
التفتيش المركزي
Central Inspection

المفتشية العامة الإدارية

تاريخ 2022/04/08

التقرير التمهيدي الثاني عن برنامج التفتيش الشامل

المفتشات الإداريات
جويس بردقان
رانيا أبو أنطون
كاتيا الخوري
منال عبدو

ملخص تنفيذي

- أطلق التفتيش المركزي استمارة التفتيش الشامل على منصة الوزارات المشتركة للتقييم والتنسيق والمتابعة (IMPACT), بهدف مسح وتقييم واقع الإدارة العامة الحالي في لبنان على مختلف الأصعدة, وصولًا لتحديد الفرص والتحديات في تطوير العمل الإداري. وقد تم تعميم الاستمارة لتاريخه على جميع الإدارات والمؤسسات العامة (أي **120** إدارة/مؤسسة عامة), مع تجاوب **92** منها حتى الآن.

- في إطار متابعة ومراقبة تنفيذ مشروع التفتيش الشامل, أعدّت المفتشية العامة الإدارية في التفتيش المركزي هذا التقرير التمهيدي الثاني كتقرير فصلي لعرض آخر المستجدات على صعيد بعض أقسام الاستمارة, وصولًا إلى استخلاص التوصيات التي من شأنها تحسين أساليب العمل الإداري وتصويب مكامن الخلل.

- بناءً على تحليل لوحات البيانات التفاعلية المتعلقة ببرنامج التفتيش الشامل ومراجعة النصوص والأنظمة المرعية الإجراء, فضلًا عن مقابلات نوعية مع عينة من الإدارات والمؤسسات العامة المستجيبة, يتناول التقرير أربعة أقسام من الاستمارة هي التخطيط الاستراتيجي, حق الوصول إلى المعلومات, الإدارة المالية (محاسبة المواد, العقود, الهبات) واللجان.

- بناءً على البيانات التحليلية العائدة للإدارات والمؤسسات العامة المستجيبة, يسلّط التقرير الضوء على بعض مكامن القوة في الإدارة العامة في لبنان. على سبيل المثال, أعدّت **28%** من الإدارات خطة استراتيجية ووافقت عليها. وكلّفت **65%** من الإدارات موظفًا لمتابعة طلبات الحصول على

المعلومات سندًا لأحكام قانون رقم 2017/28 (حق الوصول إلى المعلومات). وترتفع نسبة نشر الأعمال الإدارية في الإدارات العامة مع ارتفاع مستوى تحديث المواقع الالكترونية.

- من ناحية ثانية, يعرض التقرير بعض مكامن الخلل في الإدارة العامة اللبنانية. على سبيل المثال, يغيب التخطيط الاستراتيجي في **54%** من الإدارات والمؤسسات العامة المستجيبة وتغيب وحدة التخطيط في **80%** منها. كما يغيب مسك محاسبة المواد في **65%** من الإدارات العامة خلافًا لأحكام قانون المحاسبة العمومية. لا تخضع **81%** من الهبات المصرّح عنها لنظام مراقبة التنفيذ و**48%** منها ليس مشمولًا في الموازنة. تعتمد **62%** من العقود المصرّح عنها في الإدارات المستجيبة على طريقة الاتفاق بالتراضي التي من المفترض أن تكون الاستثناء في الشراء العام. إضافةً إلى ذلك, لم يتم نشر سوى **3%** من الأعمال الإدارية المتخّذة في الإدارات والمؤسسات العامة على المواقع الالكترونية الرسمية خلافًا لأحكام قانون حق الوصول إلى المعلومات.

- بناءً على النتائج الأولية الواردة في هذا التقرير التمهيدي، وانطلاقًا من دوره في عملية الإصلاح الإداري، يطرح التفتيش المركزي بعض التوصيات, منها المرتبطة بتطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء, والأخرى المتعلقة بتطوير العمل الإداري.

المقدمة

انطلاقًا من دوره في مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات, وحرصه على السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري وإبداء المشورة للسلطات الإدارية, عمل التفتيش المركزي على إعداد استمارة التفتيش الشامل وأطلق البرنامج على المنصة المشتركة للتقييم والتنسيق والمتابعة (IMPACT). تهدف الاستمارة إلى مسح الواقع الحالي في الإدارات والمؤسسات العامة على مختلف الأصعدة, وتشكيل أرشيف الكتروني شامل من جهة, وتقييم الإدارة العامة اللبنانية وتحديد الفرص والتحديات في تطوير العمل الإداري من جهة أخرى.

تم تعميم برنامج التفتيش الشامل بين أوائل حزيران 2021 ومنتصف آذار 2022 على جميع الإدارات والمؤسسات العامة المستهدفة, أي ما مجموعه **/120/** إدارة. حوالي **77%** من هذه الأخيرة (أي **/92/** إدارة/مؤسسة باستثناء القائمقاميات التي تتبع للمحافظات) قامت بتكليف موظف بتعبئة الاستمارة وباشرت بها على المنصة.



شملت الاستمارة التي أعدّتها المفتشية العامة الإدارية والتي طُلب من الإدارات والمؤسسات العامة تعبئتها الكترونيًا, **14** قسمًا: المعلومات العامة, الهيكلية, النصوص القانونية, الموارد البشرية, العلاقة مع المواطنين, الرقابة الداخلية, المباني والموجودات, الأرشفة, تكنولوجيا المعلومات, المعاملات وسير العمل, بالإضافة إلى التخطيط الاستراتيجي, الإدارة المالية, حق الوصول إلى المعلومات واللجان.

في إطار سعي التفتيش المركزي إلى متابعة ومراقبة مشروع التفتيش الشامل, وتطبيقًا لاستراتيجيته الخمسية التي يندرج ضمن أهدافها إرساء الرقابة الرقمية والمتزامنة مع التنفيذ, أعدّت المفتشية العامة الإدارية هذا التقرير التمهيدي الثاني كتقرير فصلي للوقوف على المستجدات في أقسام الاستمارة. ريثما يُستكمل جمع البيانات, يتناول هذا التقرير الأقسام الأربعة الأخيرة المذكورة أعلاه التي تخدم تطوير العمل الإداري بشكل مباشر, وقد تم تحديث بعض الأقسام التي وردت في التقرير الأول وإضافة أقسام جديدة سيتطرّق إليها هذا التقرير للمرة الأولى.

يعتمد التقرير على تحليل لوحات البيانات التفاعلية الناتجة عن استمارات التفتيش الشامل التي قامت بتعبئتها الإدارات والمؤسسات العامة على المنصة, إضافةً إلى مقاربتها مع النصوص والأنظمة المرعية الإجراء. كما يعتمد على مقابلات أجراها المفتشون كلّ حسب اختصاصه مع عينة صغيرة من الإدارات والمؤسسات العامة المستجيبة كأداة نوعية للتعمّق في بعض علامات الاستفهام التي طرحتها البيانات الواردة في الاستمارة ولتوضيح الأرقام التي خلُصت إليها. يتطرّق التقرير إلى الفترة الممتدة بين 1 حزيران 2021 و15 آذار 2022. وتجدر الإشارة إلى أنه باستطاعة الإدارة أو المؤسسة العامة تعبئة أقسام الاستمارة على المنصة بدون أي ترتيب, ما يبرّر التفاوت الذي سيظهر في متن التقرير بين العينات المعتمدة في كل قسم.

1. التخطيط الاستراتيجي

نعيد التطرّق في هذا التقرير إلى موضوع التخطيط الاستراتيجي، نظرًا لأهميته في عصرنا الحالي، كونه يساهم في تحديد أهداف المؤسسة أو الإدارة بوضوح، ويقوم بربطها مع الوظائف الملحوظة ضمن الهيكلية، ويمكّن من استخدام الموارد المُتاحة بفعالية، فضلًا عن أنه يشكّل الأساس لمراجعة وتقييم الطرق والأساليب الإدارية المعتمدة لبلوغ الأهداف المنشودة بشكل فعّال وناجح.



التخطيط الاستراتيجي

%80 من الإدارات لا يوجد فيها دائرة تُعنى بالتخطيط

%54 من الإدارات لا يوجد فيها خطة استراتيجية

%28 من الإدارات أعدّت خطة استراتيجية ووافقت عليها

%79 من الإدارات التي أعدّت خطة استراتيجية ووافقت عليها أعدّت خطة تنفيذية

تحديد العينة المعتمدة

عدد الإدارات التي باشرت تعبئة المعلومات في القسم: 69

إن النتائج تشمل عينة من 120 إدارة ومؤسسة عامة تم تعميم استمارة التفتيش الشامل عليها لغاية 15 آذار 2022.

وإذا ما عدنا إلى واقع العمل الإداري اللبناني، ومن خلال مراجعة القسم المخصص للتخطيط الاستراتيجي والملحوظ في استمارة التفتيش الشامل، يتبيّن أنه ومن أصل **/69/** إدارة ومؤسسة عامة مستجيبة (باستثناء القائمقاميات التي تتبع السياسة الاستراتيجية للمحافظة)، نجد أن **/32/** إدارة/مؤسسة عامة قامت باعداد خطة استراتيجية (أي بنسبة **46%**)، ومنها **/19/** فقط وافقت على الخطة التي أعدّتها (أي

بنسبة **28%**). يدلّ هذا على قلّة الإدارات والمؤسسات العامة (**54%**) التي تعتمد خططًا استراتيجية في عملها، كما يشير إليه الرسم البياني التالي.

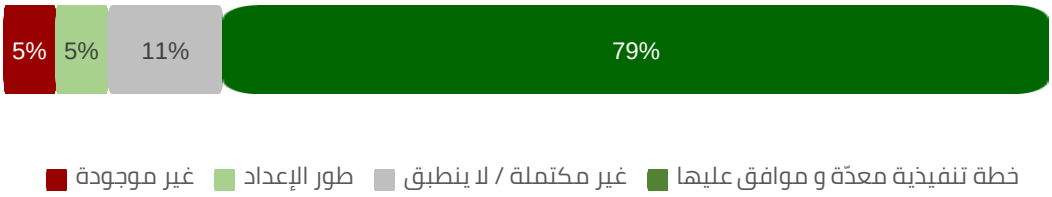
وجود خجول للتخطيط الاستراتيجي في الإدارات والمؤسسات العامة



ومن أصل الإدارات أو المؤسسات العامة التي تملك خطة استراتيجية معدّة وموافق عليها (أي من أصل **/19/** إدارة ومؤسسة مستجيبة)، **74%** منها قامت بتكليف أحد الموظفين بمتابعة تنفيذ هذه الخطة.

ومن ناحية أخرى، ومن أصل العينة نفسها، **79%** من الإدارات أو المؤسسات التي أعدّت خطة استراتيجية ووافقت عليها قامت أيضًا بإعداد خطة تنفيذية. كما تقوم **80%** من تلك الأخيرة التي أعدّت خطة تنفيذية بمتابعتها عبر تكليف أحد الموظفين بذلك.

التخطيط التنفيذي يلحق التخطيط الاستراتيجي في أغلب الإدارات



وبشكل عام، ومن أصل **/69/** إدارة ومؤسسة عامة استجابت لهذا القسم (باستثناء القائمقاميات التي تتبع السياسة الاستراتيجية للمحافظة)، لا يوجد وحدة تعنى بالتخطيط في **80%** منها، ما يشير مجددًا إلى ضعف التخطيط الاستراتيجي في الإدارة العامة في لبنان.



بناءً على متابعة موضوع غياب التخطيط الاستراتيجي مع عينة من الإدارات والمؤسسات العامة المعنية, أفادت بعضها بأن إعداد الخطة يقع على عاتق الإدارة المركزية بالتعاون مع الوحدات التي تتألف منها الوزارة, في حين أشارت غيرها إلى وجود مشروع خطة قيد البحث تأخّر إقراره لضرورة تعديلات تشريعية.

ونرى أنه من واجبنا تسليط الضوء على الجانب الايجابي في ما يتعلق بهذا القسم, من خلال عرض مثال عن الإدارات التي يوجد فيها استراتيجية. فقد قامت المديرية العامة لوزارة الصناعة على سبيل المثال بإنجاز الخطتيْن الإستراتيجيتيْن التنفيذيتيْن لتنمية القطاع الصناعي الأولى (2016-2020) والثانية (2020-2025). وتم وضع خطط تشغيلية مفصّلة لها (2016-2021) تضمّنت كافة المشاريع والمبادرات الهادفة لتطوير وتنمية القطاع الصناعي، وحدّدت الأنشطة والبرامج التي ستقوم بتنفيذها دوائر ومصالح وزارة الصناعة.

كما أنه يوجد في المديرية العامة لوزارة الصناعة دائرة للتخطيط والتنمية الصناعية في مصلحة الدراسات الاقتصادية والانماء الصناعي, مهمتها معاونة مدير عام وزارة الصناعة بوضع الخطط الإستراتيجية والخطط التشغيلية السنوية وتقييمها, بالإضافة إلى وضع الدراسات والأبحاث والتقارير الإقتصادية الهادفة لتنمية القطاع الصناعي بالتعاون مع الوزارات الأخرى عند الحاجة.

وكان لمشروع التخطيط الإستراتيجي انعكاسًا إيجابيًا على تحسن أداء وانتاجية موظفي وزارة الصناعة, وفق مدير عام الوزارة, حيث باتوا على علم بما يجب تحقيقه من أهداف إستراتيجية للارتقاء بالقطاع الصناعي اللبناني وتنميته وتطويره. وفي نهاية كل عام, يبادر مدير عام الوزارة بالتعاون مع موظفي دائرة التخطيط والتنمية الصناعية إلى تقييم تنفيذ الخطة التشغيلية السنوية وذلك بهدف التحقّق من مدى تحقيق الأهداف وتنفيذ البرامج والمشاريع والقيام بالتعديلات اللازمة.

2. الإدارة المالية – محاسبة المواد

يدخل موجب مسك محاسبة المواد, الذي تناولناه في التقرير التمهيدي الأول، في صلب مهام كافة الإدارات العامة وهو موجب قانوني نصّ عليه قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963/12/30, بهدف ضمان حسن إدارة المال العام وحمايته من الهدر والسرقة وبالتحديد في المادة 214 منه التي جاء فيها: "تشمل محاسبة المواد جميع القيود والمستندات الضرورية لتبيان موجودات المواد التي تملكها الإدارات العامة ولتسجيل حركاتها". كما ورد في متن المادة 215 من القانون عينه ما خلاصته أنه على جميع الإدارات العامة والمؤسسات الخاضعة لإشراف الدولة أن تمسك محاسبة للمواد. وحُدّدت بموجب مرسوم "تنظيم محاسبة المواد" رقم 8620 تاريخ 1996/6/12 دقائق تطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية لجهة محاسبة المواد, بهدف تبيان الموجودات وحركاتها وتحديد المسؤوليات التي تنتج عنها.



محاسبة المواد

%35
من الإدارات تمسك محاسبة مواد

%65
من الإدارات لا تمسك محاسبة مواد

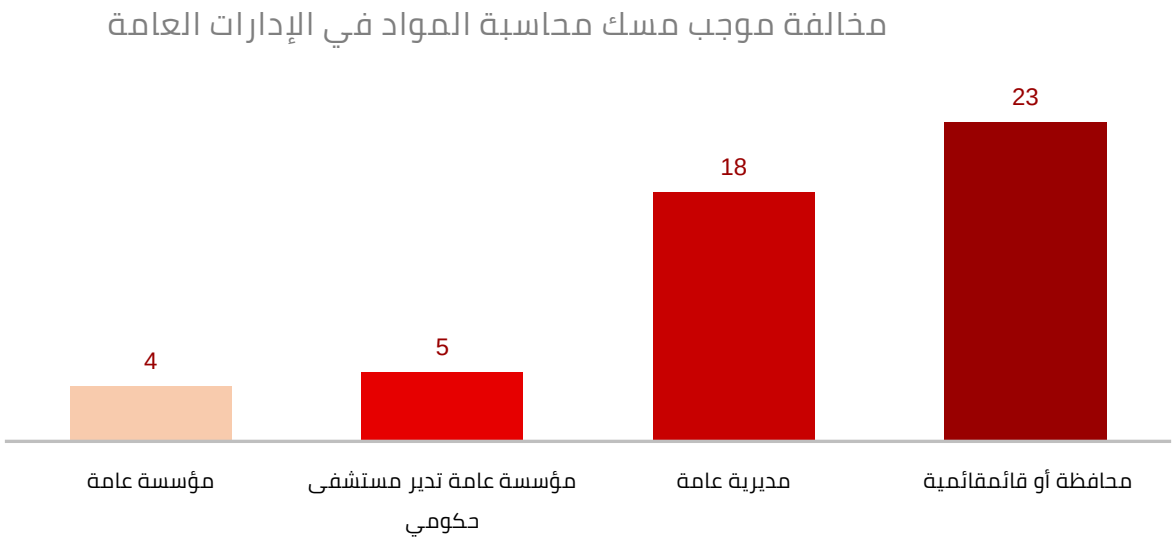
%63
من الإدارات التي تمسك محاسبة مواد لا تقدّم الحسابات عن مهمتها إلى ديوان المحاسبة

تحديد العينة المعتمدة

عدد الإدارات التي باشرت تعبئة المعلومات في القسم: 77

إن النتائج تشمل عينة من 120 إدارة ومؤسسة عامة تم تعميم استمارة التفتيش الشامل عليها لغاية 15 آذار 2022.

انطلاقًا من هذا الموجب القانوني الملزم في مجال مسك محاسبة المواد, كان لا بدّ من التطرّق مجدّدًا لهذا الموضوع في التقرير التمهيدي الثاني, لما له من دور فعال في مجال مراقبة كيفية إدارة المال العام. وبعد مراجعة البيانات التي سجلت في استمارة التفتيش الشامل, ومن أصل **/77/** إدارة ومؤسسة عامة مستجيبة, تبيّن أن **35%** منها (أي **/27/** إدارة ومؤسسة عامة) تمسك محاسبة مواد سندًا لأحكام المادة 215 من قانون المحاسبة العمومية, في حين أن **/50/** إدارة أو مؤسسة عامة لا تقوم بذلك, أي بنسبة **35%**. أما توزيع الإدارات والمؤسسات التي لا تمسك مواد محاسبة, فقد جاء على النحو الذي يظهره الرسم البياني أدناه.



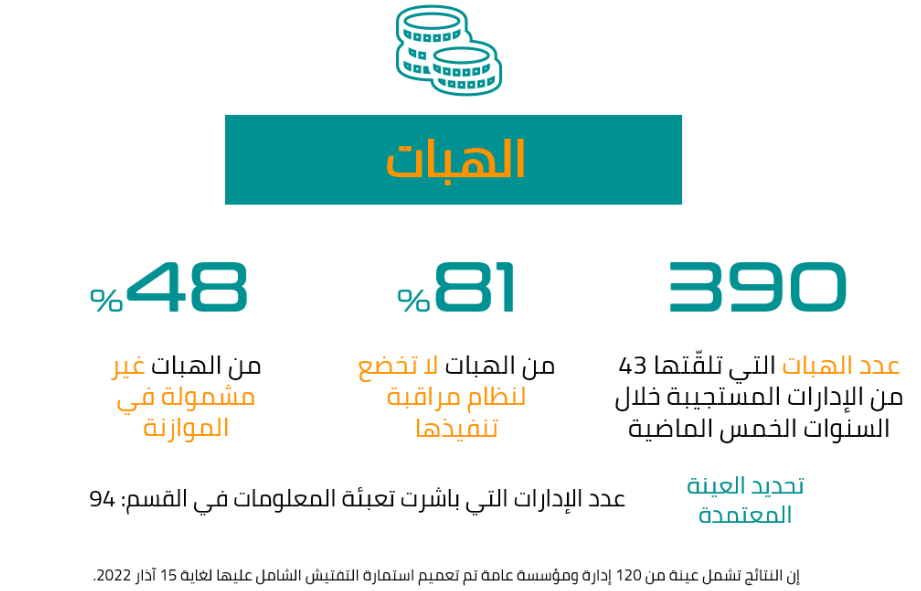
استوجب ذلك متابعة ارتفاع نسبة الإدارات التي لا تمسك محاسبة المواد عبر التواصل المباشر مع بعض الإدارات التي اخترناها بشكل عشوائي للوقوف على الأسباب الحقيقية التي تقف كعائق أمام تطبيق النص القانوني. فتبيّن بنتيجة هذه المتابعة أن أكثر الأسباب التي تحول دون تطبيق القانون تتمثّل بعدم تعيين موظف (محتسب مواد) في الإدارات المخالفة, لا سيما في ظل الشغور الحاد في وظائف هذه الإدارات وخاصةً بعد توقيف التوظيف, ما يطرح مسألة ضرورة تعيين أو تكليف موظف يقوم

بمسك الموجودات لتمكين الإدارة العامة من مراقبة إدارة موجوداتها وتحديد المسؤوليات بشأن عدم حمايتها.

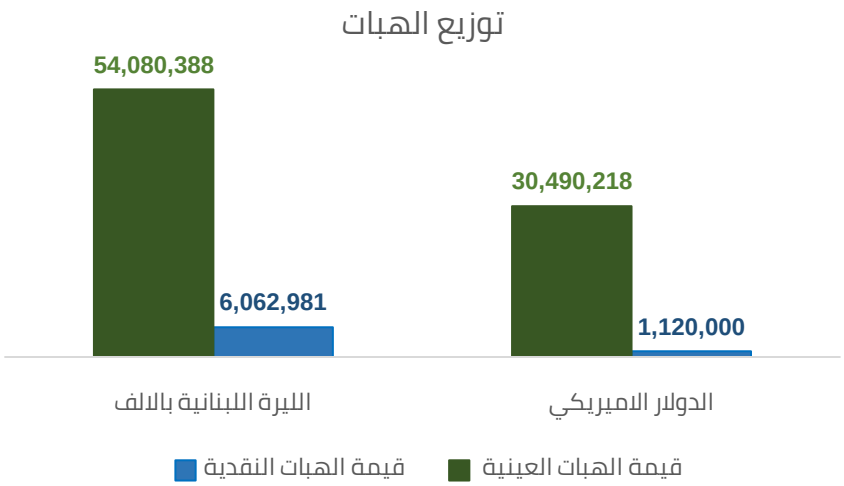
كما تبيّن من ملاحظة البيانات التحليلية في هذا القسم, أن **/10/** إدارات من أصل **/27/** إدارة تمسك محاسبة مواد (أي **37%** منها) يقوم محتسبو المواد فيها بتقديم الحسابات عن مهمتهم إلى ديوان المحاسبة, في حين أنه هناك **/17/** من الإدارات المتبقية (أي **63%** منها) التي تمسك محاسبة مواد لا تقدّم هذه الحسابات. استدعى ذلك العمل على عينة من هذه الإدارات للاطلاع على الأسباب المفسّرة. فتبيّن أن الحسابات القطعية في هذه الإدارات لم تنجز بالكامل (ومحاسبة المواد هي جزء من الحسابات القطعية) لعدم وجود محاسبين متخصصين, وأنه حينما تنجز بالكامل تقوم الإدارة بإرسالها, وتنسّق مسألة إرسال المستندات إلى ديوان المحاسبة وفق آلية عملية.

3. الإدارة المالية – الهبات

أظهرت البيانات المتعلقة بقسم الهبات في استمارة التفتيش الشامل أن **/43/** إدارة/مؤسسة عامة من أصل **/94/** إدارة مستجيبة تلقّوا ما مجموعه **/390/** هبةً خلال السنوات الخمس الماضية.



توزّعت هذه الهبات على الشكل التالي: هبات عينية, وعددها **/357/** هبةً عينيةً, وهبات نقدية, وعددها **/33/** هبةً نقديةً.



أما بالنسبة لمراقبة تنفيذ هذه الهبات, فقد تبيّن أن معظم الهبات – ما يوازي **81%** من مجموع عددها – لا يخضع لنظام مراقبة تنفيذها, في حين أن **48%** من هذه الهبات هي هبات غير مشمولة في الموازنة. يخالف ذلك النصوص القانونية التي ترعى الهبات لا سيما البنديْن (1) و(2) من المادة السابعة من قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2018 اللذيْن حدّدا كيفية تطبيق أحكام اتفاقيات الهبات, بحيث تضمّنت إخضاع الإنفاق من اتفاقيات الهبات النقدية التي تُعقد مع مختلف الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات بعد إقرارها لرقابة ديوان المحاسبة حسب الأصول, على أن لا يتعارض تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الاتفاقيات والمراسيم المتعلقة بالهبات النقدية في أي حال من الأحوال مع قيد الهبات النقدية وفقًا للأصول في الموازنة. كما نصّت على تحويل الأموال الواردة من الجهات الواهبة إلى الإدارات العامة عبر وزارة المالية التي بدورها تفتح طيلة مدة تنفيذ المشروع الاعتمادات اللازمة لهذه الهبات في موازنة السنة المالية الجارية وفي موازنات السنوات المالية اللاحقة وذلك بحسب القيمة النقدية المحوّلة في كل سنة مالية من قبل الجهات الواهبة لحساب التبرعات والهبات العائد للخزينة اللبنانية.

كما نصّ البندان (3) و(4) من المادة 85 من قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2019 على وجوب قيد الهبات النقدية الواردة للخزينة اللبنانية في قسم الواردات من الموازنة وفتح إعتمادات بقيمتها وفقًا للأصول في قسم النفقات إذا كانت لهذه الهبات وجهة إنفاق معينة, إضافةً إلى وجوب إعداد وزارة المالية لجدول فصلي بالهبات النقدية والعينية المنوّه عنها في البندين (1) و(2) والواردة إلى الخزينة اللبنانية ورفعه إلى مجلس الوزراء للاطلاع.

وفي متابعة المفتشية العامة الإدارية لهذا الموضوع من خلال تواصلها مع عينة من الإدارات المعنية, تبيّن سوء فهم لدى هذه الإدارات التي اعتقدت أن المطلوب هو

تحديد وجود نظام خاص بها لقبول الهبات وهو في الواقع غير متوفّر – في حين أن النظام العام الذي يرعى رقابة الهبات هو المشار إليه أعلاه.

كذلك, تضمّنت البيانات معلومات تشير إلى أن عددًا من الإدارات والمؤسسات العامة لم يدرج قيمة الهبات النقدية المقدّمة له ضمن الموازنة, الموضوع الذي ستتابعه المفتشية العامة الإدارية للتثبّت من صحّته نظرًا لمخالفته الفاضحة للأصول القانونية التي ترعى الهبات المشار إليها آنفًا, ولحرص التفتيش على تطبيق النصوص القانونية ذات الصلة.

إضافةً الى ما تقدّم, أظهرت بيانات الاستمارة أن **/19/** إدارةً قد اعتبرت أن قيمة الهبات العينية المقدمة لها صفر, الأمر الذي ستتم متابعته أيضًا لإدخال قيمة الهبة العينية كما هو محدّد بموجب مرسوم قبولها.

وبهدف تحسين البيانات المتعلقة في هذا القسم لتعكس الواقع, ونظراً لأهميتها سيتم التوضيح للإدارات كافة في المرحلة اللاحقة أنه مجرد القيام بإدخال الهبة المالية ضمن الموازنة وقيدها في قسم الواردات, تخضع للرقابة من قبل وزارة المالية, وبمجرد قبول الهبات العينية تعدّ وزارة المال جدولًا فصليًا بهذه الهبات وترفعه إلى مجلس الوزراء, وبذلك يتم تطبيق محاسبة المواد على هذه الهبات العينية التي أصبحت من موجودات الإدارة – وبالتالي فهي تخضع للنظام الرقابي المالي العام.

4. الإدارة المالية – العقود

تشكّل دراسة العقود المعتمدة من قبل الإدارات العامة لتنفيذ صفقات اللوازم والأشغال والخدمات – سواء لناحية دراسة نوع العقود أو لناحية خضوع عمليات الشراء العام لإدارة المناقصات – اللُبنة الأساسية لتكوين تصوّر شامل حول كيفية إدارة المال العام والوقوف على نقاط الضعف في منظومة الشراء العام في لبنان من هدر للمال العام وغياب المنافسة وعدم المساواة وحجم الكلفة الباهظة على الاقتصاد والمجتمع.



العقود

%54 من الإدارات يوجد لديها عقود تنفّذ فيها صفقات اللوازم والأشغال والخدمات

526 عدد العقود التي صرّحت عنها الإدارات المستجيبة عن السنوات الخمس الماضية

%62 من العقود مبرمة بطريقة الاتفاق بالتراضي

%7 من العقود مبرمة بطريقة المناقصة

%94 من العقود تخرج عن رقابة إدارة المناقصات

تحديد العينة المعتمدة

عدد الإدارات التي باشرت تعبئة المعلومات في القسم: 81

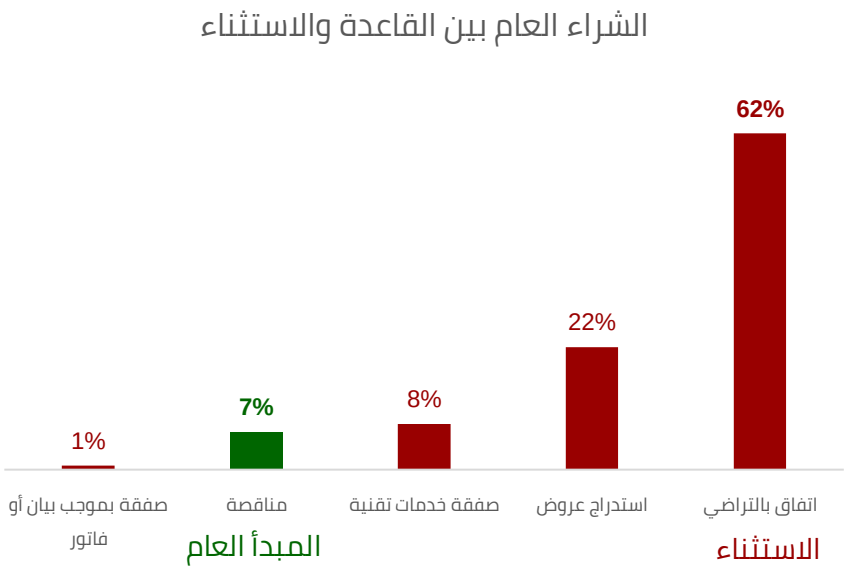
إن النتائج تشمل عينة من 120 إدارة ومؤسسة عامة تم تعميم استمارة التفتيش الشامل عليها لغاية 15 آذار 2022.

وحيث أن حجم صفقات الشراء العام في لبنان التي تعقدها الدولة وسائر أشخاص القانون العام بطريقة أو بأخرى لتأمين حاجاتهم من لوازم وأشغال وخدمات تشكّل **20%** من النفقات في الموازنة العامّة وفق التقرير الخاص بلبنان استنادًا إلى منهجية تقييم أنظمة الشراء العامة[1]، كان لا بدّ من تخصيص قسمًا لها في استمارة التفتيش الشامل

[1] World Bank. 2021. Lebanon : Assessment of the Public Procurement System. World Bank, Washington, DC. World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35793 License: CC BY 3.0 IGO.

ضمن قسم الإدارة المالية للوقوف على واقع العقود بالأرقام. وقد تبيّن في هذا الخصوص أنه من أصل **/81/** إدارة ومؤسسة عامة مستجيبة, **54%** منها (أي **/44/** إدارة/مؤسسة) توجد لديها عقود إدارية تنفّذ فيها صفقات اللوازم والأشغال والخدمات سندًا لأحكام قانون المحاسبة العمومية, في حين أن **/37/** إدارة أو مؤسسة عامة أجابت بعدم وجود عقود لديها, أي بنسبة **46%**.

كذلك, توزّعت العقود التي صرّحت الإدارات عن وجودها لتاريخه والتي بلغ مجموعها **/526/** عقد بحسب نوعها كما ينظّم أحكامها قانون المحاسبة العمومية وبالتحديد في الفصل الخامس منه (بدءً من المادة 120 حتى المادة 151), على النحو الذي يظهره الرسم البياني أدناه.



من خلال هذا الرسم البياني, شكّلت العقود المبرمة بطريقة الاتفاق بالتراضي نسبة **62%** (أي **/324/** عقدًا) من مجموع العقود المصرّح عنها من قبل الإدارات المستجيبة. وهي نسبة جد مرتفعة تفسّر سبب ارتفاع كلفة الشراء العام من مجمل الإنفاق العام سواء لناحية عدم إفساح المجال للمنافسة في الأسعار أم لناحية منع المحاصصة. أما

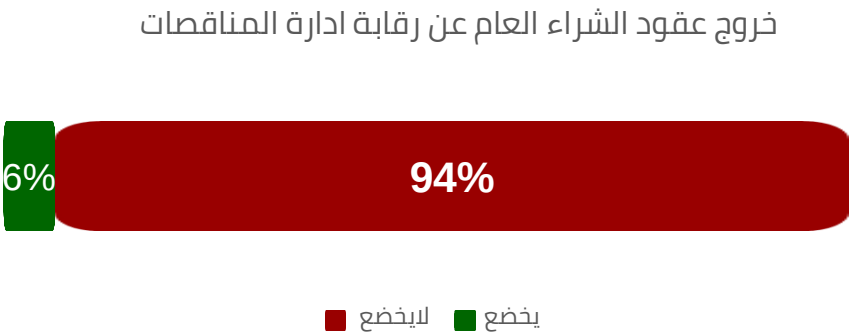
العقود المبرمة بموجب مناقصة عمومية, فلا تشكّل سوى **7%** من إجمالي العقود (أي **/36/** عقدًا), وهي نسبة جد متدنية.

إن هذه النسبة المتدنية تنمّ عن وجود ثغرة قانونية في قانون المحاسبة العمومية وعن تطبيق خاطئ له, حيث جاء نص المادة 121 على النحو التالي: "تُعقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات بالمناقصة العمومية. غير أنه يمكن, في حالات معنية, عقد الصفقات بطريقة المناقصة المحصورة, أو استدراج العروض, أو التراضي, أو بموجب بيان أو فاتورة".

فالثغرة القانونية تتمثّل باعتماد المناقصة العمومية كمبدأ قانوني في عقد صفقات الشراء العام, مع إيراد الكثير من الاستثناءات التي عطّلت هذا المبدأ عبر فتح المجال واسعًا أمام الجهات الشارية للجوء إلى طرق الشراء الأخرى الأكثر تساهلًا لناحية تطبيق مبادئ الشراء العام: العلانية, المساواة والشفافية. وهذا ما يعُرف بالفساد المقنن الذي أدّى إلى جنوح الإدارات نحو التطبيق الخاطئ للقانون المشار إليه, حيث باتت الاستثناءات هي القاعدة المطبَّقة في الإنفاق العام, ما أدّى تبعًا لذلك إلى تعطيل المبادئ التي ترعى صفقات الشراء العام وهي الشفافية والعلانية والمساواة, وبالتالي حصول هدر بالمال العام وتفويت فرص المنافسة بين الموردين ورفع كلفة الشراء العام, الأمر الذي استدعى إصدار قانون الشراء العام رقم 244 تاريخ 2021/7/19 كخطوة إصلاحية ضرورية لمنظومة الشراء العام على مستوى التشريع تمهيدًا لإرساء الحوْكمة المالية في الإدارة العامة وترشيد استخدام المال العام وضمان عدم المساس به وتوظيف الوفر لمضاعفة حجم الاستثمار العام.

أما بالنسبة إلى خضوع العقود لرقابة إدارة المناقصات, فقد أتت النسب متدنية, حيث أن **6%** من العقود المبرمة في الإدارات والمصرّح عنها تخضع لرقابة إدارة المناقصات, في حين يبقى **94%** منها خارج رقابتها. وذلك أمر بديهي نتيجة اللجوء إلى التعاقد عبر

الاتفاق بالتراضي، الذي يقع بين الإدارة المعنية والمتعاقد دون المرور بإدارة المناقصات.



إن واقع الشراء العام في لبنان المثقل بكثير من الثغرات، يتطلّب الشروع بتطبيق قانون الشراء العام (القانون رقم 2021/244) الذي ينطوي على مبادئ إصلاحية تعزّز الحوْكمة المالية المنشودة، وأهمها مبدأ الشمولية الذي جاء في نص المادة الثالثة منه والذي يخضع بموجبه جميع الإدارات العامة وجميع أنواع المشتريات– من تنفيذ الأشغال، وتوريد اللوازم وتقديم الخدمات بما فيها الخدمات الاستشارية، سواء أكانت مموّلة من الموازنة أو الخزينة أو من هبات وقروض داخلية وخارجية –لأحكامه، بحيث لم يعد هناك من إدارات أو مشتريات غير مشمولة بأحكام قانون الرقابة، ما يؤدي إلى حلّ معضلة الخروج عن القاعدة العامة المعتمدة في الشراء أو الخضوع للرقابة.

5.حق الوصول إلى المعلومات

انطلاقًا من مثابرة إدارة التفتيش المركزي على إرساء قواعد الشفافية والنزاهة في العمل الإداري، تناول التقرير التمهيدي الأول عن استمارة التفتيش الشامل تحليل البيانات المتعلقة بحق الوصول الى المعلومات بعد التطرّق الى أهمية إقرار القانون رقم 28 تاريخ 2017/2/10 (الحق في الوصول الى المعلومات) وتعديلاته على صعيد تطوير القوانين اللبنانية من أجل تعزيز دولة القانون واعتماد مبادئ الشفافية في إدارة الشأن العام من جهة ومواكبة طروحات الإصلاح ومكافحة الفساد من جهة ثانية.



قانون حق الوصول الى المعلومات

%65
من الإدارات كلّفت موظفاً بمتابعة طلبات الحصول على المعلومات

%95
من طلبات الحصول على المعلومات المقدّمة تمت معالجتها في الإدارات المعنية

%3
من الأعمال الإدارية التي أقرّتها الإدارات تم نشرها على المواقع الالكترونية الرسمية

%42
من الأعمال الإدارية التي أقرّتها الإدارات تُنشر على المواقع الالكترونية الرسمية إذا كانت هذه الأخيرة محدّثة جدًا

تحديد العينة المعتمدة

عدد الإدارات التي باشرت تعبئة المعلومات في القسم: 89

إن النتائج تشمل عينة من 120 إدارة ومؤسسة عامة تم تعميم استمارة التفتيش الشامل عليها لغاية 15 آذار 2022.

وفي متابعةٍ لتقدّم الادارات في هذا القسم من الاستمارة، تبيّن من أصل **/89/** إدارة ومؤسسة عامة مستجيبة، أن **65%** منها (أي **/58/** إدارة/مؤسسة) قد كلّفت موظفًا للنظر في طلبات الحصول على المعلومات سندًا لأحكام المادة 15 من القانون رقم 2017/28، في حين أن الادارات الـ **/31/** المتبقية (أي **35%** منها) لم تلتزم بأحكام هذه

المادة ولم تكلّف موظفًا لهذه الغاية. وبنتيجة متابعة المفتشية العامة الإدارية لهذا الموضوع مع عينة من الإدارات, تبيّن أن عددًا من الإدارات لم تعيّن موظفًا بشكل رسمي لهذه الغاية, إذ أن كل دائرة تتابع هذه الطلبات بحسب اختصاصها, الأمر الذي يستوجب متابعته لتصحيح مسار سير المعاملات المتعلقة بالحصول على المعلومات كما تحدّده أحكام المادة 15 من القانون المشار إليه أعلاه.

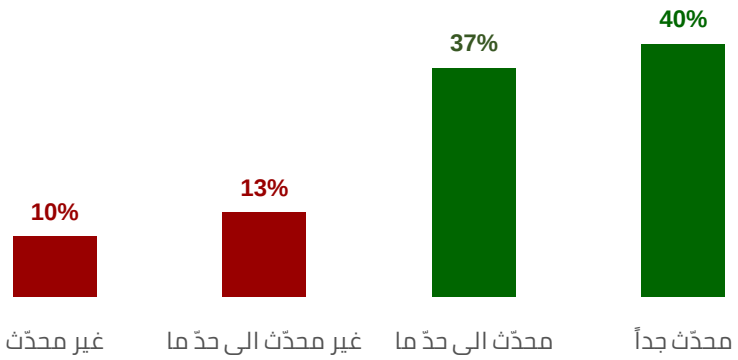
كذلك, تبيّن أن إجمالي عدد الطلبات المقدّمة للحصول على المعلومات قد بلغ **/295/** طلبًا خلال سنة 2021 موزّعين على **/36/** إدارة ومؤسسة عامة مستجيبة بحيث أجابت الإدارات المعنيّة على **/279/** منها, أي ما نسبته **95%**. وفي متابعةٍ للأسباب التي حالت دون الردّ عليها كلّها, فقد أفادت بعض الإدارات أنه تمّ حفظ بعض الطلبات بسبب وجود نقص لجهة تحديد المعطيات ولجهة تحديد المطلوب, أو لأنه تعذّر الاتصال بمقدّم الطلب. وبالتالي, يتبيّن مما تقدّم أن عدد الطلبات المقدمة للاستحصال على المعلومات لا يزال ضعيف نسبيًا, ما قد يشير إلى أن القانون رقم 28/2017 لم يدخل بعد في ثقافة وعادات المواطنين والمجتمع المدني لاستخدامه في ممارستهم لدورهم النقدي والرقابي من جهة ولتقييم أداء الحكومة والمسؤولين الرسميين من جهة ثانية.

من ناحية أخرى, أظهرت بيانات الاستمارة أن إجمالي عدد الأعمال الادارية المسجّلة بلغ **/83,477/** عملاً إدارياً, تم نشر **/2,460/** عملاً إدارياً منها على الموقع الالكتروني الخاص بالإدارة المعنية سندًا لأحكام المادة 7 من القانون 2017/28, ما يوازي حوالي **3%** من إجمالي عدد الأعمال الإدارية الصادرة, الأمر الذي حثّ المفتشية العامة الإدارية على متابعته لمعرفة الأسباب وراء النسبة المنخفضة للأعمال الإدارية المنشورة. وبنتيجة متابعة هذا الموضوع مع عددٍ من الإدارات المعنية المتوفّر لديها موقع الكتروني, أفادت بعض الإدارات أنها تنشر القرارات والتعاميم والمذكرات التي تصدر

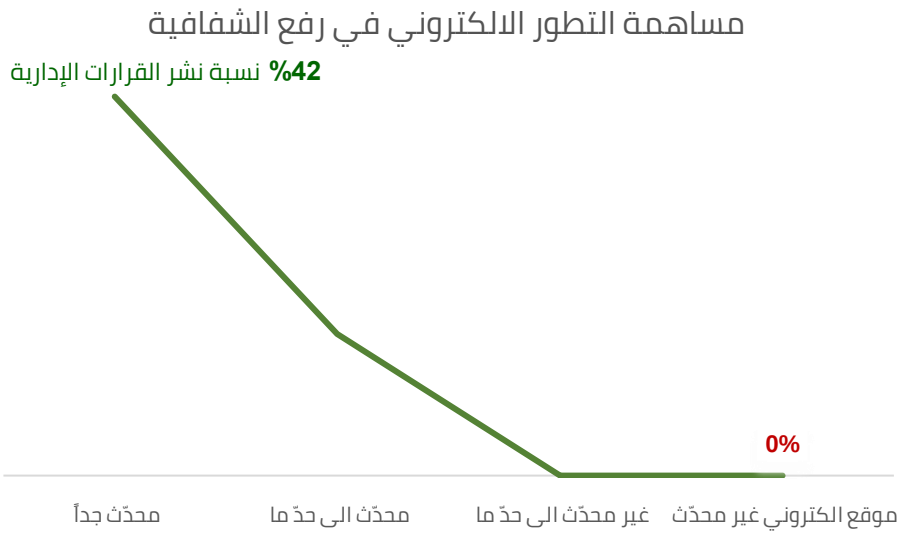
عنها على موقعها الالكتروني، ولكنها تعاني من نقص في الكادر البشري المتفرّغ لتيويم الموقع الالكتروني، في حين أن عددًا آخر من الإدارات أشار إلى أن الأعمال غير المنشورة هي بطبيعتها غير خاضعة لموجب النشر الحكمي المنصوص عنه في المادة السابعة من القانون المشار إليه، إذ تدخل ضمن القرارات غير التنظيمية أو أنها إحالات داخلية بين الوحدات الإدارية . كذلك تجدر الاشارة إلى أن عددًا من الإدارات قد اعتبر أن القرارات الإدارية هي المعاملات الإدارية المسجّلة على القلم (صادر/وارد) في هذه الإدارات، لذلك لا يتم نشر هذه الأخيرة على الموقع الالكتروني، الأمر الذي سيتّم متابعته وإيضاحه للإدارات كافة إذ أن المعاملات الإدارية الواردة والمسجّلة على القلم لا تندرج ضمن خانة القرارات الإدارية، بل النتيجة أو الجواب على هذه المعاملة قد يندرج ضمن القرارات الإدارية إذا ما صدر عن الإدارة قرارًا إداريًا بهذه المعاملة.

في ما خصّ المواقع الالكترونية فقد أظهرت بيانات الاستمارة المتعلقة بـ**52/** إدارة مستجيبة أن **40%** من هذه الإدارات لديها موقع محدّث جدًا، الأمر المشجّع مقارنةً بالظروف الصعبة التي تمرّ بها الإدارة العامة اللبنانية، ويشير الرسم البياني أدناه إلى مستوى تحديث الموقع الالكتروني في الإدارات المستجيبة.

تحديث الموقع الالكتروني في الإدارة العامة

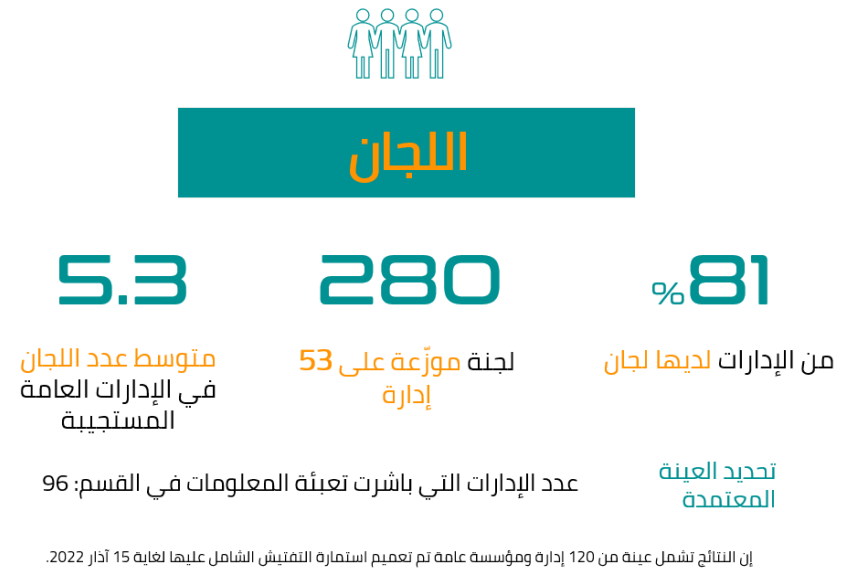


إضافةً الى ما تقدّم, تبيّن نتيجة تحليل ومقارنة البيانات المتعلقة بمستوى تحديث الموقع الالكتروني ونسبة نشر القرارات الإدارية الخاضعة لموجب النشر الحكمي المنصوص عنه في المادة السابعة من القانون رقم 2017/28, أن هذيْن المتغيريْن مترابطان, بحيث أن نسبة نشر القرارات الادارية المذكورة آنفًا تتقدّم مع تحديث الموقع الالكتروني كما يشير إليه الرسم البياني أدناه, لتصل إلى **42%** من الأعمال الإدارية في الإدارات التي تتمتّع بموقع الكتروني محدّث جدًا. وبالتالي من الضروري تحديث المواقع الالكترونية الرسمية في سبيل تطبيق أحكام القانون رقم 2017/28 خاصةً, لما لهذا القانون من دور في رفع مستوى الشفافية وإشراك المواطن في العمل الرقابي فضلًا عن تحسين أساليب العمل الإداري.

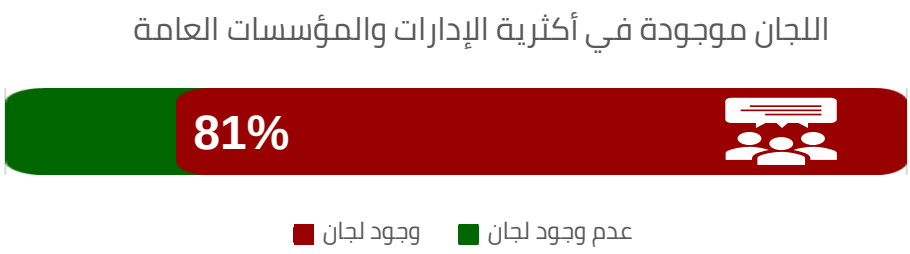


6. اللجان

تشكّل في كل إدارة او مؤسسة لجنة أو عدة لجان تعنى بموضوع معين، تعقد اجتماعاتها داخل أو خارج الدوام الرسمي.

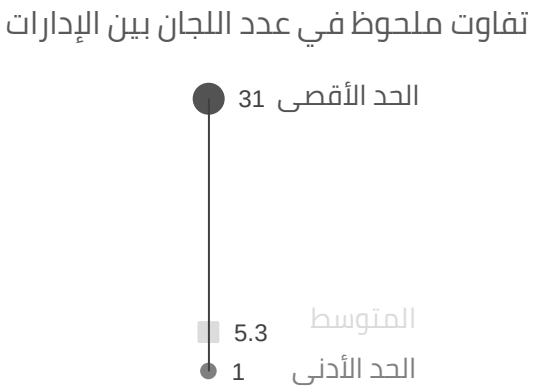


في هذا الإطار، ومن أصل **/96/** ادارة/ مؤسسة بدأت بتعبئة الاستمارة، تبين أن **81%** منها (**/78/** ادارة / مؤسسة عامة) لديها لجان.



على صعيد الإدارات والمؤسسات العامة التي استكملت القسم وأعطت تفاصيل عن اللجان الموجودة لديها، بلغ عدد اللجان **/280/** موزّعة على **/53/** إدارة. الا أن التفاوت

كان كبيرًا بين إدارة وأخرى، إذ تخطّى عدد اللجان في بعض الإدارات العشرين لجنة وأحيانًا إلى ما يفوق الثلاثين، في حين أن حوالى **/33/** إدارة لم يتخطّ عدد اللجان فيها الأربع.



كما نتج عن هذه اللجان **/17,452/** محضرًا في السنوات الأربع الماضية، ونشير إلى وجود **/10/** إدارات لم تصرّح عن أي محضر خلال هذه الفترة.

وسعيًا منا لفهم موسّع، قمنا بسؤال بعض الإدارات التي أفادت بعدم وجود لجان لديها، عن كيفية إتمام بعض العمليات من قبيل الشراء والاستلام والتلف في ظل غياب اللجان المختصّة بهذه المواضيع، بعضها عزا السبب إلى عدم وجود موازنة خاصة بالقائمقامية، فيقوم بالتالي المحافظ بكل العمليات التي تتعلّق بها. من ناحية أخرى، أفدنا بأن اللجان موجودة على أرض الواقع ولو لم يتم تشكيلها قانونا وبالتالي لم يتم إدخالها في القسم المخصص لها، ما يقتضي متابعة الموضوع.

أما بالنسبة للإدارات التي صرحّت عن وجود عدد كبير من اللجان فيها، فأُفدِنا من أحد المسشفيات الحكومية بأن وزارة الوصاية (الصحة) أصدرت معايير نظام الاعتماد الذي يوجب على المستشفيات الحكومية تشكيل لجان تخصصية لتحسين جودة العمل والبالغة **/21/** لجنة. أما بالنسبة لباقي اللجان المشكّلة، فهي لتسيير العمل ولإشراك أكبر عدد من العاملين وفقًا لتخصّصهم. أما عن سبب تكرار عضوية شخص واحد في

اللجان، فهو للاستفادة من الكفاءات العلمية والخبرات لتحسين سير العمل، وفق ما أفادنا به مدير المستشفى.

كما تبيّن أنه في بعض الأحيان يشارك موظف واحد في أكثر من عشر لجان في آن وأحيانا يصل العدد إلى **/15/** لجنة. وبالرغم من أن أكثرية اللجان التي شملتها العينة هي غير مدفوعة الأتعاب، الا أن استهلاك طاقة الموظف الواحد في عددٍ كبير منها من شأنه أن يؤثّر على انتاجيته من جهة وأن يحصر بعض الصلاحيات بيده من جهة أخرى، ما قد ينعكس سلبًا على سير العمل الإداري.

مرفق 1: لائحة بالإدارات غير المتجاوبة

في ما يلي لائحة بالإدارات والمؤسسات العامة التي لم تعيّن لتاريخه موظفًا للعمل على استمارة التفتيش الشامل فيها, بالرغم من مرور أكثر من ثلاثة أشهر على الأقل على مخاطبة التفتيش المركزي لها وبالرغم من متابعة المفتشين الإداريين للموضوع, علمًا أن المادة 16 من المرسوم الاشتراعي 1959/115 تنصّ على اعتبار عدم التجاوب كعرقلة لأعمال التفتيش المركزي:

الإدارة/المؤسسة العامة	الوزارة	تاريخ إرسال الكتاب
المديرية العامة لاستثمار وصيانة المواصلات السلكية واللاسلكية	وزارة الاتصالات	8 تموز 2021
المديرية العامة للآثار	وزارة الثقافة	11 آب 2021
مصلحة إستثمار مرفأ صيدا	وزارة الأشغال العامة والنقل	22 كانون الأول 2021
مصلحة إستثمار مرفأ صور	وزارة الأشغال العامة والنقل	22 كانون الأول 2021

التوصيات

بناءً على ما تقدّم, وفي إطار التعاون مع الإدارات والمؤسسات العامة للنهوض بالإدارة العامة, نطرح التوصيات التالية:

1. لجهة تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء

- **التشديد** على تنفيذ الأنظمة والقوانين المرعية الإجراء في الإدارات والمؤسسات العامة تحت طائلة المساءلة القانونية. وفي ضوء ذلك:
- **تطبيق** أحكام النصوص القانونية التي ترعى محاسبة المواد لتبيان الموجودات, تبرير الفروقات وتحديد المسؤوليات, وإرسال حساب المهمة إلى ديوان المحاسبة لأهميته الجوهرية في وضع العمل الاداري على المسار الصحيح واعتماد مبادئ الشفافية ومكافحة الفساد.
- **تعيين أو تكليف** موظف يقوم بمسك الموجودات لضمان حماية المال العام من الهدر والتلف, ما يمكّن الإدارة من مراقبة إدارة موجوداتها ويسمح بتحديد المسؤوليات بشأن عدم حمايتها وبتأمين انتظام العمل الإداري والسماح باكتمال جميع حلقات الدورة الرقابية للتأكّد من اعتماد مبادئ الشفافية ولمكافحة الفساد في إدارة المال العام.
- **التشدّد** مع الإدارات لناحية تطبيق قانون المحاسبة العمومية بما يتوافق مع إرادة المشرع الذي أجاز في حالات معينة وضمن شروط محددة اللجوء الى اعتماد الاستثناءات وذلك عبر تطبيق معيار الضرورة, بعد أن باتت قاعدة إجراء الصفقات بالمناقصة العمومية هي الاستثناء للتخلص من موجبات وقيود يفرضها القانون عند اللجوء الى التعاقد عبر المناقصة.
- **تشجيع** المواطنين والمجتمع المدني على الاستفادة من القانون رقم 2017/28 (قانون حق الوصول إلى المعلومات) وتوضيح الآلية الواجب اعتمادها لتقديم طلبات تتضمّن كامل المعطيات.
- **إلزام** أشخاص القانون العام المشمولين بأحكام القانون رقم 2017/28 (قانون حق الوصول إلى المعلومات) وتعديلاته على وضعه

موضع التنفيذ الفعلي لناحية تكليف موظف لمتابعة طلبات الاستحصال على المعلومات والاستجابة لها فضلاً عن معالجة موضوع الشغور في بعض الإدارات التي تعاني من نقص في الكادر البشري المتفرغ لتيويم الموقع الالكتروني وأخيرًا العمل على تحديث المواقع الالكترونية ونشر التقارير والمستندات الواجب نشرها حكمًا على مواقع الإدارات الالكترونية المعنية.

2. لجهة تطوير العمل الإداري

- **توعية** الإدارات والمؤسسات العامة على أهمية التخطيط الاستراتيجي وعلى ضرورة أن تترافق الخطط الاستراتيجية مع برامج تنفيذية للنهوض بالإدارة العامة.
- **الطلب** من الإدارات التي أدخلت في قسم الهبات معلومات خاطئة نتيجة سوء فهم, تصحيحها, **وإلزام** الإدارات المعنية إدخال قيمة الهبات العينية كما هو محدّد بموجب مراسيم قبولها.
- **التمني** على مقام رئاسة مجلس الوزراء حثّ الإدارات والمؤسسات العامة استخدام منصة IMPACT لجهة تحميل أعمالها الإدارية ضمن برنامج "الأعمال الإدارية" الذي أطلقه التفتيش المركزي لتشكيل قاعدة بيانات الكترونية موحدة للإدارة العامة اللبنانية.
- **توزيع** عضوية اللجان بشكل منطقي على أكبر عدد ممكن من العاملين وعدم حصرها بأشخاص معيّنين, لتخفيف الضغط على الموظفين وتأمين حسن سير اللجان وضمان العدالة في توزيع الأتعاب والمنافع.

وبناءً على النتائج الأولية التي خلُص إليها هذا التقرير, سيتابع التفتيش المركزي التعمّق ببعض الأقسام التي لم تكتمل معطياتها بعد ومتابعة المخاطر الناجمة عن النقاط التي تم تناولها أعلاه.

للمزيد من التفاصيل حول برنامج التفتيش الشامل الذي يعمل عليه التفتيش المركزي في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان, يمكنكم الاطلاع على لوحة البيانات التفاعلية المتوفرة على موقع IMPACT للبيانات المفتوحة على هذا الرابط, التزامًا بحق المواطنين بالوصول إلى المعلومات.

https://www.cib.gov.lb/

CInspectionLB

CInspectionLB

CInspectionLB