات، بما في ذلك المجالات الاقتصادية والتجارية والسياسية والإنسانية، وذلك لتحقيق مصالحها الشخصية وتحسين علاقاتها مع القبائل الأخرى. ويمكن العودة إلى كتاب "بحث الهبات" لمارسيل موس¹⁵ والمترجم إلى اللغة العربية للتعلم في موضوع الهبات بين القبائل وبين الأفراد، إذ أن الهبات لم تكن مجرد مبادرة من الواهب إلى الموهوب له، بل كان مفهومها أقرب إلى

¹² سالم رشدي سيد - إدارة التمويل الدولي: أسسه ونظرياته - دار الراجحة للنشر والتوزيع - عمان - الأردن - 2015 - ص 105

¹³ سامر على عبد الهادي - التمويل الخارجي وأثره على الفجوات الاقتصادية - دار الأيام للنشر والتوزيع - عمان - الأردن - 2017 - ص 60-61

¹⁴ سعودي بدره صورية - العلاقة بين التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) والموازنة العامة - دراسة حالة موازنة السلطة الفلسطينية (2000-2016) - مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية - ص 22

¹⁵ مارسيل موس - بحث الهبات: شكل التبادل وعلته في المجتمعات القديمة - ترجمة الموليوي الأحمر - إعداد المنظمة العربية للترجمة - الطبعة الأولى - بيروت - لبنان - 2011

الهدية، بل أقرب إلى الدّين، حيث كان لزاماً رد الهبة بمثلها أو أكثر، تحت طائلة اعتبار المقصّر مذنباً، مع ما يترتب على ذلك من مفاعيل سلبية، قد تصل إلى حد فقدان السلطة.

وكانت الممالك القديمة تقدم المساعدات العسكرية والسياسية للدول التي تتبعها. فعلى سبيل المثال، قدم الإمبراطور الروماني نيرون Neron المساعدة لمدينة يومبي الإيطالية عام 64 ميلادياً بعدما دمرها بركان فيزوف.

أما في العصر الحديث، ومع ظهور مفهوم "الدولة"، التي منذ نشأتها، وبغض النظر عن أولوياتها، تسعى الدولة إلى تحقيق أهدافها، معتمدة على الوسائل المتاحة لديها، ومبتكرة وسائل جديدة عند الحاجة. وكان نشاطها يقتصر، على الحد الأدنى الممكن من الوظائف: الأمن، القضاء، الجيش والدبلوماسية¹⁶، وكانت الحرية الفردية هي السائدة بصورة مطلقة، وبالتالي، كانت الإيرادات المطلوبة لتنفيذ هذه المهام محدودة وسهلة المنال. ولكن مع تطور مفهوم الدولة، وتوسع نشاطاتها ووظائفها، أصبحت تتدخل بشكل متزايد في الاقتصاد، وتمتلك دوراً أكبر في التحكم في النمو الاقتصادي والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي. فأصبحت الحاجة أكبر لتأمين إيرادات إضافية، حيث لجأت إلى فرض الرسوم والضرائب لتغطية النفقات التي ترتبت نتيجة توسع أهداف الدولة ووظائفها، وزيادة حاجتها للإنفاق، ما أوجب ضرورة البحث عن موارد إضافية لتغطية النفقات المستجدة. فأنشأت الدول العديد من المنظمات الدولية التي تسعى لتقديم المساعدات الاقتصادية والإنسانية للدول المتضررة من الحرب. ومن بين هذه المنظمات: اللجنة الدولية للصليب الأحمر ICRC: International Committee of the Red Cross التي تأسست عام 1863¹⁷ - الاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذي تأسس عام 1919 في باريس في أعقاب الحرب العالمية الأولى¹⁸ IFRC: International Federation of Red & Cross Crescent Societies

ثم بعد الحرب العالمية الثانية، أنشأت الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي برامج التعهد بمساعدات خارجية لدعم إعادة بناء الدول المتضررة من الحرب، وكانت هذه المساعدات تستند إلى أساس الدعم السياسي والاقتصادي. ونذكر على سبيل المثال لا الحصر، خطة "مارشال" الخاصة بإعادة بناء أوروبا الغربية بعد دمارها الهائل خلال الحرب العالمية الثانية¹⁹، وخط الملكية الذي أنشأه

¹⁶ حسن عواضة، عبد الرؤوف قطيش - المالية العامة (الموازنة - نفقاتها - وارداتها) دراسة مقارنة - منشورات الحلبي

الحقوقية - الطبعة الأولى - بيروت - لبنان - 2013 - ص 11

¹⁷ لمزيد من المعلومات يمكن زيارة الموقع التالي: <http://www.icrc.org>

¹⁸ لمزيد من المعلومات يمكن زيارة الموقع التالي: <https://www.ifrc.org>

¹⁹ لمزيد من المعلومات يمكن زيارة الموقع التالي: <https://arabic.rt.com/world>

الاتحاد السوفيتي عام 1948، وهو برنامج تعهد بتقديم مساعدات لدول أوروبا الشرقية التي دمرتها الحرب العالمية الثانية.

كما تأسست منظمات متخصصة تابعة لمنظمة الأمم المتحدة بهدف تقديم الدعم للدول التي تحتاج للمساعدة بحسب الأهداف المُنوِي تحقيقها. فتأسست منظمة الأمم المتحدة للطفولة - اليونيسف UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund "بموجب القرار 57 (د-1) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 11 كانون الأول من العام 1946 لتوفير إمدادات ومساعدة الأطفال بعد الحرب العالمية الثانية²⁰.

ثم في العام 1950، تأسست المفوضية السامية المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugee، وذلك من أجل مساعدة ملايين الأشخاص الذين خسروا منازلهم. وهي تقود الجهود العالمية لحماية اللاجئين والمجتمعات النازحة قسراً والأشخاص عديمي الجنسية²¹. وغير ذلك من المنظمات الدُولية التي تسعى إلى تقديم المساعدات والمنح إلى الدول المحتاجة في كافة المجالات وفي مختلف الظروف.

وقد شهدت المساعدات الخارجية خلال السنوات اللاحقة، تطوراً كبيراً وتنوعاً في طريقة تقديمها وتوجيهها. فبدأت تركز على الدعم الاقتصادي والتنموي للدول النامية، وأصبحت المساعدات الإنسانية والإغاثية جزءاً أساسياً من المساعدات الخارجية.

أما في لبنان، فقد تمتعت الخزينة اللبنانية، قبل العام 1976، بسلسلة طويلة من الفوائض أغنتها عن الاستدانة من أية جهة كانت. وقد تراكت ديون الدولة بسرعة كبيرة، منذ العام 1976، بسبب تدهور أوضاع الخزينة²². فارتفع الدين العام وارتفعت سندات الخزينة، وتراجعت قيمة العملة اللبنانية. تراجعاً حاداً لم يسبق له مثيل في تاريخ لبنان، ما اضطر الدولة للجوء إلى الاقتراض وتراكم الفوائد وازديادها، لدرجة لم يُعَد بمقدور الدولة حتى سداد فوائد ديونها. ومع تردي الأوضاع الاقتصادية وبسبب الظروف الإقليمية لا سيما مع بداية النزوح السوري إلى لبنان، وعدم القدرة على استيعاب وتكبد تكلفته، بدأت الهبات تنهال على لبنان دعماً، أو بالأحرى ثمناً، لتقبل الحكومة اللبنانية فكرة وجود النازحين على أراضيها. كذلك، نذكر الهبات المقدمة نتيجة تفشي فيروس COVID-19 وتلك التي قُدمت بُعيد انفجار مرفأ بيروت في 2020/8/4. إضافة إلى العديد من الهبات والمساعدات التي تُقدَّم

²⁰ لمزيد من المعلومات يمكن زيارة الموقع التالي <https://www.unicef.org>

²¹ لمزيد من المعلومات يمكن زيارة الموقع التالي: <https://www.unhcr.org>

²² حسن عواضة، عبد الرؤوف قطيش - المرجع السابق - ص 999

إلى لبنان في ظل الأزمات المتتالية التي يتعرض لها، منها المساعدات المقدمة من جمهورية الصين الشعبية والمملكة العربية السعودية ودولة قطر بسبب العدوان الإسرائيلي الغاشم على لبنان.

وتستخدم الدول والمنظمات الدولية المساعدات الخارجية كوسيلة لتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدول المستفيدة، ولتحقيق الأهداف الإنسانية والبيئية العالمية. ويمكن أن تكون الهبات موضوعة ضمن شروط محددة من قبل الدول المانحة، مثل الحفاظ على حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية ومكافحة الفساد، وقد يؤثر ذلك على سياسات الدول المستفيدة وأولوياتها وقراراتها.

والهبات عادةً ما تكون موجّهة إلى الدول أو المؤسسات والجمعيات والمنظمات التي لا تتوخى الربح، ولا تكون موجهة مباشرة إلى الأفراد على وجه العموم، وذلك بهدف تقديم الدعم لتحسين الظروف المعيشية أو لتحقيق أهداف إنمائية معينة. ولكن هذا لا يعني أنه يستحيل تقديم الهبات للأفراد مباشرة، كما يحصل بالمنح المالية والعينية التي تقدمها مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين إلى اللاجئين السوريين في لبنان، وفق آلية وضعتها مسبقاً بالاتفاق مع الحكومة اللبنانية. أو مثلما يحدث في حالات الكوارث الطبيعية أو الحروب، فتقدم الدول المانحة المساعدات الإنسانية والإغاثية للسكان المتضررين. وفي هذه الحالات، يتم توزيع المساعدات على الأفراد المتضررين من خلال المؤسسات الإنسانية المحلية أو العالمية.

المطلب الثاني: أشكال الهبات وأهدافها

تتجلى الهبات بأكثر من شكل وقد يكون لها أكثر من هدف، وهذا ما نتناوله في أشكال الهبات أولاً وفي دوافع الهبات وأهدافها ثانياً.

أولاً: أشكال الهبات

تساهم الهبات الدولية، بشكل كبير، في تعزيز التضامن الدولي وتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية والبيئية في الدول المستفيدة. وتتعدد أنواع الهبات وأشكالها تبعاً للمعيار المتبع في تصنيفها والغاية المبتغاة المنوي تحقيقها من قبل طرفي الهبة، أعني الجهة المانحة والجهة المتلقية. وذلك بحسب ما يلي:

1- حسب الغاية

تتنوع الأهداف الرئيسة للهبات الخارجية وفقاً للأولويات والاحتياجات في الدول المستفيدة والمجتمعات المستهدفة لا سيما في حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة، فيمكن أن تهدف إلى تنفيذ غايات معينة كرفع مستوى الخدمات الصحية والتعليمية في الدول المستفيدة وتحسين

الظروف الاقتصادية والأمن الغذائي ودعم الحكم الرشيد وتكريس الديمقراطية وحقوق الإنسان في الدول المستفيدة، ودعم المؤسسات الرسمية وتحقيق العدالة والمساواة والحرية الفردية وتعزيز السلم والأمن في الدول المستفيدة...

2 - حسب النوع: ذكرت المادة /52/ من قانون المحاسبة العمومية (المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30) أن الهبات المقبولة هي عبارة عن أموال، فنصت على ما يلي: "تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون..."

وقد عرّفت المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 الأموال العمومية بأنها: "أموال الدولة، والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات، وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية".

أما قانون الشراء العام فقد عرّف المال العام بأنه: "كل الأموال التي تنفقها الجهات الخاضعة لقانون الشراء العام أو تُدار لحسابها، أيًا كان مصدرها، بما في ذلك الأموال المرصودة في الموازنة العامة، وكذلك الأموال الناتجة عن القروض أو الهبات أو أي مصادر تمويل أخرى مخصصة للإنفاق العام"²³.

ويعرّف مجلس شورى الدولة اللبناني²⁴ المال العام بأنه "كل مال أو حق مالي تعود ملكيته للدولة أو تُدار لحسابها ويُخصص للمنفعة العامة، ويخضع لحماية قانونية لضمان صرفه في خدمة المصلحة العامة". يؤكد هذا التعريف اتساع مفهوم المال العام ليشمل الأموال التي تديرها الدولة وليس فقط التي تملكها ويتوافق هذا التعريف مع أحكام قانون الشراء العام رقم 2021/244 وقانون المحاسبة العمومية، بما يشمل الهبات والقروض المخصصة للنفقات العامة.

فالأموال جمع المال، وهي تعني، لغةً، كل ما يملك من متاع أو تجارة أو عقار أو نقود أو حيوان²⁵، أما في القانون، فقد وردت عبارة "أموال" عدة مرات في قانون الموجبات العقود، فجاءت مرة بمعنى - Les fonds - أي المبالغ النقدية والحسابات المصرفية والشيكات، وجاءت مرة أخرى بمعنى - Les biens - أي الممتلكات على كافة أنواعها، وجاءت في مواقع أخرى بمعنى - Les mobiliers et - les immobiliers - أي الأموال المنقولة كالأثاث والمفروشات والمواد الاستهلاكية والأموال غير المنقولة كالعقارات...

²³ قانون الشراء العام رقم 244 تاريخ 2021/7/21 - الفقرة 7 من المادة الثانية منه.

²⁴ قرار مجلس شورى الدولة رقم 297 تاريخ 2024/3/21

²⁵ محمد الباشا - الكافي - المرجع السابق - ص 885

ومهما كان موضوع الهبة الدّولية فهي تتمحور حول ثلاثة أنواع، فإما أن تكون نقدية أو عينية أو خدماتية:

- تكون الهبة نقدية أو مالية عندما تحوّل من الجهة المانحة على شكل سيولة نقدية وتكون قيمتها محددة تحديداً واضحاً غير قابل للشك أو التأويل، بالرغم من عدم استقرار أسعار الصرف أحياناً، فتُحدّد القيمة بالأرقام والأحرف والعملة المُنوي اعتمادها للتحويل، والتي تكون، عادةً، العملة المعتمدة في البلد المانح، إلا أنه ليس هناك أي حائل من اعتماد عملات أخرى كعملة البلد المتلقي، في حال موافقة الطرفين.

- الهبة العينية التي تتمثل بالمواد الاستهلاكية أو غير الاستهلاكية كالملابس والمواد الغذائية والأسرة للمستشفيات والمستوصفات والأدوية والأسلحة وغير ذلك من المواد التي تحتاجها الدولة المتلقية. وتُقدّر قيمتها في نص قبولها.

- أما الهبة الخدماتية أو الفنية أو الاستشارية، فهي تلك التي تتمثل بتقديم الدعم من خلال خبرات الجهة المانحة، كإعداد أو المشاركة بإعداد دراسات معينة، أو الاستعانة بخبراء دوليين واستشارتهم للتوصل إلى نتائج علمية دقيقة في موضوع أو دراسة ما، وتتعهد الجهة المانحة بتحمل تكاليف الخبراء من أجور وتنقلات وإقامة وسفر وغيره. ولكن النصوص اللبنانية لم تأت على ذكر هذا النوع من الهبات، بالرغم من إمكانية وجوده لسبب أو لآخر. وبما أنه لا اجتهاد في موضع النص الذي تطرق للهبات النقدية والعينية حصراً، فلا يمكن القياس إلا بتعديل النصوص أو الاستحصال على رأي قانوني واضح وصريح يجيز القياس. لذلك، فكل ما يأتي بيانه في متن هذه الدراسة لن يشمل الهبات الخدماتية.

وبذلك، نتوصل إلى ما ورد في التقرير الخاص الصادر عن ديوان المحاسبة: "وبما أن الأموال بالمعنى القانوني التقني هي جميع الأشياء التي يصح امتلاكها وجميع الحقوق التي يمكن ان تدخل في الزمة المالية كالأصول الثابتة أو النقود أو سوى ذلك، فإنه يكون لكلمة الأموال الواردة في متن المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية مفهوماً شاملاً يشمل جميع العناصر التي تتألف منها الثروة وتكون موضوعاً للحقوق، فالمشرع لم يقصر أحكام المادة 52 على الأموال النقدية دون سواها بل قصد الأموال الموهوبة على اختلافها²⁶.

3 - حسب الأطراف: يختلف شكل الهبة الخارجية بحسب عدد الأطراف المانحة وعدد الأطراف المستفيدة، فقد تكون الهبة ثنائية الأطراف، كأن تكون مقدمة من دولة ما إلى دولة أخرى، أو من

²⁶ تقرير خاص حول موضوع الهبات بين التشريع والواقع رقم 2023/2 تاريخ 2023/2/13 - ديوان المحاسبة -

منظمة دولية إلى دولة معينة، وذلك بموجب اتفاقيات ثنائية بين الطرفين. وفي حال حصول الدولة المتلقية على عدة هبات من عدة جهات دولية، ولم يكن هناك اتفاق مشترك بين الجهات المانحة فإن الهبة الواحدة تُعتبر ثنائية حتى لو كانت تنفيذاً للغاية ذاتها، ذلك لأنه لا يوجد أي تنسيق أو علاقة بين الجهات المانحة. كما حصل ويحصل في لبنان الذي يتلقى عدة هبات من عدة جهات بهدف تنفيذ برامج وطنية مختلفة كالأستجابة للأزمة السورية.

ويُمكن أن تكون الهبات الخارجية متعددة الأطراف، بحيث تُقدم من عدة أطراف أو منظمات إلى دولة معينة، لتنفيذ غاية أو غايات محددة بذاتها بالتعاون والتنسيق والتضامن بين الجهات المانحة والدولة المستفيدة.

أما إذا قُدمت من جهة مانحة واحدة إلى عدة دول، فتكون العبرة للغاية أو الغايات من الهبات المقدمة، فهي تبقى ثنائية إذا كانت تجري تنفيذاً لاتفاقيات ثنائية مستقلة بين الجهة المانحة وكل دولة على حدة، بينما تكون متعددة الأطراف إذا تمت استناداً إلى اتفاقيات مشتركة بين عدة جهات. وهنا لا بد من الإشارة إلى الحالة التي تكون فيها الجهة المانحة هي جهة ممولة وممولة في الوقت ذاته، فتكون خاضعة لشروط مانحين آخرين لتنفيذ غايات ومشاريع محددة بذاتها وضمن مهل زمنية صارمة؛ أذكر على سبيل المثال الاتحاد الأوروبي الذي يتلقى أموالاً من دول ومنظمات أخرى وفق الشروط الموضوعية من قبل هذه الأخيرة، وهو بدوره يمنح الهبات للدول المستفيدة، بحيث يكون الاتحاد مجرد أداة تنفيذية أو وسيط لتنفيذ أجنداث دولية موضوعية مسبقاً. وإن الهبات والاتفاقيات المعقودة مع هذه الجهات تكون ثنائية لأنها تُعقد مع الوسيط فقط ولا توجد أي علاقة مباشرة بين الجهة المستفيدة والدول الممولة الأساسية التي قد تكون غير معلومة بالنسبة للدولة المتلقية.

4 - حسب المشروطة: قد تكون الهبات مشروطة أو غير مشروطة، وذلك وفق ما يلي:

أ- الهبات المشروطة هي المساعدات التي تقدمها دولة معينة أو منظمة دولية أو مؤسسة خاصة شرط تحقيق مجموعة من الأمور أو التدابير المحددة. وقد تكون الشروط خارج إطار تنفيذ الهبة كما قد ترتبط بتنفيذها بشكل مباشر. وعادةً ما تستخدم الشروط الخارجة عن الهبة لتعزيز السياسات الدولية أو الاقتصادية أو الاجتماعية التي تدعم مصالح المانحين. ويمكن أن تشمل الإصلاحات الاقتصادية أو السياسية أو تكريس حقوق الإنسان أو تحسين المستوى البيئي.

وللمشروطة وجه آخر، كأن تدخل شروط الهبة ضمن مرسوم قبولها، فلا تحدد الجهة المانحة غاية الهبة فحسب، بل وتشترط طريقة تنفيذها أيضاً، وهي شروط تتعلق بشكل وثيق بتنفيذ الهبة. مثال: منح هبة لغايات رفع المستوى الصحي للجهة المانحة، واشتراط شراء تجهيزات طبية محددة، أو دعم مستشفيات معينة.

ب - أما الهبات غير المشروطة فهي المساعدات التي تقدمها دولة ما أو منظمة دولية دون وضع شروط معينة على الدولة المتلقية للاستفادة منها، وتهدف عادة إلى تلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية للسكان المتضررين من الكوارث الطبيعية أو النزاعات المسلحة أو الفقر. وتعطي هذه المساعدات حرية أكبر للدول المستفيدة في اتخاذ القرارات المناسبة لها وفقاً لاحتياجاتها الفعلية. كما حصل بالهبة النقدية المقدمة من جمهورية الصين الشعبية لصالح وزارة الشؤون الاجتماعية بقيمة مليون دولاراً أميركياً، والتي اشترطت تقديم الدعم المالي للقاطنين على الشريط الحدودي حصراً، على أثر العدوان الإسرائيلي على جنوبي لبنان²⁷، دون التدخل بوضع معايير الاستفادة منها، وتم تنفيذها بدفع مئة دولاراً أميركياً لعائلات الشريط الحدودي الحاصلة على بطاقة صالحة من برنامج "أمان" والصادرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية والتي بلغ عددها عشرة آلاف أسرة.

وبالرغم من أن عدم المشروطة يعطي حرية التصرف والتقرير للجهة المستفيدة، إلا أن ذلك يفسح المجال للتعسف باستعمال الهبة، ويفتح باب الفساد واسعا دون حسيب أو رقيب، وبالتالي يؤدي إلى عدم تحقيق الغاية من الهبة، كأن يتم تشكيل فريق عمل مدفوع الاجر من أموال الهبة، دون الوصول إلى الغايات المبتغاة.

5- الجهة المتلقية:

يمكن أن تقسم المساعدات بحسب الجهة المتلقية إلى مساعدات تُنفقُ بواسطة جهات حكومية والمساعدات التي تنفق بواسطة جهات غير حكومية. ويمكن توضيح ذلك كالتالي:

- أ- المساعدات التي تُنفق بواسطة الأجهزة الحكومية، وهي تصب باتجاهين:
 - معونات أجنبية تعطى لأجهزة الدولة المختلفة عن طريق الاتفاق مع الحكومة القائمة في الدولة.
 - معونات أجنبية تعطى للسلطات المحلية مثل البلديات والمجالس البلدية في كل محافظة من محافظات الدولة.

ب - المساعدات التي لا تُنفق بواسطة الأجهزة الحكومية كالمساعدات المقدمة إلى مؤسسات المجتمع المدني.²⁸

ثانياً: دوافع الهبات وأهدافها

الدافع هو السبب الحقيقي الذي يدفع الجهة المعنية للقيام بفعل ما لتحقيق هدف معين. فللتمكن من تحديد أهداف تقديم الهبات الخارجية، لا بد، بادئ ذي بدء، من تحديد الأسباب التي تدفع الجهة

²⁷ مرسوم رقم 12675 تاريخ 2023/12/7

²⁸ سعودي بدره صورية - المرجع السابق - ص 26

المانحة لإعطائها، فلكل هبة دوافعها وأسبابها. أعرض فيما يلي دوافع الجهات المانحة لتقديم الهبات الدولية، لأتوصل لاحقاً أهداف تنفيذ هذه الهبات، وذلك كما يلي:

1- دوافع الهبات الدولية

غالباً ما تدور دوافع الجهات المانحة لتقديم الهبات الدولية حول محاور عدة، أهمها:

- أ - التضامن الدولي وتحسين الصورة الدولية للجهة المانحة من خلال المشاركة في الجهود العالمية لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية والبيئية في الدول المستفيدة، وتعزيز التجارة والاستثمار وزيادة النمو الاقتصادي. ما يساهم في تحسين العلاقات الدولية وتحسين التأثير السياسي والدبلوماسي في الدول المستفيدة.
- ب - المصالح الاستراتيجية: تقدم بعض الدول الهبات الدولية لتحقيق مصالحها الاستراتيجية في المنطقة أو في الدول المستفيدة، مثل تعزيز الأمن الدولي ومكافحة الإرهاب والحد من الهجرة غير الشرعية.

2 - أهداف الهبات الخارجية:

تهدف الهبات الخارجية، بشكل عام، إلى تحقيق الغايات الإنمائية والاجتماعية والاقتصادية للدول المستفيدة، ويمكن أن تكون جزءاً من برامج أو مبادرات دولية تنظمها مؤسسات دولية، وتهدف إلى تحقيق غايات محددة، مثل برنامج الأمم المتحدة للألفية، الذي يهدف إلى تحقيق ثمانية أهداف رئيسية هي: القضاء على الفقر والجوع - إلزامية التعليم الابتدائي - تكريس المساواة بين الجنسين - تخفيض معدل وفيات الطفل - تحسين الصحة النفاسية - مكافحة فيروس المناعة البشرية - كفاءة الاستدامة البيئية - إقامة شراكة عالمية²⁹. وبرنامج الأمم المتحدة لمخيمات اللاجئين الذي يهدف إلى توفير الدعم اللازم لمخيمات اللاجئين في الدول المضيفة، وتحسين ظروف الإيواء والحياة والتعليم والصحة والأمن والسلامة للاجئين. إضافة إلى برنامج الغذاء العالمي **WFP World Food Program** الذي يهدف إلى تحسين الأمن الغذائي في الدول المستفيدة، وتحسين مستوى التغذية والصحة العامة. وبالتالي من المهم أن تكون الهبات الخارجية موجهة بشكل فعال ومنظم لضمان تحقيق أفضل النتائج في الدول المستفيدة.

ويتم تحديد الأهداف الرئيسية للمساعدات الخارجية بناءً على احتياجات الدول المستفيدة وتحدياتها الأساسية، وتُعدّل هذه الأهداف باستمرار وفقاً لتغيرات الظروف الدولية واحتياجات الدول

تاريخ الدخول 2023/5/23 <https://www.un.org/ar/millenniumgoals/bkgd.shtml> ²⁹

المستفيدة. وتختلف هذه الأهداف والبرامج باختلاف الدول والمنظمات المانحة والدول المستفيدة واحتياجاتها.

المبحث الثاني: مراحل قبول الهبات وتسجيلها ضمن قيود الموازنة العامة

تسلك الهبات رحلة طويلة نسبياً قبل دخولها حيز التنفيذ. فما هي المراحل التحضيرية لقبول الهبات الدّولية؟ وما هي آلية تسجيلها في الموازنة العامة؟ نتناول الإجابة على هذين السؤالين في المطلبين التاليين.

المطلب الأول: المراحل التحضيرية لقبول الهبات

تسبق تنفيذ الهبات خطوات ومراحل تحضيرية محددة. فبعد توافر الظروف الجاذبة لمنح الهبات، كالكوارث الطبيعية أو النزاعات المسلحة والحروب أو الأوبئة المنتشرة تزامناً مع عجز الدولة وعدم قدرتها على المبادرة وعلى اتخاذ الخطوات اللازمة لحل الأزمات بصفتها السلطة الصالحة والجهة الحامية لمواطنيها، تبدأ الحكومة بتقديم الطلبات للحصول على الدعم بمختلف أنواعه من المجتمع الدّولي، كما يمكن أن تقوم الجهات المانحة بتقديم مقترحات عروض لمنح الهبات إلى الحكومة التي عليها التقرير بشأنها بأسرع وقت ممكن، مع الحفاظ على مكانة الدولة والاعتبارات السيادية فيها. وهذه المقترحات هي عبارة عن وثيقة تقدم للدولة المنكوبة لتقديم فكرة معينة لتنفيذ مشروع أو برنامج أو خطة عمل أو فكرة للبحث.

لذلك، نبحث فيما يلي، أولاً، في تحديد الجهات الصالحة لقبول الهبات، لننتقل، ثانياً، لعرض المراحل التحضيرية لقبول الهبات.

أولاً: تحديد السلطة الصالحة لقبول الهبات

تستهدف الهبات بشكل مباشر مصالح الجهة المستفيدة. فإذا كانت الدولة هي الجهة المستفيدة يجب أن تُسجل قيمتها ضمن قيودها المحاسبية أي ضمن وثيقة واحدة هي الموازنة العامة، وتكون الجهة المختصة برسم وتنفيذ سياسة الدولة هي الجهة الصالحة لقبول الهبات. أما إذا كنت الجهة المستفيدة هي إحدى المؤسسات العامة أو الجمعيات أو المدارس الخاصة أو غيرها من أشخاص القانون الخاص، فتكون الجهة الصالحة لقبول الهبات لصالحها هي الجهة المختصة باتخاذ القرارات الاستراتيجية للجهة المتلقية. مع الأخذ بعين الاعتبار بأنه، فيما يتعلق بالمؤسسات العامة والبلديات ينبغي التفريق بين فترة ما قبل صدور قانون الموازنة العامة للعام 2020 وما بعده، فقبل تاريخ 2020/3/5 تاريخ نشر القانون رقم 6 (قانون الموازنة العامة للعام 2020 والموازنات الملحقه) في

الجريدة الرسمية في ملحق العدد رقم 10، كان قبول الهبات، لصالح المؤسسات العامة والبلديات، يتم بالتوافق مع الأنظمة المالية الخاضعة لها هذه الجهات:

فقد نصت المادة العاشرة من المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13 (النظام العام للمؤسسات العامة) على أن: "يتولى مجلس الإدارة السهر على تنفيذ سياسة المؤسسة العامة وتوجيه نشاطها ... ويقر مجلس الإدارة بصورة خاصة ...: 10- قبول التبرعات والهبات..."

وبموجب المادة 22 من المرسوم ذاته فهي تخضع لتصديق سلطة الوصاية.

وتنص المادة 49 من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 على أن: " يتولى المجلس البلدي، الأمور التالية: ... قبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها..."

وبموجب المادة 7 من القانون رقم 6 المشار إليه أعلاه، فقد أصبحت: " تُقبل وفق أحكام المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية وتعديلاتها، أو المادة 52 من الدستور، الهبات والقروض الخارجية المقدمة إلى كل من الإدارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة على أنواعها، وإلى المجالس والهيئات والصناديق على اختلاف تسمياتها وإلى البلديات واتحادات البلديات وسائر المؤسسات والهيئات التي تتولى إدارة مرافق عامة..."

وقد أدخلت هذه المادة تعديلاً جوهرياً على صلاحية قبول الهبات، بحيث شملت، من جهة أولى، كافة الجهات التي تتولى إدارة مرفق عام، بعد أن كان قبول الهبات من قبل مجلس الوزراء يقتصر على الهبات المقدمة للإدارات العامة فقط. ومن ناحية أخرى، استندت لنص المادة 52 من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1927/10/17 وبالقانون الدستوري الصادر في 1943/11/9 وبالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21 لتطبيقها على هذه الجهات أيضاً، ولتكون أحكامها ضمن مادة واحدة، مانعة أي تأويل أو تفسير أو غموض والتي تنص على أن: "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتُطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكّنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسخة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب".

ويقتصر هذا البحث، على الهبات الواردة للإدارات العامة دون التطرق للهبات الواردة للمؤسسات العامة والبلديات والجمعيات والمنظمات غير الحكومية...

وفي جميع الأحوال، فإن الهبة المقدمة بإرادة دولة أو منظمة ما يجب أن تُقبل بإرادة وموافقة الدولة المستفيدة الممثلة بالحكومة - المرجع الصالح لرسم سياسة الدولة - تمكناً لتنفيذ الخطط الإدارية والمالية وتماشياً مع مصلحتها. وهذا ما يترجم تطبيق سيادة الدولة على أراضيها. فالحكومة - عندما تقبل الهبات - تكون هي الجهة المثلى التي تعي وضع الدولة الاقتصادي والاجتماعي والمالي والسياسي وهي الأكثر درايةً بمدى الحاجة إلى الهبة ومدى فعاليتها وتأثيرها على كافة النواحي المستهدفة.

ولكن قلماً نجد، ضمن القوانين والنصوص النافذة، مواداً أو أحكاماً ترعى الهبات الدولية. فالمادة 52 من قانون المحاسبة العمومية نصّت على الآتي: تُقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقوقيون، وتقيد في قسم الواردات من الموازنة. وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات". وبالتالي لا يُكتفى، لقبول الهبة، بمرسوم عادي أو بقرار صادر عن مجلس الوزراء، وهذا يدل على مدى دقة وأهمية قبول الهبات الخارجية لأنها تتعلق برسم سياسة الدولة وسيادتها.

وقد غُدّلت هذه المادة بموجب المادة 85 من القانون رقم 144 تاريخ 2019/7/31 (قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقه للعام 2019) وأصبحت كما يلي:

"1- تقبل بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية الهبات النقدية والعينية التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقوقيون إذا كانت قيمتها لا تتجاوز 250.000.000 ل.ل.

2 - تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الهبات النقدية و/أو العينية التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقوقيون إذا كانت قيمتها تتجاوز 250.000.000 ل.ل.

3 - تقيد الهبات النقدية الواردة للخرينة اللبنانية في قسم الواردات من الموازنة. وإذا كانت لهذه الهبات وجهة إنفاق معينة فتحت لها وفقاً للأصول اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات..."

وبذلك، أصبحت الهبات تُقبل بموجب مرسوم عادي يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، إذا كانت قيمتها لا تتجاوز 250.000.000 ل.ل. وبمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء في الحالات الأخرى، مع الأخذ بالاعتبار أحكام المادة 52 من الدستور اللبناني وتعديلاتها الوارد نصها آنفاً. ولتوضيح تغير تحديد صلاحية قبول الهبات العينية والنقدية، نعرض الجدول التوضيحي التالي:

صلاحية قبول الهبات

الفترة	الشرح	للإدارات العامة	للمؤسسات العامة والبلديات وكل جهة تدير مرفقا عاما
قبل العام 2019	الهبات العينية والنقدية مهما كانت قيمتها	تحتاج لمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء	لا تحتاج لأي مرسوم. وتحتاج لموافقة السلطة الصالحة بحسب النصوص ذات الصلة.
بين تاريخ صدور قانون الموازنة العامة 2019 وقانون الموازنة العامة 2020	الهبات العينية والنقدية >250.000.000	تحتاج مرسوم عادي	لا تحتاج لأي مرسوم. وتحتاج لموافقة السلطة الصالحة بحسب النصوص ذات الصلة.
	الهبات العينية والنقدية <250.000.000	تحتاج لمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء	لا تحتاج لأي مرسوم. وتحتاج لموافقة السلطة الصالحة بحسب النصوص ذات الصلة.
بين تاريخ صدور قانون الموازنة العامة 2020 وقانون الموازنة العامة 2025	الهبات العينية والنقدية >250.000.000	تحتاج لمرسوم عادي	تحتاج لمرسوم عادي.
	الهبات العينية والنقدية <250.000.000	تحتاج لمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.	تحتاج لمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.
اعتبارا من تاريخ صدور قانون الموازنة العامة 2025	الهبات العينية والنقدية >250.000.000	تحتاج لمرسوم عادي	لا تحتاج لأي مرسوم. وتحتاج لموافقة السلطة الصالحة بحسب النصوص ذات الصلة.
	الهبات العينية والنقدية <250.000.000	تحتاج لمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.	لا تحتاج لأي مرسوم. وتحتاج لموافقة السلطة الصالحة بحسب النصوص ذات الصلة.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم استثناء الهبات المقدمة إلى البلديات واتحادات البلديات من تطبيق أحكام المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية ومن أحكام المادة 88 من الدستور بموجب المادة 7 من الموازنة العامة للعام 2025 الصادرة بموجب المرسوم رقم 56 تاريخ 2025/3/11 الرامي إلى اعتبار مشروع الموازنة العامة للعام 2025 موضوع مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 14076 تاريخ 2024/10/4 مرعياً ومعمولاً به.³⁰

³⁰ <http://www.pcm.gov.lb/archive/j2025/j11m/wfm/m56.htm> تاريخ الدخول 2025/4/18

ثانياً: المراحل التحضيرية للهبات:

تتضمن المرحلة التحضيرية لقبول الهبات عدة خطوات وإجراءات، تختلف بناءً على نوع الهبة وشروط المانحين واحتياجات الدولة المستفيدة والمشروع الذي سيتم تمويله وأهداف الهبات الاستراتيجية وغيرها. ففي ضوء الظروف الطبيعية والسياسية والاقتصادية الملائمة لاستقطاب الهبات الخارجية، تبدأ رحلة الهبات التي قد تُقبل وتُنفذ، وقد تُرد وتبقى حبراً على ورق. وأهم هذه الخطوات ما يلي:

1- تحديد الاحتياجات والأولويات: تبدأ المرحلة التحضيرية للهبات الخارجية بتحديد الدولة المستفيدة لاحتياجاتها الحقيقية والملحة التي تواجهها، وتحديد الأولويات التي يجب تلبيتها وفق أهميتها. ويتم ذلك من خلال إجراء الدراسات والتحليلات والاستشارات مع الشركاء المحليين، ومناقشة القضايا والتحديات التي تواجهها الدولة المستفيدة، لا سيما تقييم الحاجة لشريحة معينة تسمى المستفيدين، مثل الأطفال، المرضى، النساء، اللاجئين، أو المجتمعات المحرومة أو المنكوبة. وقد تغطي الهبة حاجة وطنية تستفيد منها كافة شرائح المجتمع مثل الهبة التي تُقدّم لبناء مستشفى أو جسر أو مدرسة... كما قد تُحدد الاحتياجات والتقديمات من خلال اقتراح برنامج جاهز تقدمه الجهة المانحة للتفاوض والمناقشة مع الدولة المستفيدة.

2- التخطيط: يأتي التخطيط بعد تحديد الأولويات، وتتضمن هذه المرحلة تحديد الأهداف الرئيسية للمشروع وتحديد المخرجات المرجوة والمؤشرات المحددة لقياس النتائج، ويتم تحديد الموارد المطلوبة للمشروع، بما في ذلك الموارد المالية والبشرية والتقنية. حيث تتم المناقشة مع الجهات الرسمية المعنية والتي عادة تكون رئيس الحكومة ووزير المالية والوزير المختص. ثم يتم تحديد المتطلبات اللازمة لتنفيذ الأنشطة بشكل فعال، ويمكن أن تشمل المتطلبات الدعم الفني، والتدريب، والإدارة، والإشراف. كما تتم مناقشة الأنشطة المنوي تنفيذها لتلبية هذه الاحتياجات، كتوفير الرعاية الصحية، والتعليم، والإغاثة الإنسانية، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، دورات تدريبية وتوعوية وغيرها من الأنشطة.

3- تحديد المانحين: على الدولة المستفيدة البحث عن المانحين المناسبين الذين يمكنهم تقديم الدعم المالي والفني اللازم لتنفيذ المشاريع والبرامج. حيث تقدم الدولة المستفيدة طلبات للحصول على الدعم المالي والفني من المانحين، وتزويدهم بمعلومات كافية عن المشاريع والبرامج المقترحة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المرحلة قد تتم بشكل معاكس، بمعنى أنه ليس من الضروري أن يتم تقديم طلبات المنح من قبل الدولة الطالبة، بل قد تقوم الجهة الراغبة بتقديم المنحة باقتراح عرضها على أثر حرب أو كارثة طبيعية أو انتشار وباء أو غيره على الدولة المتضررة.

4- دراسة العروض: تراجع الجهة المانحة الطلبات وتقيم المشاريع والبرامج المقترحة، ويتم اختيار المشاريع والبرامج التي يتم تمويلها بناءً على معايير محددة، لضمان تحقيق النتائج المرجوة. وخلال

هذه المرحلة تتم المفاوضات بين الفرقاء للاتفاق على تفاصيل التنفيذ، والاطلاع على شروط المانح خلال صرف النفقات مثل تحديد عملة الهبة وقيمتها أو اعتماد النظام المالي لدى الجهة المانحة أو اشتراط التعامل مع موردين دوليين أو اختيار مناطق تنفيذ الأنشطة والفئات المستهدفة أو غير ذلك من الشروط التي قد تقبلها الدولة المستفيدة وقد ترفضها إذا كانت تتعارض مع سيادتها.

5- إعداد الاتفاقيات: تتضمن هذه المرحلة إعداد الاتفاقيات والعقود والملحقات التي تحدد شروط ومتطلبات المشروع. وتحدد هذه الاتفاقيات مسؤوليات كل من الدولة المانحة والدولة المستفيدة والمؤسسات المشاركة في تنفيذ المشروع. وتتضمن شروط الاتفاقية الموارد المالية والتقنية والبشرية المطلوبة والجدول الزمني لتنفيذ المشروع والإجراءات المتعلقة بالمراقبة والتقييم. وتخضع هذه المرحلة للموافقة المسبقة لكل من هيئة التشريع الاستشاريات في وزارة العدل ووزارة الخارجية، إضافة إلى وزارة المالية. ويفوض مجلس الوزراء من يراه مناسباً للتوقيع على الاتفاقية بحسب العائدية.

بعد المرور بكافة المراحل التحضيرية، تصل رحلة الهبات إلى المرحلة الحاسمة وهي صدور نص قبول الهبة من الجهات المعنية. فأين وكيف تُسجل قيودها؟ هذا ما نتناوله ضمن المطلب التالي: آلية تسجيل الهبات لدى الجهة المستفيدة.

المطلب الثاني: آلية قيد الهبات ضمن قيود الموازنة العامة

بما أن الغاية من منح الهبات تتمحور، مبدئياً، حول عمليات الدعم الإنساني والاقتصادي والصحي والبيئي، وهي أمور تتعلق بشكل كامل بسيادة السلطة الحاكمة، التي من حقها ومن واجبها التقرير في قبول شروط الهبات وتنفيذها والمناقشة بشأنها أو رفضها لأسباب تعود إليها. وبما أنه، ولتحقيق الشفافية، فلا بد من إدراج كافة نفقات الدولة ضمن وثيقة واحدة موحدة، تُظهر بشكل واضح وجلي وبعبء عن أي تساؤل أو غموض، مصادر الإيرادات التي طرأت على هذه الوثيقة وكيفية إنفاقها، ألا وهي الموازنة العامة، نتناول، أولاً، تحديد أسباب تسجيل الهبات في الموازنة العامة، لننتقل، ثانياً، إلى آلية تسجيل الهبات ضمن قيود الموازنة العامة.

أولاً: أسباب تسجيل الهبات في الموازنة العامة:

تحصل الدول على هبات خارجية لغايات معينة مختلفة، ولكن أين تُسجل قيودها؟ وهل يُمكن مخالفة عملية التسجيل هذه وتخطيها؟ وما هي مخاطر عدم التسجيل هذا؟

للإجابة على السؤال الأول، ارتأينا البدء ببيان مبررات وفوائد تسجيل الهبات ضمن قيود الموازنة، ثم إظهار نتيجة عدم الالتزام بذلك ومخاطره للتوصل إلى أهمية وضرورة اعتماد وتطبيق المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية من جهة، وتسجيل الهبات ضمن الموازنة العامة من جهة ثانية،

وللإجابة على السؤال الثاني، ارتأينا البدء بمخاطر ونتائج عدم تسجيل الهبات ضمن قيود الموازنة لنستنتج مدى إمكانية قبول هبات بدون موافقة مجلس الوزراء أو دون تسجيل الهبات أصولاً.

إن الهبات الواردة للدولة تُعتبر جزءاً من التخطيط الذي تقرّه الدولة على المديين القريب والمتوسط، ولو بصورة لاحقة لصدور الموازنة العامة على الأغلب. وبالتالي فإن الأموال المتأتية عنها يجب أن تُنفق لتنفيذ هذا التخطيط أو ما يطرأ عليه من تعديلات أو ظروف غير مرتقبة. لذلك، وبما أن صاحبة السلطة في التقرير في أوجه إنفاق أموال الهبة، هي ذاتها الجهة التي قامت بعملية المفاوضات مع الجهة المانحة والتي تعهدت بتنفيذ الأنشطة والغايات التي أُقرّت من أجلها، فمن البديهي أن تسجل قيود الهبات في ذات السجلات التي تُسجل فيها الاعتمادات الأساسية لتنفيذ أنشطتها وخططها، أي ضمن قيود الموازنة العامة. وبالتالي ينبغي أن تظهر ضمن واردات ونفقات كافة التقارير المالية بشكل إجمالي لا سيما قطع الحساب السنوي الذي يتوجب تصديقه من مجلس النواب لتتسنى له المراقبة والمحاسبة. ولتسجيل الهبات ضمن قيود الموازنة فوائد عديدة، نذكر منها:

1. المساهمة في تحسين صورة الدولة المتلقية أمام المجتمع الدولي، كون موضوع الهبات الخارجية يدخل ضمن إطار العلاقات الدولية والتعاون الاقتصادي والتنموي بين الدول. وهذا يؤكد على أن الدولة تعتبر جزءاً من المجتمع الدولي وتسعى لتعزيز التعاون والتضامن الدولي.
2. المساعدة على تحقيق الشفافية والمحاسبة في إدارة الموارد المالية للدولة، حيث يمكن للحكومة مراقبة استخدام تلك الأموال والتأكد من أنها تستخدم بطريقة تتوافق مع الأولويات الوطنية وتحقيق الفوائد القصوى للدولة وبالتالي للمواطنين. وذلك لأنه يتعين على الحكومات تقديم تقارير دورية للبرلمان حول إيراداتها ومصروفاتها، لا سيما بقطع الحساب السنوي الذي يشمل كافة الإيرادات الفعلية التي يتم تحصيلها خلال السنة المالية وكافة النفقات الفعلية التي تمت خلال السنة ذاتها، دون أي إغفال أو استثناء، ويساعد ذلك على إجراء الرقابة الفعالة ويسهل تطبيق مبدأ المحاسبة والمساءلة، ما يعزز الثقة بين الدول المتعاونة، ويشجع الجهات المانحة على دعم الدول التي تعتمد مبادئ الشفافية والوضوح، لا سيما إذا حققت الهبة مبتغاها بعد انتهاء مدتها وفق ما كان متوقعاً عند إقرارها.
3. إعطاء الحكومة، دون غيرها، القدرة على التحكم في تدفقات الأموال، ويسهل عليها، بالتالي، وضع خططها في ضوء الإيرادات المرتقبة من جهة، وما يتم تنفيذه من خطط ومشاريع عبر الحكومة من جهة أخرى. وهذا يمكن أن يؤدي إلى القدرة على تحديد ميزانية سنوية تشمل كافة الواردات وكافة النفقات، ما ينسجم مع مبدأ وحدة الموازنة العامة، وبالتالي، ضمان استبعاد إنفاق المراجع الحكومية من خارج الموازنة العامة.

4. تحفيز الحكومة على الالتزام بتحقيق أهداف الهبات، حيث يتم تحديد الإيرادات والنفقات المتوقعة وفقاً للخطط والأهداف الحكومية المحددة.

ولكن هل هذا يعني أنه يستحيل على الدول الحصول على الهبات الدولية بدون تسجيلها ضمن قيود الموازنة العامة؟ وبالتالي هل يُمكن مخالفة عملية التسجيل هذه؟

بالرغم من خطورته وتحذيره حدوثه، إلا إن الإقدام على قبول هبات دون المرور عبر مجلس الوزراء ودون تنسيب الهبة ضمن قيود الموازنة هو أمر ممكن الحصول، أي أنه ممكن التنفيذ، إذا ترك بدون رقابة ولا متابعة، ولكنه غير قانوني (faisable mais illégal). ونتطرق إلى هذا الموضوع أثناء حديثنا عن "الهبات خارج إطار الموازنة العامة".

ولكن تسجيل الهبات الدولية ضمن قيود الموازنة العامة يتطلب اتباع إجراءات محددة ودقيقة لتحديد كيفية استخدام تلك الأموال وتسجيلها بشكل صحيح وتحقيق الغايات التي أُعطيت من أجلها، وهو ما نبحثه فيما يلي:

ثانياً: آلية تسجيل الهبات ضمن قيود الموازنة العامة:

تتضمن عملية تنفيذ الهبات سلسلة من الخطوات المترابطة التي لا تغني الواحدة منها عن الأخرى. فبعد أن بينت من هي الجهات صاحبة الصلاحية لقبول الهبات لصالح الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات³¹، أنتقل إلى الخطوة التالية وهي آلية تسجيل الهبات ضمن قيود الموازنة العامة.

إن القانون لم ينص صراحة على أصول وكيفية تسجيل الهبات ضمن الموازنة العامة، واكتفى بما ورد في المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية وتعديلاتها، والتي تتعلق بصلاحية قبول الهبات، حيث وسّع مروحة الهبات التي تتطلب موافقة مسبقة من مجلس الوزراء، كما طالت التعديلات قيمة الهبات التي تتطلب هذه الموافقة وهي تلك التي تتجاوز 250.000.000 ل.ل. فيما اكتفى بما يقل عن ذلك بمرسوم عادي. وهنا تجدر الإشارة إلى أن الاكتفاء بمرسوم عادي للهبات التي تقل قيمتها عن 250 مليون ليرة لبنانية لا يعني إخراجها من قيود الموازنة العامة، لا بل تتطلب السير بالخطوات ذاتها التي تُتبع لباقي الهبات مهما كانت قيمتها، كما أنه ذكر، عَرَضاً، أن تقيّد في قسم الواردات من الموازنة، دون التطرق إلى آلية كتابة هذه القيود.

³¹ المادة 7 من القانون رقم 6 (قانون الموازنة العامة للعام 2020 والموازنات الملحقه) المنشور في الجريدة الرسمية في ملحق العدد رقم 10 تاريخ 2020/3/5، معطوفة على المادة 52 من المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 (قانون المحاسبة العمومية)

إن موضوع تسجيل الهبات ضمن قيود الموازنة العامة بدأ يدخل حيز التنفيذ، بشكل جدي، في العام 2011، حيث بدأت التعاميم الخطية تصدر عن رئيس مجلس الوزراء حيناً وعن وزير المالية أحياناً، وهي تتضمن تعليمات وتوجيهات لتساعد الجهات المعنية على تنفيذ هذا التسجيل. وتالياً، يستحيل علينا أن نحصي قيمة الهبات الممنوحة للدولة اللبنانية قبل هذا التاريخ، وتحديد الجهات التي قدمتها، لأنها غير مدرجة ضمن سجل واحد ولا تظهر ضمن قيود الموازنة العامة. وهذا لا يعني أن كافة الهبات التي وردت إلى الدولة اللبنانية منذ العام 2011 تم تسجيلها في قيود الموازنة العامة وبعد موافقة مجلس الوزراء. بل بقي هناك بعض التجاوزات التي استمرت في تلقي الهبات الخارجية ضمن الحسابات التي سبق فتحها في مصرف لبنان خارج حسابات الخزينة، أو في المصارف الخاصة.

لذلك، أعرض فيما يلي النصوص التي صدرت من مختلف الجهات التزاماً بتطبيق أحكام القوانين المتعلقة بموضوع الهبات وأصول تسجيل قيمتها ضمن الموازنة العامة، موضحين تفاصيلها ومقترحين التعديلات التي يمكن إدخالها عليها لتطوير آلية التسجيل هذه بهدف تحسين إدارة أموال الهبات، مشيرين إلى أن هذه النصوص تناولت الهبات النقدية ولم تتطرق للهبات العينية التي، كما أشرنا سابقاً، بالرغم من أنها تُعتبر مشمولة بعبارة الأموال المذكورة في المادة /52/ من قانون المحاسبة العمومية، فقد تم الاكتفاء بقبولها بمرسوم دون تسجيل قيمتها ضمن قيود الموازنة العامة بسبب عدم وضع الآلية اللازمة لذلك. وهذا ما تم تأكيده في التقرير الخاص الأخير لديوان المحاسبة حيث ذكر ما يلي:

"وبالتالي بقيت كافة الهبات العينية خارج القيود المحاسبية والمالية للدولة ولا يوجد ما يؤكد ورودها ضمن محاسبة المواد التي يفترض أن تمسكها الإدارات بموجب أحكام المرسوم رقم 8620 تاريخ 1996/6/12، والذي عملاً بأحكام الفقرة 5 من المادة 6 منه "تمسك محاسبة الموجودات الثابتة على أساس كلفتها الحقيقية إذا كانت معروفة، أو على أساس كلفتها المقدّرة، أو على أساس قيمتها السوقية بالنسبة للهبات"، أو كيفية التصرف بها والإجراءات الآلية إلى الحفاظ عليها وحسن الاستفادة منها. خاصة أن جردة محاسبة المواد التي يفترض أن ترسل إلى ديوان المحاسبة عملاً بأحكام المرسومين رقم 3489 تاريخ 1965/12/28 (تصديق نظام إرسال حسابات الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية والمستندات والمعلومات العائدة لها إلى ديوان المحاسبة) والمعدل بالمرسوم رقم 4001 تاريخ 2010/05/12 (تصديق نظام إرسال حسابات الإدارات العامة والمستندات والمعلومات العائدة لها إلى ديوان المحاسبة) لم تنفذ إلا من قبل عدد محدود جداً من إدارات الدولة".

وقد أكد ديوان المحاسبة على أهمية إيجاد آلية لتسجيلها في الحسابات المركزية للدولة تراعي طبيعة هذه الهبات ومحاسبة المواد (رأي استشاري رقم 33 تاريخ 2017/12/27.³²)

أما حول الهبات النقدية، فقد صدر عن رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 2011/8/3 التعميم رقم 2011/14 الذي ذكّر بأحكام قانون المحاسبة العمومية وتعديلاته. وبعد إلقاء نظرة سريعة على هذا التعميم، نجد أنه كان الخطوة الأولى لتطبيق نص المادة 52/ من قانون المحاسبة العمومية، ولوضع حجر الأساس لقيد الهبات ضمن الموازنة العامة، وبالتالي، مسك سجلات خاصة للهبات ما يسهّل متابعة تنفيذها منذ لحظة قبولها. وقد تلاه العديد من التعاميم الصادرة عن وزير المالية توضيحاً وتطبيقاً للتفاصيل.

فالنقطتان الأولى والثانية من هذا التعميم ما هما إلا عبارة عن تذكير بنصوص قانونية، إذ تطلب النقطة الأولى عدم مخالفة أحكام القانون اللبناني وهو أمر بديهي لا يحتمل التأويل. أما النقطة الثانية فهي مجرد تذكير وتأكيد على مضمون المادة 52/ من قانون المحاسبة العمومية، التي نصت على وجوب قيد الهبات في قسم الواردات من الموازنة العامة. ولكن ماذا عن قسم النفقات؟ للحفاظ على توازن الموازنة العامة لا بد من قيد اعتمادات متساوية في كفتيها، إلا أن قانون المحاسبة العمومية ذكر أنه وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معيّنة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات، ولكنه لم يكمل الفكرة فيما إذا لم يكن لهذه الأموال وجهة إنفاق معيّنة، ربما كان ذلك لأنه من البديهي أن من يقرر وجهة الإنفاق، بعد الواهب، هو من يرسم سياسة الدولة، فجاء التعميم رقم 2011/14 تاريخ 2011/8/3 ليستكمل المادة 52 أعلاه بنص صريح وواضح، فأضاف "أو وفقاً لما يقرره مجلس الوزراء إذا كانت الهبة غير مقيدة بوجهة إنفاق محددة".

أما النقطة الثالثة، فكانت محاولة لضبط الحسابات الخاصة بالهبات، ففرضت شروطاً لفتح حساب خاص بالهبة المقبولة، وهي كالتالي:

- أن تكون الهبة مخصصة لمشروع إنمائي.
- أن ينص الاتفاق بشأنها على فتح حساب مصرفي خاص باسم المشروع.
- أن يقدم طلب فتح الحساب إلى وزارة المالية - التي تحيله بدورها إلى مصرف لبنان.
- أن يُفتح الحساب ضمن الحسابات المتفرعة من الحساب رقم "36" المفتوح في مصرف لبنان باسم الخزينة اللبنانية.

³² تقرير خاص حول موضوع الهبات بين التشريع والواقع رقم 2023/2 تاريخ 2023/2/13 - ديوان المحاسبة - ص

ولكن ماذا لو كانت الهبة غير مخصصة لمشروع إنمائي؟ وماذا لو لم ينص الاتفاق على فتح حساب مصرفي خاص باسم المشروع؟ فهل هذا يعني أنه لا يمكن فتح حسابات خاصة باسم المشروع في مصرف لبنان؟ أو بمعنى آخر، هل يُجيز ذلك فتح حسابات خاصة في مصرف لبنان خارج حسابات الخزينة؟ أو فتح حسابات خاصة في المصارف الخاصة؟

إن غالبية الجهات الواهبة تجري رقابة مالية على الهبات المقدمة وتشتترط، لذلك، فتح حسابات خاصة للمشروع أو النشاط المنوي تنفيذه، وقد لا تذكر ذلك ضمن اتفاقية الهبة أو مرسوم قبولها. والغاية من ذلك تسهيل عملية مراقبة حسابات كل هبة على حدة، حيث لا تتداخل الواردات والنفقات المنفذة من هبة معينة مع تلك المنفذة من مصادر أخرى للدولة. لذلك، نرى أنه كان من الأفضل تطبيق هذه النقطة على كافة الهبات النقدية مهما كانت غايتها وشروطها، أو على الأقل فتح حساب فرعي Sub-account لكل هبة على حدة.

أما النقطة الرابعة فقد أولت المحتسب المركزي المختص مهمة مسك قيود حسابات الهبات لديه، وفرضت عليه إجراء مطابقة شهرية بين هذه القيود وكشوفات مصرف لبنان ذات الصلة. وتجدر الإشارة إلى أن إجراء المطابقة الشهرية بين القيود الدفترية للهبات وكشوفات مصرف لبنان يجب أن يتم أيضاً من قبل المحاسب المختص الذي يمسك حسابات الهبة لدى الجهة المختصة أي الإدارة المستفيدة.

نتناول النقطة الخامسة لاحقاً، والتي تتعلق بفروقات صرف الهبات المقبولة بالعملة الأجنبية، وذلك ضمن التحديات التي تواجهها الهبات.

وجاءت النقطة السادسة من باب التعاون بين وزارة المال والجهات المستفيدة من الهبات، إذ نصت على استطلاع رأي وزارة المالية عند الضرورة بآلية انفاق الهبة أو بما قد ينتج عنها من اعفاءات من ضرائب ورسوم.

أما النقطة السابعة المتعلقة بتكليف التفتيش المركزي السهر على حسن تنفيذ هذا التعميم وإفادة مجلس الوزراء بالتقارير اللازمة، فقد بقيت حبراً على ورق بسبب عدم كفاية العنصر البشري وعدم توظيف فريق جديد من المفتشين الماليين بالرغم من بلوغ غالبيتهم السن القانونية. إلا أن ذلك لم يمنع الفريق الموجود من تلبية ومتابعة الشكاوى المالية عن الهبات وغيرها في حال ورودها إليه.

لم يمر أكثر من ثلاثة أشهر ونصف على صدور التعميم رقم 2011/14 تاريخ 2011/8/3 الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء، حتى تلاه التعميم رقم 3510/ص1 تاريخ 2011/11/21 المتعلق بآلية إنفاق الهبات النقدية، وهذا إن دلّ على شيء، إنما يدلّ على إصرار وزارة المالية على متابعة

موضوع تسجيل الهبات في الموازنة العامة وتصويب الأمور في هذا الصدد وتطبيق القوانين والأنظمة النافذة. وقد تضمن خطوات تنفيذية لقيد الهبات النقدية في الموازنة العامة لم تكن واضحة قبلاً، أبرزها:

أولاً: قد يتم الاتفاق بين طرفي الهبة على كامل قيمتها، إلا أن الجهة المانحة ترتأي تحويلها على دفعات، فلا تحوّل الدفعة التالية قبل إنفاق سابقتها. فينبغي إعداد مرسوم قبول الهبة بالقيمة الكاملة حتى لو كان تحويلها على دفعات. وذلك بعكس عملية فتح الاعتماد التي تُحدد قيمتها بحسب المبالغ المحوّل إلى حساب الخزينة ذي الصلة، وكذا يكون فتح الاعتماد في موازنة السنة المالية الجارية وأو في موازنات السنوات المالية اللاحقة شرط أن يتم التحويل خلال المهلة المعطاة للهبة ضمن مرسوم قبولها. علماً أن مهلة الهبة قد تنتهي قبل تحويل كامل قيمتها، ويكون هذا، غالباً، بسبب عدم التزام أو عدم قدرة الجهة المتلقية على تنفيذ الأنشطة المتفق عليها وبالتالي عدم صرف الدفعات المحوّل.

ثانياً: يتم تحديد الحساب المطلوب تحويل الدفعات إليه، ومن الملاحظ أنه لا يتم التحويل، مباشرة، إلى الحساب المخصص للهبة المفتوح في مصرف لبنان ضمن حسابات الخزينة، إنما يتم التحويل إلى حساب التبرعات والهبات لصالح الخزينة، وهو حساب يستقبل كافة أموال التبرعات والهبات لأشخاص القانون العام، ويُصار لاحقاً إلى تحويل كل دفعة ترد إليه من أصل الهبة إلى الحساب المخصص لهذه الهبة المفتوح في مصرف لبنان ضمن حسابات الخزينة، بعد اتباع الآلية الواردة في هذا التعميم.

ثالثاً: حدّد هذا التعميم طريقة الاستحصال على الأموال المحوّل من قبل الجهة المانحة إلى حساب التبرعات والهبات وتحويلها إلى حساب المشروع في مصرف لبنان، حيث أوجب اعتماد السلفة المالية الطارئة. وأوكل دائرة إدارة السيولة في وزارة المالية، مهمة التنسيق مع مديرية الموازنة ومراقبة النفقات ليُصار إلى فتح الاعتمادات اللازمة، إلا أننا نتساءل عن دورها في فتح حساب خاص ضمن حسابات الخزينة اللبنانية، إذ أن هذه الخطوة يجب أن تقوم بها الجهة المتلقية - وليس دائرة إدارة السيولة - بموجب كتاب يُوجّه إلى مصرف لبنان عبر مديرية الخزينة يحدد بموجبه أسماء المخولين بتحريكه على ألا يقل عن اثنين متحدين وليس منفردين، ويمكن إجراء هذه العملية بعد صدور مرسوم قبول الهبة وقبل إجراء التحويل الفعلي إلى حساب التبرعات والهبات. وتتولى دائرة المحاسبة والصناديق في مديرية الخزينة تسجيل القيود المحاسبية وفق الأصول.

أما بالنسبة للتقارير المطلوب تقديمها لوزارة المالية، بموجب هذا التعميم، فهي تساهم في ضبط عمليات الصرف من أموال الهبة المحولة ولا تعطي إلا حافزاً أكبر لاتباع أفضل السبل للتنفيذ.

في 2011/12/12 صدر عن وزير المالية التعميم رقم 3733/ص1 الذي جاء ليؤكد على جميع الإدارات العامة ضرورة تزويد الجهة المانحة بأسماء وأرقام الحسابات المفتوحة لدى مصرف لبنان تحت اسم: وزارة المالية - حساب التبرعات والهبات بمختلف العملات، بالإضافة إلى رقم الهوية المصرفية العائدة لها، كي تتمكن الجهة المانحة من تحويل أموال الهبات إلى الحساب المخصص لها بحسب عملة الهبة.

في 2012/2/1 صدر عن وزير المالية التعميم رقم 376/ص1 تاريخ 2012/2/1 الذي أدخل بعض التعديلات على آلية إنفاق الهبات النقدية، وكان هذا التعميم هو النص الأول الذي تناول تفاصيل طريقة سير معاملة الهبة منذ صدور قرار مجلس الوزراء لغاية تسديد السلفة الطارئة تزامناً مع تقديم التقارير لدائرة إدارة السيولة للمتابعة والتدقيق. وتطلب، ليس فقط صدور مرسوم قبول الهبة، إنما أيضاً صدور مرسوم يتضمن الإجازة بفتح اعتماد عند كل تحويل لدفعات الهبة، مع تحديد التناسيب ذات الصلة. مع ما لهذه الطريقة من تأثير سلبي على تنفيذ الهبة بسبب الوقت الطويل المطلوب لإنجاز كافة خطوات الروتين الإداري لتحقيق الخطوات المطلوبة.

ثم بتاريخ 2013/4/3 أصدر وزير المالية التعميم رقم 1257/ص1، الذي يبدو أن غايته كانت التذكير بوجوب تطبيق أصول قيد الهبات الصادرة بتعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 2011/14 تاريخ 2011/8/3 والتعميم الصادر عن وزير المالية رقم 3510/ص1 تاريخ 2011/11/21، مع إدخال تعديل للاحية الثغرة المشار إليها أعلاه المتعلقة بفتح الحساب الخاص بالهبة ضمن حسابات الخزينة في مصرف لبنان، إذ أن هذه العملية تنطلق من لدن الجهة المتلقية للهبة وليس من دائرة إدارة السيولة في مديرية الخزينة في وزارة المالية، كما نص على اعتماد نماذج جديدة لاستصدار مراسيم قبول الهبات، إضافة إلى التخلي عن صدور مرسوم عند كل عملية تحويل نقدي، والاكتفاء بالمرسوم الأولي الذي يجيز فتح الاعتمادات بقيمة المبالغ المحوَّلة.

وتجدر الإشارة إلى أنه كان يُفضَّل في الفقرة ثانياً - 6 من هذا التعميم الإبقاء على النقطة الثانية من التعميم رقم 2011/14 تاريخ 2011/8/3 الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء، لتكون الفكرة متكاملة، وهي تنص على تضمين مشروع مرسوم قبول الهبة تحديد وجهة إنفاقها وفقاً لما يقرره مجلس الوزراء إذا كانت الهبة غير مقيدة بوجهة إنفاق محددة. وقد عالج هذا التعميم جزءاً من مسببات التأخير في تحويل الأموال، وهو استصدار مراسيم فتح اعتماد عند كل عملية تحويل، فقد تم إعداد نموذجين لمشاريع المراسيم تضمننا مادة تجنب اللجوء إلى تكرار اللجوء إلى مجلس الوزراء، فتنص المادة الرابعة من النموذج المعتمد على ما يلي: "تفتح وزارة المالية خلال مدة تنفيذ المشروع الاعتمادات الإضافية اللازمة للهبة مرة واحدة أو تباعاً في موازنة السنة لمالية الجارية و/أو في موازنات السنوات المالية اللاحقة، وذلك عند كل عملية تحويل للمبالغ النقدية خلال السنة المالية من الجهة المانحة إلى الحساب

المفتوح في مصرف لبنان ضمن حسابات الخزينة اللبنانية والمخصص لهذه الغاية على أن لا تتعدى السقوف المدرجة أدناه ضمن كل تنسيب من التناسيب التالية:.."

في 20/5/2015 صدر عن وزير المالية التعميم رقم 2210/ص1 لتذكير الإدارات العامة بضرورة الالتزام بمضمون التعميم رقم 1257/ص1 تاريخ 3/4/2013. ثم صدر تعميم وزير المالية رقم 3895/ص1 في 12/10/2015 الذي طلب بموجبه إلى الإدارات العامة المعنية، مراجعة مراقب عقد النفقات المختص للاطلاع والإفادة عن صحة التنسيب، عند إعداد مشروع مرسوم قبول الهبة، وذلك تجنباً لأي خطأ في التنسيب.

وفي العام 2020 صدر عن وزير المالية التعميم رقم 1009/ص1 تاريخ 7/5/2020، الذي جاء بعد أن تبين أن بعض الجهات لا تتقيد بالتعاميم السابقة، وقد أضاف إمكانية اللجوء إلى طريقة تحويل الأموال من الخزينة إلى حساب الهبة الخاص دون المرور بقرار إعطاء سلفة مالية طارئة، بل بإعداد قرار إعطاء مساهمة مالية موقع من الوزير المختص وفقاً للأصول وذلك، حصراً، في حال كان تنسيب الهبة المدرج على متن مرسوم قبولها الصادر يجوز إعطاء مساهمة مالية، ونتناول ما ورد في متنته لاحقاً عند البحث بتحويل الأموال إلى حساب خاص بالهبة.

خلاصة القول، يمكن اختصار ما هو مُعتمد حالياً لتسجيل الهبات ضمن واردات ونفقات الموازنة العامة هو الآتي:

1. استصدار مرسوم قبول الهبة (بعد عرضه على مراقب عقد النفقات لديها للتحقق من صحة التناسيب) ويتضمن المعلومات التالية:

- قيمة الهبة بالعملة المنوي اعتمادها في التحويل وبالقيمة الموازية لها بالليرة اللبنانية بحسب سعر الصرف بتاريخ صدور المرسوم.

- فتح الاعتمادات بالقيمة المحولة من الهبة إلى الخزينة ضمن إيرادات الدولة ونفقاتها مع ذكر التناسيب المناسبة، التي يجب أن تتطابق مع تلك المذكورة في مرسوم قبول الهبة، مع الأخذ بالاعتبار طريقة تحويل الأموال المنوي اعتمادها: سلفة مالية طارئة أو مساهمة تحت البند 14: التحويلات.

2. طلب فتح حساب ضمن حسابات الخزينة تحت الرقم 36، بالعملة المتفق عليها، موجه من الإدارة المعنية إلى مصرف لبنان عبر مديرية الخزينة في مصرف لبنان، يُحدد بموجبه اسم الحساب - العملة - الأشخاص الذين يحركون الحساب، مذيلاً بنموذج توقيع كل منهم.

3. وتزامناً مع الخطوة الثانية، تبلغ الإدارة المعنية الجهة المانحة بصور المرسوم، وتبلغها برقم الحساب المطلوب التحويل إليه بحسب ما هو مُحدّد بالتعميم رقم 3510/ص1 تاريخ 21/11/2011.

4. بعد تحويل الأموال إلى الحساب وفق الخطوة الثالثة، تُبلغ الجهة المانحة الإدارة المتلقية بتنفيذ التحويل مع نسخة عنه (سويقت).

5. تبادر الجهة المختصة بمخاطبة وزارة المالية لفتح الاعتمادات بقيمة الدفعة المحولة ضمن واردات ونفقات موازنة الجهة المتلقية للهبة، وضمن التنايب المذكورة في مرسوم قبول الهبة. عند هذه الخطوة تنتهي المرحلة الأولى التحضيرية للهبات، حيث ننقل فيما يلي إلى تنفيذ الهبات والرقابة عليها مروراً بتنفيذ الأنشطة المتفق عليها بين الطرفين بموافقة الحكومة.

الفصل الثاني: تنفيذ الهبات والرقابة عليها

بعد إنجاز الخطوات التحضيرية لتنفيذ الهبة من استصدار المرسوم اللازم وفق الأصول وفتح الحساب الخاص في مصرف لبنان ضمن حسابات الخزينة وفتح الاعتماد الذي يوازي قيمة المبلغ المحوّل من الجهة المانحة، يمكن للإدارة طلب تحويل هذه الأموال إلى حساب الخزينة المنوه عنه أعلاه، كما والمباشرة بالإنفاق وفق موازنة الهبة التي يتم الإنفاق على أساسها، فتتمكن من تنفيذ الأنشطة المتفق عليها التي تشكل هدف الهبة، وترافق رحلة الهبات عملية الرقابة لنُختتم بعملية التقييم. لذلك، أستكمل فيما يلي آلية تنفيذ الهبات والرقابة عليها ضمن مطلبين، يتناول الأول آلية تنفيذ الهبات، فيما يتناول الثاني الرقابة على تنفيذ الهبات.

المبحث الأول: آلية تنفيذ الهبات

تنقسم آلية تنفيذ الهبات إلى موضوعين أساسيين: تحويل الأموال إلى الحساب الخاص بالهبة المفتوح في مصرف لبنان ضمن حسابات الخزينة الذي نبجته في فقرة أولى، وأصول إنفاق أموال الهبات الذي نبجته في فقرة ثانية.

المطلب الأول: تحويل الأموال إلى حساب خاص بالهبة

إن ورود الأموال من قبل الجهة المانحة إلى حساب التبرعات والهبات في الخزينة اللبنانية لا يعني إمكانية الجهات المستفيدة الإنفاق مباشرة من هذه الأموال. إذ يتعين أولاً تحويلها إلى الحساب الخاص بالهبة المفتوح في مصرف لبنان ضمن حسابات الخزينة، والذي يُحرّك بتوقيع مشترك من شخصين على الأقل من الإدارة المعنية، يفوضهما الوزير المختص بموجب كتاب يوجّه إلى مصرف لبنان عبر مديرية الخزينة يطلب فيه فتح الحساب. لذلك، نتطرق فيما يلي لكافة مراحل تحويل الأموال مع إبداء الملاحظات اللازمة عند كل حين:

أولاً: آلية تحويل الأموال من حساب التبرعات والهبات في الخزينة:

تتم عملية تحويل الأموال من حساب الخزينة إلى الحساب الخاص بالهبة بإحدى طريقتين:

- إعطاء سلفة مالية لقيّم تحدده الإدارة المعنية.
- إصدار قرار صرف مساهمة مالية.

ثانياً: إشكالية تحويل أموال الهبات عن طريق السلفة المالية:

يُلاحظ أن تحويل الأموال المسحوبة لصالح موظف تختاره الإدارة قيماً على سلفة الموازنة الطارئة إلى حساب خاص باسم الهبة يثير عدداً من الإشكاليات العملية والقانونية.

فإعطاء القيّم سلفة مالية بقيمة الدفعة المحوّلة من الجهة المانحة يترتب عليه مسؤوليات جسيمة، إذ يكون مسؤولاً شخصياً عن قيمتها من أمواله الخاصة، سنداً للمادة 109 من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أن القيم على السلفة مسؤول شخصياً عن قيمتها، وعليه أن يبرر وجودها لديه نقداً أو بمستندات تثبت ما أنفقه منها.

غير أن قيمة الأموال المحولة إلى حساب التبرعات والهبات غالباً ما تتجاوز راتب الموظف العام بآلاف المرات، مهما علا مركزه الوظيفي، ما يجعل أي خلل في التسديد يقع على عاتقه حصراً. وقد لا يكفي اقتطاع كامل راتبه وتعويضاته مدى الحياة لتغطية القيمة غير المبررة. ويقتضي هذا الوضع إلمام القيّم إماماً كاملاً بالقواعد المحاسبية وبقواعد الشراء العام، وهو أمر قد لا يكون كافياً في جميع الحالات، نظراً لكونه ليس دائماً المرجع المختص بتحديد أوجه الإنفاق.

ثالثاً: المسؤولية القانونية للقيّم وحدودها:

إن تكليف موظف بهذه المهمة يجعله المسؤول الأول والأخير عن عمليات الصرف من أموال تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة وفق المادة 8 من قانون الموازنة العامة لعام 2005.

ويثير هذا الأمر إشكالية قانونية تتمثل في إمكانية تحميل الموظف مسؤولية أعمال لم يقدّم بها بنفسه ولا بواسطة أحد مرؤوسيه. إذ تسمح آلية السلفة الطارئة للإدارة المعنية ولوزارة المالية باستصدار قرار السلفة وتحويل الأموال إلى الحساب الخاص بالمشروع في مصرف لبنان، ومن ثم سحب الأموال منه دون علم القيّم أحياناً، لا سيما إذا لم يكن من بين محرّكي الحساب.

ويُحمّل نص الإجازة الممنوح لمديرية الخزينة بتحويل الأموال إلى حساب الهبة في مصرف لبنان، والذي يتضمنه قرار السلفة الطارئة، القيّم مسؤولية إدارية ومالية عن أموال ليست فعلياً بعهده، وهو أمر يتعارض مع المنطق الإداري والمالي.

رابعاً: المخاطر العملية المرتبطة بإدارة السلفة:

يضاف إلى ما تقدم أن إعطاء موظف واحد سلفة مالية كبيرة قد يعرّض هذه الأموال لمخاطر متعددة، لا سيما إذا كان القِيم أحد محرّكي الحساب. فقد يحصل تواطؤ بين محرّكي الحساب لسحب الأموال من مصرف لبنان بمجرد التوقيع على معاملة التحويل المصرفي أو على الشيك، خاصة أن مصرف لبنان لا يملك صلاحية التدقيق في أسباب السحب، بل يقتصر دوره على التحقق من توفر الرصيد وصحة التوقيع.

خامساً: التدابير المقترحة للحد من المخاطر:

من الضروري أن تتضمن آليات تنفيذ الهبات شروطاً تكفل حماية الأموال العامة من جهة، وتحمي القِيم من جهة أخرى. ومن بين التدابير المقترحة في هذا الإطار:

- أن يكون القِيم موظفاً خاضعاً لشرعة التقاعد أو منتسباً إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وأن يكون قد أمضى في الخدمة الفعلية ما لا يقل عن خمس عشرة سنة.
- أن يكون القِيم أحد محرّكي الحساب، وأن يكون على دراية بآليات الشراء العام أو بآليات الشراء الخاصة بالجهة المانحة عند الاقتضاء.
- أن لا يقل عدد محرّكي الحساب عن شخصين إلى جانب القِيم.
- إخضاع التحويلات المصرفية لرقابة تسلسلية داخلية وخارجية، كتكليف فريق عمل مستقل للتدقيق في صحة التحويلات المالية وقانونيتها.

ومع ذلك، فإن هذه التدابير لا توفر حماية مطلقة للأموال العامة، وإنما تسهم في الحد من مخاطر التلاعب والتبديد.

سادساً: الإشكالات الإدارية المرتبطة بإجراءات الصرف:

كان تحويل الأموال إلى الحساب الخاص بالهبة يتطلب وقتاً طويلاً، نتيجة تعليمات وزير المالية بعدم صرف أي تصفية إلا بعد عرضها عليه مسبقاً للموافقة.

وإذا كان من الممكن تفهّم هذا الإجراء بالنسبة للنفقات العادية، حرصاً على تنظيم دفع الأموال وإدارة السيولة، إلا أن اشتراط موافقة الوزير المسبقة على تصفية نفقات الهبات يثير التساؤل، باعتبار أن هذه الأموال أموال مسمّاة وردت إلى الخزينة كأمانة لصالح جهة محددة، ولا يجوز التصرف بها لغير الغاية المخصصة لها.

سابعاً: تطور التعاميم النازمة لآلية إنفاق الهبات:

شكل التعميم رقم 3510/ص1 الصادر في 2011/11/21 أول نص ينظم تحصيل الهبة عن طريق سلفة مالية طارئة، ثم تلاه التعميم رقم 1257/ص1 تاريخ 2013/4/3 الذي أدخل بعض التحسينات دون أن يلغي مبدأ اللجوء إلى السلف الطارئة عند كل عملية تحويل.

غير أن هذه الآلية لم تسهم في تسهيل إجراءات قيد الهبات في الموازنة العامة، إذ كانت تتطلب تكليف فريق عمل خاص داخل الإدارة لمتابعة المعاملات اللازمة.

ثامناً: اللجوء إلى آلية المساهمة المالية كبديل للسلف:

بسبب الصعوبات العملية التي أثارها آلية السلف الطارئة، لجأت بعض الإدارات، وفي مقدمتها وزارة الشؤون الاجتماعية، إلى اعتماد آلية مختلفة تقوم على تنسيب الهبة ضمن مرسوم قبولها تحت البند 14 من الموازنة واعتبارها مساهمة مالية لمشروع معين.

وقد جاء هذا التوجه بعد حادثة وفاة موظفة كانت قيّمة على عدة سلفات طارئة تجاوز مجموعها ملياري ليرة لبنانية، الأمر الذي أدى إلى إرباك كبير في معاملات تصفية تعويضاتها بسبب مسؤوليتها عن سلفات تفوق مئتين وسبعين مليون ليرة.

وقد صدر لاحقاً التعميم رقم 1009/ص1 بتاريخ 2020/5/7 للتذكير بآلية إنفاق الهبات، ونص على ضرورة طلب فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة عند تحويل الأموال إلى حساب التبرعات والهبات، ثم اختيار إحدى الوسيلتين التاليتين لتمكين وزارة المالية من تحويل الأموال إلى الحساب الخاص بالمشروع:

- إعداد مشروع قرار إعطاء سلفة موازنة طارئة.
- إعداد قرار إعطاء مساهمة مالية في حال أجاز مرسوم قبول الهبة ذلك.

تاسعاً: مشكلة تحويل الأموال في نهاية السنة المالية:

أثار تطبيق التعميم المذكور إشكالية عملية عندما يتم تحويل أموال الهبة في نهاية السنة المالية، إذ قد لا تتمكن الإدارة من حجز الاعتماد ضمن المهل المحددة.

وقد عالج قانون الموازنة العامة لعام 2017 جزءاً من هذه المشكلة من خلال إجازة تدوير الاعتمادات الممولة من الهبات والقروض إلى السنوات اللاحقة.

عاشراً: معالجة ديوان المحاسبة لإشكالية تسجيل الهبات:

اقترحت وزارة المالية، بموافقة ديوان المحاسبة، اعتماد آلية مؤقتة تقضي بتسجيل الأموال الواردة إلى حساب الخزينة في حساب وسيط ضمن حسابات الفئة الرابعة بعنوان "قيد مؤقت للهبات"، إلى حين فتح الاعتماد في الموازنة العامة.

وقد وافق ديوان المحاسبة على هذه الآلية بموجب رأيه الاستشاري رقم 2021/23، بما يتيح تسوية القيود لاحقاً وفقاً للمادة 31 من المرسوم رقم 1997/10388.

حادي عشر: حالات تحويل أموال الهبة بعد فتح الاعتماد:

بعد صدور مرسوم قبول الهبة وفتح الاعتمادات اللازمة في الموازنة، يمكن أن تتخذ عملية تحويل الأموال أحد الشكلين التاليين:

1- تنسيب الهبة ضمن البند 14 (التحويلات)

وفي هذه الحالة يمكن للإدارة أن تلجأ إلى إصدار قرار سلفة مالية طارئة أو إصدار قرار صرف مساهمة مالية.

2- تنسيب الهبة ضمن بنود أخرى من الموازنة

في هذه الحالة لا تسمح الآلية المعتمدة إلا باللجوء إلى السلفة الطارئة، على الرغم من إمكانية اعتماد آليات الإنفاق العادية المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية.

ثاني عشر: مصير الأموال المتبقية من الهبة:

يثار تساؤل حول مصير الأموال المتبقية في الحساب الخاص بالهبة بعد انتهاء مدتها. ولا يوجد نص قانوني صريح ينظم هذه المسألة، إلا أن الممارسة الإدارية استقرت على ما يلي:

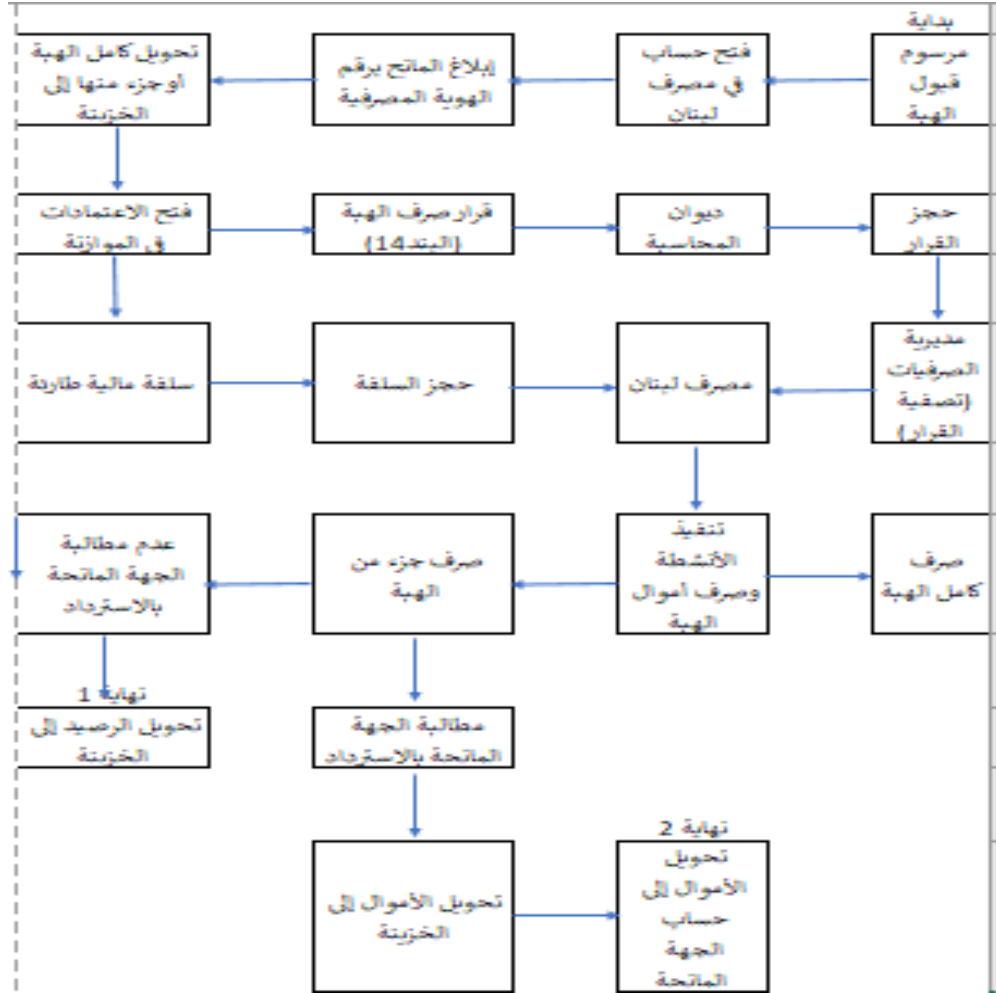
إذا كانت الهبة مشروطة، يمكن للجهة المانحة المطالبة باسترداد الرصيد غير المنفق.

وإذا لم تطالب به، يمكن تحويله إلى الخزينة اللبنانية بعد موافقتها.

كما يمكن تعديل وجهة الإنفاق بموافقة الطرفين وفق مبدأ موازنة الصيغ.

أما إذا كانت الهبة غير مشروطة، فيمكن تحويل الرصيد إلى الخزينة وإقفال الحساب، أو إنفاقه وفق ما تقرره الجهة المستفيدة.

ونوضح ذلك بالرسم التالي:



المطلب الثاني: أصول إنفاق أموال الهبات

بمجرد تحويل قيمة التصفيات، التي توازي قيمتها قيمة الأموال المحوَّلة من الجهة المانحة إلى الحساب الخاص بالهبة، تصبح السيولة النقدية متوفرة في الحساب الخاص في مصرف لبنان، ويصبح بإمكان فريق إدارة الهبات تسديد النفقات المترتبة لأصحاب الاستحقاق. فكيف تجري عملية الإنفاق من هذه الأموال؟ وهل أنَّ عدم تحويل الأموال يمنع المباشرة بالأنشطة المتفق عليها؟ ما هي الحلول المتاحة في حال الحاجة إلى اعتمادات إضافية ضمن بند معين وفائض ضمن بند آخر؟ نتطرق لكل هذه المواضيع فيما يلي من هذا المطلب، بحيث نتناول أولاً تكييف الهبة مع الحاجات والظروف، تمهيداً لنتناول تنفيذ الأنشطة وتسديد المستحقات ثانياً.

أولاً: تكييف الهبة مع الحاجات والظروف:

إن الهبة الخارجية تُمنحُ لتنفيذ غايات محددة يجب أن تُذكر في مرسوم قبولها. ولتنفيذ هذه الأهداف يجب وضع خطة مدروسة بشكل دقيق وعلمي تتماشى وظروف الدولة المنفّذة بشكل عام والإدارة المعنية بشكل خاص. وهذه الخطة تضع جدولاً زمنياً timetable مفصلاً يبين سلسلة الأنشطة المطلوب تطبيقها خلال فترة زمنية معينة، ويُكلّف فريق العمل الذي سيتولى التنفيذ سواء كان من موظفي الإدارة أو من خلال الاستعانة بخبراء أو مقدمي خدمات ضمن الأصول القانونية المتبعة. وليكتمل مشروع الهبة إدارياً ومالياً يترافق مع هذه الخطة موازنة تفصيلية خاصة للهبة وهي الخطة المالية المطلوب اتباعها، وتشمل هذه الموازنة كافة النفقات المُنوي صرفها، من خلال تناسيب محددة، وقد تنقسم إلى نفقات جارية ونفقات بدلات أتعاب وتعويضات، وهي قد تشبه، إلى حد ما الموازنة العامة. وقد تتعرض الخطة الموضوعية لتعديلات بالأنشطة، ما يرتب تعديلاً بالتناسيب مع المحافظة على القيمة الإجمالية للهبة التي ينبغي أن تُدرج قيمتها ضمن موازنتين على الشكل التالي:

1- في الموازنة العامة: إذا أُدرجت الهبة، بموجب المرسوم، ضمن البند 14 فقط، فلن يكون هناك أي احتمال للجوء إلى تعديل قيمة التنسيب لأنه واحد. أما إذا كانت قيمة الهبة قد وُزعت على عدة تناسيب في الموازنة العامة، غير البند 14، فقد يتبين، خلال التنفيذ فائضٌ ضمن تنسيب معين ونقصٌ ضمن تنسيب آخر، ما يعني ضرورة اللجوء إلى نقل اعتمادات من تنسيب إلى آخر. وأن التنسيب في الموازنة العامة يبدأ بالجزء لينتهي بالنبذة، مروراً بالباب والفصل والوظيفة والبند والفقرة. ووفق قانون المحاسبة العمومية، فإذا كان النقل ضمن البند الواحد، فإنه يتم بقرار من الوزير المختص بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، أما إذا كان نقل الاعتماد من بند إلى آخر فلا بد أن يتم بموجب قانون، تطبيقاً للمادة 27 من قانون المحاسبة العمومية، التي وُضعت تطبيقاً لمبدأ موازنة الصيغ، إذ أن مجلس النواب يصدق على الموازنة بنداً بنداً. ولكن تطبيق هذا النص غير عملي إذا تم تبنيه خلال تنفيذ الهبات، لما يتطلب من إجراءات معقّدة وطويلة لا تتناسب وتنفيذ البرامج المحددة للهبات. لذلك، تم وضع نص خاص لمثل هذه الحالات، حيث ورد في الفقرة الثانية من المادة 7 من قانون الموازنة العامة للعام 2017 أنه "لا تطبق احكام الفقرة الثانية من المادة 27 من مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 14969 الصادر بتاريخ 1963/12/30 على الاعتمادات الإضافية المتعلقة بالهبات النقدية حيث يمكن نقل هذه الاعتمادات من بند إلى آخر بقرار من الوزير المختص ووزير المالية بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، وبعد أن تثبت الإدارة المعنية رغبة الجهة الواهبة بإجراء هذا النقل". إن هذا النص سهّل إجراءات النقل من بند إلى آخر ضمن الموازنة العامة، وقد تكررت هذه المادة في قوانين الموازنات العامة اللاحقة، ما يعني أن هذا النص لاقى استحساناً عند التطبيق لدى الجهات المنفّذة.

2- في الموازنة التفصيلية للهيئة: وهي الخطة المالية المتفق عليها بين الفريقين، حيث تُوزَّع قيمة كامل الهيئة الموافق على قبولها على تناسيب تمثل الأنشطة والنفقات المُنوي تنفيذها وتأديتها. وتكون، عادةً، مرفقة، بشكل مفصل أو إجمالي، بالاتفاقية التي على أساسها يصدر مرسوم الموافقة على قبول الهيئة، وتُعتبر جزءاً لا يتجزأ منها. وإذا كانت اعتمادات الهيئة تدخل ضمن اعتمادات الموازنة العامة بموجب مرسوم قبولها، الذي يُعدُّ بالتعاون بين الإدارة المختصة ودائرة إدارة السيولة بعد موافقة مراقب عقد النفقات المختص للتحقق من صحة التناسيب، فمن يُعدُّ الموازنة التفصيلية للهيئة؟ تختلف الإجابة على السؤال بحسب سياسة الجهة المانحة في تنفيذ الهبات. فهناك جهات تهتم، فقط، بالتوصل إلى الغاية التي أعطيت الهيئة من أجلها بغض النظر عن الأساليب التي تتبعها الجهة المستفيدة، فلا تتدخل بوضع الموازنة التفصيلية، فتتولى الإدارة وضعها وتصديقها وتنفيذها، وتقدم تقارير الصرف إلى الجهة الواهبة. وهناك من يرى أنه في هذه الحالة فإن الوزير المختص هو من يصدق على هذه الموازنة، ويرى البعض الآخر أنه يجب تصديقها من مجلس الوزراء لعدم التفرُّد بتوزيع اعتمادات الهيئة من قبل الوزير المختص، مستندين بذلك إلى "ثانياً" من التعميم الصادر عن مجلس الوزراء رقم 2011/14 تاريخ 2011/8/3 السابق ذكره، ونذكر بحرفية ما جاء فيه: "تضمنين كل مشروع مرسوم يرمي إلى قبول هيئة نقدية تُفِيدُ الهيئة في قسم الواردات من الموازنة العامة مع تحديد وجهة إنفاق الهيئة وفقاً لرغبة الواهب عند الاقتضاء، أو وفقاً لما يقرره مجلس الوزراء إذا كانت الهيئة غير مقيدة بوجهة إنفاق محددة." وإننا نميل إلى الرأي الثاني كونه أقرب للشفافية والعلنية. ولكن هناك جهات واهبة تشترط التدخل في أدق تفاصيل الصرف فتكون الموازنة التفصيلية للهيئة جزءاً لا يتجزأ من الاتفاقية التي يصدر مرسوم قبول الهيئة على أساسها، وتوضع مسبقاً بين طرفي الهيئة.

وقد يطرأ تغيير في التفاصيل الدقيقة للخطة تؤدي إلى الحاجة إلى تعديل تناسيب هذه الموازنة، كزيادة الحاجة إلى خدمات استهلاكية مقابل توفر فائض في المواد الاستهلاكية لعدم الحاجة، فيتم تكيف التناسيب لتتناسب مع الحاجات الجديدة عن طريق تعديل الموازنة بموافقة الطرفين اللذين وافقا على الموازنة الأساسية، استناداً لمبدأ موازنة الصيغ، ويتم التعديل عن طريق نقل الاعتمادات من تناسيب إلى آخر فقط، دون أن يطرأ أي تعديل بالقيمة الإجمالية للهيئة الموافق عليها. وتجدر الإشارة إلى أن فريقاً مالياً ينبغي أن يكون مكلفاً بمسك حسابات الهيئة وتسجيل قيودها وفق الأصول وإعداد التقارير المطلوبة لتقديمها إلى الجهات المعنية عند كل طلب. ويُفضل أن يكون الفريق مكلفاً من قبل الإدارة من بين موظفيها، إلا أنه لا يوجد ما يمنع الاستعانة بفريق من خارج الإدارة عن طريق عقود إجازة خدمة أو شراء الخدمات باتباع الأصول القانونية للشراء في ضوء الأنظمة المرعية. شرط أن لا يُعهد تحريك الحسابات إلا إلى موظفين من داخل الإدارة.

ثانياً: إدارة الهبات ومحاسبتها:

ليس هناك أي نص أو مرجع يفيد عن الآلية الواجبة الاتباع من قبل الإدارة لتنفيذ أنشطة الهبة المقبولة أصولاً. لذلك، فإن كل إدارة تنفذ الأنشطة والبرامج بطريقة قد تختلف عن الأخرى، وذلك بحسب قدراتها اللوجستية والموارد البشرية لديها وبحسب النصوص التي تتبعها. ولكن ما هو مشترك بين الإدارات التي تستقبل هبات هو أنه يتم تشكيل فريق عمل خاص ومتخصص لمتابعة دقائق تطبيق الأنشطة والبرامج المتفق عليها سابقاً. ويكون، عادةً، مؤلفاً من إداريين وماليين ومتخصصين. لذلك، نتناول فيما يلي آلية تنفيذ الأنشطة والبرامج، لنتناول بعدها محاسبة الهبات.

1- تنفيذ الأنشطة والبرامج:

كما ذكرنا آنفاً يتم، عادةً، تشكيل فريق عمل لإدارة الهبات، ويتم ذلك بقرار من الوزير المختص، الذي له اختيار من يشاء من العاملين في إدارته لمتابعة الأمور الإدارية واللوجستية، وفي حال تعذر ذلك جزئياً أو كلياً بسبب عدم توفر العنصر البشري اللازم في إدارته، يلجأ إلى شراء الخدمات تطبيقاً للمادة 624 من قانون الموجبات والعقود، مع احترام القوانين والأنظمة المرعية الإجراء للشراء العام. ويتم ذلك، عادةً، عن طريق تأليف لجنة أو لجان مختلفة يحدد الوزير المختص مهامها وصلاحياتها، كاللجنة التسييرية التي تتولى اتخاذ القرارات الاستراتيجية المناسبة، والتي يكون أعضاؤها، عادة، من موظفي الفئة الثانية وبرئاسة الوزير أو المدير العام، وهناك اللجان التقنية التي ينبغي أن تتألف من اختصاصيين ضمن موضوع الهبات، كأن تتألف من صيادلة أو أطباء إذا كان موضوع الهبة صحياً، أو أن تتألف من مساعدات اجتماعيات وأخصائيات في علم النفس إذا تعلق الأمر بموضوع اجتماعي كالأم والطفل والأسرة...، إضافة إلى الفريق اللوجستي الذي يقوم بالتنفيذ الفعلي كالمدرسين لتنفيذ دورات تدريبية كدورات تمكين المرأة، أو المفتشين الاجتماعيين لإجراء الزيارات المنزلية وتعبئة استمارات الأسر الفقيرة لإفادتها من المساعدات، أو مهندسين للكشف على أضرار أصابت المنازل كما حصل عند انفجار مرفأ بيروت.... إن الأمثلة على ذلك كثيرة ولا يمكن تعدادها، وما يهم هو وجود فريق عمل متكامل لمتابعة تنفيذ البرامج المتفق عليها. وقد يعمل هذا الفريق خلال أو خارج أوقات الدوام الرسمي، بحسب ما تتطلبه المهام الموكلة إليه. لذلك، تتضمن موازنة الهبات، عادةً، تخصيص حوافز مالية لهذا الفريق، على ألا تتعارض هذه الحوافز مع الأنظمة المعتمدة.

وهنا يطرح السؤال نفسه: "لم لا تقوم الوحدات الإدارية في الإدارة صاحبة العلاقة بتنفيذ المهام والصلاحيات التي تنفذها اللجنة أو اللجان المشكّلة وفق ما ورد أعلاه؟ غالباً ما تكون البرامج المنوي تنفيذها لا تتطابق بشكل مطلق مع المهام الأساسية لهذه الوحدات. وفي حال صادف تطابقها، كأن تكون الهبة عبارة عن تقديم الدعم التقني أو المادي للإدارة مقابل تنفيذ مشاريع، أو أن تكون عبارة

عن استحداث تقديمات جديدة من قبل الإدارة إلى شريحة معينة من المستفيدين لدعمها خلال المرحلة الأولى التي قد تمتد لسنوات ولتمكينها من تأدية هذه التقديمات دون أية مساعدة أو عون من أية جهة أخرى، فإن الحاجة للجنة أو أكثر للمتابعة تُعتبر ضرورية خاصة إذا اشترطت الجهة الواهبة اتباع الأصول الإدارية أو المالية الخاصة بها. كما أن التقارير الواجب إعدادها لإجراء الرقابة على تنفيذ الهبة تختلف بالشكل بين تلك المقدمة للمانحين وتلك المقدمة لجهات الرقابة المحلية، وإن تطابقت في المضمون. كل ذلك يتطلب مجهوداً ووقتاً إضافيين من قبل من فريق العمل الذي عليه أن يكون جاهزاً في أي وقت وعند أي طلب لتقديم التقارير والإجابة على أي تساؤل.

فكيف يعمل فريق العمل هذا لإتمام كافة المراحل المتفق عليها؟

لا بد بداية من التأكيد على أن التعليمات والأوامر النهائية التي تُنفذ يجب أن تكون موافق عليها من الوزير المختص أو من يفوضه بذلك. وبما أن الوزير لا يمكنه التدخل بتفاصيل كافة القرارات، لذلك فهو بحاجة إلى فريق متخصص يعتمد عليه لدراسة كافة مواضيع إدارته ودراسة المخاطر وتبيان الفوائد للتمكن من اتخاذ القرارات المناسبة. كما يمكن للوزير تعيين منسق Focal Point للتفاوض والتنسيق بين الجهة المانحة والجهة المستفيدة لتنفيذ لأوامر وتعليمات الجهة المختصة (رئيس مجلس الوزراء - الوزير...)، حيث قد تواجه ظروف معينة تنفيذ المشاريع فتتطلب تعديلات للخطة المسبقة المتفق عليها، دون تعديل بالأهداف الرئيسية. كتعديل مكان إجراء دورات تدريبية، أو تغيير مكان إنشاء مدرسة أو مستشفى لأسباب ظهرت لاحقاً أو تعديل في خريطة الإنشاء. وهذا هو المبرر الأساسي لضرورة وجود لجنة خاصة بالهبة موضوع البحث، بالرغم من إمكانية تأليف اللجان استناداً إلى المحاباة أو الاستبعاد، إلا أنه يمكن تجنب ذلك من خلال وضع المعايير المطلوب توفرها في الأعضاء. وإلا كانت لجنة صورية. فكفاءة فريق العمل وخبرته تؤثران بشكل مباشر على جودة الأداء وتحقيق الأهداف. لذلك، فإنني أقترح ألا تقوم جهة واحدة باقتراح أعضاء اللجان ورؤسائها، بل أن تشترك بذلك الجهات المختصة في الإدارات المعنية، فمثلاً، إذا كانت الهبة مقدمة من يونسف وتتعلق بحماية حقوق الطفل، فيجب أن تشترك باتخاذ القرارات وزارة المالية لأن الهبة تتعلق مباشرة بالموازنة العامة، وزارة الصحة، لأن متابعة الطفل صحياً هو حق من حقوقه، وزارة الشؤون الاجتماعية، لأن حماية الطفل من العنف هو من واجباتها وعليها تأمين المقر الآمن لحمايته، وزارة العدل، لأن قاضي الأحداث يجب أن يكون من أول المعنيين لإصدار الأحكام اللازمة، وزارة التربية، لأن التعليم هو حق من حقوق الطفل... ولا بد من التنسيق وتوزيع الأدوار منذ مرحلة المفاوضات على قبول الهبة. ويكون على المراجع المعنية تكليف لجان المتابعة اللازمة، وعليها أن تُبرر سبب اختيار هذا الموظف أو ذاك، وفق معايير تتسجم مع تنفيذ موضوع الهبة، على أن تضم هذه اللجنة ممثلين عن كافة الإدارات المعنية، ولا مانع من ممثل عن جهات رقابية شرط عدم تعارض دوره في اللجنة مع

دوره في هذه الجهة الرقابية، ويمكن تشكيل هذه اللجنة من قبل رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وزير المالية والوزراء المعنيين. ومن أبرز مهام اللجان:

- التقيّد التام بالجدول الزمني لتنفيذ الخطة.
 - دراسة الطلبات التي ترد إليها.
 - النظر بالصعوبات التي تواجه فريق العمل اللوجستي، واتخاذ الإجراءات المناسبة لتصويب أي خلل أو صعوبة قد تؤثر على سلامة التنفيذ.
 - تكليف لجنة معينة للنظر بالشكاوى المقدمة إليها من قبل الشريحة المستفيدة التي لحق بها غبن أو ظلم لسبب أو لآخر.
 - دراسة كافة الأمور المالية بحسب الأصول المتفق عليها فإما أن تكون تطبيقاً لأحكام الجهات الواهبة الإدارية والمالية، إذا اشترطت ذلك، وإما أن تطبق الأحكام المتبعة في الإدارة إذا لم تشترط الجهة الواهبة اتباع أحكامها الإدارية والمالية.
- ويكون على فريق العمل تقديم تقرير مفصل عن المهام المنفذة تسهياً لإجراء الرقابة على النظم الحاصل في ضوء الخطة الموضوعة مسبقاً وخلال المهل المتفق عليها.

2- محاسبة الهبات:

أصبح من الواضح أنه يجب التفريق بين قيود الهبة التي تُسجل ضمن قيود الموازنة العامة، وبين القيود ضمن الموازنة الخاصة بالهبة التي تُسكها الجهة المختصة والتي تبين النفقات التي سُددت للمستفيدين من أموال الهبات، وهي تمر بمرحلتين:

المرحلة الأولى: تتبع هذه المرحلة، حكماً، قانون المحاسبة العمومية، دون غيره، من عقد وتصفية وصرف ودفع، مع الأخذ بالاعتبار إمكانية تقديم مرحلة الدفع على مرحلتين التصفية والصرف، بغية تسديد نفقات تتطلب السرعة ولا تحتل التأجيل وانتظار إنجاز المراحل العادية لتنفيذ النفقات، وهي تُنجز بالكامل بواسطة الجهة المتلقية عبر الوحدات المختصة فيها وفي وزارة المالية.

وتخضع هذه المرحلة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة حسب الأصول وفق ما بيناه آنفاً. وتظهر قيود اعتمادات الهبة ضمن التقارير المالية التي تُعدها الإدارة المختصة وتوافق عليها وزارة المالية، تمهيداً لإعداد قطع الحساب السنوي وعرضه على مجلس النواب للتصديق النهائي عليه، وقد نص التعميم رقم 2011/14 تاريخ 2011/8/3 في الفقرة الرابعة منه على أن يتولى المحتسب المركزي المختص مسك قيود حسابات الهبة لديه وإجراء مطابقة شهرية بين هذه القيود وكشوفات مصرف لبنان

ذات الصلة. إن القيود الممسوكة في وزارة المالية لا تُظهر كيفية التصرف بالهبة وإنفاقها، إنها تُظهر فقط كيفية انتقال الأموال المحوَّلة من قبل الجهة المانحة من الخزينة إلى الحساب الخاص في مصرف لبنان. فإذا تبين لدى قيود وزارة المالية أن الدفعة المحوَّلة مصفاة ومصرفية ومدفوعة، أي مرّت بكافة مراحل تنفيذ النفقة، فهذا لا يعني أنه تم تنفيذ الهبة وتأديتها للغاية التي أُعطيت من أجلها. بل إن تأدية النفقات لمستحقيها من الهبة لا يمكن أن تبدأ إلا بعد تحويل الأموال إلى الحساب الخاص في مصرف لبنان. وإن التأخير في إنجاز هذه المرحلة هو الذي دفع بالجهات المانحة لتجنب تحويل أموال الهبات إلى الخزينة وفضلت اعتماد طرق أخرى نتطرق إليها لاحقاً. ونشير، هنا، أن الإدارة، في الحالات العادية، ووزارة المالية بشكل خاص، تحاول، اتباع سياسة التقشف وتأجيل النفقات غير الضرورية لمحاولة ردّ الأموال غير المصروفة من الموازنة العامة وغير المتعلقة بحق الغير إلى الخزينة، بغية إفراح المجال لاستعمال هذه الأموال لتغطية نفقات أخرى، وبهذا المعنى ذكر مورييس دوفيرجي:

*Les règles minutieuses de la comptabilité publique n'ont pas d'autre motif essentiel que d'éviter le gaspillage des recettes pour des dépenses non prévues au budget afin de permettre aux autres d'être couvertes normalement.*³³

إلا أن الأمر يجري بعكس ذلك فيما يتعلق بأموال الهبات. فالجهات المانحة تعطي الجهة المستفيدة مهلة معينة لتنفيذ الهبة، وتحدد هذه المهلة ضمن مرسوم قبول الهبة، وتسري من تاريخ صدوره، وليس من تاريخ استلام الأموال في حساب التبرعات والهبات وليس من تاريخ استلامها في الحساب الخاص. وأكثر من ذلك، فإن بعض منظمات الأمم المتحدة، لا تدفع قيمة الهبة كاملة، بل تحولها على دفعات. ويعود ذلك لسببين رئيسيين: الأول هو عدم توفر السيولة اللازمة، لأن هذه المنظمات تموّل بدورها من جهات مختلفة وعليها تبرير إنفاق كل مبلغ يحوّل إليها، أما السبب الثاني فهو أنها تعطي مهلة للإدارة لتحثها على إنفاق كامل المبلغ المحوّل بأسرع وقت، لتتمكن من تبرير التحويل أمام الجهات الممولة الأساسية، ولتثبت مدى جدية ودقة توقعات البرنامج الممول، وهي مهلة تختلف عن تلك المحددة في مرسوم قبول الهبة.

المرحلة الثانية: تشمل هذه المرحلة محاسبة الهبات خلال وبعد تنفيذ البرامج والمشاريع والأنشطة الموضوعية من الطرفين لتحقيق الأهداف المتفق عليها مسبقاً. ويكون على الإدارة من خلال فريق المحاسبة المكلف لديها مسك سجل خاص للهبة (دفتر أستاذ) تسجل فيه كافة اعتمادات موازنة الهبة

³³ Maurice Duverger – Finances Publiques – 11^{eme} édition – Presse universitaire du France – Paris – 1988 – p:15

الخاصة التي تُعتبر الخطة المالية للهبة والموافق عليها، مبدئياً، من الطرفين، وتُسجل فيه كافة العمليات المالية بحسب التناسيب، إضافة إلى دفتر اليومية الذي تُسجل فيه كافة العمليات المالية بحسب التاريخ تسهيلاً لإجراء مطابقة القيود مع كشف حساب الهبة المفتوح في مصرف لبنان Bank Reconciliation. ويُفضل أن تعتمد الإدارة إلى اعتماد نظام محاسبة ممكن يتيح الحصول على التقارير المالية المطلوبة عند إجراء عمليات الرقابة والتدقيق من قبل كافة الجهات. وفي هذه المرحلة، يمكن تعديل بعض الاعتمادات المخصصة لبعض الأنشطة، ونقلها من تنسيب إلى آخر ضمن موازنة الهبة بذات الطريقة التي اعتُمدت لتصديقها.

أما بالنسبة لآلية الإنفاق، فمنذ صدور قانون الموازنة العامة والموازنات العامة للعام 2000 رقم 622 تاريخ 2000/3/7، تُطبق أحكام المادة 9 منه، فيما يتعلق بالأحكام الواجبة التطبيق التي تكررت ضمن قوانين الموازنات اللاحقة، والتي جاء فيها: "تطبيق أحكام اتفاقيات القروض الخارجية على كامل الإنفاق العائد إلى المشاريع الممولة خارجياً: تطبق في إنفاق اتفاقيات القروض والهبات الخارجية الجارية مع مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الأحكام النظامية المعتمدة لدى الجهة المقرضة سواء أكان هذا الإنفاق من الجزء المحلي أم من الجزء الأجنبي....". وقد تكررت هذه المادة في مختلف قوانين الموازنة العامة اللاحقة لغاية قانون الموازنة العامة للعام 2005، ثم بموجب قوانين الموازنة العامة للأعوام 2017-2018 و 2019. إن هذه المادة لم تشترط ذكر الأحكام الواجب تطبيقها لتنفيذ الهبة ضمن اتفاقية الهبة. وبالتالي فإن تطبيق الأحكام النظامية التابعة للجهة المانحة هو أمر إلزامي. ولكن ما هو الحال إذا لم تشترط الجهة المانحة تطبيق أحكام الإنفاق لديها؟ ولم تبلغ الجهة المستفيدة بها للتمكن من تطبيقها؟ كما يحصل مع معظم المانحين كالنرويج وجامعة الدول العربية وغيرهما. هذا مع الإشارة إلى أن وجوب تطبيق هذه الأحكام يستدعي تدريب فريق العمل الذي يقوم بإدارة الهبة وتنفيذها بشكل مستمر، كما تتم متابعته وإجراء عمليات تدقيق مفاجئة من وقت لآخر Spot check للتأكد من سلامة التنفيذ، وإبداء الملاحظات اللازمة والتصويب حيث يجب. ولكن لم تذكر النصوص القانونية أو التنظيمية ما هو حكم الإنفاق إذا لم يكن لدى الدولة المستفيدة علماً بالنصوص المطبقة على الإنفاق لدى الجهة الواهبة، بسبب عدم توفر النصوص لديها. ولكن ما كان يُطبَّق على أرض الواقع هو أنه إذا لم يتم إبلاغ الجهة المستفيدة بالأحكام النظامية لدى الجهة المانحة وتدريب الفريق عليها، يتم اعتماد الأنظمة المالية لدى الجهة المستفيدة عند إجراء عمليات الشراء تنفيذاً للهبة، وتقوم بإبلاغ من يلزم بعمليات الإنفاق المنفذة للتأكد من أن الأموال تُنفق وفق الوجهة السليمة.

إلى أن صدر قانون الموازنة العامة للعام 2020 حيث غاب حكم تطبيق الأحكام النظامية لدى الجهة المانحة عن آلية الإنفاق من التمويل الخارجي عن عنوان المادة السابعة منه وعن مضمونها، وبقي حكم مدى خضوع الإنفاق من التمويل الخارجي لرقابة ديوان المحاسبة حسب الأصول. وإنني

أرى - بعكس ما رأى ديوان المحاسبة - أن هذا الغياب قد يكون مقصوداً وليس إغفالاً كما ذكر في تقرير ديوان المحاسبة الخاص للعام 2023³⁴، لأنه لا داعي لذكره وتكراره في ظل وضوح الأحكام العامة التي تحدد تسلسل القواعد القانونية *Hierarchie des lois*، وتحديدًا إلى نص المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تنص على أنه: "عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية..." فنعود لما كان مطبقاً فعلياً قبل حذف هذا الحكم من المادة السابعة من قانون الموازنة العامة للعام 2020. فإذا نصت اتفاقية الهبة على تطبيق الأحكام المتبعة لدى الجهة المانحة، وجب ذلك، بعد تدريب فريق العمل لدى الجهة المستلمة للهبة وفق ما ورد أعلاه، وإلا تُطبق أحكام الجهة المستفيدة على كافة عمليات الإنفاق من الهبة.

أما عن المباشرة بالأنشطة المتفق عليها قبل تحويل الأموال من الخزينة إلى الحساب الخاص بالهبة، فالعبرة هي لتوفر الاعتمادات ضمن الموازنة الخاصة للهبة، وليس لتوفر السيولة في المصرف، مع الإشارة إلى أنه يُفضل توفر السيولة للتمكن من تسديد المستحقات بأسرع وقت ممكن. وينبغي أن يكون تقدير الإدارة في هذا الموضوع حكيمًا ويستند إلى المتابعة مع وزارة المالية ومصرف لبنان. وبالتالي فإذا كانت الموازنة الخاصة مصدّقة، فإننا نرى أنه لا مانع من المباشرة بتنفيذ الأنشطة أصولاً ريثما يتم تحويل الأموال إلى الحساب ذي الصلة.

ويخضع تنفيذ نفقات الهبة إلى الرقابة ليس فقط بعد التنفيذ، إنما قد يكون ذلك خلال التنفيذ أيضاً وفق ما سيتم بيانه في المبحث التالي.

المبحث الثاني: الرقابة على تنفيذ الهبات

يُشكل مفهوم الرقابة غايةً في الأهمية في أي عمل مهما كان نوعه. حيث "لا يقلُّ تنفيذ الموازنة العامة أهميةً عن إعدادها، إذ يتوقف نجاح النمو والتطور المالي والاقتصادي على ما يمكن أن يرافق تنفيذها من نزاهة وإخلاص. ومن هنا تظهر أهمية الرقابة كونها تسهم في تحقيق الأهداف السياسية والإدارية والاقتصادية التي تسعى إليها الدولة من خلال حسن تنفيذها على الوجه المحدد في الدستور والتشريعات الوضعية"³⁵. وبشكل عام، تُطبّق هذه العملية على تنفيذ النفقات في كافة القطاعات وفي الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة. فالرقابة هي من أهم الركائز التي يستند

³⁴ تقرير خاص حول موضوع الهبات بين التشريع والواقع رقم 2023/2 تاريخ 2023/2/13 - ديوان المحاسبة - ص

³⁵ علي غني عباس الجنابي - الرقابة على الموازنة العامة - دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت

إليها أي عمل في الإدارة العامة سواء كان إدارياً أو مالياً. وبما أن الهبات هي جزء من الأموال العمومية، فلا بد من تطبيق الرقابة عليها من قبل الجهات المختصة في كل مرحلة وعند كل اقتضاء. وتشكل الرقابة، لكل من يتولى أية مهمة أو صلاحية في تنفيذ أي عمل في الإدارة العامة، حافزاً مهماً لأداء أفضل ورادعاً أساسياً لكل من تسوّّل له نفسه ارتكاب المخالفات من أي نوع كانت. وتالياً، فللرقابة دورٌ هام وفعال للحد من مخاطر الفساد.

وتختلف أنواع الرقابة المتبعة، بحسب الزاوية التي يُنظر منها. فمن حيث الموضوع هناك رقابة على الحسابات ورقابة على الأشخاص، ومن حيث السلطة، هناك الرقابة الإدارية والرقابة القضائية والرقابة السياسية، ومن حيث الزمن هناك الرقابة المسبقة والرقابة المؤخرة³⁶، كما يوجد، من حيث المكان، الرقابة المحلية أو الداخلية والرقابة الخارجية.

وبما أن أموال الهبات هي أموال عمومية، فهي تخضع، حكماً، لكافة أنواع الرقابات التي تخضع لها الأموال العمومية، إلا أن طريقة تطبيق الرقابة تختلف بحسب طريقة الحصول على الأموال، أي تحويل الأموال إلى الحساب الخاص في مصرف لبنان، كما نرى لاحقاً.

وبما أنه، ومهما اختلفت الزاوية التي ننظر منها للرقابة، فإنها لا تعدو كونها تصنيفاً لها ليس إلا، وهي لا تغير من الواقع شيئاً. لذلك، اخترت البحث، فيما يلي، بالرقابة الداخلية في مطلب أول، وبالرقابة الخارجية في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: الرقابة الداخلية أو المحلية

رأينا سابقاً، أن الهبات تعامل، مبدئياً، معاملة اعتمادات الموازنة العامة، باستثناء القاعدة الاثنتي عشرية المنصوص عنها في المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية، حيث لا يمكن اللجوء إلى هذه القاعدة، لأن اعتمادات الهبات غير متصلة بصور الموازنة العامة، وهي تُفتح بشكل مستقل على ضوء المبالغ المحوّلة من الجهة المانحة. ويمكن استعمال المبالغ المحولة كاملة حتى في حال عدم صدور الموازنة العامة. وبما أن تنفيذ النفقات العامة يخضع للرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية، التي ينفذها، كلّ فيما خصه ديوان المحاسبة، وزارة المالية، والجهات القضائية المختصة إضافةً إلى التفتيش المركزي بكافة فروعها - بحسب موضوع الهبة - نتناول أنواع هذه الرقابات فيما يلي:

أولاً: الرقابة الإدارية: Le contrôle administratif

³⁶ وسيم نقولا أبو سعد، رقابة ديوان المحاسبة (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - الطبعة

تتناول الرقابة الإدارية رقابة تنفيذ كل من الواردات والنفقات³⁷. وتبدأ أول مرحلة من مراحل الرقابة الإدارية بالرقابة التسلسلية التي يمارسها الرؤساء على مرؤوسيه. إذ أن الرئيس مسؤول عن الأوامر والتعليمات التي يوجهها للموظفين الذين يرأسهم، وهذا ما نصت عليه المادة 14 من نظام الموظفين التي نصت أن الموظف "يتحمل شخصياً مسؤولية الأوامر والتعليمات التي يعطيها لمرؤوسيه³⁸".

إضافة إلى الرقابة التسلسلية المستمرة والدائمة، تمارس الرقابة على الإدارة جهات بواسطة موظفين عموميين من خارجها، أي بواسطة وزارة المالية وديوان المحاسبة والتفتيش المالي.

1 - وزارة المالية:

تظهر مراقبة وزارة المالية في مرحلتين، تتجلى الأولى في مرحلة عقد النفقات والتي يمارسها مراقب عقد النفقات، وفق ما نصت عليه المواد 65-66-67-68 و 69 من قانون المحاسبة العمومية، وتظهر الثانية بالتزامن مع مرحلتي صرف النفقة ودفعها، وفق المادتين 78 و 82 منه. مع الإشارة أنه ليس لوزارة المالية أية سلطة استتسابية في تنفيذ النفقات، وإلا تكون قد تجاوزت صلاحياتها في الاختصاص، وحلت محل الإدارة.

وينطبق هذا النوع من الرقابة على الاعتمادات التي تُفتح في الموازنة العامة تطبيقاً لآلية تنفيذ الهبات، فإذا كانت الهبة قد نُسبت، ضمن مرسوم قبولها، على مختلف بنود الموازنة - باستثناء البند 14. فتبدأ رقابة وزارة المالية منذ تحضير مرسوم قبول الهبة حيث يتعين على الإدارة عرضه على مراقب عقد النفقات للتحقق من صحة التنسيب أو التناسيب الواردة فيه. ثم تظهر أيضاً عند طلب فتح الاعتماد ثم حجزه وإحالاته إلى المراجع المختصة، فإذا كان تحويل الأموال يتم عبر سلفة مالية طارئة، أحال مراقب عقد النفقات المعاملة بعد التدقيق إلى المراقب المركزي لعقد النفقات، للتدقيق واستصدار القرار اللازم من قبل مدير المالية العام. وعند تسديد السلفة، أي بعد تنفيذ عمليات الإنفاق، تقوم مديرية الصرفيات بتدقيقها لتكون مطابقة للأنظمة المرعية قبل الموافقة على التسديد. وفي هذه الحالة يتم الإنفاق مباشرةً للموردين، وتقوم مديرية الصرفيات بالتدقيق بعمليات الدفع عند تسديد السلفة. أما إذا كان التحويل بواسطة مشروع قرار صرف مساهمة، يعمد المراقب إلى التدقيق والإحالة إلى ديوان المحاسبة، عند الحاجة، تطبيقاً لنص المادة 35 من المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 (تنظيم ديوان المحاسبة)، ويقتصر دور وزارة المالية بالمراقبة على العمليات

³⁷ خطر شبلي - علوم مالية وتشريع مالي - دار المنشورات الحقوقية - مطبعة صادر - بيروت لبنان - الطبعة

الخامسة مزيدة ومنقحة - 1994 ص 141

³⁸ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12

المراقبة لنقل الأموال من حساب التبرعات والهبات إلى الحساب الخاص بالهبة، ولا تطلع وزارة المالية على النفقات الفعلية المؤداة من حساب الهبة.

2- رقابة ديوان المحاسبة:

ديوان المحاسبة هو محكمة إدارية مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، مؤلفة من قضاة، ومن نيابة عامة.

وبما أن الهبات، كما ذكرنا آنفاً، تصبح جزءاً من اعتمادات الموازنة، فيجب، مبدئياً، إخضاعها للمبادئ ذاتها في التنفيذ والرقابة، إلا في حال وجود نص خاص بالهبات. وهي، بغالبيتها، لم تكن، سابقاً، تُعرض لأية رقابة مسبقة أو لاحقة من أية جهة كانت، وكانت تصدر، خلافاً للمادة 52 من قانون المحاسبة العمومية، بموجب مراسيم أو قرارات دون أن يتمّ تنسيبها ضمن الموازنة العامة، وكانت تحول إلى حسابات خارج حساب التبرعات والهبات المفتوح في مصرف لبنان لصالح الخزينة تحت الرقم 36، أي دون أن تسجل ضمن إيراداتها، ودون توزيعها بالمقابل كنفقات بحسب رغبة الجهة المانحة، وكان بعضها يودّع في المصارف الخاصة، وبالتالي لم يكن بالإمكان مراقبتها ومتابعتها.

وأكد ديوان المحاسبة في تقريره للعام 2005 ضرورة إخضاع الهبات المشار إليها لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، وضرورة استصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتحديد آلية إرسال حساباتها والمستندات والمعلومات المتعلقة بها إلى ديوان المحاسبة، تمكيناً له من إجراء الرقابة التي أناطتها به قوانين الموازنات المتعاقبة³⁹.

في ضوء الموازنات السابقة للعام 2000 كان ديوان المحاسبة يمارس رقابته المسبقة والمؤخرة حسب الأصول على الإنفاق من تمويل خارجي على الإدارات والهيئات الخاضعة (بموجب أنظمتها الخاصة) للرقابة المسبقة تحديداً⁴⁰.

إلا أن المادة التاسعة من قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقه للعام 2000 رقم 622 تاريخ 2000/3/7 أوجبت حصر الرقابة على الإنفاق من تمويل خارجي لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة

³⁹ تقرير ديوان المحاسبة للعام 2005

⁴⁰ ديوان المحاسبة - رأي استشاري رقم 2020/27 تاريخ 2020/7/6

صراحة، وتلتها بذات المعنى المادة الثامنة من كل من قوانين الموازنة العامة للأعوام 2001-2002-2003-2004-2005⁴¹، أي أنه استبعد خضوعها للرقابة الإدارية المسبقة:

ومع عدم صدور قوانين الموازنة العامة منذ العام 2006 لغاية العام 2016 ضمناً بقي هذا التدبير معتمداً حتى مع صدور قانون الموازنة العامة للعام 2017 رقم 66 تاريخ 2017/11/7 الذي نص في مادته الثامنة على أن الإنفاق من اتفاقيات الهبات الخارجية يخضع للرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة. ولكن منذ صدور قانون الموازنة العامة للعام 2018 رقم 79 تاريخ 2018/4/18، أصبحت أموال الهبات تخضع للرقابة الإدارية المسبقة إضافة للرقابة الإدارية المؤخرة، لأن النص أشار إلى خضوعها لرقابة ديوان المحاسبة حسب الأصول، وقد تسبب ذلك بتأخير إضافي للمعاملات يتجلى بالوقت المطلوب للغرفة المختصة في ديوان المحاسبة للنظر بمشروع قرار إعطاء الهبة كمساهمة للجهة المتلقية.

كما أثار هذا النص تساؤلاً حول نقطة قانونية تتمحور حول مدى خضوع الهبة لرقابة ديوان المحاسبة في حال عدم خضوع الجهة المستفيدة لهذه الرقابة. فمن مبدأ الفرع يتبع الأصل، لا تخضع الهبات الواردة لصالحها لرقابة ديوان المحاسبة، وهنا تبرز ضرورة إخضاع هذه الجهات لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة والمؤخرة من خلال تعديل النصوص اللازمة، وهذا ما رآه ديوان المحاسبة في رأيه رقم 27 تاريخ 2020/7/6 أنه:

"وان كان من المتعارف عليه هو تفعيل الرقابة بكل أوجهها واللجوء إليها بدلاً من الإعفاء منها، إلا أن الأمر لا يصح في الحالة الراهنة لأن إخضاع البلديات والمؤسسات العامة كافة لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة يستوجب حكماً تعديل تنظيم ديوان المحاسبة إضافة إلى الأنظمة والقوانين العائدة لهذه المؤسسات العامة والبلديات، وفي ظل عدم تعديل النصوص المالية المذكورة سابقاً، لا يصح إخضاع جزء من الإنفاق (الممول من قروض وهبات) إلى الرقابة الادارية المسبقة عندما يكون الإنفاق برمته غير مشمول بهذه الرقابة".

إذاً تتجلى الرقابة الإدارية لديوان المحاسبة بالرقابة المسبقة التي تُطبّق قبل حجز النفقة والرقابة المؤخرة التي تُطبّق بعد التنفيذ.

- الرقابة المسبقة:

⁴¹ القانون رقم 326 تاريخ 2001/06/28 - القانون رقم 392 تاريخ 2002/2/8 - القانون رقم 497 تاريخ 2003/01/30 - قانون رقم 583 تاريخ 2004/04/23 والقانون رقم 715 تاريخ 2006/2/3

يُقصَد بالرقابة السابقة، تلك الرقابة التي تتم فيها عملية المراجعة والرقابة قبل الصرف بحيث لا يجوز لأي جهة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على إذن من جهة الرقابة التي بدورها تقوم بالتحقق من أن المبالغ المطلوبة سوف تُنفَق في الأغراض المخصصة لها والمحددة في الموازنة وعدم تجاوز هذه المبالغ حدود الاعتمادات المقررة لها في قانون الموازنة وعدم مخالفتها للقوانين والأنظمة والتعليمات المالية⁴². وتهدف الرقابة المسبقة، باعتبارها رقابة وقائية، إلى الحؤول دون ارتكاب المخالفات في مرحلة عقد النفقة واكتشافها قبل وقوعها، بحيث تأتي عملية العقد خالية من الشوائب القانونية على أنواعها⁴³.

ويُمارس ديوان المحاسبة رقابته المسبقة ضمن نطاق الهبات قبيل تحويل الأموال إلى الحساب الخاص بالهبة في حالتي استصدار قرار السلفة واستصدار قرار المساهمة (إذا كانت الهبة ضمن البند 14). لذلك، وإن أخذت طابع الرقابة المسبقة في الحالتين، إلا أن الاختلاف، في موضوع الرقابة، يبقى قائماً بينهما: ففي حين يمارس الديوان، في الحالة الأولى، رقابته المسبقة على عمليات الإنفاق من أموال الهبة المودعة في الحساب الخاص بها في مصرف لبنان، حيث يطلع، مسبقاً، على النفقات قبل عقدها وقبل ترتب حق الغير، ذلك لأن تقديم عملية دفع السلفة المالية من الموازنة العامة على عملية الصرف لا يعني إعفاء الإدارة من أي شرط من شروط الإنفاق لا سيما المادة 35 من تنظيم ديوان المحاسبة، تحت طائلة اعتبار السلفة غير مسددة. نجد أنه، في الحالة الثانية تقتصر رقابته على التحقق من صحة طلب حجز الاعتماد والاطلاع على حساب المهمة للمشروع الذي حُوِّلَت الأموال إليه على شكل مساهمة من الإدارة المعنية، أي أن يكون قد مارس رقابته المؤخرة على المشروع عن السنة المالية التي تسبق السنة المنصرمة. وبالتالي فإن ديوان المحاسبة في هذه الحالة لا يطلع على أية نفقات من الهبة بشكل مسبق إلا إذا قرر الاطلاع على الموازنة التقديرية للهبة التي تمت على أساسها الموافقة على قبولها. وتكون نتيجة الرقابة المسبقة إما الموافقة على حجز الاعتمادات المطلوبة، ويمكن أن تكون موافقته مشروطة، ويمكن أن تقتزن ببعض التوصيات حيث يقع على الإدارة أمر تنفيذ الشروط والأخذ بالتوصيات، وإما رفضها لأسباب يذكرها في متن قراره.

ولا بد من التذكير بأن الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة تُطبق على الهبات مهما كانت قيمتها، وذلك بعد صدور قانون الموازنة العامة للعام 2018 لأن النص الخاص يتقدم على النص العام.

– الرقابة المؤخرة:

⁴² علي غني عباس الجنابي – المرجع السابق – ص 36

⁴³ وسيم أبو سعد – المرجع السابق – ص 24

نصت المادة 45 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على أن الغاية من الرقابة الإدارية المؤخرة هي تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات. وتتمثل هذه الرقابة بالتقارير السنوية والخاصة، وبيانات المطابقة التي يصدرها الديوان⁴⁴. وإن الديوان لا ينظر بأية مساهمة تعطى من الإدارة - سواء كانت لجهة من داخل القطاع العام أو من خارجه - عن السنة المالية الجارية إلا بعد تبرئة ذمة هذه الجهة عن السنة التي تسبق السنة المنصرمة، تطبيقاً للمرسوم رقم 13615 تاريخ 1963/8/21 وتعديلاته (إخضاع بعض المؤسسات والجمعيات لرقابة ديوان المحاسبة)⁴⁵ الذي ينص في مادته الثالثة على أنه: "يمارس ديوان المحاسبة على الهيئة⁴⁶ رقابة إدارية مؤخرة، وتتناول هذه الرقابة كيفية استعمال المال ومدى انطباق هذا الاستعمال على الغاية التي من أجلها أُعطي هذا المال". كما ينص في مادته السابعة على أنه: "لا تعطى الهيئة مساهمة أو مساعدة أو سلفة جديدة إلا بعد تبرئة ذمة القيم عليها وفقاً لأحكام هذا المرسوم".

أما بالنسبة لقيود الهبات المنفذة بموجب قرار إعطاء المساهمة، فهي، كما رأينا آنفاً لا تخضع، مبدئياً، للرقابة المسبقة، وإن كان حجزها من الموازنة العامة يخضع للرقابة المسبقة، ولكنها تخضع للرقابة المؤخرة، حيث يجب على الإدارة، بعد التنفيذ، إيداع ديوان المحاسبة كافة القيود والعمليات المحاسبية المنفذة من حساب الهبة مع نسخة عن كشوفات الحساب المفتوح للهبة في مصرف لبنان. وبنتيجة الرقابة المؤخرة يصدر ديوان المحاسبة تقرير سنوي وتقارير خاصة (المادة 46 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة). ولكن لا بد من متابعة هذه التقارير ومساءلة المقصرين وملاحقة المخالفين، للحد من المخالفات الإدارية والمالية ولتجنب تفشي الفساد والحد منه.

3 - التفتيش المركزي⁴⁷:

⁴⁴ خطار شبلي - المرجع السابق - ص 172

⁴⁵ تم تعديل هذا المرسوم بموجب المرسوم رقم 256 تاريخ 1970/12/21 حيث استثنت من تطبيقه الهيئات والمنظمات الدولية مهما بلغت قيمة المال المعطى لها. - البلديات والمؤسسات العامة. - المصرف المركزي. - نقابة الصحافة ونقابة المحررين. كما تم تعديله بموجب المرسوم رقم 9318 تاريخ 1996/10/8 لإعفاء المحاكم الروحية من رقابة ديوان المحاسبة المنصوص عليها في المرسوم رقم 13615 تاريخ 21 آب 1963 عن السنوات السابقة".

⁴⁶ يقصد بكلمة "هيئة" المؤسسة أو الجمعية أو الهيئة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة - المادة 2 من المرسوم 13615

تاريخ 1963/8/21

⁴⁷ المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12

المرسوم رقم 2460 تاريخ 1959/11/9

المرسوم التنظيمي رقم 2862 تاريخ 1959/12/16

انطلاقاً من مبدأ الفرع يتبع الأصل، وبما أن أموال الهبات هي أموال عمومية، فهذا يعني حكماً أنها خاضعة لرقابة التفتيش المركزي، بحسب الاختصاص، بكافة فروعها، حيث يحق للمفتشين الاطلاع على كافة المستندات والسجلات والقيود في الوحدة أو حول الملف أو الهبة موضوع البحث، وممارسة كافة المهام المنوطة بهم بموجب القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. وإذا ظهرت للمفتش مخالفة ما تشكل جرماً جزائياً حق له اقتراح ملاحقة الموظف المسؤول أمام القضاء بدون انتظار نهاية التفتيش⁴⁸.

ثانياً: الرقابة القضائية Le contrôle judiciaire

- إضافة إلى وظيفته الإدارية، يمارس ديوان المحاسبة وظيفة قضائية في نطاق رقابته المؤخرة على الحسابات وعلى كل من يتولى إدارة الأموال العمومية⁴⁹. وقراراته لا تقبل الطعن إلا عن طريق:
- إعادة النظر بها من قبله شرط تحقق أحد أمرين: إما أن يكون تبين من التدقيق في معاملة أخرى أن هناك خطأ أو إغفالاً أو تزويراً أو قيداً مكرراً، وإما أن تكون قد ظهرت بعد صدور القرار مستندات أو أمور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار.
 - أو عن طريق النقض أمام مجلس شورى الدولة، ضمن المهل القانونية، وذلك بداعي عدم الصلاحية أو مخالفة أصول المحاكمة أو مخالفة القوانين والأنظمة. ويكون على الديوان أن يتقيد بقرار مجلس الشورى. وتصدر بنتيجة الرقابة القضائية قرارات عن هيئة ديوان المحاسبة المؤلفة من رئيس ومستشارين اثنين، تتضمن، في حالة الرقابة على الحسابات، إما براءة المحتسب أو الموظف، وإما كونه مسلفاً، وإما كونه مشغول الذمة. أما في حال الرقابة على الموظفين، فله إصدار العقوبات التي يراها مناسبة في ضوء قانون تنظيم ديوان المحاسبة، وقد يتعرض الموظف، بالمعنى الوارد في هذا القانون، إلى غرامات إضافية إذا تبين أن مخالفته ألحقت ضرراً وخسائر بالأموال العمومية. وتجدر الإشارة إلى أنه تم تعديل قيمة الغرامات الواردة في القانون لأنها أصبحت زهيدة ولم تعد تشكل أي رادع.

ثالثاً: الرقابة السياسية أو الرقابة البرلمانية Le contrôle parlementaire

تمارس الرقابة البرلمانية أو التشريعية على الموازنة العامة، بواسطة مجلس النواب أي السلطة الصالحة للتصديق عليها، وذلك، من خلال قطع الحساب السنوي. ولكن، كما رأينا سابقاً، فعند إعداد الموازنة وإقرارها لا تُدرج أي اعتمادات ضمنها تعود للهبات، إنما يُصار إلى فتح الاعتمادات بحسب

المرسوم رقم 15317 تاريخ 1964/2/5

⁴⁸ خطار شبلي - المرجع السابق - ص 161

⁴⁹ المرجع ذاته - ص 169

تحويل الأموال إلى الخزينة من الجهة المانحة. إلا أن اعتمادات الهبات تظهر ضمن قطع الحساب كاعتمادات إضافية للهبات دون أن تكون مدرجة في الموازنة العامة للسنة المالية ذات الصلة، وذلك سواء تم تحويلها عن طريق قرار سلفة طارئة أو عن طريق قرار صرف مساهمة، وتالياً فإن التدقيق في قطع الحساب يُظهر فقط مجموع قيمة الأموال المحولة التي فُتحت اعتمادات بقيمتها، دون بيان كيفية صرف أموال الهبة. ولكن يبقى للبرلمان الطلب من مجلس الوزراء إيداعه كافة تفاصيل الهبة وتوجيه الأسئلة والاستجابات للحكومة وفق الصلاحيات الممنوحة له بالدستور اللبناني. ويكون من الأجدى إلزام الإدارات ضم عمليات تنفيذ الهبة الفعلية التي أنفقت من الحساب الخاص بالهبة المفتوح في مصرف لبنان، باعتماد نماذج تفصيلية وإجمالية شفافة تُمكن كافة الجهات من الاطلاع والرقابة عليها والمتابعة وإجراء التقييم المناسب واتخاذ ما يلزم.

المطلب الثاني: رقابة خارجية

من المنطقي جداً، بل من غير المعقول، أن تقدّم جهة خارجية، دولة كانت أو منظمة دولية، هبة معينة لصالح الإدارة المنفذة، دون أن تتابع وتراقب تنفيذها للتأكد من التزام الإدارة بتحقيق الغاية التي من أجلها مُنحت الهبة.

ونُقسم الرقابة الخارجية إلى نوعين بحسب مصدرها:

أولاً: رقابة الجهة المانحة:

ضمن إطار تنفيذ الهبة، تعتمد كل جهة مانحة طريقة معينة لإجراء الرقابة الدورية على أداء الجهة المنفذة. تختلف هذه الطريقة بحسب الأنظمة التي تتبعها هذه الجهات. فلكل منها أسلوبها في التدقيق. ويحق لها إجراء التدقيق من خلال الاطلاع على المستندات المثبتة للنفقة وكيفية تنفيذها.

ومن خلال الممارسة، نجد أن منظمات مثل UNICEF – UNFPA – UNDP تعتمد أسلوباً حديثاً تسميه: HACT= Harmonized Approach to Cash Transfer وهو نظام أو أسلوب يقوم على تنظيم التحويلات النقدية، بحيث لا تحوّل الجهة المانحة أي مبلغ إلا بناء على طلب الإدارة المفصل، في ضوء الموازنة المتفق عليها سابقاً والموقعة من الفريقين. وتكون الإدارة ملزمةً بصرف المبالغ المطلوب تحويلها ضمن مهلة 3 أشهر، وفي حال مرور مدة ستة أشهر دون صرف المبلغ لا يحق للإدارة أن تطلب أي مبلغ إضافي، إذ أن النظام الإلكتروني يطبق خاصية الحظر أو منع الاستعمال لحين صرف المبلغ والتصريح عن كيفية صرفه أو رده إلى المنظمة.

ومن خلال التطبيق والتجربة، نرى أن هذا النظام لا يتناغم مع المبادئ المعتمدة في أنظمتنا المالية، وبالرغم من دقته فهو مُعَقَّد للغاية، ولا يتناسب مع المرونة المطلوب توافرها في صرف الهبات، سيما أن هذه الأخيرة تمنح في الأزمات التي تتطلب سرعة في التفاعل وتأدية الخدمات.

ونجد أيضاً، أسلوباً مختلفاً عن نظام HACT، تطبقه منظمة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، يقوم على مبدأ تحويل الهبة دفعة واحدة، ويكون على الإدارة إعداد التقارير اللازمة التي تبين الجهات المستفيدة من الأموال، كما أنها تطلع على مطابقة النفقات مع الموازنة المتفق عليها سابقاً بين الفريقين وعلى كافة المستندات وعلى الكشوفات المصرفية وحسابات المطابقة، كل ذلك خلال مهل تحددها وتبلغها للإدارة. وإننا نفضل هذا الأسلوب على الأسلوب السابق لأنه يتصف بالمرونة دون أن ينقص من الدقة شيئاً.

وهناك من يقدم الهبة ويكتفي بتقرير نهائي شامل يبين النفقات، وما يهمه هو انطباق النفقة على الغاية الأساسية من إعطاء الهبة، وهذا هو حال جامعة الدول العربية التي لا تتدخل حتى في وضع موازنة الهبة.

في كافة الأحوال، ومهما اختلفت طريقة الواهب في الرقابة والتدقيق، فالعبرة هي لتنفيذ الهبة وفق منطوق الغاية التي أعطيت لأجلها، وضمن القوانين والأنظمة المرعية. وعندما تؤدي الهبة بشفافية ونزاهة، فليطبق أي نوع أو أسلوب من الرقابة.

ثانياً: رقابة شركة تدقيق خارجي: External Audit

للحصول على التقرير النهائي المبرئ لذمة الجهة المنفذة، عليها أن تتجاوز الامتحان النهائي بنجاح، وهو الخضوع للتدقيق المعمق من قبل شركة تدقيق خارجي دولي، تمارس التدقيق على الفريقين، ولا يقتصر التدقيق على الناحية المالية إنما يطل الناحية الإدارية أيضاً. ولها صلاحيات واسعة في الاطلاع على كافة المستندات وطلب ما تراه مناسباً. ولا يكتفى بالاطلاع على المستندات والسندات والكشوفات وغيرها، إنما يطل أيضاً الأنظمة التي تمارسها الإدارة وتفاصيل القواعد المتبعة سيما لجهة محاربة الفساد، ومدى إجراء دورات مستمرة لرفع مستوى أداء الموظفين. كل ذلك يدخل ضمن التقرير الذي تصدره الشركة بشكل موضوعي بعيداً عن المحاباة والعلاقات الشخصية. ويُنفذ التدقيق الخارجي باعتماد 3 مراحل:

- التخطيط لعملية التدقيق: حيث يتم اختيار عدد معين من المعاملات لتدقيقها بموجب نظام إلكتروني خاص لهذه المهمة ويتم إبلاغ الشخص الذي يمثل الإدارة في هذا الموضوع للتواصل معه.

- إجراء التدقيق: يقوم فريق التدقيق بمقابلة الأشخاص المخولين من الإدارة، عادةً ما يكون فريق المحاسبة للتدقيق المالي والمسؤول عن الشق الإداري للتدقيق الإداري. ثم يباشر بالتدقيق بالمعاملات التي سبق اختيارها وتحضيرها، ويقارنها مع البيانات المحاسبية، ويطلع على الكشوفات المصرفية والرصيد النهائي ويقارنه مع حسابات المطابقة. ولا يُكتفى بذلك بل يستتبط أسلوب الأداء ودقته ومدى عرضته للخطأ المقصود أو غير المقصود، كسير المعاملة مثلاً إذ يجب أن تمر على أكثر من مدقق في الإدارة، فكلما كانت المعاملة موقعة من عدد أكبر من الموظفين، دلّ على أنها خضعت لأكثر من تدقيق، وبالتالي تكون نسبة مخاطر الخطأ أقل، كتحريك الحساب الذي يجب أن لا يكون حكرًا على شخص واحد، بل يجب أن يتم بتوقيع مشترك من موظفين على الأقل متحدين وليس منفردين.

- التقييم وإصدار التقرير: يوضع التقرير على أساس تقييم كل عملية راقبها المدقق. فيضع جدولاً يبين مدى وجود المخاطر Risk لكل عملية ليخلص إلى التقرير الأولي المتضمن الملاحظات Findings التي على الإدارة الإجابة عليها خلال مهلة معينة، ثم يصدر التقرير النهائي بعد الاطلاع على أجوبة الإدارة وتبريرها وملاحظاتها.

وتجدر الإشارة إلى أنه في كل مرة يخضع المشروع للتدقيق الخارجي، يطلع المدقق على آخر تقرير سبق أن تم إصداره للمشروع ذاته، للتأكد من مدى التزام الإدارة بتنفيذ التوصيات السابقة، وفي حال لم يتم الالتزام بتنفيذها يكون على الإدارة التبرير ويُذكر ذلك في متن التقرير الجديد.

القسم الثاني: أثر الهبات على الموازنة العامة

تقدم العديد من الدول والمنظمات مساعدات وهبات لدعم الدول الأخرى في مجالات متعددة، خاصة على أثر كوارث طبيعية أو أزمات اقتصادية أو أوبئة أو نزاعات وحروب. ويختلف حجم ونوع الهبات التي تتلقاها الدول بحسب احتياجاتها ومتطلباتها.

وبما أن الهبات الخارجية يجب أن تدخل في صلب الموازنة العامة، ولا بد أن تُسجل ضمن قيودها، فهي، بلا أدنى شك، تؤثر على إيراداتها ونفقاتها، وعلى التقارير المالية الصادرة عن الحكومة، والتي تخضع للرقابة كما رأينا سابقاً. ولكن كيف تؤثر هذه الهبات على الموازنة العامة؟ وهل أثرها إيجابي أم سلبي؟ وما هي موانع الاستفادة، أحياناً، من الهبات الخارجية؟ وكيف يمكن استغلال الهبات لتحقيق أفضل الأثر على الموازنة العامة؟

يعتمد تأثير المنح والمساعدات الخارجية على الموازنة العامة على عدة عوامل، بما في ذلك حجم المساعدات المتلقاة وطبيعة البرامج التي تمويلها والأهداف التي تستهدفها، وكيفية إدارة هذه المساعدات من قبل الحكومة المتلقية، وغيرها...

ونتناول هذا القسم في بحثين، حيث تتم مقارنة الهبات من خلال الموازنة العامة في الفصل الأول، لنأت إلى موانع تحقيق أهداف الهبات وطرق علاجها في الفصل الثاني.

الفصل الأول: الهبات من خلال الموازنة العامة

تتميز كلٌّ من الموازنة العامة والهبات - خارجية كانت أو محلية - بسمات معينة تتشابه حيناً وتختلف أحياناً. نتناول في هذا الفصل الموازنة العامة في مطلب أول ودور الهبات في تقليص عجز الموازنة العامة في مطلب ثانٍ.

المبحث الأول: الموازنة العامة

تُعتبر الموازنة العامة الأداة المالية الأساسية التي تستخدمها الحكومات لتخطيط وإدارة شؤونها المالية، ولتنفيذ سياساتها العامة وأهدافها البديهيّة التي تبدأ بإشباع حاجات مواطنيها ولا تنتهي عندها. فما هو تعريف الموازنة العامة؟ وما هي مبادئها؟ من يحدّها؟ ومن ينفذها؟ للإجابة على هذه الأسئلة نتناول فيما يأتي تعريف الموازنة العامة ومبادئها مقارنة إياها بمبادئ الهبات في مطلب أول، ثم إعداد الموازنة العامة وتنفيذها في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: تعريف الموازنة العامة ومبادئها

أولاً: تعريف الموازنة العامة

عرّفت المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية الصادر بموجب المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 الموازنة بأنها: "صك تشريعي تُقدّر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتُجاز بموجبه الجباية والإنفاق". وقد اقتصر هذا التعريف على الطابع المالي للموازنة العامة، ولا يربطها بالسياسة الاقتصادية والمالية أو بالتوازن الاقتصادي.

وكما هو معلوم، فإن هذا التعريف يحدد ميزات الموازنة العامة التي نسردها بإيجاز كما يلي:

- 1- الصفة التشريعية: بما أن الموازنة هي صك تشريعي فهذا يعني أنها تصدر عن السلطة التشريعية، أي عن مجلس النواب، وتالياً، لها صفة القانون والزاميته.
- 2- الصفة التقديرية: كما هو مبين في التعريف أعلاه، فأرقام الاعتمادات هي أرقام تقديرية، توضع بناء على دراسة من قبل الجهات ذات الصلة، ويجب أن تتناسب مع السياسة العامة للحكومة ولأولوياتها، كما ينبغي أن تكون بعيدة عن المغالاة وقابلة للتطبيق. وتجدر الإشارة أن لاعتمادات الواردات صفة تقديرية évaluative بمعنى أنه يمكن جباية ما يزيد عن اعتماداتها ولكن يجب ألا تقل الجباية عنها، أما الواردات فلها صفة تحديدية limitative بمعنى أنه يحظر تجاوز الاعتمادات المخصصة لها.
- 3- أولوية النفقات على الإيرادات: إن المشرع أعطى أولوية للنفقات على الواردات، ويظهر ذلك من خلال ذكره عبارة "نفقات الدولة" قبل عبارة "وارداتها"، حيث يكون على الحكومة تحديد كلفة خططها المنوي تنفيذها، ثم تبحث عن الإيرادات اللازمة لتغطيتها، أو عن طريق إعطاء أولوية لنفقات يمكن تأجيلها. أما في الجباية فقد قدّمها على الإنفاق، كون الأولى إلزامية أما الثانية فهي اختيارية.
- 4- سنوية الموازنة العامة: إن الموازنة توضع، مبدئياً، لتغطي سنة مالية مقبلة، وهذه الفترة تُعتبر مقبولة للحكومة، نظراً لإمكانية توقّع ما يمكنها تنفيذه من خطط ومشاريع خلال هذه الفترة لأنها ليست طويلة لدرجة غير منظورة، وليست قصيرة لدرجة لا تُمكن الحكومة من تنفيذ خططها.
- 5- الإجازة السنوية للجباية والإنفاق: لا يحق، مبدئياً، للحكومة المباشرة بالجباية والإنفاق قبل إجازة السلطة التشريعية لها بذلك. إلا أن قانون المحاسبة العمومية في مادته السنتين أجاز الإنفاق قبل صدور الموازنة العامة خلال شهر كانون الثاني على أساس القاعدة الإثنيتي عشرية، ولكن الواقع في لبنان يجري بخلاف ذلك بسبب التأخر في صدور الموازنة العامة، فتصدر قوانين لاعتماد القاعدة الإثنيتي عشرية لحين التصديق على الموازنة العامة الذي قد يمتد لنهاية العام، فتصدر الموازنة بعد تنفيذها، مع ما لذلك من مخاطر ومحاذير.

ثانياً: مبادئ الموازنة العامة ومقارنتها مع مبادئ الهبات:

تختلف مبادئ الموازنة العامة عن مبادئ الهبات في العديد من الجوانب فبالرغم من التشابه بينهما أحياناً، إلا أنه يوجد العديد من الاختلافات التي تحتتمها طبيعة الهبات وطريقة التعاطي معها والأهداف المُراد تحقيقها. فالموازنة العامة تهدف إلى تحقيق التوازن المالي في الدولة وتعزيز الاستقرار الاقتصادي عند تنفيذ خططها ومشاريعها وأهدافها، بينما تهدف الهبات إلى توفير تمويل إضافي لدعم الأنشطة الحكومية أو الخاصة الموضوعة أصلاً من قِبل الحكومة، أو لتلبية احتياجات طارئة للاستجابة لأزمات أو كوالاث مستجدة.

وتعتمد الإدارة، عند إعدادها الموازنة العامة، على عدة مبادئ تأخذها بالاعتبار، ويُحظر عليها مخالفتها إلا عند توفر الشروط اللازمة لذلك. ونتطرق بشكل سريع إلى هذه المبادئ عارضين مفهوم كل مبدأ ومبرراته والاستثناءات التي قد تطرأ عليه وهي:

1- مبدأ وحدة الموازنة: Principe de l'unité: يُقصد بهذا المبدأ أن تُسجل كافة نفقات الدولة وأشخاص القانون العام ووارداتها مهما كانت مصادرها - في صك واحد.

أما مبررات هذا المبدأ فتتجلى بنقطتين أساسيتين، الأولى هي إعطاء فكرة واضحة وشاملة عن حقيقة الوضع المالي للدولة، فيكون من السهل قياس حجم المالية العامة وتحليله. والثانية هي تمكين السلطة التشريعية من الاطلاع على جميع النفقات المنفذة، وجميع الواردات المقدرة فتستطيع وضع سلم الأولويات للنفقات فيسهل عليها الاستغناء عن النفقات غير الضرورية والإبقاء على تلك الأساسية. كما يسهل على السلطة التشريعية إجراء الرقابة على تنفيذ الموازنة بعد إيداعها قطع الحساب السنوي المبوّب بطريقة مطابقة للموازنة.

وبما أنه لكل مبدأ استثناء، فلمبدأ الوحدة بعض الاستثناءات أيضاً، وهي كالآتي:

1- الموازنات الاستثنائية⁵⁰ Les budgets extraordinaires: هي الموازنات التي توضع استثنائياً لتغطية نفقات طارئة وعاجلة وغير مرتقبة ولا يتوفر لها موارد في الموازنة العامة لتغطيتها. وهي تُحدث بقانون خاص، وتُغذى بإيرادات استثنائية، أو بقروض، أو بمأخوذات من مال الاحتياط، على أن تُخصص لنفقات إنشائية. وأبقى قانون على الموازنات الاستثنائية، كجزء من موازنة الدولة، على أن تُحدث بقوانين خاصة، غير أن نفقات المشاريع الإنشائية الكبرى التي يتطلب تنفيذها أكثر

⁵⁰ عبد اللطيف قطيش - الموازنة العامة (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - الطبعة

من سنة، فقد أدخلت في إطار الموازنة العامة للدولة، وخصص لها الجزء الثاني (ب) من قسم النفقات. وبهذا لم تعد هذه النفقات تشكل استثناء لمبدأ وحدة الموازنة".

ب-الموازنات المستقلة Les budgets autonomes: هي موازنات بعض أشخاص القانون العام التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. ولا تظهر اعتماداتها ضمن صك الموازنة العامة. وتتمثل هذه الجهات، في لبنان، بالبلديات والمؤسسات العامة. وما يميز الموازنات المستقلة أنها لا تُعرض على تصديق السلطة التشريعية، بل تقرها مجالس الإدارة في المؤسسات العامة وتصادق عليها سلطة الوصاية. أما في البلديات فيعد مشروع موازنتها رئيس البلدية، ويقرها المجلس البلدي ويصادق عليها القائمقام. وبالرغم من استقلاليتها، فإن الفائض في موازنات المؤسسات العامة يدخل ضمن واردات الموازنة العامة، ويُغطى العجز فيها من الموازنة العامة. أما الموازنات البلدية فهي مستقلة تماماً عن موازنة الدولة.

ت- الموازنات الملحقة: Les budgets annexes: هي موازنات بعض المرافق العامة في الدولة التي تغلب عليها الصبغة التجارية أو الصناعية، وهي تتمتع بالاستقلال المالي دون الشخصية المعنوية المستقلة. وتخضع هذه الموازنات لتصديق السلطة التشريعية. ولئن كانت الموازنات الملحقة في صك واحد مع الموازنة العامة، إلا أن وارداتها ونفقاتها غير مدرجة ضمن الموازنة العامة. وفي لبنان، كانت الموازنات الملحقة تقتصر على ثلاث موازنات هي: موازنة الاتصالات - موازنة مديرية اليانصيب الوطني - موازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري. من هنا كان قانون الموازنة في لبنان يُسمى قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة، ولكن، تنفيذاً لبعض الخطوات الإصلاحية، ومع صدور قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة رقم 144 تاريخ 2019/7/31، نصت المادة 76 منه على إلغاء جميع الموازنات الملحقة ودمجها بالموازنة العامة، وإلغاء جميع وظائف المحاسبين المركزيين والمحليين المختصين بهذه الموازنات الملحقة" وبسبب عدم صدور موازنة العام 2021 طبق هذا النص ضمن موازنة العام 2022 وأصبحت تُدعى الموازنة العامة بدلاً من الموازنة العامة والموازنات الملحقة.

ث-حسابات الخزينة الخاصة: Les comptes spéciaux du trésor: تنقسم المبالغ التي تدخل في حسابات الخزينة إلى قسمين: المبالغ الدائمة التي لا تُسترد، كالضرائب والغرامات والرسوم، وهي تُسجل إيراداً للموازنة العامة، والمبالغ المؤقتة التي يبقى حق استردادها قائماً في أي لحظة، كالأمانات والكفالات ... وهي لا تُعتبر إيراداً للموازنة العامة. كما تنقسم النفقات التي تدفعها الدولة من الخزينة إلى قسمين أيضاً: المبالغ الدائمة التي تؤديها لأصحاب الحقوق كالرواتب والأجور وقيمة النفقات مقابل خدمات أو أشغال أو لوازم... والمبالغ المؤقتة التي تدفعها شرط تسديدها لها لاحقاً

كالسلف أو القروض التي تعطيها لجهات أخرى مهما كان نوعها. وهذا النوع من النفقات والإيرادات المؤقتة لا تدخل ضمن الموازنة العامة وبالتالي لا تُعرض على تصديق السلطة التشريعية.

وبما أن الهبات لا تدخل ضمن وثيقة الموازنة العامة، فأين تقع من حسابات الخزينة؟ هذا ما نُبيّنه فيما يلي:

إن أموال الهبات المقبولة مراعاةً للأصول القانونية، أي المقبولة بموجب مرسوم يتضمن تنسيب الهبة في قسمي الموازنة النفقات والواردات، تدخل في حساب أحد حسابات الخزينة المسمى - كما سبقت الإشارة - حساب التبرعات والهبات. وبعد قيدها ضمن قيود الموازنة، تخرج من هذا الحساب، على شكل سلفة مالية باسم القيم أو على شكل مخصصات ضمن البند 14 من موازنة الإدارة، وفي كلتي الحالتين تُحوّل إلى حساب الهبة الخاص المفتوح في مصرف لبنان، حيث تتولى الجهة المانحة عملية الإنفاق من هذا الحساب تنفيذاً للأنشطة المتفق عليها مسبقاً. يتبين، بذلك، أن الهبات تحمل مواصفات نوعي حسابات الخزينة الدائمة والمؤقتة، فهي تُعتبر دائمة لأنها تُسجل ضمن قيود الموازنة إيراداً ونفقات، ولكنها تُعتبر، أيضاً، مؤقتة أيضاً لأنها تودع في الخزينة بشكل مؤقت لتحوّل لاحقاً إلى حساب الهبة، كما أنها لا تظهر ضمن قيود الموازنة العامة المصدقة أصولاً لأنه لا يمكن توقعها - مبدئياً - ولا تخضع بالتالي لتصديق السلطة التشريعية. وبالتالي، فإننا نرى أن للهبات وضع خاص، لا يمكن مقارنته مع ما سبق من حسابات، وهي تخرج بالتالي عن مبدأ وحدة الموازنة.

2- مبدأ سنوية الموازنة: Principe de l'annualité: اعتمد هذا المبدأ ضمن النص

القانوني الذي عرّف الموازنة العامة، نعني المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية، التي حدّدت الفترة التي تُغطيها وهي سنة مقبلة. فمع تصديق السلطة التشريعية على الموازنة العامة تُجاز عمليتي الجباية والإنفاق، ومع انتهاء السنة المالية ينتهي مفعول هذه الإجازة لبدء دور الإدارة في إعداد التقارير اللازمة لتقديمها إلى الجهات الرقابية التي تقوم بالتدقيق في عمليات تنفيذ هذه الموازنة. ولا يُشترط أن تبدأ السنة المالية مع بداية السنة المدنية وأن تنتهي بنهايتها، فهي تختلف من بلد لآخر. وفي لبنان، كما في فرنسا، تتطابق السنتان، إذ نصت المادة السابعة من ق.م.ع على أن: "توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني، وتنتهي في 31 كانون الأول".

ومن مبررات مبدأ السنوية أن هذا المبدأ معتمد في الحياة الاقتصادية عامةً ومن شأنه تسهيل عملية التقدير، كما أنه يسمح للمجلس النيابي الاطلاع بشكل دائم على المالية العامة وعلى ما قد يُعرض عليها من تبدلات بين سنة وأخرى. كما يساعد في رسم سياسة الدولة واقتراح الحلول الملائمة بشكل قابل للتطبيق.

ويرد على هذا المبدأ بعض الاستثناءات، حيث قد يتم اعتماد موازنات أقل من سنة أو موازنات تتجاوز السنة:

1- الموازنات والاعتمادات التي توضع لأقل من سنة: وهي تتجلى بما يلي:

أ- الموازنات الاثنيتي عشرية: Les douzièmes provisoires التي نص عليها قانون المحاسبة العمومية في حال عدم صدور الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية، وهي تُطبق لفترة شهر واحد على الأكثر خلال شهر كانون الثاني حصراً، وذلك وفق ما جاء بيانه في مادته الستين. وبما أن هذه الموازنات لا تعمل إلا لمدة شهر واحد فهي تُعتبر شذوذاً على مبدأ سنوية الموازنة العامة.

ب- الاعتمادات الإضافية: Les crédits additionnels قد يتبين أثناء تنفيذ الموازنة العامة حاجات جديدة لم يتم رصد اعتمادات لتغطيتها عند إعداد مشروع الموازنة، لسبب أو لآخر، ما يتوجب معه تأمين هذه الاعتمادات إما عبر نقلها من احتياطي الموازنة للسنة الجارية بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، أو- في حال نفاذ احتياطي الموازنة العامة- عبر فتح اعتماد بموجب قانون، وتُعتبر هذه الاعتمادات شذوذاً لمبدأ السنوية كون أجلها يبدأ اعتباراً من تاريخ إقرارها، وينتهي كسائر الاعتمادات بانتهاء السنة المالية.

2- الموازنات والاعتمادات التي توضع لأكثر من سنة: وهي تتجلى بما يلي:

أ- الاعتمادات المدوّرة: Le report des credits إن مبدأ سنوية الموازنة أو سنوية الاعتمادات يقضي بسقوط الاعتمادات غير المستعملة عند نهاية السنة المالية. إلا أن المادة 114 من ق.م.ع. المعدلة بموجب المادة 60 من القانون رقم 66 تاريخ 2017/11/3 (قانون الموازنة العامة للعام 2017) ثم المعدلة بموجب المادة 74 من القانون رقم 144 تاريخ 2019/7/31 (قانون الموازنة العامة للعام 2019) أجازت في فقرتها الثانية تدوير اعتمادات الجزء الثاني التي لم تُعَدّ حتى نهاية السنة المالية لسنة واحدة فقط، باستثناء اعتمادات قوانين البرامج، كما أجازت في فقرتها الثالثة تدوير الاعتمادات المعقودة غير المصروفة، إذا تعلق بها حق الغير، وذلك بموجب قرار صادر عن وزير المالية بناء لطلب الوزير المختص، علماً أنه بالإمكان تدوير هذا الاعتمادات لغاية نهاية السنة الرابعة من السنة التي ترتبت فيها النفقة، إلا إذا كان عدم الدفع هو بسبب خطأ الإدارة أو بسبب التداعي أمام القضاء⁵¹. أما فيما يتعلق بالهبات، فإن تدويرها لا يُمكن أن يُطبق على النحو السابق ذكره. فإذا تم فتح الاعتماد اللازم في الموازنة وتم حجزه، يتم تدويره وفق المادة 74 من قانون موازنة العام 2019، أما إذا تم فتح الاعتماد اللازم في الموازنة ولم تتمكن الإدارة أو وزارة المالية من حجزه وفق الأصول، فيتم تطبيق المادة 7 من قانون موازنة العام 2017 التي أجازت تدوير أرصدة الاعتمادات كافة غير المعقودة الممولة من الهبات النقدية

⁵¹ قانون المحاسبة العمومية - المادة 115

والقروض إلى موازنات السنين اللاحقة. وقد سبق أن فصلنا ذلك عند البحث في "تحويل الأموال إلى حساب خاص بالهبة"

ب-قوانين البرامج: Les lois de programme قد تضطر الإدارة إلى التعاقد لتنفيذ أشغال يتطلب إنجازها وقتاً يتجاوز السنة المالية التي تغطيها الموازنة العامة، كبناء جسور أو شق طرقات أو غيرها، وبالتالي قد لا تتمكن الإدارة من التقيد بمبدأ سنوية الموازنة الذي يقضي بانتهاء مهلة إجازة الإنفاق مع انتهاء السنة المالية، ما يتوجب معه إعادة رصد الاعتمادات المطلوبة الباقية على حساب السنة الجديدة، ما يتسبب بإرباك كبير يتسبب في عرقلة الأشغال المُنوي تنفيذها. كما أن التقيد بمبدأ السنوية في هذه الحالات يؤدي إلى إخفاء القيمة الإجمالية الحقيقية لكل مشروع يتجاوز تنفيذه السنة. لذلك، "ما يجري العمل به في إطار الموازنة هو عدم الفصل، في المعتاد بين اعتمادات التعهد واعتمادات الدفع، فالبرلمان يجيز العمليتين، كليهما معاً. أما عند إقرار قوانين البرامج، فيجري التمييز بين هذين النوعين من الاعتمادات، إذ أن الموافقة على قوانين البرامج تعني الموافقة على إجازة التعاقد على كامل الاعتمادات اللازمة لتنفيذ أشغال البرامج، أما المبالغ المسموح بدفعها كل سنة من أصل اعتمادات التعهد فيفتح بها اعتمادات دفع، في الموازنات المتتالية، أي أنها أشغال مقسطة الإيفاء، يُحدد مقدار كل قسط في الموازنات العامة"⁵².

وبالعودة إلى الهبات، فإلى أي مدى ينطبق مبدأ سنوية الموازنة عليها كون اعتماداتها تدخل في صلب الموازنة العامة إيراداً ونفقات؟

إن الهبات تشكل استثناءً لمبدأ السنوية، لأنها لا تتقيد بوقت معين لتحويلها إلى الخزينة وفتح الاعتمادات المقابلة لها في قسم النفقات. وهي لا تقع ضمن واحدة من الاستثناءات المذكورة أعلاه، بل تكاد تُطبق عليها كافة الاستثناءات. فهي تقع ضمن الاستثناءات التي تتضمن اعتمادات لأقل من سنة، إما لأنها تشكل اعتمادات إضافية، وإما لأن مهلة تنفيذ الهبة قد تُحدد بفترة تقل عن سنة كاملة، حيث يتم تحديد ذلك في مرسوم قبول الهبة. كما أنها تقع ضمن الاستثناءات التي تتضمن اعتمادات تفوق السنة إذ قد يتم تدويرها وقد يُحدد مهلة تنفيذها لفترة تزيد عن السنة.

3- مبدأ شمول الموازنة: Principe de l'universalité du budget يعني هذا المبدأ أن تتضمن الموازنة كافة الاعتمادات المراد استعمالها لتغطية كافة النفقات وكافة الواردات دون أي إنقاص أو إغفال. ومن أهم مبررات هذا المبدأ التمسك والتأكيد على مبدأ وحدة الدولة، كما يساعد في رسم سياسة اقتصادية ومالية واضحة. وهذا المبدأ لا يسمح للمرافق العامة بأن تتصرف مباشرة بالإيرادات

⁵² عبد اللطيف قطيش - المرجع السابق - ص 74-75

التي تحققها، ما قد يؤدي إلى إخفاء جزء من النفقات والواردات عن البرلمان، وبالتالي تجاوز الاعتمادات التي سمح بها هذا الأخير. ومن المعلوم أن كافة مرافق الدولة تتفق ولكن ليست جميعها تُجبي الواردات.

وهناك استثناءات على المبدأ، ترتبط مباشرة بالموازنات المستقلة التي سبق الحديث عنها، والموازنات الملحقه التي تم دمجها مؤخراً بالموازنة العامة، فلم تُعد هذه الحالة موجودة في لبنان. أما بالنسبة للهبات، فهي تشكل استثناءً لمبدأ الشمول، كونها لا تدخل ضمن الموازنة العامة عند تصديقها، ولكن إذا تم اتباع الأصول القانونية التي توجب فتح الاعتمادات اللازمة لها في الموازنة العامة، فتُسجل في قسم الواردات كما في قسم النفقات، فتصبح مشمولة بها.

4- مبدأ الشيوخ أو عدم تخصيص الواردات: Principe de non affectation يعني هذا

المبدأ عدم تخصيص واردات معينة لنفقات محددة. ومن أهم مبررات هذا المبدأ أنه لا يجوز لوزارة معينة أن تخصص وارداتها لتغطية نفقاتها التي قد تقل أو تزيد عما تُجبي، في حين تُمنع الوزارات الخدماتية مثلاً من الإنفاق لأنها لا تُجبي. كما "من نتائج التسبب بأجهزة مستقلة عن الدولة تُؤلف، في الغالب، تكتلات من المصالح الخاصة ضمن الدولة الواحدة، فينعدم التضامن بين أعضاء المجتمع الواحد ضمن الدولة ككل"⁵³.

ومن استثناءات هذا المبدأ تخصيص بعض الواردات لغايات اقتصادية واجتماعية، أو تخصيصها لتسديد الدين العام، إضافة إلى أموال المساهمات والهبات والوصايا لغايات مختلفة وفقاً لرغبة المتبرع فيفتح في الموازنة اعتماد لهذه الغاية يُغطى من المبلغ الذي يودعه المتبرع لأجلها.

5- مبدأ التوازن: L'Équilibre budgétaire يشكل التوازن في الموازنة نقطة الارتكاز، في

النظرية الكلاسيكية للمالية العامة. ويقضي هذا التوازن أن يكون مجموع النفقات العامة مساوياً لمجموع الإيرادات العادية، أي الإيرادات التي لا يدخل في عدادها القروض، والوسائل النقدية⁵⁴.

وإن مبدأ التوازن ينطبق على كافة الموازنات وليس فقط على الموازنة العامة، وإن قبول الهبات وتنفيذها لا يؤثر على توازن الموازنة العامة، كون الاعتمادات التي تُفتح في قسم الواردات بقيمة الأموال المحولة من الواهب، تُفتح مقابلها في قسم النفقات اعتمادات بالقيمة ذاتها.

نستخلص، مما تقدم، أن مبادئ الموازنة العامة لا تنطبق كلياً على الهبات، بل على العكس، فالهبات، غالباً، ما تشكل استثناءً لهذه المبادئ.

⁵³ حنا المر - المرجع السابق - ص 28

⁵⁴ عبد اللطيف قطيش - المرجع السابق - ص 112

إضافة إلى عدم انطباق كافة مبادئ الموازنة العامة على الهبات فإن الموازنة العامة تعتمد على توجيه الموارد الحكومية إلى المشاريع الأكثر أهمية والأكثر فعالية بناءً على الأولويات الاستراتيجية للحكومة، بينما تعتمد الهبات على توجيه الموارد الخارجية إلى المشاريع المحددة التي يقررها المانحون، والتي قد لا تتوافق مع الأولويات الاستراتيجية للحكومة.

وعلى الرغم من أن الموازنة العامة والهبات تختلفان في العديد من الجوانب، إلا أنه يمكن استخدامهما معاً بشكل فعال لتحقيق الأهداف الحكومية المرجوة. فيمكن للهبات أن تكون مصدراً إضافياً للتمويل لدعم المشاريع ذات الأولوية العالية، والتي يتم تحديدها ضمن إطار الاستراتيجية المالية والاقتصادية للحكومة، كما يمكن أن تكون الموازنة العامة إطاراً لإدارة هذا التمويل وتحديد الأولويات وضمان الشفافية والاستدامة المالية، على أن تكون كلٌّ منهما مصحوبة برقابة ومتابعة حثيثة لضمان استخدامها بشكل فعال ومناسب.

المطلب الثاني: إعداد الموازنة وتنفيذها

قبل البحث في كيفية إعداد الموازنة العامة وتنفيذها، لا بد من الإجابة على تساؤل يتمحور حول المبررات التي تكمن وراء إلزامية إعداد الموازنة العامة من قبل الحكومة، وامتناع هذه الأخيرة عن الإنفاق خارج إطار هذه الوثيقة إلا في حالات محددة حصراً في القانون. فلماذا الموازنة العامة؟

توجد عدة أسباب ومبررات تدفع الدول لوضع موازنتها العامة، وتمنعها من الإنفاق إلا ضمن حدود اعتماداتها، وهي التي دفعت المشرع إلى تكريس إلزامية إعداد الموازنة العامة وتصديقها ضمن مهل محددة. نذكر منها، على سبيل المثال لا الحصر:

- 1- تأمين التوازن المالي بين نفقات الدولة ووارداتها: فإن إلزامية وضع موازنة عامة يمنع عمليات الإنفاق العشوائية التي يمكن أن تحصل دون توفر الواردات الكافية لتغطيتها.
- 2- التخطيط المالي: فما الموازنة إلا الأداة المالية لتنفيذ مخطط الحكومة وتوجيه نفقاته نحو القطاعات التي تنوي الإدارة دعمها، وتخفيضها عن القطاعات التي تقل أهمية.
- 3- تعزيز الثقة: إن وجود موازنة عامة متوازنة أو تحقق فائضاً يعزز الثقة في الاقتصاد الوطني. ويشجع على الاستثمار ودعم نمو الاقتصاد.
- 4- توفير الشفافية وتسهيل الرقابة والمساءلة: فبعد تنفيذ الموازنة العامة، يكون على الحكومة تقديم التقرير المالي الفعلي المسمى قطع الحساب السنوي الذي يبين الواردات الفعلية التي تم تحقيقها وجبايتها، والنفقات الفعلية التي تم صرفها، وهذا ما يُسهّل تفعيل الرقابة على تنفيذ الموازنة ومدى انطباقها مع الخطة المالية الموافق عليها، وتالياً يسهّل عملية المساءلة تحقيقاً لمزيد من الشفافية.

لكل ما تقدم ذكره، اكتسبت الموازنة الصفة الإلزامية لكل مؤسسة أو منشأة أو وحدة، حكومية كانت أم خاصة، جماعية أم فردية. وكلما كانت الموازنة قريبة للواقع كلما كانت قابلة للتنفيذ. لذلك، فإن مرحلة إعداد الموازنة لا تقل أهمية عن مرحلة تنفيذها. لذلك، نتطرق فيما يلي بشكل مقتضب وشامل لإعداد الموازنة العامة أولاً، ثم تنفيذ الموازنة العامة ثانياً.

أولاً: إعداد الموازنة العامة:

إن إعداد الموازنة أمر دقيق جداً، وينبغي أن يكون على درجة عالية من الحرفية والمهارة والإتقان. إنه فنٌّ من فنون الإدارة العامة، وليس فقط عبارة عن معادلات في الرياضيات وتوازن بين كفتي النفقات والواردات. ويجب أن يتسم بالجدية والإرادة والصدق والشفافية والنية الخالصة في تنفيذ مضمونها. وقد رأينا سابقاً أن الموازنة العامة هي صك يصدر عن السلطة التشريعية، ولكن من يعده؟

لقد أجمعت كل دول العالم، تقريباً، ومنها لبنان على ضرورة منح السلطة التنفيذية صلاحية إعداد الموازنة العامة، وإن كانت تختلف فيما بينها حول مدى حق السلطة التشريعية في تعديل مشروع الحكومة التي وحدها تدري ماهية الحاجات العامة وتحديد طرق إشباعها، إضافة إلى أن إعداد الموازنة العامة يحتاج إلى اختصاصات وخبرات ليس من الضروري توافرها لدى أعضاء البرلمان. فضلاً عن أنها تستند إلى إحصائيات ومعلومات موجودة لدى الإدارات العامة وبخاصة لدى وزارة المال. كما يعود للإدارات العامة الحق في تقدير ما هي قادرة على تنفيذه فعلاً⁵⁵. إضافة إلى أنه لا يجوز أن تكون الحكومة مسؤولة عن برنامج غير مُعَدٍّ من قِبَلِها، فهي التي يجب أن تتولى إعداد برنامجها، وأن تتولى تنفيذه، حتى تكون، بالتالي، مسؤولة عنه⁵⁶. وتالياً، فإن الحكومة تُعدُّ الموازنة العامة والبرلمان يصدقها:

”Le gouvernement propose, le parlement dispose”⁵⁷

وتبدأ عملية إعداد الموازنة العامة لدى الإدارات العامة والجهات المعنية، حيث نصت المادة 13 من قانون المحاسبة العمومية على أن "يضع كل وزير، قبل نهاية شهر أيار من السنة، مشروعاً بنفقات وزارته، عن السنة التالية. ويرسله إلى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات، والإحصاءات، والإيضاحات اللازمة، لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، وذلك وفقاً لأصول يحددها وزير المالية". لذلك يكون على الوحدة المختصة في كل وزارة أو جهة معنية بالموازنة العامة أن تُبَاشِر

⁵⁵ حنا المر - محاضرات في المحاسبة العمومية: الموازنة - الخزينة - 1991 - لا ترقيم.

⁵⁶ Julien Lafarriere et Marcel Waline, Traité élémentaire de science et de législation financières - LGDJ - Paris - France - p :99

⁵⁷ Maurice Baslé - Le budget de l'Etat - La découverte - Collection Repères - 2019 - p :3 - électronique uniquement- [Le budget de l'État - Maurice Baslé | Cairn.info](https://www.cairn.info/Le-budget-de-l-Etat--Maurice-Basle_1234567890.htm)

بإعداد مشروع موازنتها عن السنة اللاحقة في الأشهر الأولى من السنة الجارية، كما يكون على وزارة المالية إرسال التعميم المتضمن طلب إعداد المشروع وتحديد الأصول والتوجهات العامة التي ينبغي اتباعها. وبالرغم من كون على كل وزير أن يرسم سياسة وزارته، إلا أن هذه السياسة ينبغي ألا تخرج عن الإطار العام للسياسة العامة التي ترسمها الحكومة، لتشكل مشاريع الموازنات من كافة الوزارات والجهات وحدة متجانسة، تصب باتجاه واحد، لتحقيق الغاية المرجوة⁵⁸.

بعد إيداع مديرية الموازنة ومراقبة النفقات كافة مشاريع الموازنة ذات الصلة، تحدد مواعيد مع الإدارات والجهات المعنية لمناقشة كافة أرقام كل مشروع موازنة. كما تتولى مديرية الموازنة ومراقبة النفقات تقدير الواردات المرتقب تحصيلها خلال السنة المقبلة، بالتعاون مع مديرية الواردات في وزارة المالية، ومع سائر الإدارات التي تقوم بطرح، أو جباية بعض الواردات الأخرى، غير الواردات التي تتولاها وزارة المالية. وتُجري المديرية المذكورة المقارنة، بين قسمي النفقات والواردات، في محاولة لتقليص شقة التباعد بينهما، توصلًا إلى تخفيض نسبة العجز في الموازنة، ما أمكنها ذلك⁵⁹.

يُرفع مشروع الموازنة العامة إلى وزير المالية تسلسلاً مع تقرير مفصل، وغالباً ما لا يكون التوازن محققاً، فيضطر وزير المالية، من أجل تأمين التوازن، أن يحاول إقناع الوزراء بتخفيض نفقاتهم المتفق عليها خلال مناقشتها مع مديرية الموازنة ومراقبة النفقات، وإذا تعذر عليه ذلك، لجأ إلى إيجاد مصادر أخرى للواردات كتغطية الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط إذا وُجد، أو فرض الضرائب، أو اللجوء إلى الاقتراض. ثم يحيل مشروع الموازنة بصيغته النهائية إلى مجلس الوزراء مشفوعاً بتقرير، أو ما يُسمى بفذلكة الموازنة، يحل فيه الاعتمادات المطلوبة والفارق بين اعتمادات المشروع واعتمادات موازنة السنة الجارية.

بعد المناقشة وإدخال التعديلات التي يراها مناسبة، يقرّ مجلس الوزراء مشروع الموازنة بصيغته النهائية والذي يشمل مشروع قانون الموازنة العامة والجدول الإجمالي والتفصيلية الملحق، وخطاب الموازنة أو فذلكة الموازنة وفق ما هو وارد آنفاً، ويودعه السلطة التشريعية، ضمن المهلة الدستورية المنصوص عليها في المادة 83 منه أي في بدء العقد الثاني للمجلس الذي يبدأ أول يوم ثلاثاء يلي 15 تشرين الأول من العام، حيث ينتهي دور السلطة التنفيذية في إعداد مشروع الموازنة العامة، ليبدأ دور السلطة التشريعية لإقراره وفق الأصول وضمن المهل المحددة، بعد دراسته في لجنة المال والموازنة المؤلفة من 17 عضواً يُنتخبون في بدء دورة تشرين الأول من كل عام، والتي لها دعوة وزير المال لحضور جلساتها. واستناداً إلى المادة 84 من الدستور اللبناني لا يجوز لمجلس النواب، خلال مناقشة

⁵⁸ عبد اللطيف قطيش - المرجع السابق - ص 143

⁵⁹ المرجع ذاته - ص 146

الموازنة العامة، أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه، ومن باب أولى، يسري هذا الحكم على لجنة المال والموازنة، إذ هي جزء من كل.⁶⁰

يتوجب على مجلس النواب أن يُقرّ مشروع الموازنة العامة بالاقتراع عليها بنداً بنداً، ثم يُصار إلى الاقتراع على النصوص القانونية التي تقضي بتحديد أرقامها، وبالإذن بالجباية والإنفاق، وضمن المهل المحددة في الدستور المنصوص عليها، أي قبل الانتهاء من العقد المبين لدرسه، أو انتهاء العقد الاستثنائي الذي يستمر حتى نهاية شهر كانون الثاني، تحت طائلة اللجوء للمادة 86 منه، حيث يحق لمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه، عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به، شرط أن تكون الحكومة قدمت المشروع كاملاً إلى قلم مجلس النواب قبل بداية العقد بخمسة عشر يوماً على الأقل، وفق ما ورد في المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

بعد نشر الموازنة العامة في الجريدة الرسمية، يصبح بالإمكان استعمال كل الاعتمادات المدرجة في متنها باتباع الأصول القانونية لتنفيذ الموازنة من عقد وتصفية وصرف ودفع، كما سيلي بيانه بشكل مختصر ضمن تنفيذ الموازنة العامة.

ثانياً: تنفيذ الموازنة العامة:

رأينا سابقاً أن الموازنة العامة لها صفة تقديرية بإيراداتها ونفقاتها، إلا أن الصفة التقديرية تختلف بينهما، ففي شق الواردات يجب أن تتم الجباية بقيمة اعتماداتها على الأقل، أما في شق النفقات فيُحظر إنفاق ما يزيد عن اعتماداتها. وهذا الأمر أصبح مضبوطاً بعد أن انتقلت عمليات حجز الاعتمادات وتصفياتها من الطريقة اليدوية إلى نظام الموازنة المُمكنن المُعتمد من قبل وزارة المالية والموصول بواسطة شبكة عنكبوتية مع كافة الإدارات المعنية.

نتطرق فيما يلي، بشكل سريع، لتنفيذ الموازنة العامة بشقيها: الواردات والنفقات.

⁶⁰ المرجع ذاته - ص 194

1 - تنفيذ الواردات:

يمكن تقسيم الواردات إلى فئتين⁶¹:

أ-الواردات السيادية *resultant de l'exercice de la puissance*: وهي الواردات التي تصدر عن إرادة منفردة للدولة، بواسطة السلطة التشريعية. ولا يمكن المباشرة بجباية هذه الفئة من الواردات إلا بعد الإجازة القانونية لذلك والتي يجب أن تُجدد سنوياً بموجب قانون الموازنة العامة.

ب-الواردات غير السيادية المتعلقة بتلك المشابهة لواردات أشخاص القانون الخاص *semblables à celles des personnes privées* أي تلك التي تنأتى من أملاك الدولة - كالبيع أو التأجير أو الاستثمار - أو الواردات التي هي المقابل المالي لما تنتجه الدولة من سلع، أو تقدمه من خدمات، أو التبرعات والهبات التي يقدمها الغير للدولة، باشتراط إنفاقها على غاية معينة، أو بدون ذلك. وتتميز هذه الفئة من الواردات بأنها لا تحتاج لإجازة قانونية لجبايتها.

ولا يكفي استصدار قوانين مالية وضريبية تحدد مطارج الضريبة والرسوم وأسس التكليف بها ومعدلاتها، وكل ما يتعلق بها من تأدية أو إعفاءات أو غرامات أو اعتراضات... فهذا شرط ضروري ولكنه غير كافٍ *condition necessaire mais pas suffisante*، فلا بد من إجازة الجباية وتجديدها سنوياً بموجب قانون الموازنة العامة.

أما بحسب طبيعتها، فيمكن التفريق بين الإيرادات المباشرة وهي تلك التي لا يمكن عكسها على الآخرين كضريبة الدخل وضريبة الأملاك المبنية، وتلك غير المباشرة وهي تلك التي يتسنى للمكلف القانوني أن يعكسها على المكلف الحقيقي الذي يتحملها بصورة نهائية (الضريبة على القيمة المضافة، الرسوم الجمركية...)

وتختلف طريقة تنفيذ الواردات بحسب طبيعتها، فتنفيذ الضرائب المباشرة يمر بعدة مراحل:

- تحديد المطرح الضريبي أي التثبت من الواقعة المنشئة للضريبة.
- تصفية الضريبة أي احتساب قيمة الضريبة المتوجبة بتطبيق الأحكام ذات الصلة التي تختلف باختلاف نوع الضريبة. فهناك الضرائب الشخصية *impôts personnels* كضريبة الباب الأول من قانون ضريبة الدخل أي الضريبة على أرباح المهن الصناعية والتجارية والحرفية والمهن الحرة وربح كل عمل يدر ريعاً غير خاضع لضريبة أخرى على الدخل، وضريبة الباب الثاني منه أي الضريبة على الرواتب والأجور، وهناك الضرائب العينية *impôts réels* كضريبة الباب الثالث من قانون ضريبة الدخل، أي الضريبة على رؤوس الأموال المنقولة.

⁶¹ المرجع ذاته - ص 298

- إصدار مستند التحصيل الذي على أساسه يتم استيفاء أو تحصيل تلك الضرائب والرسوم.
- إيداع حصيلة الضريبة في أحد صناديق الخزينة اللبنانية وفق الأصول المحددة بقانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 147 تاريخ 1959/6/12 والمرسوم التنظيمي رقم 2832 تاريخ 1959/12/14 المتعلق بتحديد دقائق تطبيق القانون المذكور.

أما في تنفيذ الضرائب غير المباشرة، فيقتصر دور وزارة المالية على الرقابة والتدقيق، إذ يكون للمكلف - المعروف مسبقاً - الدور الرئيس في تحديد الرسم واستيفائه، ومن ثم تسديد حصيلته، خلال فترة معينة، في صناديق الخزينة.

أما طريقة تحصيل الهبات فهي تختلف تماماً عن كل ما ذكر لتوّه أعلاه. فهي تؤثر بشكل مباشر على مجموع اعتمادات الموازنة العامة، فتُفتح اعتمادات بقيمة المبالغ المحولة إلى الخزينة بقسمي الواردات والنفقات، ثم تُطبق على إنفاقه الأصول المتبعة لتنفيذ الهبات على الشكل الذي سبق شرحه فيما سبق. فهي وإن حُصّلت في حساب الخزينة، إلا أنها لا تُنفق إلا من خلال اعتمادات النفقات التي فُتحت لها في قسم النفقات من الموازنة العامة.

2 - تنفيذ النفقات:

تناول قانون المحاسبة العمومية اعتباراً من المادة 54 موضوع تنفيذ نفقات الموازنة العامة الذي يمر، مبدئياً، بالمراحل الأربعة المتسلسلة المعروفة من عقد وتصفية وصرف ودفع، مع إمكانية تقديم مرحلة الدفع على مرحلة التصفية في حالات محددة نص عليها قانون المحاسبة العمومية في قسم سلفات الموازنة. كل ذلك مع مراعاة أحكام القوانين والأنظمة المرعية الإجراء المتعلقة بالإنفاق العام لا سيما عمليات الشراء العام:

أ - عقد النفقة engagement: وهو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة وفق ما ورد في المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية. والوزير هو عاقد النفقة، مبدئياً، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، شرط توفر الاعتماد المطلوب في موازنة السنة الجارية.

ب - تصفية النفقة liquidation: هي عمل إداري، وهي إثبات ترتب الدين على الدولة، وتحديد مقداره، واستحقاقه وعدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر، وفقاً لما ورد في المادة 73 من ق.م.ع. ويتولى التصفية المحاسب المختص في الإدارة أو من يفوض إليه ذلك بموافقة رئيسه التسلسلي. وتُبنى التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين. ويكون على المصفي، مراقبة المرحلة السابقة من أن قيمة الفاتورة متوفرة ضمن الاعتماد المحجوز وفق الأصول، وأنها منقذة بعد

تاريخ الحجز، وتوقيع المرجع الصالح للعقد، إضافة إلى تدقيق الفاتورة والتأكد من الاستحصال على الموافقات اللازمة.

ج - صرف النفقة *ordonnancement*: وهو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها وفق المادة 78 من ق.م.ع. وقد أنطقت المادة 79 منه بوزير المالية صلاحية صرف النفقة، على أن يتولى مدير الصرفيات في وزارة المالية إصدار حوالات الصرف باسمه. ويمكن المثابرة على الصرف لغاية نهاية شهر كانون الثاني من السنة التالية على أن نُقيّد بتاريخ 31 كانون الأول من السنة التي صُرفت على حسابها.

د - دفع النفقة *Palement*: إنها المرحلة الأخيرة من مراحل تنفيذ النفقات العمومية. وهي المرحلة الحسابية التي بها تخرج الأموال العمومية من صناديق الخزينة وتُؤدّى إلى أصحابها.

ولئن كانت أموال الهبات تدخل ضمن تناسيب الموازنة العامة إلا أنها لا تخضع لكافة الأصول والآليات ذاتها التي تخضع لها اعتمادات الموازنة العامة. فتتفقد النفقات الممولة من الهبات تكون إما عبر سلفة مالية طارئة، أو عبر قرار صرف مساهمة بقيمة المبلغ المُحوّل من قِبَل الجهة المانحة، اللذين من شأنهما تحويل قيمة المبالغ المحولة إلى الخزينة في الحساب الخاص بالهبة وفق التفصيل الوارد آنفاً.

المبحث الثاني: دور الهبات في تقليص عجز الموازنة

تعاني العديد من الدول حول العالم من تحديات متعددة في إدارة موازنتها، ومن أبرز تلك التحديات هو عجز الموازنة. يحدث عجز الموازنة عندما تكون نفقات الحكومة أكبر من إيراداتها، ما يؤدي إلى زيادة الديون العامة وتفاقم المشكلات المالية.

فظاهرة عجز الموازنة تُعدُّ تحديًا كبيرًا تواجهه العديد من الدول حول العالم. ويترتب عليها آثار سلبية على الاقتصاد الوطني والاستقرار المالي. وفي هذا السياق، تأتي الهبات الخارجية كأداة فعالة للتخفيف من آثار عجز الموازنة وتقليصه.

فالهبات الخارجية، بشكل عام، تلعب دورًا ملحوظاً في تمويل المشاريع والبرامج الحكومية، وتحسين النمو الاقتصادي، وتحقيق التنمية المستدامة. فعندما تتلقى الدول هباتٍ خارجيةً، يمكنها استخدامها لتغطية جزء من العجز في الموازنة وتمويل النفقات العامة تحقيقاً للخدمات العامة كالتعليم والصحة والبنية التحتية...

فما هو عجز الموازنة العامة ما هي أسبابه وطرق علاجه، هذا ما نتناوله في المطلب الأول التالي، لنتناول في المطلب الثاني مدى فعالية الهبات في تخفيض عجز الموازنة العامة.

المطلب الأول: تعريف عجز الموازنة وأسبابه وطرق علاجه

العجز في اللغة، يأتي بمعنى الضعف، فيقال عجز عن الشيء أي ضعف ولم يقدر عليه⁶². أما اصطلاحاً، فإن عجز الموازنة العامة Le déficit budgétaire يعني:

Le **déficit budgétaire** est la situation dans laquelle les recettes du budget de l'État sont inférieures aux dépenses. Il s'agit donc d'un solde négatif⁶³.

ويعبر العجز الموازني عن تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة، وهي سمة تكاد تعرفها معظم الدول سواء المتقدمة منها أو النامية⁶⁴.

ويستخدم الخبراء والمحللون عجز الموازنة لمعرفة مدى صحة اقتصاد ما، كما أنه يمثل إشارة تحذير للحكومات والمستثمرين بأن الاقتصاد يتعرض لمخاطر لا بد من مواجهتها، ويُعتبر الاقتصاد الذي يواجه عجزاً في الموازنة بسبب زيادة الإنفاق على البنية التحتية أو استثمارات تدّر له دخلاً مستقبلياً، أفضل من الاقتصادات التي تسجل عجزاً بسبب ارتفاع النفقات فحسب. وينعكس عجز الموازنات بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ويشهد تراجعاً في أوقات الرخاء الاقتصادي وزيادة الإيرادات الضريبية ومعدلات البطالة المتدنية وانتعاش النمو.

فمشكلة العجز في الموازنة العامة هي مشكلة تعاني منها غالبية الدول في العالم. وأسبابها متعددة، من أهمها:

1. زيادة الإنفاق الحكومي: يمكن أن يؤدي النمو غير المدروس للنفقات العامة إلى حدوث عجز في الميزانية، إذا لم يقابل هذا النمو زيادة في الإيرادات. فبعد تطور دور الدولة الحديثة، أصبحت تقدم مروحة كبيرة من الخدمات التدخلية الداعمة لمختلف القطاعات الاجتماعية والتعليمية والصحية والاقتصادية، ما يؤدي إلى زيادة في النفقات، حيث يكون على الدولة تأمين زيادة الواردات بغية عدم الوقوع في العجز، فتقوم بلحظ إيرادات وهمية في الموازنة، لتأمين التوازن الشكلي فقط. كما

⁶² محمد الباشا - الكافي - ص 678

⁶³ <https://www.vie-publique.fr/fiches/21878-les-differences-entre-le-deficit-budgetaire-et-la-dette-de-letat>

⁶⁴ كردودي صبرينة - ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي - أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية - 2013 - 2014 - ص 187

قد يتسبب سوء الإدارة بزيادة الإنفاق غير المجدي، والهدر عن طريق التوظيف العشوائي، الذي يؤدي إلى البطالة المقنعة بحيث تدفع الدولة رواتب دون الاستفادة من أية خدمات مقابلة، أو عن طريق توجيه الإنفاق إلى الأمور الثانوية كنفقات السفر والضيافة وشراء التجهيزات الفاخرة وكافة النفقات الاستهلاكية الأخرى التي لا تجدي نفعاً، بدلاً من التركيز على النفقات التنموية والبنى التحتية والتعليم والصحة ودعم القطاع السياحي والأشغال ما يؤدي إلى زيادة الواردات... ويندرج الإنفاق غير المدروس والعشوائي ضمن عنوان سوء الإدارة الذي يشكل السبب الرئيس في زيادة عجز الموازنة العامة.

وقد يحدث عجز الموازنة نتيجة أحداث غير متوقعة مثل زيادة الإنفاق الدفاعي لمواجهة مخاطر على الأمن القومي مثلما سجلت أمريكا عجزاً في موازنتها عقب أحداث 11 سبتمبر/أيلول وما تلاها من عمليات عسكرية في أفغانستان والعراق.

2. تراجع الإيرادات: يمكن أن يحدث تراجع في الإيرادات الحكومية بسبب تراجع الاقتصاد والأزمات الاقتصادية التي تؤدي إلى نقص الموارد المالية للدولة نتيجة ضعف مقدرة الأفراد على تأدية ما عليهم من واجبات مالية من ناحية، وما تتطلبه هذه الأزمات من الدولة من زيادة في حجم الإنفاق العام لعلاج آثارها في صورة إعانات للعمال العاطلين، ونفقات لإعادة النشاط الاقتصادي من ناحية أخرى⁶⁵. كما يمكن أن يحدث نتيجة تراجع حركة التجارة الدولية، أو القصور في جباية الحد الأدنى من الواردات المرتقبة، أو بسبب التهرب الضريبي الذي يؤدي إلى الإضرار بخزينة الدولة بحيث يفوت على الدولة جزءاً هاماً من الموارد المالية، ويترتب على ذلك عدم تمكن الدولة من القيام بواجباتها الأساسية اتجاه مواطنيها على الوجه الأكمل بسبب عجزها عن الإنفاق. وفي ظل عجز الميزانية تضطر الدولة للجوء إلى وسائل تمويلية أخرى كالإصدار النقدي والاقتراض، إلا أن ذلك الاتجاه قد يسبب مخاطر تمس الاستقلال المالي والاقتصادي للبلد المعني⁶⁶.

وقد يكون انخفاض الإيرادات نتيجة انتشار ظاهرة الفساد، عن طريق التلاعب بالتصاريح المالية بالتواطؤ مع الموظفين المعنيين مقابل دفع الرشاوى لهم أو وعدهم بخدمات شخصية خاصة تخصهم أو تخص أحد أقاربهم. كما قد يكون التهرب الضريبي بإخفاء الإيرادات الحقيقية كلياً أو جزئياً بصورة منفردة أي من قبل المكلف دون تواطؤ من أحد موظفي القطاع العام. وقد يكون تفعيل الرقابة وفرض الغرامات القاسية رادعاً للحد من هذه الظاهرة المستشرية، على أن يترافق ذلك بتحفيز الفريق

⁶⁵ كردودي صبرينة - المرجع السابق - ص 174

⁶⁶ عباد زينة - عجز الميزانية العامة للدولة وسبل علاجها - أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم التجارية

- جامعة يحيى فارس بالمدينة - العام الدراسي 2019-2020 - ص 94.

الإداري مادياً ومعنوياً، كي لا يضعف أمام مغريات المال والفوائد المختلفة الأخرى. إضافةً إلى ما تقدّم، يمكن أن يحصل تراجع الإيرادات بسبب كثرة الإعفاءات والمزايا الضريبية غير المدروسة، التي تؤثر بدرجة كبيرة على إيرادات الموازنة العامة للدولة، فلاحظ أنه عندما تريد الدولة أن تقوم بجذب الاستثمارات الأجنبية تقدم لها الكثير من الامتيازات، ويكون أبرزها على شكل إعفاءات ضريبية كبيرة وهو ما يؤثر سلباً على إيرادات الدولة السيادية، إذا لم يقابله تعويضاً عنها من مصادر أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن زيادة الإنفاق وتراجع الواردات قد يكون بسبب ظروف استثنائية طرأت على البلاد ولم يكن بالإمكان توقعها ولا تجنبها، مثل الضغوط الديموغرافية بسبب الحرب أو غيرها، نذكر تداعيات النزوح السوري إلى لبنان الذي أدى إلى زيادة عدد القاطنين على الأراضي اللبنانية بسرعة كبيرة، وإلى المزيد من الضغط على الحكومة لتمويل السلع والخدمات الأساسية العامة، ما تسبب في زيادة عجز الموازنة العامة، وذلك بالرغم من الهبات المقدمة من العديد من الجهات الخارجية بهدف المساهمة بالتخفيف من حدة تداعيات الأزمة السورية في لبنان، وبالرغم من التقديرات المالية والعينية للنازحين أنفسهم المقدمة من قبل بعض المنظمات الدولية مثل UNHCR: United Nations High Commissioner Refugees منظمة الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين. أيضاً نذكر جائحة كورونا وانفجار مرفأ بيروت والأزمة الاقتصادية الخانقة التي عصفت بالبلاد والتي أثّرت سلباً على الاقتصاد في لبنان، وكانت سبباً مباشراً وأساسياً في زيادة عجز الموازنة العامة وبالتالي مضاعفة الدين العام.

ويشهد عجز الموازنة تراجعاً في أوقات الرخاء الاقتصادي وزيادة الإيرادات الضريبية وتدني معدلات البطالة وانتعاش النمو. وقد يؤدي اتساع عجز الموازنة العامة إلى تهديد الاستقرار النقدي والمالي للدولة، ولعلاج عجز الموازنة يمكن اتباع العديد من الطرق التي من شأنها المساهمة بتحسين إدارة الدين العام وتقليل الفوائد المستحقة على الدين، لذلك، لا بد من اللجوء إلى إصلاحات هيكلية يمكن للحكومة اتخاذها لتقليل الإنفاق الحكومي، وتحفيز الجباية وتحصيل الإيرادات باتباع عدة إجراءات، من بينها:

1. زيادة الإيرادات عن طريق تحسين الجباية ومكافحة التهرب الضريبي عن طريق فرض عقوبات قاسية على الفاعلين ومشاركيهم، أو عن طريق زيادة الضرائب التي تساعد على زيادة الإيرادات وتقليل عجز الموازنة لأنها مصدر أساسي من مصادر الإيرادات.
2. ترشيد الإنفاق إذ يمكن للحكومة خفض النفقات المتوقعة عن طريق ترشيد الإنفاق وتوجيهه إلى بعض الخدمات الحكومية التي تشكل أولوية لها أو إلى البرامج التنموية التي من شأنها إيجاد فرص عمل وتحريك الاقتصاد، وتقليص المصاريف التي لا تندرج ضمن الأولويات كنفقات الأعياد والتمثيل والسفر والأنشطة الاجتماعية غير الضرورية وغيرها، ويجب أن يترافق ذلك مع ترشيد

الإنفاق في الإدارة العامة من خلال تحسين كفاءة الإدارة الحكومية ومكافحة الفساد وتطبيق النصوص القانونية بشفافية وتدعيم الرقابة والمساءلة بعيداً عن المحاباة والمصالح الشخصية، إضافة إلى ضرورة التخفيف من البيروقراطية وتبسيط الإجراءات الإدارية واعتماد وتطوير البرامج الإلكترونية لإنجاز المعاملات بدقة أعلى وسرعة أكبر. فترشيد الإنفاق يُقاس بنوعية النفقة وليس بقيمتها فقط.

3. الاقتراض الخارجي الذي يُعتبر مصدراً استثنائياً من مصادر واردات الموازنة العامة، تلجأ إليه الدولة لتغطية النفقات الضرورية عندما لا تكفي الإيرادات العادية. يمكن الاقتراض من الجهات الخارجية لتمويل المشاريع الحكومية، أو من جهات داخلية، ولكن يجب الحرص على تحديد الأولويات بحكمة والتأكد من قدرة الحكومة على سداد الديون المستحقة.

4. تشجيع النمو الاقتصادي حيث تزداد عائدات الضرائب كالضريبة على القيمة المضافة وضرائب الأرباح وضريبة الدخل من خلال اتباع مجموعة من السياسات والإجراءات والاستراتيجيات التي يمكن اتخاذها بشكل كامل وشامل على المستوى الحكومي والاقتصادي وعلى أن تتوافق مع الظروف والاحتياجات الخاصة بكل بلد لتقوية النشاط الاقتصادي وزيادة الإنتاج، وأن تكون هذه الإجراءات متوازنة ومتناسقة مع خطة مالية واقتصادية واضحة ومستدامة.

إضافة إلى العديد من الخطط والإصلاحات التي يمكن أن تُقرّها الحكومة إذا ارتأت ضرورة لذلك، في ضوء دراسات علمية معمّقة.

بعد أن رأينا ماهية عجز الموازنة وأسبابه وطرق علاجه، ننقل فيما يلي إلى مدى فعالية الهبات في تخفيض عجز الموازنة العامة.

المطلب الثاني: مدى فعالية الهبات في تخفيض عجز الموازنة العامة

يعتمد تأثير الهبات على الموازنة على كيفية استخدامها وإدارتها من قبل الحكومة. ويمكن أن تساعد الهبات على إنفاق أفضل وبرامج حكومية فعالة تلبي احتياجات المجتمع.

ويؤثر التمويل الخارجي على الموازنة العامة للدولة بشكل مباشر، حيث يعتبر جزءاً من مصادر الدخل التي يمكن أن تتلقاها الحكومة. وبما أنها تدر أموالاً إضافية على الخزينة اللبنانية، فهل يعني ذلك بالضرورة مساهمتها في تقليص عجز الموازنة العامة؟ وما هي الشروط والعوامل الواجب توافرها لتحقيق ذلك؟

بالرغم من كون التمويل الخارجي يمثل إيرادات غير ضريبية، كالقروض والهبات الخارجية، تدخل إلى الخزينة وتُسجل ضمن قيودها، إلا أنها، كما رأينا في القسم الأول، تشكل أيضاً إيرادات

مؤقتة، أي أنها تُدفع للخزينة على سبيل الأمانة التي يجب أن تؤدي لاحقاً للجهة التي قُبِلَت الهبة لصالحها وفق آلية سبق ذكرها آنفاً. وتالياً، فإن فعالية التمويل الخارجي على الموازنة العامة يتوقف على عدة عوامل لا بد من أخذها بعين الاعتبار، أهمها:

1 - قيمة الهبات: تحدد قيمة الهبات من قبل فريق الهبة بناء على دراسة موضوعية من أحدهما أو كليهما. وهي تتضمن الكلفة التقديرية لتنفيذها. فإذا كانت قيمة الهبات منخفضة، قد لا يكون لها تأثير كبير على الموازنة العامة. أما إذا كانت قيمتها مرتفعة نسبياً فقد يكون لها تأثير إيجابي ملموس على تقليص العجز في الموازنة لا سيما إذا تم تنفيذها وإدارتها وفق الأصول، حيث تتمكن الحكومة من توجيه اعتماداتها إلى نفقات أخرى تختلف عن النفقات التي غطتها الهبة أو تستكملها، وهو ما يمثل دعماً غير مباشر للموازنة العامة، وتالياً تقليصاً للعجز الحاصل.

2 - غايات الهبات: يتوجب، كلما كان ذلك ممكناً، استخدام الهبات بشكل فعال لتمويل مشاريع تنموية أو لتحسين البنية التحتية أو لتحفيز الاستثمار. فإذا كانت غاية الهبة موجهة للنفقات الاستهلاكية، أي السلع والمنتجات التي يستخدمها الأفراد والأسر لتلبية احتياجاتهم اليومية والأساسية، ك شراء مواد غذائية للمكوبين، فإن قيمتها لن تؤثر، بشكل مباشر وفعال، على تحسين وضع الموازنة العامة وتخفيض العجز فيها، لأنه لا ينتج عنه أية أرباح وإيرادات ولا يفسح المجال لزيادة فرص العمل للحصول على مداخيل إضافية للأفراد.

وفي بعض الحالات، تشترط الجهة المانحة من البلد المستفيد تنفيذ إصلاحات اقتصادية أو هيكلية يمكن أن تسهم في تحسين الإدارة المالية وتقليص العجز على المدى الطويل. ويتم ذلك عادة عندما ترى الجهة المانحة نقشي حالة من الفساد في هذا البلد، فتكون هذه الشروط محاولة منها لمكافحة الفساد المالي والإداري لا سيما في القطاع العام، عن طريق فرض إجراء بعض الإصلاحات لزيادة فعالية الهبات وضمان تحقيق أهدافها.

3- فترة تنفيذ الهبة: يحدد مرسوم قبول الهبة الفترة اللازمة لتنفيذ الهبة وفق الخطة الموافق عليها من الطرفين. فإذا كانت الهبة عابرة، قد لا تؤثر على تقليص عجز الموازنة لفترة طويلة لأنها وردت لمرة واحدة فقط، حتى وإن كانت ذات قيمة كبيرة وشروط ملائمة لوضع الموازنة العامة، وفي حال قلت من حاجة البلد للاستدانة يكون ذلك بقدر محدود وخلال فترة محدودة، إلا إذا تم استغلال استخدامها بطريقة مستدامة من شأنها أن تعود بالفائدة على النمو الاقتصادي وتقليص العجز على المدى البعيد. وكلما جُددت مهلة التنفيذ أو مُددت كانت الفرصة أكبر وأنجع لدعم الموازنة العامة خلال هذه الفترة، خاصة إذا تم تجديد مهلة التنفيذ بالاقتران مع تخصيص مبالغ إضافية على الهبة الأساسية.

4-مدى تحقيق الاستدامة المالية: تُعتبر الاستدامة عاملاً مهماً في استخدام التمويل الدولي بشكل عام، ولتقليل عجز الموازنة العامة بشكل خاص. ولتحقيق نجاح التمويل الدولي سواء كان على شكل قروض أو هبات، يجب استخدامه بشكل فعال ومتطور ومستدام، وعدم الاكتفاء بتغطية النفقات الاستهلاكية، بل التركيز على المشاريع والبرامج التي تعود بالفائدة على الموازنة العامة على المدى الطويل، وتتجلى هذه الفائدة بالإيرادات التي يمكن أن تنتج أثناء أو بعد تنفيذ هذه البرامج والمشاريع والتي من شأنها تحقيق النتائج المرجوة وتحسين مستوى المعيشة والصحة والتعليم والبيئة والتنمية الاقتصادية في المجتمعات المستهدفة، فالمنح والمساعدات الخارجية تساهم في تحسين وضع الموازنة العامة للدولة المتلقية، عن طريق توفير الأموال اللازمة لتمويل البرامج الحكومية وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد تساعد هذه المساعدات في تخفيف الحاجة لاستخدام الموارد الداخلية لتمويل هذه البرامج، وتساعد في تحسين الوضع الاقتصادي والمالي للدول المتلقية.

5-النزاهة والشفافية: إن الهبات هي جزء من الموازنة العامة، والأصل يتبع الفرع، وتالياً، فإن كل مبدأ في سلوكيات تطبيق الموازنة العامة ينبغي أن يُطبق على الهبات أيضاً. فإذا كان الفساد هو الطابع الغالب في تنفيذ الموازنة، فلا ينتظر أحد أن تُنفذ الهبات بشفافية ووضوح بعيداً عن المصالح الشخصية.

فالهبات الخارجية يمكن أن تلعب دوراً حيوياً في تقليل عجز الموازنة وتأمين الاستقرار المالي للدول. إلا أنها يجب أن تُدار بحكمة وبشكل شفاف وفقاً للسياسات والإجراءات المناسبة لضمان تحقيق أقصى قدر ممكن من الفائدة للدولة المستفيدة. أما إذا استُخدمت بشكل عشوائي، دون احترام الأصول القانونية وبعيداً عن أخلاقيات الوظيفة العامة التي لا تقتصر على تطبيق القانون إنما تتعدى ذلك لتصل إلى تطبيق الأداء الأفضل والأنسب في تنفيذ المعاملات، فهذا لن يؤدي إلا إلى زيادة العجز وتراكم المشاكل المالية لأن الأموال تُصرف دون إشباع الحاجات التي وُجدت من أجلها.

وبذلك فإننا نتوصل إلى أن الهبات أو المساعدات الخارجية يمكن أن تكون إحدى الوسائل المستخدمة لتقليل عجز الموازنة العامة، ولكن ضمن شروط معينة وعوامل محددة لا بد من توافرها، وإلا كان مفعولها عكسياً وكانت سبباً في زيادة عجز الموازنة العامة. وتالياً، يجب أن يتم تقييم فعالية الهبات على حسب الحالة الخاصة بكل بلد وظروفه المالية والاقتصادية.

الفصل الثاني: موانع تحقيق أهداف الهبات وطرق علاجها

بالرغم من التخطيط المالي السنوي الذي يتجلى على شكل الموازنة العامة والذي ينبغي أن تضعه الحكومة عن سنة لاحقة تنفيذاً لسياستها العامة وتحقيقاً لأولوياتها، هناك العديد من العوامل التي تطرأ على نفقات الدولة ووارداتها وتؤدي إلى تعديل كبير في أرقام الموازنة العامة. كالحروب والكوارث الطبيعية والأوبئة التي تتطلب من الحكومة التحرك الآني والإنفاق الفوري لمعالجة الأزمات الحاصلة. ونادراً ما ترصد الحكومة في موازنتها اعتمادات احتياطية تمكنها من إدارة الأزمات بشكل سريع وفعال، فتلجأ إلى تأمين الواردات الاستثنائية التي قد لا تكفي لسداد الحاجات المطلوبة، أو يأخذ تأمينها وقتاً طويلاً نسبياً لا يتناسب وضرورة التحرك الفوري في الإنفاق خلال هذه الظروف، كإعداد مشاريع قوانين فتح اعتمادات إضافية أو زيادة الرسوم والضرائب، أو الاكتتاب العام أو تفعيل الجباية وغيرها من وسائل تأمين الواردات الاستثنائية، أما الوسيلة الأسرع فهي قبول الهبات من الدول والمنظمات الدولية التي تعنى بتقديم المساعدات للدول المنكوبة.

وكما رأينا يمكن أن تساعد الهبات الخارجية في تقليص عجز الموازنة عبر زيادة الإيرادات أو تقليل النفقات. ومن المهم أن تتم إدارة المساعدات الدولية بشكل جيد وفعال مع مراعاة مبادئ الشفافية والوضوح والحكمة، بحيث تُحقق الاستفادة القصوى منها بأسرع وقت ممكن، إلا أنه قد يكون للمساعدات الخارجية تأثير سلبي على الموازنة العامة للدولة المتلقية، خاصة إذا تم توجيه هذه المساعدات بشكل لا يتناسب مع أهدافها، أو إذا لم تتم إدارتها بشكل جيد ودون احترام الأصول القانونية الواجبة الاتباع. وسبب كل هذه النتائج هو خلل في تنفيذ الهبات الخارجية.

فما هي أسباب الخلل في تنفيذ الهبات وعدم تحقيق أهدافها؟ وما هي طرق علاج هذا الخلل؟ للإجابة على هذين السؤالين، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، يتناول الأول أسباب الخلل في تنفيذ الهبات وعدم تحقيق أهدافها، ويتناول الثاني طرق علاج الخلل في تنفيذ الهبات الخارجية.

المبحث الأول: أسباب الخلل في تنفيذ الهبات:

ليس عجباً أن يتبين وجود خلل في تنفيذ الهبات، فالخلل يمكن أن يتواجد ضمن أي منشأة أو خلال تطبيق أي عمل. وهناك العديد من العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى فشل المهام التي تقدمها الدولة، وقد تكون هذه العوامل بسبب النصوص التطبيقية، ولكنها أيضاً قد تكون بسبب سوء تطبيق هذه النصوص لجهل أو فساد، ومهما تكن الأسباب والدوافع فالنتيجة واحدة، وهي خسارة الدولة للأموال

التي كانت مخصصة لخطط كانت تنوي إنجازها. لذلك، قسمت أسباب الخلل هذه إلى مطلبين، يتناول الأول الهبات خارج إطار الموازنة العامة، بينما يتناول الثاني الانحراف في تنفيذ الهبات.

المطلب الأول: الهبات خارج إطار الموازنة العامة

أدت 3 النصوص القانونية التي تعالج موضوع الهبات، إضافة إلى عدم مراقبة تطبيقها، إلى استسهال عدم السير بالأصول السارية المفعول لقبول الهبات وتنفيذها. ومع وضوح أحكام المادة 52 من الدستور والمادة 52 من قانون المحاسبة العمومية لجهة إلزامية تسجيل الهبات الواردة للإدارات العامة ضمن قيود الموازنة العامة، فما مدى تقيّد الإدارات بهذه النصوص وتسجيل الهبات وفق الأصول القانونية؟

في محاولة لتتبّع هذا الموضوع، تبين أن المخالفات المرتكبة في هذا الصدد لا تعدّ ولا تُحصى. وهي تتجلى بشكل أساسي بقبول هبات دون استصدار مرسوم صادر عن مجلس الوزراء وفقاً لما نصت عليه المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية، أو مع صدور مرسوم قبول الهبة ولكن دون تنسيبها في الموازنة العامة. فلا يمكن حصر عدد الهبات المنفّذة دون علم مجلس الوزراء، أو دون تسجيلها ضمن قيود الموازنة العامة، وذلك، لأنها غير مسجلة في سجل موحد للهبات الواردة إلى الدولة اللبنانية. وقد تم مؤخراً اعتماد برنامج خاص للهبات والقروض في وزارة المالية، ولكنه لا يعدو كونه ملف Excel تُسجل في متنه الهبات المحوّلة إلى الخزينة تنفيذاً لمراسيم قبولها الصادرة أصولاً عن مجلس الوزراء، إلا أنه يفتقر للدقة والشمول، لا سيما أن المبالغ المحوّلة من الجهات المانحة، غالباً، لا توازي قيمة الهبة الموافق على قبولها. وبالتالي لا يمكن العودة إلى هذا البرنامج - أو الملف - لإجراء دراسة دقيقة تبين قيمة كامل الهبات الواردة إلى الدولة اللبنانية خلال الفترات السابقة. ويعود السبب في ذلك، أي سبب ورود هبات دون علم مجلس الوزراء، أو دون تحديد تنسيب الهبة ضمن المرسوم إلى غياب الرقابة على قبول الهبات وتنفيذها ومتابعتها والتأكد من تحقيق الغاية التي أُعطيت من أجلها. وكان هذا سبباً من أسباب تفشي الفساد، كون الهبات أصبحت تُصرف دون حسيب ولا رقيب، خاصة أنه لم يكن بالإمكان تتبع قيمتها وآلياتها، إضافة إلى إمكانية إيداعها ضمن حسابات خارج حسابات الخزينة.

وبالرغم من الشروع بمسك قيود الهبات من قِبَل الوحدات المختصة في وزارة المالية، على أثر صدور تعميم عن رئيس مجلس الوزراء⁶⁷ يطلب بموجبه من جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات وسائر الهيئات والمجالس والصناديق الرسمية استعمال واعتماد رقم الهوية

⁶⁷ التعميم الصادر عن رئيس مجلس الوزراء رقم 2009/28 تاريخ 2009/12/24

المصرفية (IBAN) الخاصة بحسابات القطاع العام المفتوحة لدى مصرف لبنان فيما خصّ التحاويل الصادرة عنها كافة امتنع مصرف لبنان عن فتح أي حساب تحت حسابات الخزينة لاستقبال الهبات إلا عبر مديرية الخزينة في وزارة المالية، التي تدقق في غاية الحساب وتتأكد من صدور مرسوم قبول الهبة وفق الأصول، إلا أنه سبق أن وردت هباتٌ عديدة إلى الدولة اللبنانية دون موافقة مجلس الوزراء ودخلت إلى حسابات في مصرف لبنان من خارج حسابات الخزينة أو في حسابات في المصارف الخاصة، أو كانت قد تمت بموافقة مجلس الوزراء ولكن دون تنسيبها إلى الموازنة العامة، وتم تحويلها وتنفيذها من قبل الجهة المتلقية، دون تسجيلها ضمن قيود واردات ونفقات الموازنة العامة، وتم تحويلها مباشرة، إلى أحد الحسابات دون المرور بالخزينة اللبنانية. وتالياً، لا يمكن حصر هذه الهبات وتتبع سيرها ولا مراقبتها أو تقييمها، لأنها غير مُدرّجة ضمن سجل خاص بالهبات، ولا ضمن قيود الموازنة. ويتسبب ذلك بالكثير من التداعيات على المستويين المالي والاقتصادي للدولة أهمها:

- 1- صعوبة تحديد مجموع المبالغ الفعلية التي تتلقاها الدولة على شكل هبات، لأنها غير مقيّدة ضمن وثيقة واحدة، بل هي متناثرة ضمن سجلات لا يمكن حصرها، وفي ذلك مخالفة واضحة وصريحة لمبادئ الموازنة لا سيما وحدة الموازنة وشموليتها.
- 2- عدم إمكانية التنسيق بين مختلف الجهات لقبول هبات متكاملة، ما قد يؤدي إلى تكرار غايات الهبات المقبولة، وتعارض أهداف الهبة الدولية مع مخططات الحكومة بسبب عدم الاستناد إلى دراسة علمية واضحة صادرة عن الحكومة وتتضمن مشاريع وبرامج شاملة يمكن أن تُنفَّذ من خلال هبات متتابعة وإن اختلفت الجهات المانحة.
- 3- صعوبة تحديد الأغراض والأهداف التي يمكن استخدام الأموال لتحقيقها، ويمكن أن يؤدي ذلك إلى استخدامات غير مشروعة للأموال وتحويلها إلى مصادر غير مشروعة. إضافة إلى ذلك، فقد يصعب تحديث الموازنة العامة وتحديد الموارد المالية المتاحة للدولة.
- 4- صعوبة المراقبة بسبب عدم تسجيل الهبات ضمن سجل موحد يمكن اللجوء إليه لدراسة وتحليل حركة الهبات وفعاليتها ومدى دعمها للموازنة العامة ومدى مساهمتها في تنفيذ أنشطة وخدمات إنسانية أو اجتماعية أو بيئية... وقد يؤدي عدم التسجيل هذا إلى زيادة الفساد والرشوة والاختلاس والتلاعب بالأموال العامة، حيث أنه، في ظل عدم خضوع أموال الهبات لأي حسيب أو رقيب، يمكن للمسؤولين في الحكومة ومن يدير هذه الأموال استغلال هذا النقص في التسجيل لاستخدام الأموال لمصالحهم الشخصية.
- 5- إمكانية الإذعان لشروط الجهة المانحة التي قد تتعارض مع مصالح الدولة المستفيدة. إضافة إلى الغايات الظاهرية التي يتم التفاوض حولها لمنح الهبات الدولية، التي تُخفي هذه الأخيرة غاياتٍ حقيقية غير مُعلّنة، فتضع الجهة المانحة شروطاً معينة على الدولة المستفيدة التي قد تتعارض

مع سياستها ومصالحها. فإذا كانت الهبات بعيدة عن الموازنة العامة ولم تُدمج بها، قد يضطر الفريق المحاور الرضوخ لهذه الشروط دون المرور بالحكومة، ما يشكل خطراً على المصلحة العليا للدولة وسياستها العامة.

6- انخفاض مستوى الثقة بحكومة البلد المستفيد، ما قد يؤدي إلى تقليل الاستثمارات الأجنبية والمحلية، وبالتالي إلى تقليل الدعم المالي والاقتصادي من قبل الدول المانحة.

إلا أنه، في ظروف استثنائية وطارئة، وتقديراً للسير بالآلية العادية لقبول الهبات التي لا تتماشى مع طبيعة هذه الظروف لأنها تتطلب سرعة بالتنفيذ، يمكن صدور قوانين تخالف كل ما ورد أعلاه، كما حصل عند انفجار مرفأ بيروت في 2020/8/4، حيث كان من المستحيل اتباع الأصول العادية، التي ما كانت لتُنجز ضمن المهل المعقولة لتلبية الحاجات المتمثلة بتقديم الهبات والدعم للمتضررين من الانفجار، فصدر القانون رقم 194 المنشور في العدد 41 من الجريدة الرسمية تاريخ 2020/10/22، الذي حدد في الفقرة الثانية من المادة السادسة منه آلية قبول الهبات، حيث نصّت على ما يلي:

"خلافاً لأي نص آخر:

1- تُقبل كافة الهبات والمساعدات التي تقدم من جهات خارجية أو داخلية لصالح الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات وسائر أشخاص القانون العام بناءً على كُتُب صادرة عن الهيئة العليا للإغاثة.

2- بهدف الاستفادة من مندرجات هذا القانون، تُسجل لدى اللجنة المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون و/أو قيادة الجيش اللبناني (الشعبة المختصة)، أسماء الجمعيات المحلية والدولية والهيئات والطوائف وسائر أشخاص القانون الخاص التي تساهم بأي شكل من الأشكال بعمليات الدعم والمساعدة في عمليات الإعمار أو الترميم والإصلاحات.

3- وبغرض إلغاء الازدواجية ومساعدة أكبر عدد من المتضررين، تقوم المؤسسات المذكورة أعلاه بتسجيل لائحة مفصلة بالمساعدات والهبات المالية والعينية بكافة أنواعها وخطة توزيعها والتي سوف تقدمها لصالح الأشخاص الطبيعيين المتضررين قبل البدء بتنفيذها، لدى اللجنة و/أو قيادة الجيش وفق إضبارة مُعدّة لهذا الخصوص...

ثم صدر عن رئاسة مجلس الوزراء الكتاب رقم 2327/ص الموجه إلى كافة الإدارات المعنية يطلب منها بموجبه "عند ورود هبات تتعلّق بالمناطق المتضررة نتيجة انفجار مرفأ بيروت وقبل الشروع بإعداد مشاريع المراسيم، إيداع هذه الملفات الهيئة العليا للإغاثة، مع ضرورة التقيد عند إعداد مشاريع المراسيم بإدراج القانون وكتب الهيئة العليا للإغاثة في الحثثيات".

كذلك، على أثر جائحة كورونا التي عصفت بمعظم بلدان العالم عموماً وبلبنان خصوصاً، ولما كانت الحاجة ملحة لفتح باب الهبات والإنفاق منها بأسرع وقت ممكن، صدر عن وزير المالية التعميم رقم 789/ص1 تاريخ 2020/5/1 الذي وُجّه إلى وزير الشؤون الاجتماعية لتطبيق الآلية الواردة فيه بالاتحاد بين الوزيرين.

واستناداً إلى القوة القاهرة التي تقضي بالإسراع في التصرف بالهبات وإنفاقها فوراً للجهات المستحقة، تم تخصيص حساب ضمن حسابات الخزينة - حساب التبرعات والهبات للدعم الاجتماعي، حيث جاء في متته إمكانية الإنفاق مباشرة من هذا الحساب المفتوح بعدة عملات على أن يتم إعداد مرسوم قبول الهبات على سبيل التسوية، بسبب تعدد الجهات الواهبة واختلاف المبالغ المتبرّع بها وتجنباً لاتباع آلية إعداد مرسوم قبول هبة لكل مبلغ يُدفع في هذه الحسابات، ومن أجل تلبية الحاجات الملحة والطارئة في ظل هذه الأزمة الصحية والإنسانية. وقد ورد إلى هذه الحسابات عدة مبالغ لم يُصرف منها سنتاً واحداً، بسبب عدم إعداد آلية للصرف، التي كان يجب أن تُعدّ بالاتفاق بين وزارتي المالية والشؤون الاجتماعية آنذاك، لتحديد معايير الاستفادة من هذه الهبات وتحديد المستفيدين منها (أفراد أو مستشفيات أو جمعيات....) وهي ما زالت في حساب الخزينة حتى تاريخه، ولم يُصرف منها أي مبلغ. أما وقد انتهت جائحة كورونا، فما هو مصير الأموال الواردة من الأفراد والمنظمات إلى حساب الخزينة، سيما أن مرسوم قبول الهبة على سبيل التسوية لم يصدر بعد.

إنني أرى أنه، بالرغم من أن جائحة كورونا لم تُعدّ حاجة ملحة وطارئة، ولكنها ما زالت موجودة، فيمكن وضع آلية بين وزير المالية والشؤون الاجتماعية لتحديد معايير الاستفادة من هذه الهبات، ثم استصدار مرسوم قبول الهبة على سبيل التسوية. أو يمكن تغيير وجهة استعمال هذه الهبات بعد موافقة مجلس الوزراء واستعمالها لأمر أصبح أكثر إلحاحاً، بناءً على اقتراح الوزيرين المختصين، بالرغم من أن تعديل وجهة الاستعمال يجب أن يتم بموافقة الطرفين، ولكن عدد الواهبين كبير جداً، وأغلبهم من المواطنين أو المغتربين. وإلا يمكن أن تُسجل إيرادات لصالح الخزينة فيُسجل ضمن وارداتها ويُضاف إلى رصيدها، دون أن يدخل ضمن الموازنة العامة، خاصة أنه مرّ وقت طويل نسبياً ولم يتم البت بهذه الأموال.

يتضح مما تقدم، أن تداعيات عدم تسجيل الهبات في الموازنة العامة تؤثر على كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، ولذلك يجب ضمان تسجيل كافة الواردات والنفقات بشكل دقيق وشفاف ضمن قيود الموازنة العامة.

المطلب الثاني: الانحراف في تنفيذ الهبات

إن الانحراف في تنفيذ الهبات لا يقتصر على عدم التقيد بالأصول والآليات المتبعة للتنفيذ، إنما يمتد ليشمل تقييم مدى فعالية الغاية الموضوعة بذاتها قبل اتباع الخطوات اللازمة لقبول الهبة، ويكون ذلك خلال المراحل الأولى للهبات التي تبدأ بتحديد الاحتياجات والأولويات للبلد المستفيد، وبالتخطيط لتحديد المشاريع والبرامج التي يمكن تنفيذها لمعالجة المشاكل المطروحة وتلبية الحاجات الأكثر ضرورة والأكثر نفعاً للشرائح المستفيدة. فلو قُبلت هبة تهدف إلى دعم القطاع الصحي عن طريق بناء مستشفى في منطقة نائية وشبه خالية من السكان، وتم التقيد بكافة تفاصيل وشروط هذه الهبة، وكان التنفيذ مطابقاً للتخطيط، فهل تُعتبر هذه الهبة ناجحة؟ وهل يمكن تقييمها بأنها من الأعمال التي قدّمت دعماً صحياً أو نفعاً لقاطني هذه المنطقة والجوار؟ أما إذا تم تنفيذ المشروع في أحد المناطق التي تحتاج إلى الخدمات الصحية، وكان النفع أكبر وأشمل. نستنتج بأن التقيد الدقيق بتنفيذ غايات الهبات المتفق عليها، ليس المعيار الوحيد لتقييم الهبة ونجاحها. إنما ينبغي أن يشمل تقييماً للغايات بعد ذاتها ومدى فعاليتها في تحقيق النتائج المنشودة المتمثلة في سد عجز الحكومة لتلبية حاجات ضرورية للمجتمع على كافة المستويات.

وبما أن الهبات يمكن أن تؤدي إلى زيادة في الإيرادات من خلال دعم القطاعات الاقتصادية الرئيسية، مثل تحسين البنية التحتية للطرق والجسور والسكك الحديدية، وتعزيز الاستثمار في الصناعات الحيوية، كما يمكن أن تؤدي إلى تقليل الحاجة إلى الإنفاق الحكومي من أصل الموازنة العامة في المجالات المدعومة. إلا أن عدم إجابة استعمال الهبات - سواء عن جهل أو عن قصد - لغير الغايات الحقيقية بسبب تدني الشفافية والحكمة والدراية في التنفيذ، يؤدي إلى نتيجة عكسية، أي إلى هدر الأموال الموهوبة وعدم تحقيق الغايات المرجوة، بالرغم من قبول الهبة أصلاً وتسجيلها ضمن قيود الموازنة العامة. وبالتالي يكون عدم الالتزام بتحقيق الأهداف إما بسبب جهل في تطبيق الأصول، وإما لأسباب الفساد في نفوس المنفذين:

أولاً: عدم الالتزام بالغايات والأهداف المقررة

أصبح من المعلوم، أن التمويل الخارجي يتضمن عادة شروطاً معينة للاستخدام، مثل توجيهه إلى مشاريع معينة أو تحقيق أهداف سياسية محددة. وتُحدّد هذه الأهداف ضمن مرسوم قبول الهبة أصلاً، ويكون على الجهة المتلقية التقيد بتحقيق الغايات ضمن الأصول المتبعة برضى الفريقين. ويتوجب على الدول المانحة والدول المستفيدة العمل معاً لتحديد الأولويات وتلبية ما أمكن من الاحتياجات الأساسية للدول المستفيدة ومحاولة استخدام المساعدات الخارجية بأفضل طريقة لتحقيق غاياتها.

ومن خلال الممارسة والمراقبة، نلاحظ أنه كلما كانت رقابة الجهة المانحة مستمرة وصارمة كلما تقيّدت الجهة المستفيدة بتفاصيل تنفيذ الهبة. وكلما اكتفت الجهة الواهبة بالعناوين العريضة دون الاهتمام بتفاصيل التنفيذ، كانت الإدارة المستفيدة قابلة للانحراف عن الغايات الموضوعية. فكما سبقت الإشارة عند البحث بالرقابة الخارجية - رقابة الجهة المانحة، فإن أسلوب الرقابة يختلف من جهة واهبة إلى أخرى. وأكثر الأساليب صرامة هو أسلوب HACT= Harmonized Approach to Cash Transfer الذي لا يُحوي أي مبلغ إلا بناء على موازنة مسبقة موافق عليها من الطرفين، واستناداً إلى طلب من الإدارة موجه إلى الجهة المانحة DCT=Direct Cash Transfer يبرر كل مبلغ مطلوب تحويله، بحيث يتم صرف المبلغ فور تلقيه. إن هذه الطريقة لا تعطي الإدارة مجالاً للانحراف عن تنفيذ الهبة لأن الرقابة فيها تواكب التنفيذ. في حين أن جهات واهبة أخرى لا تتدخل بالتنفيذ وتكتفي بتقرير مفصل أو مختصر بعد التنفيذ، وقد لا تطلع على الأوراق الثبوتية، ما يفسح المجال أمام القيمين لتغيير الغايات كلياً أو جزئياً، مع ما قد يترتب عن ذلك من توقف الجهة المانحة عن إمداد الدولة بمساعدات وهبات أخرى. مثال على ذلك، منح هبة من أجل إنشاء جسر في منطقة معينة، فيتم بناء الجسر في منطقة أخرى، أو يتم حفر نفق في هذه المنطقة دون الرجوع للجهة الواهبة وموافقتها بموجب مرسوم تعديل غاية الهبة.

ولا يقتصر عدم الالتزام بالغايات والأهداف المقررة على ضرورة توفر النية بعدم الالتزام، إنما قد يكون ذلك لأن الإدارة لم تتمكن من تنفيذ الأنشطة والبرامج ضمن المهل المتفق عليها مسبقاً، بسبب عدم خبرة الفريق المعني بالتنفيذ، وبالتالي عدم التمكن من تحقيق الالتزامات التي ظنت الإدارة أنها يمكنها تحقيقها، وهذا يؤدي في الغالب إلى أحد الأمور التالية:

- إما إلى رد المبالغ المحولة من قبل الجهة الواهبة التي لم تُنفق خلال المهلة المحددة في مرسوم قبول الهبة.

- إما إلى عدم تحويل ما تبقى من الهبة، إذا كانت تحوّل على دفعات.

- إما إلى الحالتين معاً، بحيث يكون على الإدارة رد الرصيد المتبقي لديها الذي لم تستطع إنفاقه، وعدم تحويل الدفعات المتبقية من رصيد الهبة، وبالتالي حرمان الخزينة من التدفقات النقدية التي كان بالإمكان استغلالها، وإنفاقها على حاجات طارئة وملحة، ستضطر الحكومة إلى إنفاقها لاحقاً من أموالها إذا وُجِدَت.

ونستعرض فيما يلي، بعض الهبات التي قُبِلَت أصولاً، ولم تتمكن الإدارة من الحصول عليها كاملةً، وقد يكون ذلك، إما بسبب عجز الإدارة عن التنفيذ وانتهاء مهلة المرسوم، أو بسبب إهمال الإدارة وعدم متابعة تنفيذ المرسوم:

المبالغ المحوَّلة إلى الخزينة	القيمة الاجمالية	الشرح	رقم وتاريخ المرسوم	الجهة المستفيدة
2,849,523,500	4,521,000,000	قبول هبة مالية من الحكومة الايطالية لتمويل الدعم التقني لمشروع مكافحة التلوث البيئي في لبنان المعدل بالمرسوم رقم 2894 تاريخ 2018/4/30	مرسوم رقم 12045 ت 2014/5/24	وزارة البيئة
2,074,269,000	10,925,460,000	تنفيذ الزراعة الذكية مناخياً: "مشروع تعزيز قدرات المجتمعات الريفية على التكيف في لبنان AgriCAL	مرسوم رقم 866 ت 2014/10/30	وزارة الزراعة
5,518,763,000	11,037,600,000	قبول هبة مقدمة من الاتحاد الاوروبي ممثلاً بالمفوضية الاوروبية إلى الجمهورية اللبنانية ممثلة بمجلس الانماء والاعمار للمساهمة في تمويل مشروع الصرف الصحي في منطقة كسروان قيمتها 6,000,000 يورو	مرسوم رقم 1535 ت 2015/3/12	رئاسة مجلس الوزراء - مجلس الانماء والاعمار
20,604,660,000	22,612,500,000	اتفاقية بين البنك الدولي للإنشاء والتعمير والحكومة اللبنانية-وزارة الصحة العامة للمساهمة لدعم الرعاية الصحية الاولى وتوفير خدمات الرعاية الصحية الى الفقراء الذين يعيشون في المناطق الاكثر تضرراً من الازمة	مرسوم رقم 3041 ت 2016/2/25 المعدل بالمرسوم رقم 5770 ت 2019/10/15	وزارة الصحة العامة
1,291,055,000	15,075,000,000	برنامج استهداف الفقر على مستوى المحلي في حالات الطوارئ	مرسوم رقم 731 ت 2017/3/15	رئاسة مجلس الوزراء

المبالغ المحوَّلة إلى الخزينة	القيمة الاجمالية	الشرح	رقم وتاريخ المرسوم	الجهة المستفيدة
115,851,375,000	150,750,000,000	اتفاقية هبة بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي وقبول هبة مالية لدعم الاحتياجات التشغيلية للمدارس الحكومية في لبنان وتحسين البيئة التعليمية استجابة للتدفق الكبير المتواصل للأطفال من اللاجئين السوريين (المرحلة الثانية)	مرسوم رقم 1405 ت 2017/9/17	وزارة التربية والتعليم العالي
409,567,000	1,002,587,270	الهبة الوطنية لشؤون المرأة مشروع نساء متمكنات للقيادة في لبنان	2019/1/8 4252	رئاسة مجلس الوزراء
754,194,000	3,015,000,000	هبة مقدمة من منظمة الامم المتحدة للطفولة- يونيسف لصالح وزارة التربية لتمويل برنامج تربوي بعنوان "مشروع تطوير واستقرار القطاع التربوي"	5079 2019/6/24	وزارة التربية والتعليم العالي
5,332,920,000	19,554,040,000	ابرام اتفاقية بين الجمهورية اللبنانية ممثلة بمجلس الانماء والاعمار والوكالة الفرنسية للمساهمة في تمويل بنى تحتية ريفية ومشاريع اعادة تحريج بقيمة 15 الف يورو فتح كحد اقصى 11.000 يورو	6134 2020/1/17	رئاسة مجلس الوزراء - مجلس الانماء والاعمار

وتجدر الإشارة إلى أن المبالغ المحوَّلة إلى الخزينة تم فتح اعتمادات بقيمتها ضمن قيود الباب ذي الصلة في الموازنة العامة وفق التناسيب المذكورة في مرسوم قبول الهبة. أما ما تبقى من أرصدة للهبات غير المفتوح بقيمتها اعتمادات في الموازنة، فإن مصيرها يختلف من هبة إلى أخرى. ويتراوح

بين خسارتها كلياً، أو استكمال التفاوض من المانحين للاستكمال بعد التأكد من صلاحية مدتها أو بعد استصدار مرسوم يمدد مهلة استعمالها.

إلا انه لا يمكن التسليم بشكل مطلق بأن كافة الهبات المقبولة لصالح الحكومة اللبنانية لم تؤدّ غاياتها المتفق عليها، أو على الأقل لم تحوّل كاملة إلى الجهة المستفيدة عبر الخزينة. نذكر، على سبيل المثال:

الجهة المستفيدة	رقم وتاريخ المرسوم	الشرح	القيمة الاجمالية	المبالغ المحوّل إلى الخزينة
وزارة الخارجية والمغتربين	مرسوم رقم 7799 ت2021/5/31	هبة مالية مقدمة من حكومة جمهورية الصين الشعبية عبر سفارتها في لبنان لصالح وزارة الخارجية والمغتربين لترميم وتجهيز مبنى الوزارة بعد انفجار مرفأ بيروت	457,342,000	457,342,000
رئاسة مجلس الوزراء - الهيئة العليا للإغاثة	مرسوم رقم 8008 ت2021/7/23	هبة مالية مقدمة من اتحاد جمعيات العائلات البيروتية لصالح الهيئة العليا للإغاثة لتغطية جزء من حصة لبنان من نفقات تمويل المحكمة الدولية الخاصة بلبنان	896,962,000	896,962,000
رئاسة مجلس الوزراء - الهيئة العليا للإغاثة	مرسوم رقم 8283 ت2021/9/6	هبة مالية مقدمة من سفارة دولة أذربيجان لإصلاح الاضرار في السراي الكبير الناتج عن انفجار 4 آب	1,507,454,000	1,507,454,000
وزارة الشؤون الاجتماعية	مرسوم رقم 12675 تاريخ 2023/12/7	هبة مالية مقدمة من حكومة جمهورية الصين الشعبية عبر سفارتها في لبنان لصالح وزارة الشؤون الاجتماعية لدعم العائلات ضمن الشريط الحدودي على أثر العدوان الإسرائيلي على الجنوب اللبناني	\$1.000.000	15مليار ل.ل.

ثانياً: تحقيق منافع غير مشروعة

لا يقتصر تحقيق المنافع غير المشروعة على سوء تنفيذ الهبات، إنما يمكن أن يتواجد عند تنفيذ الموازنة سواء في القطاع الخاص أو في القطاع العام. وتحقيق المنافع غير المشروعة هو من أهم صور الفساد في الإدارة العامة المتمثل بالاستغلال غير القانوني لمورد أو أكثر من موارد الدولة لأغراض وفوائد شخصية. لذلك، نتطرق، بشكل سريع، فيما يلي لتعريف الفساد وصوره.

فقد تعددت تعاريف الفساد، حيث وردت في أكثر من وثيقة وأكثر من نص، مثل اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وقانون حماية كاشفي الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، رقم 175 تاريخ 08-05-2020، إلا أن القاسم المشترك بينها يكمن في استغلال السلطة لتحقيق مكاسب شخصية. وهناك ثلاثة شروط يجب أن تتوافر في عمل ما، كي يعتبر فاسداً أو ينطوي على فساد:

- أن يتم انتهاك مبدأ التعامل مع الأفراد على أساس أنهم متساوون، وتفضيل شخص على آخر لقربته أو علاقته الشخصية أو لمنفعة خاصة منه.
- أن يكون تضارب المصالح واضح ومقصود.
- أن تكون هنالك مصلحة للطرفين في ارتكاب المخالفة، وهذه المصلحة ليست بالضرورة نقدية، بل قد تكون في شكل تقديم خدمات أو هدايا غير نقدية أو مالية أو حتى منافع معنوية.⁶⁸

ويتجلى الفساد بصور عديدة، ولا يوجد أي نص يعددها على سبيل الحصر، إنما يمكن القول إنه كل فعل صادر عن موظف عمومي، من شأنه مخالفة الأصول القانونية في أداء مهامه أو استغلال وظيفته جلباً لمنفعة شخصية له أو لأحد أقاربه أو معارفه مهما كان نوع هذه المنفعة، مادية أو معنوية، وسواء كانت بشكل مباشر أو غير مباشر. نذكر على سبيل المثال الغش، التزوير، الرشوة، الاختلاس، الاحتيال. وبشكل مختصر، فإن الفساد يعني بشكل أو بآخر، إخضاع المصالح العامة لأهداف خاصة.⁶⁹

ففي حالة الهبات، يظهر الفساد في أي عمل من شأنه الانحراف عن تحقيق غاية الهبة بهدف منفعة شخصية مهما كان نوعها (مادية - معنوية - خدماتية)، كالمبالغة في كلفة تنفيذ نشاط أو برنامج معين بالتواطؤ مع المورد، بهدف الاستفادة من عملية شراء ما، أو إفادة المورد وتسريب الأسعار له لكسب مناقصة ما بغية الحصول على خدمة ما ضمن إطار آخر، أو الاتفاق مع المورد على تنفيذ أشغال خاصة لموظف وقيد قيمتها على أشغال الإدارة، مثال: إجراء صيانة لمبنى الإدارة، والاتفاق بين الموظف والمورد على إجراء صيانة لمنزل الموظف وتسجيل كلفته ضمن فاتورة الإدارة. كما قد يظهر من خلال تحرير فواتير وهمية أو فواتير بمبالغ مبالغ بها، وصرفها من أموال الهبات.

⁶⁸ جان العلية - دور التدقيق الجنائي في الحد من الفساد في المشتريات العمومية - مجلس النشر العلمي للشرق الأوسط - الطبعة الأولى - بيروت - لبنان - 2022 - ص 75-76

⁶⁹ المرجع ذاته - ص 73

المبحث الثاني: طرق علاج الخلل في تنفيذ الهبات الخارجية

نستعرض فيما يلي طرق علاج الخلل في تنفيذ الهبات الخارجية من خلال التطرق للتحديات التي تواجه تنفيذ الهبات في مطلب أول، لنأتى إلى المقترحات في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: التحديات التي تواجه تنفيذ الهبات

تواجه الهبات بعض التحديات والمخاطر التي تتسبب بعرقلة أو صعوبة تحقيق الأهداف المرجوة، منها ما يتعلق بالنصوص ومنها ما يتعلق بالتطبيق. أما النصوص، فقد ذكرنا، سابقاً، أنها قليلة جداً ولا تتجاوز مادة وحيدة في الدستور وأخرى في قانون المحاسبة العمومية، وما تبقى هو عبارة عن تعاميم صادرة عن رئيس مجلس الوزراء أو وزير المالية. وقد سبق البحث بهذه النصوص عند البحث بآلية تسجيل الهبات ضمن قيود الموازنة العامة، حيث توصلنا إلى أن آلية تنفيذ الهبات في لبنان هي غاية في التعقيد، ما دفع، معظم الجهات المانحة، إلى اللجوء إلى طريقة الدفع المباشر، فتتفد الأنشطة من قبل الدولة المستفيدة وتحت رقابة الجهة المانحة، وقد تُنفذ مباشرة من قبل الجهة المانحة أو باعتماد التمويل المباشر لمقدمي الخدمات أو لتنفيذ الأنشطة أو الأشغال...

أما في التطبيق، يُعتبر الفساد عائقاً كبيراً لتوزيع المساعدات الخارجية بشكل فعال، حيث يمكن أن يؤدي إلى انحراف الموارد والمساعدات عن الغرض المقصود، فتُعتبر أغلب الممارسات الفاسدة في القطاع العام ممارسات فاسدة في تنفيذ الهبات، ومن أهمها:

- غياب النضج السياسي لمواجهة إغراءات الاحتياز.
- الافتقار إلى التخطيط والتنظيم.
- انخفاض الأجر المزمّن والبحث عن أجر بديل.
- التدخل في عمل السلطة القضائية.
- عدم وجود تمييز عملي بين السياسة والاقتصاد.
- محاولة السطو على الإدارة وتقاسمها حصصاً.
- تغييب مؤسسات الرقابة وشل دورها.
- ظهور نهج تسخير الدستور والقفز فوق القانون.
- غياب إدارة ودراسة وتحليل للمخاطر عن إدارات الدولة.

- غياب التدقيق الداخلي عن إدارات الدولة.

- التعيينات غير المرتكزة إلى الجدارة والكفاءة في الوظائف القيادية بحجة السلطة الاستثنائية لمجلس الوزراء⁷⁰.

وتشكل الرشاوى وعمليات التزوير والتلاعب، سواء بالسجلات المالية أو الإدارية أو بعروض الأسعار أو بالفواتير، والتواطؤ فيما بين الموظفين أو بينهم وبين الموردين، أرضاً خصبة للفساد في الإدارة العامة سواء على المستوى الإداري أو على المستوى المالي، وسواء كان الإنفاق من أموال الدولة أو من الإيرادات الاستثنائية كالقروض والهبات، وقد رأينا أن قبول الهبات وتنفيذها كانا يتمّان بشكل عشوائي دون رقابة أو مساءلة.

كما أن الهبات الخارجية الواردة بالعملة الأجنبية تتضمن، عادةً، مخاطر ناجمة عن تقلبات سوق العملات الأجنبية والفائدة، لا سيما في ظل الفقرة الخامسة من تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 2011/14، وهذا يمكن أن يؤدي إلى ترتيب كلفة إضافية على الجهة المستفيدة؛ فيما أن عملة اعتمادات الموازنة العامة هي الليرة اللبنانية حصراً، فلا بد من تحويل الهبات الواردة للدولة اللبنانية إلى الليرة اللبنانية عند فتح الاعتمادات اللازمة. ويتم هذا التحويل أو الصرف مرتين. فعندما تحوّل الجهة المانحة الأموال إلى حساب الخزينة بالعملة الأجنبية، يكون على الجهة المتلقية المباشرة بفتح الاعتمادات بالقيمة المحوّل بحسب سعر الصرف اليومي كون اعتمادات الموازنة هي بالعملة الوطنية حصراً، فيتم إعداد معاملة فتح الاعتماد بالليرة اللبنانية بحسب سعر الصرف اليومي بتاريخ فتح الاعتماد. ثم يُصار إلى حجز الاعتماد وتصفيته وصرفه ودفعه وتحويله من الخزينة اللبنانية إلى الحساب الخاص المفتوح في مصرف لبنان الذي يحول المبلغ إلى عملة الهبة المقبولة، ما يتوجب معه إعادة تصريف المبلغ من الليرة اللبنانية إلى العملة الأجنبية. وقد يترتب على ذلك فروقات في سعر الصرف، سلباً أو إيجاباً، لذلك جاء التعميم موضوع البحث ليحسم الجدل في هذه الحالة حيث يتم قيد هذه الفروقات لصالح إيرادات المشروع أو على حساب نفقاته. للوهلة الأولى، قد نجد أن هذا الأمر هو أمر عادل ومنطقي. ولكن، عند التطبيق، قد تواجه الجهة المستفيدة عائقاً وصعوبة في التسديد لا سيما إذا كانت هذه الفروقات سلبية. فكيف تستطيع الجهة المختصة تأمين الفارق السلبي؟ لذلك، قد يكون من الأجدى معاملة أموال الهبات معاملة خاصة، بحيث يتم التباحث بين وزارة المال ومصرف لبنان لصرف القيمة المحولة بذات سعر الصرف الذي اعتُمد عند فتح الاعتماد. ويمكن استصدار النصوص القانونية الخاصة لذلك، فنتجنب عندها حصول فروقات صرف إيجابية كانت أو سلبية.

⁷⁰ المرجع ذاته - ص 89

إضافة إلى العديد من التحديات التي تواجه المساعدات الخارجية عموماً والهبات خصوصاً، ومن أبرزها قدرة الإدارة على تنفيذ كامل أهداف الهبة خلال الفترة المحددة في مرسوم قبولها أصولاً، والتي قد تُمدد بالصيغة ذاتها، إذ يجب العمل على الاستفادة القصوى من الهبات المقدمة، وتحقيق ما أمكن من الغايات والبرامج التي تساهم بشكل كبير في تخفيض عجز الموازنة، خاصة إذا كانت الهبة تحقق غايات استراتيجية كان يجب أن تؤدي من الخزينة، فيمكن عندئذٍ استعمال القيمة المغطاة بالهبات لتحقيق غايات أخرى تنسجم مع أهداف الحكومة.

ومن التحديات التي تواجه تنفيذ الهبات، عدم قدرة الإدارة على إنفاق كامل قيمتها، لعدة أسباب، منها ما يكون بسبب تقصير الإدارة أو قلة خبرتها بالتقدير كعدم الدقة في توقع كلفة النشاط المنوي تنفيذه، أو عدم جدية أو تلكؤ الإدارة، ومنها ما يكون لأسباب خارجة عن إرادتها، كالقوة القاهرة أو الظروف الاستثنائية.

ومن أجل التغلب على هذه التحديات، نقدم، فيما يلي، بعض الأسس التنفيذية التي يمكن أن تؤخذ بالاعتبار، والحلول التي قد تساهم في استغلال توفر أموال إضافية يمكن الاستفادة منها ضمن الأصول القانونية بشكل يدعم الموازنة العامة ويتحمل عنها بعض الموجبات فيسمح لها بتغطية نفقات أخرى قد تكون مصدراً لتمويل إضافي ما يشكل وفراً فيها أو على الأقل، يخفض الدين العام على المدى المتوسط أو على المدى البعيد.

المطلب الثاني: الأسس العملية لتأثير إيجابي للهبات على الموازنة العامة

بعيداً عن كون المساعدات الدولية تهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق مصالح الدول المانحة، لأنها تتيح فرصة لتعزيز علاقاتها الدولية وتحسين مكانتها الدولية، كما تمنحها فرصة لتحقيق أهداف سياسية واقتصادية وإنسانية، وتحسين صورتها أمام العالم، فهي تُعتبر أداة هامة لتطوير الدول النامية ومساعدتها في تحقيق التنمية المستدامة، إذا تم استغلالها بحكمة. وتعمل الدول والمنظمات الدولية المانحة على توجيه المساعدات والهبات بطريقة تتناسب مع الاحتياجات والأولويات الوطنية للدول المستفيدة التي يجب أن تتميز بالشفافية والمساءلة والفعالية والكفاءة.

وقد تُعتبر الهبات الخارجية فرصة للدولة المستفيدة لتحقيق أهداف طارئة وضرورية، قد لا تتمكن من تلبيتها إذا اعتمدت على موازنتها وإيراداتها الذاتية. لذلك، لا بد من اقتناص الفرص واستغلال الظروف للتمكن من الاستفادة القصوى من أي إيراد يدخل إلى الخزينة. فبعد أن استعرضنا ثلّة من التحديات والصعوبات التي تواجه تنفيذ الهبات، فتمنعها من التأثير الإيجابي على الموازنة العامة،

نستعرض فيما يلي باقيةً من الأسس العملية التي قد تدفع بالهبات إلى المساهمة إيجابياً على الموازنة العامة من خلال استغلال الأموال الواردة إلى الدولة المتلقية واستعمالها للاستفادة القصوى منها:

أولاً: مراعاة التنمية المستدامة: إن عبارة "التنمية المستدامة" لا تقتصر على التنمية الاقتصادية فحسب، بل تتعداها لتشير إلى مجموعة واسعة من القضايا متعددة الجوانب لإدارة الاقتصاد والبيئة والمجتمع. وهذه العناصر الثلاثة الأخيرة تشكّل الركائز للتنمية المستدامة... التنمية المستدامة هي التنمية التي تفي باحتياجات الحاضر، من دون الإضرار بقدرة أجيال المستقبل على الوفاء باحتياجاتها الخاصة، وهي تفترض حفظ أصول أغراض النمو والتنمية الطبيعية في المستقبل. هي تنمية اقتصادية واجتماعية متوازنة ومتناغمة، تُعنى بتحسين نوعية الحياة، مع حماية النظام الحيوي⁷¹.

وتُعتبر التنمية المستدامة أحد أهم التحديات التي تواجه دول العالم اليوم، حيث يتوجب على الحكومات والمؤسسات والمجتمعات التعاون من أجل تحقيق النمو الاقتصادي المستدام والحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية للأجيال الحالية والمستقبلية. لذلك، ينبغي التركيز على المشاريع المستدامة التي تهدف إلى تحسين البنية التحتية وتحافظ على البيئة وتدعم التنمية المستدامة في المجتمعات المستهدفة. ويمكن تحقيق ذلك، مثلاً، من خلال الاستثمار في الطاقة المتجددة والزراعة المستدامة وتحسين إدارة الموارد الطبيعية والتخفيف من آثار تغير المناخ. وقد يكون ذلك من خلال تمويل مشروع متكامل لتحسين إدارة النفايات والتخلص منها بطريقة مستدامة وصديقة للبيئة، كنشر ثقافة فرز النفايات وتدويرها، أو تمويل مشاريع زراعية تعتمد على المواد العضوية بدلاً من الأسمدة الكيماوية، أو تمويل مشروع يؤمن فرص العمل لعدد مهم من العاطلين عن العمل في منطقة من مناطق الريف كمشروع إنتاج العسل أو الصابون أو غيره، ما يؤدي إلى تحسين مستوى الدخل ويساهم في الحد من الفقر، أو العمل على تخفيف الانبعاثات الضارة بالبيئة من خلال الحث على استخدام وسائل النقل الكهربائية، أو دعم تحقيق مشروع تنفيذ النقل العام للتقليل من استعمال السيارات. إن هذا النوع من المشاريع يؤمن الاستدامة على المديين المتوسط والبعيد، وبالتالي يؤثر بشكل فعال على الموازنة العامة، بسبب الانتعاش الاقتصادي الذي تسببه هذه المشاريع وغيرها من المشاريع والبرامج.

⁷¹ الياس أبو جودة - التنمية المستدامة وأبعادها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية - مجلة الجيش - العدد 78 - تشرين

أول 2011 <https://www.lebarmy.gov.lb>

مثال على مشروع يراعي التنمية المستدامة

مشروع إنتاج زيت الزيتون والصابون

زيادة واردات	تخفيض النفقات
زيادة دخل المزارعين عبر زيادة الإنتاج الزراعي	تقديم قروض ميسرة
خفض البطالة عبر تأمين الوظائف	دعم أسعار الاسمدة والمعدات
الحصول على العملة الأجنبية عبر تصدير الإنتاج.	بناء بنية تحتية (طرق – مراكز تعبئة..)
الحصول على إيرادات من الرسوم الجمركية.	

النتيجة= المساهمة في تعزيز الموازنة العامة

ثانياً: مكافحة الفساد:

يُشكل الفساد عائقاً أمام تقدّم الوطن ونهوضه إذ أنّه يُسبّب الفقر وينتهك حقوق الإنسان والقيم الأخلاقية والعدالة ويُقوّض الديمقراطية ويعوّق النمو الاقتصادي ويلحق الضرر بالبيئة والصحة العامة، ويُعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، وهو يُعتبر إحدى أدوات الجريمة المنظّمة...⁷²

تتضافر الجهود الدولية لمكافحة ظاهرة الفساد، فأصبحت الدول تشكل الهيئات المتخصصة لذلك، إضافة إلى اشتراط بعض المنظمات الدولية على الدول الأعضاء تشكيل جهات خاصة على قدر عالٍ من النزاهة والشفافية لمكافحة الفساد. نذكر، على سبيل المثال، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) الملزمة بمضمونها لكافة الدول الأعضاء، الصادرة عام 2004 بناءً على قرار الجمعية العامة رقم 4/58 تاريخ 2003/10/31⁷³، التي صدرت بسبب الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخصوصاً الجريمة المنظّمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال، ولأن الفساد لم يعد شأنًا محلياً بل تمس كل المجتمعات والاقتصادات، مما يجعل التعاون الدولي على منعه ومكافحته أمراً ضرورياً. وقد نصت هذه الاتفاقية على التدابير الوقائية التي يجب على الدول الأعضاء اتخاذها بالتعاون فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة. كما تكفل كل دولة طرف وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد وتتمتع بالاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له. وعلى أن تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها

⁷² نادر شافي - مجلة الجيش - نحن والقانون - قوانين مكافحة الفساد في لبنان - العدد 404 - شباط/2019

قوانين مكافحة الفساد في لبنان | الموقع الرسمي للجيش اللبناني (lebarmy.gov.lb)

⁷³ https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf

الداخلي، ما يلزم من تدابير، بما فيها التدابير التشريعية والإدارية، لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الاتفاقية.

وفيما يتعلق بالتدابير التشريعية فإنّ ثمة قوانين جيّدة متوافرة اليوم في لبنان، ويُسهّم تطبيقها في مكافحة الفساد⁷⁴، وقد صدرت العديد من القوانين الإصلاحية⁷⁵ بدءاً من قانون العقوبات في مادته 350 وما يليها التي تُعرّف الموظف العام وشروط تحقق الرشوة والاختلاس والاستثمار الوظيفي، وصولاً إلى قانون المنافسة رقم 281 تاريخ 2022/3/15، مروراً بقانون الشراء العام رقم 244 تاريخ 2021/7/29 وقانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، رقم 175 تاريخ 2020/5/8، وغيرها الكثير من القوانين التي صدرت لمكافحة الفساد، منها ما دخل حيّز التنفيذ بذاته كقانون الشراء العام وقانون مكافحة الفساد، بالرغم من عدم صدور النصوص التنظيمية والمالية اللازمة، كون قانون إنشاء الهيئات ذات الصلة نص على أنها تُعتبر نافذة حتى لو لم تصدر النصوص التنظيمية، ومنها ما لم يدخل حيّز التنفيذ، لأن المراسيم التنظيمية لم تصدر حتى تاريخه. وبالتالي، نتوصل إلى أنه لا يوجد، مبدئياً، نقص في النصوص التشريعية التي ترمي إلى مكافحة الفساد وحماية كاشفي الفساد، إنما يكمن النقص في التطبيق وفي متابعة استصدار المراسيم التنظيمية، لتتمكن الجهات الرقابية من ملاحقة المخالفين ومساءلتهم.

أما فيما يتعلق بالآليات التطبيقية التي يمكن استخدامها لمكافحة الفساد، والتي من شأنها الاستفادة القصوى من أموال الهبات، بالاستخدام الأمثل للمبالغ المحوّلة إلى الخزينة، التي تُنفق في سبيل الغايات الموضوعة التي لا بد لها أن تشكل وفراً في الموازنة العامة، بدلاً من تسخيرها للمصالح الخاصة، فنذكر منها:

1. نشر المعلومات والبيانات: تطبيقاً لمبادئ العلنية والمساءلة والشفافية وحق الوصول إلى المعلومات، الموصى بها من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، والمكرس في قانون الشراء العام رقم 244 تاريخ 2021/7/21 وفي قانون حق الوصول إلى المعلومات رقم 28 تاريخ 2017/2/10 يجب نشر المعلومات والبيانات المتعلقة بالموازنة العامة ومنها الهبات، وجميع المدفوعات والتحويلات المالية المتعلقة بالإدارات والجهات التي تُنفق من الأموال العمومية، بشكل شفاف وواضح للجمهور، وذلك من خلال إنشاء منصة أو موقع إلكتروني خاص بالموازنة العامة، إضافة إلى إنشاء موقع إلكتروني لكل إدارة، تُنشر عليه كافة العمليات المالية مهما اختلفت أنواعها وأهدافها وقيمتها.

⁷⁴ وسيم منصوري - مجلة الجيش - هل لدينا ما يكفي لمكافحة الفساد - العدد 415 - كانون الثاني/2020

[هل لدينا ما يكفي من القوانين لمكافحة الفساد؟ | الموقع الرسمي للجيش اللبناني \(learmy.gov.lb\)](http://learmy.gov.lb)

⁷⁵ جان العلية - دور التدقيق الجنائي في الحد من الفساد في المشتريات العمومية - مرجع سابق ص 8-9

2. تعزيز التدقيق والمراجعة والمساءلة: بالرغم من الرقابة المسبقة والرقابة المؤخرة التي يمارسها ديوان المحاسبة على المعاملات وعلى الموظفين في الإدارات العامة والجهات الخاضعة لسلطته، وبسبب النقص الحاد في عديد المراقبين فيه، نرى أنه لا بد من تعزيز دور الديوان ومهامه وصلاحياته عبر تعبئة الوظائف الشاغرة فيه من مراقبين وقضاة ماليين. ويمكن إجراء التدقيق والمراجعة بشكل دوري لجميع البيانات والمعلومات المتعلقة بالموازنة العامة والتحويلات المالية الأخرى بواسطة جهات مستقلة ومحايدة، مثل مكاتب التدقيق المالي والمراجعة بعد قَوْنَنَتِها ووضع الأنظمة الشفافة لتطبيقها على أن تؤخذ تقاريرها بعين الاعتبار وإحالتها إلى مجلس الوزراء ومجلس النواب وديوان المحاسبة، للاطلاع وأخذ العلم وإجراء المقتضى القانوني من متابعة ومساءلة ومحاسبة. ويُذكر أن وظيفة التدقيق المالي لم تُعدّ تنصب على مدى عدالة البيانات المالية وغياب الانحرافات والأخطاء الجوهرية، بل أصبح لزاماً أن تتعدى ذلك إلى التحقق من مدى نجاح الخطط الموضوعة في تحقيق النتائج المرجوة منها وأسباب الفشل عند الاقتضاء⁷⁶. وعلى أن يطال التقييمُ الغايات بحد ذاتها ومدى فعاليتها، ولا يقتصر على الأداء وتحقيق النتائج.

3. تقييم المشاريع والبرامج الممولة من الهبات: وذلك للتأكد من مدى تحقيق أهدافها المتفق عليها مسبقاً، ونرى ضرورة الذهاب إلى أبعد من ذلك، أي إلى تقييم الغايات المرسومة بحد ذاتها، ومدى مساهمتها في تقديم النفع للدولة المتلقية وإشباع حاجات مواطنيها. ويمكن إجراء هذه العمليات بواسطة جهات مستقلة ومحايدة، استناداً إلى التقارير التي تبين الأنشطة المنفذة ومدى توافر الشروط المطلوبة لدى المستفيدين.

4. الاستثمار في الموظفين: يمكن توفير التدريب والتعليم والتأهيل للموظفين والكوادر البشرية المسؤولة عن إدارة التمويل الدولي لدى الجهة المتلقية للهبات لتحسين مهاراتهم في إدارة الموارد المالية وتسجيل الهبات بشكل صحيح في الموازنة العامة، ولتحسين أدائهم وتحسين كفاءة المولجين بجمع الضرائب للقضاء على عمليات التهرب الضريبي الذي يَفَوِّت على الخزينة أموالاً طائلة، إضافة إلى اعتماد برامج التحفيز والمكافآت كتعويض مادي وتقدير المميزين منهم كتعويض معنوي، أي اعتماد أسلوب الثواب والعقاب بشكل عادل ومنصف ما يؤدي إلى ضمان ولاء الموظف لإدارته وتشجيعه على الابتكار وتقديم الاقتراحات والمبادرات التي تسهم في تحسين العمل ونوعية الخدمات المقدمة للأفراد. ويمكن أيضاً توفير توعية الجمهور على أهمية الموازنة العامة والشفافية في إدارة الموارد المالية، إضافة إلى توفير الدعم الفني والاستشاري اللازم لتحسين إدارة التمويل وتحقيق الأهداف المرجوة بشكل فعال ومستدام. إن الاستمرار بتدريب الموظفين ورفع كفاءتهم تزامناً مع دعمهم مادياً ومعنوياً يؤدي، تلقائياً،

⁷⁶ جان العلية - التدقيق الجنائي في الصفقات العمومية - مجلس النشر العلمي للشرق الأوسط - بيروت - لبنان -

إلى التمرس بإدارة الموازنة العامة، وبالتالي الهبات وتحسين تنفيذها للتوصل إلى الاستفادة القصوى منها؛ كاستخدام البرامج والتطبيقات المخصصة لإدارة الهبات والمنح، التي تساعد في تسجيل الإيرادات والنفقات بشكل متناغم ومتناسق يسهل إعداد التقارير المالية والإحصائيات المتعلقة بالهبات. وبهذا يتم تقليل الأخطاء اليدوية وزيادة الدقة والتحكم في البيانات.

5. إجراء بعض الإصلاحات الهيكلية: إذ ينجم عن ذلك تحسين في الإيرادات المستقبلية وتقليص العجز بشكل طويل الأمد. ومن أهم هذه الإصلاحات الالتزام بأصول الشراء العام، ويكون ذلك باعتماد أحكام قانون المحاسبة العمومية وقانون الشراء العام عند التلزم من أموال الموازنة العامة، وتطبيق الأنظمة المالية المتفق عليها بين الفريقين إذا كان الإنفاق من أموال الهبات. إضافة إلى تطبيق القوانين الإصلاحية الصادرة التي ما زالت تنتظر المراسيم التطبيقية.

6. وضع خطة لترشيد الإنفاق: إن ترشيد الإنفاق هو سلوك مالي حكيم يُعتمد بغية الاستخدام الأمثل للموارد المالية وتوجيهها نحو الأولويات الأساسية، ويكون ذلك عبر تجنب الإنفاق غير الضروري وغير المجدي وتوجيهه إلى الإنفاق المثمر والضروري والمستدام. وقد نص قانون الشراء العام على هذا التوجه عندما سمح بقبول العرض الأنسب وإن كان أعلى سعراً، بعد أن كانت الإدارة سابقاً تعتمد العرض الأدنى.

ثالثاً: إنشاء وزارة التخطيط: كان التخطيط منوطاً بوزارة التصميم التي أنشئت عام 1954 وألغيت عام 1977 بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 1977/12/31 وحل محلها مجلس الإنماء والإعمار CDR بهدف الإسراع في إعادة إعمار ما تضرر خلال الأحداث اللبنانية وتنفيذ المشاريع الإنمائية التي تقررها الحكومة والمساهمة في تحقيق التنمية المتوازنة في مختلف المناطق اللبنانية. إلا أنني أرى أنه لا بد من إنشاء وزارة للتخطيط يكون من مهامها لعب دور مركزي في إعداد ودراسة كافة المشاريع المنوي تنفيذها من قبل كافة الجهات الرسمية، والتنسيق فيما بينها لضمان التكامل بين السياسات والخطط التنموية، كما والتعاون مع الجهات الدولية المانحة لتنفيذ واستكمال مختلف المشاريع وتجنب الازدواجية أو التنفيذ الجزئي. فتكون هذه الوزارة هي الممر الإلزامي لتجسيد كل المشاريع في لبنان بعد معرفة الجدوى التي تنتج عنها⁷⁷.

رابعاً: إنشاء سجل موحد للهبات: سبق أن رأينا أنه لا يمكن الحصول على معلومات شاملة عن كافة الهبات الواردة إلى لبنان، لأن قيودها، إذا وُجِدَت، فهي مشرذمة هنا وهناك، ولأن بعض الهبات لم ترد إلى الجهات المعنية عبر الخزينة اللبنانية سواء بموافقة مجلس الوزراء المسبقة أو بدونها. وبالتالي لا يمكن العلم بها إلا عن طريق الصدفة.

⁷⁷ مقابلة تلفزيونية مع فريد البستاني - LBCI - تاريخ 2021/3/14

فالقيد المحاسبية للهبات التي ترد عن غير طريق الخزينة اللبنانية موجودة حصراً لدى كل جهة مستفيدة على حدة، ولا تظهر في سجل موحد خاص بالهبات يبيّن الغايات والأنشطة والمشاريع التي أنفقت من أموالها. وهي تحوّل مباشرة إلى حسابات في مصرف لبنان مفتوحة خارج حسابات الخزينة أو في المصارف الخاصة. ويجب أن يكون لمصرف لبنان المبادرة الأولى للتدقيق في هذه الحسابات ورفض أي تحويل خارجي تنفيذاً للهبات ومنح خارجية عن غير طريق الخزينة وإلى غير الحسابات المفتوحة ضمن حساباتها. وهو أمر قابل للتطبيق، إذ أن كل تحويل إلى مصرف لبنان يذكر في متنته الشرح المفصل والمصدر والقيمة، وبذلك، فإن مصرف لبنان هو الجهة الأساسية التي يمكنها كشف التحويلات الناتجة عن طريق الهبات والتي تنفذ خلافاً للقوانين.

يبقى دور المصارف الخاصة، إذ من المحتمل أن تكون الحسابات الخاصة بالهبات مفتوحة فيها، ويتم تحويل الأموال إليها. وفي هذه الحالة تكون المخالفة مزدوجة، لأن فتح حسابات للأموال العمومية يجب أن يتم حصراً في مصرف لبنان، ولأن الأموال المحوّلّة إلى المصارف الخاصة لم تخضع لموافقة مجلس الوزراء ولا ترد عن طريق الخزينة، وبالتالي لم تمرّ قط عبر الموازنة العامة.

لذلك، لا بد من تضافر الجهود بين كافة الجهات لتقف بالمرصاد ضد أي هبة لا تحترم الأصول المعتمدة. ويتم ذلك أولاً عبر التعميم الموجه من رئيس مجلس الوزراء إلى مصرف لبنان ومنه إلى المصارف الخاصة بضرورة إيداعه عبر المصرف المركزي لائحة بأسماء الحسابات المفتوحة لأحد أشخاص القطاع العام، ليصار إلى إقفالها فوراً وفق الأصول، وكذلك إعطاء التعليمات بالزامية إجراء التحقيق والاستقصاء اللازم عند كل تحويل لأموال مشبوهة من جهات خارجية إلى حسابات في أحد المصارف الخاصة. فكما تعتمد المصارف الخاصة على رفض أي إيداع نقدي يزيد عن سقف معين في الحسابات الشخصية للأفراد، إلا بعد تبرير مصدره وتقديم المستندات الثبوتية، يمكنها رفض استقبال أي مبلغ من جهات خارجية إلى أحد الحسابات العمومية، في حال وجودها، إلا بعد الاستحصال على موافقة جهات معنية تحدد في مجلس الوزراء تكون مهمتها التحقق من عدم مخالفة القوانين والأنظمة.

لذلك، فإنني أرى أنه يجب المبادرة إلى إنشاء سجل موحد لتسجيل كافة الهبات في متنته، وهذا

يساعد في:

- توحيد مصدر المعلومات المتعلقة بالهبات وسهولة إعداد التقارير المتعلقة بالهبات لا سيما التقارير السنوية والمالية التي يجب أن ترفق بقطع الحساب السنوي الذي يصدق عليه مجلس النواب. ويمكن أن تتضمن: قيمة الهبة-غايتها- الجهات المانحة - ما نُفذ منها وما لم يُنفذ...
- إمكانية التنسيق بين الهبات توصلاً للاستخدام الأمثل لقيمتها، وبالتالي تجنب الازدواجية في قبول الهبات وتسهيل تحديد وتوجيه غاياتها.

- تحديد المسؤوليات لكل هبة واردة إلى الجهة المستفيدة.
- تسهيل عمليات الرقابة والتدقيق والمساءلة.
- تعزيز الشفافية واكتساب ثقة المجتمع المحلي والمجتمع الدولي والجهات المانحة.
- الحد من حالات الفساد والهدر ما يساهم أيضاً في استعادة الثقة المحلية والدولية.

خامساً: تشكيل لجنة أو إنشاء وحدة إدارية خاصة لمتابعة تنفيذ كافة الهبات: بالرغم من أهمية إنشاء سجل موحد للهبات، على النحو المبين أعلاه، إلا أنه لا بد من وجود جهة معينة متخصصة ومتمرسّة بتنفيذ الهبات، مهمتها متابعة كافة مراحل الهبات والتحقق من اتباع الأصول القانونية في تنفيذها. ويمكن أن تكون هذه الجهة لجنة أو وحدة إدارية متخصصة تنحصر غايتها في ملاحقة أسباب التأخير في تنفيذ معاملات قبول الهبات وتسجيلها ضمن قيود الموازنة العامة، والتدخل لمعالجة هذا التأخير، كما ومساعدة الجهة المستفيدة في استكمال معاملات الحصول على المبالغ المحوّلة، تماشياً مع النصوص المتبعة، إضافةً إلى تقديم المشورة عند كل طلب من الجهات المختصة.

ويمكن أن تؤلف هذه اللجنة من ممثلين عن كل من الجهات التالية:

- مجلس الوزراء لتسهيل التحقق من صدور مراسيم قبول الهبات وفق الأصول.
- وزارة المالية من دائرة إدارة السيولة: لمتابعة استصدار مراسيم قبول الهبات مع الإدارة المعنية، والتنسيق مع مديرية الموازنة ومراقبة النفقات لفتح الاعتمادات اللازمة بقيمة المبالغ المحوّلة إلى الخزينة، كما ومساعدة الإدارة المستفيدة باستصدار القرارات الخاصة بالهبة سواء كانت قرارات سلف مالية طارئة أو قرارات صرف مخصصات الهبة إذا كانت من البند 14 من الموازنة، سيما أن الجهات المستفيدة قد لا تتمتع بالخبرة الضرورية الكافية لإنجاز المعاملات بشكل صحيح بأسرع وقت ممكن.

- مصرف لبنان لمتابعة ومراقبة تحويل الهبات من الجهات الخارجية والتأكد من قبولها بمراسيم وفق الأصول ومن تحويلها إلى أحد حسابات الخزينة المفتوح لهذه الغاية عبر مديرية الخزينة.

- ممثل أو أكثر عن الجهة المستفيدة، فإذا كانت الهبة تتعلق بالتعليم مثلاً، عيّنت وزارة التربية ممثلاً عنها في هذه اللجنة، وإذا كانت تتعلق بمساعدات اجتماعية لمكافحة العنف ضد المرأة، عيّنت وزارة الشؤون الاجتماعية ممثلاً عنها في هذه اللجنة، وذلك لمتابعة تنفيذ الهبة لدى الجهة المستفيدة وتقديم التقارير الدورية للجنة متابعة الهبات التي تقوم بدراسة الأنشطة ومدى مطابقتها لرسوم قبول الهبة.

وتشكل هذه اللجنة بمرسوم بناء على اقتراح وزير المالية، ويكون عليها أن تجتمع دورياً لبحث كافة تطورات الهبات قيد التنفيذ، فيقدم كل من الأعضاء ما لديه من معطيات، ويقدم ممثلو الجهات المستفيدة تقريراً مالياً يظهر مدى تقدم تنفيذ الهبة والأنشطة التي تم تحقيقها. وتخلص إلى إعداد تقرير يُرفع لمجلس الوزراء لأخذ العلم وإجراء المقتضى القانوني.

إن من شأن تأليف هكذا لجنة أو وحدة إدارية مختصة بكافة الهبات، مفعول معنوي - بالدرجة الأولى - يجعل كافة الجهات المعنية تأخذ بعين الاعتبار وجود جهة متخصصة تراقب تصرفاتها وتمنع أي مخالفة لآليات تنفيذ الهبات، فلا يجرؤ أي وزير أو رئيس بلدية أو غيره قبول هبات بشكل مباشر من الجهات الخارجية، دون الاستحصال على موافقة الحكومة بمرسوم يصدر وفق الأصول، فيضطر لتحويل الأموال عبر الخزينة اللبنانية، ويتم توحيد سير الهبات، ما يسهل التنسيق بين الهبات ويمنع عدم الازدواجية ويحد من عدم الفعالية التي يمكن أن تحصل في حال تحويل أكثر من هبة لهدف واحد بشكل مشرذم ودون دراسة مسبقة ووافية.

ولا بد من الإشارة، إلى أن كل ما تقدم يذهب هباءً في حال عدم توفر الإرادة الحقيقية لدى كافة الجهات المحلية الرسمية وغير الرسمية، لاعتماد النزاهة والشفافية في تنفيذ الهبات، كما في تنفيذ الموازنة العامة، وذلك عبر الإصرار والمواظبة للتوصل إلى أفضل النتائج، ما قد يسبب وفراً على الخزينة، ويمكن عندها تحقيق التأثير الإيجابي للهبات على الموازنة العامة.

ويبقى على الحكومة وضع قيود على أنواع الهبات التي يمكن قبولها، وأنواع البرامج والمشاريع التي يمكن تمويلها من خلالها، وتخصيص الهبات لغايات محددة ومدروسة بشكل علمي دقيق، ويكون على هذه اللجنة وضع تقاريرها بعد التنسيق بين مختلف الجهات وبعد وضع الأولويات المطلوب تحقيقها فيتم التناغم والتكامل بين الهبات، بدلاً من التعارض والتضارب فيما بينها، وترفع هذه التقارير إلى مجلس الوزراء لأخذ اتعلم واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.

إن كل الأسس والآليات السابق ذكرها هي مجرد أفكار نابغة من واقع الهبات الخارجية ونتائجها في لبنان، التي كان من الممكن الاستفادة منها للحصول على أفضل النتائج. وهي ترتبط بشكل مباشر بإرادة جميع الأطراف بالعمل لمصلحة البلاد وتأمين احتياجاتها الأساسية. وهي أفكار بسيطة يمكن الانطلاق منها وبلورتها وتعديلها لتناسب مع إمكانية تنفيذها والتقيد بمضمونها. وبالتالي فهي تشكل الخطوة الأولى نحو استعادة ثقة الجهات الأجنبية بالدولة وتشجيعها على ضخ الأموال في هذا البلد عند كل حاجة، والتأثير على الموازنة العامة تأثيراً إيجابياً ومستداماً.

الخاتمة

في ضوء ما تقدم، يظهر جلياً أن الهبات والمساعدات الخارجية المقدمة إلى لبنان، نادراً، ما حققت الأهداف المرجوة. كما أنها لم تساهم، إلا ما ندر، في حلّ الأزمات، وبالتالي لم تساعد على حلّ مشكلة العجز في الموازنة العامة. كيف لا؟ وتنفيذ الهبات بعيد كل البعد عن العطاءات الاستثمارية التي لا تظهر نتائجها آنياً، إنما على المديين المتوسط والبعيد الأجل. فبعد الأزمة الاقتصادية العنيفة التي حلت بلبنان مؤخراً، أصبح من الصعب بمكان اللجوء إلا إلى الحلول المؤقتة المتمثلة بتقديمات نقدية من هنا وأخرى عينية من هناك، ما أدى إلى دخول البلد في حلقة مفرغة يصعب الخروج منها، فكثف الاعتماد على المنح والمساعدات الدولية التي ترغب الدول الفقيرة على اللجوء إليها لتساهم في تحسين ظروفها، وقد تجد الحكومة نفسها مضطرة للاقتراض من الجهات الخارجية، التي تعمل على حل الأزمات بشكل فوري وسريع، ولكن ترتب ديوناً على الخزينة تتراكم وتتضاعف ككرة الثلج، ولا يمكن التخلص منها إلا بتكثيف الجهود والعمل على تخليص الموازنة من شبح الديون الخارجية.

إلا أننا لا يمكن أن ننكر أن الهبات قد تلعب دوراً مهماً في تقليص عجز الموازنة وتعزيز الاستقرار المالي للدول. فعندما تواجه الحكومات عجزاً في موازنتها، يمكن للهبات الخارجية أن تساهم في سد هذا العجز وتوفير تمويل إضافي لتغطية النفقات العامة. وبالتالي، تساهم الهبات في الحد من الاقتراض العام وتقليل الديون الحكومية، ما قد يحسّن استقرار المالية العامة للدولة، إذا تم التصرف بها وفق الأصول وبعد تحديد أولويات البلاد بشكل واضح وشفاف. وإلا كانت الهبات باباً لمزيد من الفساد على حساب الفئات أو الشرائح التي وردت الهبات لصالحها.

ولمعالجة الإشكالية المطروحة المتمثلة بالبحث في مدى تأثير الهبات على الموازنة العامة، فقد قدمنا شرحاً عن مفهوم الهبات وأشكالها والمراحل التي تمر بها منذ مرحلة المفاوضات بين الأطراف وصولاً إلى مرحلة الرقابة والتقييم مروراً بتسجيل قيمتها ضمن الموازنة العامة وتنفيذها، عارضين أهم الصعوبات التي تعترض الإدارة خلال كافة المراحل والتي تتطلب وقتاً طويلاً غالباً ما يؤدي إلى إحجام الجهات المانحة الخارجية عن الاستمرار في تقديم الهبات، ولجئنا إلى طريقة الدفع المباشر أو التنفيذ المباشر، وهذا يسبب تفويت الفرصة على الخزينة اللبنانية لاستقبال المبالغ النقدية التي كانت مخصصة لتنفيذ البرامج والمشاريع اللازمة.

وبعد إجراء مقارنة سريعة بين الموازنة العامة والهبات، بحثنا في مدى دورها في تقليص العجز في الموازنة وفي موانع تحقيق أهداف الهبات حيث استعرضنا أسباب الخلل في تنفيذها، الذي يكمن إما بسبب قبول هبات خارج إطار الموازنة العامة سواء بموافقة مجلس الوزراء أو بدون موافقته، وإما

بسبب الانحراف في تنفيذ الهبات من خلال عدم الالتزام بالغايات والأهداف المقررة أو تحقيق منافع غير مشروعة.

وأخيراً وليس آخراً، خالصنا إلى طرق علاج الخلل في تنفيذ الهبات الخارجية، من خلال استعراض التحديات التي تواجه تنفيذ الهبات سواء في النصوص التي لم تعط الهبات حقها واقتصرت على مادة وحيدة في قانون المحاسبة العمومية هي المادة 52 التي تعرضت للتعديل مراراً بموجب قوانين الموازنة العامة، والمادة 52 من الدستور إضافة إلى بعض التعاميم الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء وعن وزير المالية، وإلى بعض الآراء والتقارير الصادرة عن ديوان المحاسبة التي استندنا إليها في بعض المواقع، أو في التطبيق بسبب فساد أو جهل، حيث لا يقتصر على عدم قدرة الإدارة على إنفاق كامل قيمة الهبة، أو إنفاقها لغير الغايات المقررة، لنتوصل أخيراً إلى الأسس العملية والأفكار التي قد يكون من المجدي اتباعها وتطبيقها أو على الأقل الانطلاق منها لتحقيق تأثير إيجابي للهبات على الموازنة العامة، وهي نابعة عن خبرة عملية واقعية في تنفيذ الهبات بسبب ندرة المراجع والاجتهادات بهذا الخصوص، حيث نادراً ما تم تناول هذا الموضوع واستنتاج الحلول الملائمة القابلة للتطبيق التي تساعد على السير قدماً في الاستفادة القصوى من الهبات بشكل يؤدي إلى تقليل عجز الموازنة العامة بتخصيص الهبات للبرامج والمشاريع التنموية التي تدعم النمو الاقتصادي، ويُرَدُّ إيراداً على الخزينة بشكل مباشر أو غير مباشر، وبالتالي يساعد في تخفيض عجز الموازنة العامة.

ويمكن اختصار النتائج التي توصلنا إليها بالآتي:

- للهبات علاقة وثيقة بالموازنة العامة، لأن قيمتها تُسجل ضمن وارداتها ونفقاتها بحسب مرسوم قبولها. فالهبات سيف ذو حدين، إذا تم استعمالها لمصالح شخصية أو لتحقيق غايات خارج إطار أهدافها المرسومة، شكلت عبئاً على الموازنة العامة، لأن الإدارة المعنية ستجد نفسها مضطرة لاستحداث الاعتمادات اللازمة بدلاً عن الأموال التي تم تبديدها لتنفيذ هذه الغايات، فإذا فشلت في ذلك، تكون عاجزة عن إشباع حاجات ضرورية، فتتفاقم الحاجات غير المحققة ويكبر العجز شيئاً فشيئاً، ويكون له التأثير السلبي المباشر للأزمات في البلد، والاعتراضات من الشعب، عدا عن الثقة الدولية التي تفقدها الدولة، والتي تكون سبباً في امتناع الجهات الخارجية عن تقديم المساعدات تحت أي عنوان كان. بينما تؤدي الهبات إلى تخفيض العجز في الموازنة العامة إذا أحسنت الحكومة اختيار غاية الهبة، ونفذتها وفق الأطر المرسومة بشفافية.

- إن كلاً من الهبات والتنمية المستدامة، تؤثر على الأخرى، حيث قد تدعم الهبات المشاريع التنموية المستدامة، فكلما أخذت الدولة التنمية المستدامة بعين الاعتبار عند قبول الهبات وتنفيذها، كان التأثير على الموازنة العامة إيجابياً، والعكس صحيح.

- إن اللجوء إلى الهبات ينبغي ألا يتسم بالديمومة والاستمرارية، فمن الواضح أن الهبات يمكن أن تسهم في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق أهداف محددة، مثل تحسين البنية التحتية أو توفير التعليم والرعاية الصحية، ولكنها تشكل إيرادات عارضة وغير مضمونة ولا تتسم بالاستمرارية. لذلك، فإن الحكومات يجب أن تعتمد على الإيرادات المستقرة، مثل الضرائب والرسوم، لتمويل الإنفاق الحكومي. فالاعتماد الزائد على الهبات لسد العجز في الموازنة يعرض هذه الأخيرة إلى العجز في حالة انخفاض حجم الهبات أو توقفها فجأة.

- إن تدوين قيود الهبات ضمن الموازنة العامة لا يقل أهمية عن قبولها وتنفيذها، فهي تشكل الدليل القاطع على مدى شفافية الدولة المتلقية، ما يعزز ثقة الرأي العام بالدولة، وثقة الجهات المانحة، وتسهل إجراء كافة أنواع الرقابة من مختلف الجهات.

كما توصلنا إلى عدة توصيات نوجزها بما يلي:

- استحداث سجل موحد للهبات ضمن وحدة إدارية تابعة لوزارة المالية، بموجب تعديل المراسيم التنظيمية لوزارة المالية. وبما أن دائرة إدارية السيولة هي المعنية بهذا الموضوع، فإننا نرى أن توكل إليها هذه المهمة على أن يتم دعم الموارد البشرية لديها وتوسيع صلاحياتها للتمكن من المتابعة مع كافة الجهات المستفيدة للاستحصال على كافة المعلومات، وتسجيلها ضمن سجل مُمَكَّن على درجة عالية من التكنولوجيا لكشف أي ثغرة أو تضارب في المعلومات وإصدار كافة التقارير المساعدة لإجراء الرقابات اللازمة، وإيداعها المراجع المختصة لاستكمال أعمال الرقابة والمساءلة.

- تعديل بعض النصوص القانونية لا سيما قانون المحاسبة العمومية ومرسوم تحديد اصول ومهل تنظيم الحسابات والبيانات المالية وتدقيقها وتوحيدها رقم 3373 تاريخ 1965/12/11 لا سيما المادة 35 منه بحيث يتم إرفاق تقرير مفصل بالهبات بقطع الحساب السنوي، أسوة ببيان سلفات الخزينة المطلوب بالمادة 213 من قانون المحاسبة العمومية.

- إن سن التشريعات التي تُعاقب على الفساد هو أمر غير كافٍ، إذ لا بد من حماية كاشفيه، فضلاً عن وضع آلية مُحكمة للاستقصاء عنه والتحقيق فيه وإثباته ومتابعة إجراءات المحاكمة والحكم والعقاب⁷⁸

⁷⁸ نادر شافي - مجلة الجيش - نحن والقانون - قوانين مكافحة الفساد في لبنان - العدد 404 - شباط/2019

[قوانين مكافحة الفساد في لبنان | الموقع الرسمي للجيش اللبناني\(lebarmy.gov.lb\)](http://lebarmy.gov.lb)

- لا بد من تفعيل القوانين الإصلاحية الصادرة التي لم تدخل حيز التنفيذ حتى تاريخه عن طريق إصدار المراسيم التطبيقية ذات الصلة بأسرع وقت ممكن. ومن أجل تعزيز الشفافية والمساءلة، يجب أن يتم استكمال صدور النصوص القانونية الإصلاحية المتعلقة بالهبات بشكل خاص على أن تكون قابلة للتنفيذ الفوري، للتمكن من متابعة وتوثيق استخدام الهبات بشكل شفاف ومفصل، إذ يساهم ذلك في تحقيق وفر في الموازنة العامة نتيجة تحقيق أهداف الهبات، كما يساهم في إقامة علاقات موثوقة مع المتبرعين والجهات المانحة، ويعزز الثقة في أن الأموال المتبرع بها تستخدم بشكل فعال وفقاً للأغراض المخصصة لها. ويجب تشديد العقوبات على المخالفين، وتدريب العناصر البشرية بشكل مستمر لتمكينها من أداء عملها وتنفيذ الهبات بأفضل الأساليب وأكثرها اختصاراً للوقت والهدر. فاستخدام الهبات بنجاح، كما استخدام الموازنة العامة، يتطلب إجراءات إصلاحية شاملة ومتكاملة، وإدارة مالية صارمة لتحقيق توازن مالي مستدام في المستقبل.

- استصدار آلية معاصرة لقبول الهبات تحدد الخطوات الواجب اتباعها، وتشدد على أهمية الحرص على توفر عنصر الاستدامة المالية عند التخطيط لقبول الهبات كما عند تنفيذها، كلما كان ذلك ممكناً، باستثناء حالات الطوارئ كالكوارث والحروب، وتشجع الجهات المانحة على تقديم الهبات عن طريق الموازنة العامة، وليس عبر الدفع المباشر. كما يجب أن تتضمن إلزامية مراجعة وتقييم استخدام الهبات بانتظام لضمان تحقيق النتائج المرجوة والاستفادة القصوى من هذه التمويلات الخارجية.

- صدور مراسيم تنظيمية ترمي إلى تعديل آليات تنفيذ المعاملات الإدارية الخاصة بالهبات عن طريق تبسيط الإجراءات، وتحسين أنظمة المحاسبة وإدارة المالية العامة، لتعزيز الشفافية والمساءلة، والانتقال بأسرع ما يمكن إلى الأتمتة واستخدام التكنولوجيا التي من شأنها استنباط التقارير والمؤشرات المالية الدقيقة التي تساعد على تقييم الوضع المالي للبلد بأسرع وقت ممكن وتسهيل إيجاد الحلول وتطبيقها، كاستخدام البرامج والتطبيقات المخصصة لإدارة الهبات والمنح، التي تساعد في تسجيل الإيرادات والنفقات بشكل متناغم ومتناسق يسهل إعداد التقارير المالية والإحصائيات المتعلقة بالهبات. وبهذا يتم تقليل الأخطاء اليدوية وزيادة الدقة والتحكم في البيانات.

- تشكيل لجنة متخصصة بالهبات تصدر بمرسوم عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية، تتمتع بصلاحيات واسعة، وتحظى بحماية تمكنها من ممارسة مهامها دون خوف أو خضوع، كما نرى أن تخصص لها مخصصات معقولة من التعويضات التي تصدر بمرسوم سندا للقانون رقم 1998/717 الذي نص على التعويضات المتاحة للموظفين بشكل حصري، وبالتالي فكل تعويض

آخر يجب أن يُستحدث بمرسوم⁷⁹. ويمكن أن تكون هذه اللجنة منبثقة مباشرة عن رئاسة مجلس الوزراء أو عن إحدى هيئات مكافحة الفساد. ويُحدد الموظفون المعنيين، وتعويضاتهم، على أن يتم تغيير رئيس وأعضاء اللجنة دورياً.

من خلال ما تقدم، فإن البحث بموضوع علاقة الهبات بالموازنة العامة ينبغي أن يأخذ بالاعتبار كافة العوامل التي تؤثر على اتخاذ قرارات منح الهبات كالعوامل السياسية والاقتصادية والتجارية والإنسانية، والتي تلعب دوراً هاماً في توفير تمويلات إضافية للحكومات والمؤسسات العامة وتدعم تنفيذ المشاريع الحيوية. إلا أنها قد تحمل أيضاً بعض التحديات والمخاطر التي من أهمها الفساد وعدم الشفافية وعدم الاستدامة. وبالتالي يجب أن تُدرس الهبات بعناية لضمان استخدامها بكفاءة وفعالية. فالاعتماد المُبالغ به على الهبات كمصدر للتمويل قد يكون له بعض العيوب والتحديات. فالهبات غالباً ما تكون غير مستدامة، وقد تكون مرتبطة بشروط سياسية أو اقتصادية تؤثر على سيادة الدولة المستفيدة، وقد تؤدي إلى التدخل بشؤونها الداخلية بحجة متابعة سير الهبات ومراقبة تنفيذها، بالإضافة إلى ذلك، قد يكون هناك تحدٍ في توجيه الهبات بشكل فعال لتلبية الاحتياجات الحقيقية للدولة المستفيدة وتحقيق التنمية المستدامة. وقد تأتي الهبات الخارجية بشروط ومتطلبات محددة، حيث يجب على الدول المستفيدة الامتثال لتلك الشروط. فالاعتماد الشديد والمبالغ به على الهبات كمصدر رئيسي للدخل يمكن أن يكون خطراً على الموازنة العامة للدولة على المدى الطويل. لأنه عندما يتراجع إعطاء الهبات أو قبولها، فإن الإيرادات الحكومية تتضاءل بشكل كبير، ولا تتمكن الحكومة من استكمال الأنشطة التي أصبحت أمراً واقعاً لا يمكن الاستغناء عنه.

ونختم بالتساؤل حول مدى إمكانية أن يصل لبنان إلى مرحلة يتحول فيها من بلد متلقٍ للهبات إلى بلد مانح للدول الأخرى؟ أو على الأقل مدى إمكانية بلدنا الحبيب من الوصول إلى حد الاستغناء عن الهبات الخارجية والاكتفاء بوارداته الذاتية؟

⁷⁹ المرسوم رقم 717 تاريخ 1998/11/5 - المادة الثالثة - المنشور في العدد رقم 51 من الجريدة الرسمية تاريخ 1998/11/12

المراجع

كتب:

- الجنابي، علي غني - الرقابة على الموازنة العامة - دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الأولى - بيروت - لبنان - 2015.
- العلية، جان - التدقيق الجنائي في الصفقات العمومية - مجلس النشر العلمي للشرق الأوسط - بيروت - لبنان - 2021
- العلية، جان - دور التدقيق الجنائي في الحد من الفساد في المشتريات العمومية - مجلس النشر العلمي للشرق الأوسط - الطبعة الأولى - بيروت - لبنان - 2022
- المر، حنا- محاضرات في المحاسبة العمومية: الموازنة - الخزينة - 1991
- أبو سعد، وسيم ، رقابة ديوان المحاسبة (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الأولى - بيروت - لبنان - 2007
- سيد، سالم- إدارة التمويل الدولي: أسسه ونظرياته - دار الراية للنشر والتوزيع - عمان - الأردن.
- شبلي، خطار- علوم مالية وتشريع مالي - دار المنشورات الحقوقية - مطبعة صادر - الطبعة الخامسة مزيدة ومنقحة - بيروت - لبنان - 1994 عبد الهادي، سامر - التمويل الخارجي وأثره على الفجوات الاقتصادية - دار الأيام للنشر والتوزيع - عمان - الأردن.
- عواضة، حسن - قطيش، عبد الرؤوف قطيش - المالية العامة (الموازنة - نفقاتها - وارداتها) دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الأولى - بيروت - لبنان - 2013.
- غمرة، وليد- المعجم القانوني - فرنسي - عربي - المؤسسة الحديثة للكتاب - الطبعة الأولى - طرابلس - لبنان - 2015
- فرحات، غالب ، المنهجية في العلوم القانونية والسياسية والإدارية، دون دار نشر، 2018
- فرحات، فوزت - المالية العامة -: الاقتصاد المالي - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - 2001

أطاريح وأبحاث:

- سعودي بدره سورية - العلاقة بين التمويل الدولي (المنح والمساعدات الدولية) والموازنة العامة - دراسة حالة موازنة السلطة الفلسطينية (2000-2016) - مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية
- صبرينة، كردودي- ترشيد الإنفاق العام ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي - أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية - 2013 - 2014
- عباد، زينة - عجز الميزانية العامة للدولة وسبل علاجها - أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم التجارية - جامعة يحيى فارس بالمدينة - العام الدراسي 2019-2020
- موس، مارسيل- بحث الهبات: شكل التبادل وعلته في المجتمعات القديمة - ترجمة المولوي الأحمر - إعداد المنظمة العربية للترجمة - الطبعة الأولى - بيروت - لبنان - 2011

معاجم:

- الباشا، محمد- الكافي - شركة المطبوعات للتوزيع والنشر - بيروت - لبنان - 1992
- جماعة من كبار اللغويين العرب بتكليف من المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - المعجم العربي الأساسي - لاروس - تونس - 1988
- غمرة، وليد - المعجم القانوني - فرنسي - عربي - المؤسسة الحديثة للكتاب - الطبعة الأولى - طرابلس - لبنان - 2015

نصوص:

- ميثاق الأمم المتحدة تاريخ 1945/10/24
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تاريخ 1948/12/10
- المرسوم رقم 13615 تاريخ 1963/8/21 (إخضاع بعض المؤسسات والجمعيات لرقابة ديوان المحاسبة) وتعديلاته بالمرسوم رقم 256 تاريخ 1970/12/21 والمرسوم رقم 9318 تاريخ 1996/10/8
- المرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 (قانون المحاسبة العمومية)
- المرسوم رقم 717 تاريخ 1998/11/5 (سلسلة الرتب والرواتب)

- قانون الشراء العام رقم 244 تاريخ 2021/7/21
- تقرير ديوان المحاسبة للعام 2005
- تقرير خاص لديوان المحاسبة حول موضوع الهبات بين التشريع والواقع رقم 2023/2 تاريخ 2023/2/13
- رأي استشاري ديوان المحاسبة رقم 2020/27 تاريخ 2020/7/6
- قرار مجلس شورى الدولة رقم 297 تاريخ 2024/3/21

Sites:

- <https://www.pcm.gov.lb>
- <https://www.unicef.org/ar>
- <https://www.unhcr.org>
- <https://www.un.org>
- <https://www.unodc.org>
- <https://www.lebarmy.gov.lb>
- <https://www.vie-publique.fr>
- <https://www.dorar.net>
- <https://www.icrc.org>
- <https://www.ifrc.org>
- <https://arabic.rt.com>
- <https://www.digitalcommons.iwu.edu>
- <https://www.almerja.net>
- <https://www.dorar-aliraq.net>
- <https://www.semanticscholar.org/>

مراجع أجنبية:

- Satish Lohani, Effect of Foreign Aid on Development. Does More Money Bring More?, Vol 12, Art.20, 2004
- Lafarrière, Julien et Marcel Waline, Traité élémentaire de science et de législation financières – LGDJ – Paris – France
- Duverger, Maurice– Finances Publiques – 11^{eme} edition – Presse universitaire du France – Paris –1988

الفهرس الأبجدي

الصفحة	الموضوع
85	الانحراف في تنفيذ الهبات
93	الأسس العملية لتأثير إيجابي للهبات على الموازنة العامة
91	التحديات التي تواجه تنفيذ الهبات
94-104	التنمية المستدامة
102	الخاتمة
49	الرقابة الداخلية أو المحلية
48	الرقابة على تنفيذ الهبات
113	الفهرس
111	الفهرس الأبجدي
107	المراجع
19	المراحل التحضيرية لقبول الهبات
1	المقدمة
59	الموازنة العامة
8	الهبات الخارجية
81	الهبات خارج إطار الموازنة العامة
59	الهبات من خلال الموازنة العامة
67	إعداد الموازنة وتنفيذها
104-89-82-81	إنشاء سجل موحد للهبات
ت	إهداء
59	أثر الهبات على الموازنة العامة
80	أسباب الخلل في تنفيذ الهبات
13	أشكال الهبات وأهدافها
40	أصول إنفاق أموال الهبات
33	آلية تنفيذ الهبات
24	آلية قيد الهبات ضمن قيود الموازنة العامة
33	تحويل الأموال إلى حساب خاص بالهبة
100	تشكيل لجنة أو إنشاء وحدة إدارية خاصة لمتابعة تنفيذ كافة الهبات
60	تعريف الموازنة العامة ومبادئها
74	تعريف عجز الموازنة وأسبابه وطرق علاجه
27-28-31-42-45	تعميم رئيس مجلس الوزراء 14 / 2011
32-36	تعميم وزير المالية رقم 1009/ص1

الصفحة	الموضوع
31-35	تعميم وزير المالية رقم 1257/ص1
31	تعميم وزير المالية رقم 2210/ص1
29 - 35	تعميم وزير المالية رقم 3510/ص1
30	تعميم وزير المالية رقم 376/ص1
15-27-37-48	تقرير ديوان المحاسبة الخاص بموضوع الهبات 2023
33	تنفيذ الهبات والرقابة عليها
73	دور الهبات في تقليص عجز الموازنة
56	رقابة خارجية
ث	شكر
19-22	صلاحية قبول الهبات
91	طرق علاج الخلل في تنفيذ الهبات الخارجية
خ	لائحة المصطلحات
95	مثال على مشروع يراعي التنمية المستدامة
77	مدى فعالية الهبات في تخفيض عجز الموازنة العامة
18	مراحل قبول الهبات وتسجيلها ضمن قيود الموازنة العامة
8	مفهوم الهبات وموقعها من الموازنة العامة
8	مفهوم الهبات: تعريفها ونشأتها
13-77-90-95-96	مكافحة الفساد
80	موانع تحقيق أهداف الهبات وطرق علاجها

الفهرس

إهداء	ت
شكر	ث
ملخص حول الهبات الخارجية وتأثيرها على الموازنة العامة، ولا سيما في لبنان	ج
Résumé sur les dons externes et leur impact sur le budget public, en particulier au Liban	ح
لائحة المصطلحات	د
المقدمة	1
القسم الأول: الهبات الخارجية	8
الفصل الأول: مفهوم الهبات وموقعها من الموازنة العامة	8
المبحث الأول: مفهوم الهبات وأنواعها وأهدافها	8
المطلب الأول: مفهوم الهبات: تعريفها ونشأتها	8
المطلب الثاني: أشكال الهبات وأهدافها	13
المبحث الثاني: مراحل قبول الهبات وتسجيلها ضمن قيود الموازنة العامة	19
المطلب الأول: المراحل التحضيرية لقبول الهبات	19
المطلب الثاني: آلية قيد الهبات ضمن قيود الموازنة العامة	24
الفصل الثاني: تنفيذ الهبات والرقابة عليها	33
المبحث الأول: آلية تنفيذ الهبات	33
المطلب الأول: تحويل الأموال إلى حساب خاص بالهبة	33
المطلب الثاني: أصول إنفاق أموال الهبات	38
المبحث الثاني: الرقابة على تنفيذ الهبات	46
المطلب الأول: الرقابة الداخلية أو المحلية	47
المطلب الثاني: رقابة خارجية	54
القسم الثاني: أثر الهبات على الموازنة العامة	57
الفصل الأول: الهبات من خلال الموازنة العامة	57
المبحث الأول: الموازنة العامة	57
المطلب الأول: تعريف الموازنة العامة ومبادئها	58
المطلب الثاني: إعداد الموازنة وتنفيذها	65
المبحث الثاني: دور الهبات في تقليص عجز الموازنة	71
المطلب الأول: تعريف عجز الموازنة وأسبابه وطرق علاجه	72
المطلب الثاني: مدى فعالية الهبات في تخفيض عجز الموازنة العامة	75
الفصل الثاني: موانع تحقيق أهداف الهبات وطرق علاجها	78
المبحث الأول: أسباب الخلل في تنفيذ الهبات:	78

79.....	المطلب الأول: الهبات خارج إطار الموازنة العامة
83.....	المطلب الثاني: الانحراف في تنفيذ الهبات
89.....	المبحث الثاني: طرق علاج الخلل في تنفيذ الهبات الخارجية.....
89.....	المطلب الأول: التحديات التي تواجه تنفيذ الهبات
91.....	المطلب الثاني: الأسس العملية لتأثير إيجابي للهبات على الموازنة العامة
100	الخاتمة
105	المراجع
109	الفهرس الأبجدي
111	الفهرس