



الجمهورية اللبنانية

رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

تقرير خاص حول تدقيق برنامج (S2R2)
سنداً للمادة ٥٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة
-:-

رقم التقرير : ٢٠٢١ / ٥
تاريخه : ٢٠٢١/١/١٢
رقم الاساس : ٢٠٢١/ ٥ (رقابة إدارية – مؤخره)

الموضوع: تدقيق مشروع دعم المرحلة الثانية لبرنامج مبادرة تعليم جميع الأطفال -
(S2R2) الممول من البنك الدولي وذلك عن عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ .

× × ×
الغرفة الرابعة
الرئيس : نللي ابي يونس
المستشاران : نجوى الخوري و رانية اللقيس
× × ×

إن ديوان المحاسبة (الغرفة الرابعة)
بعد التدقيق في المعاملة
تبين:

انه ورد بتاريخ ٢٠٢٠/٥/٢٨ كتاب معالي وزير التربية والتعليم العالي رقم
١١/٣٩٠٧ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٢٧ الذي أوضح فيه ما يلي :

" حيث أن البنك الدولي قد أرسل كتاباً لجانب ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٠/٤/٣٠
لطلب إمكانية إتمام عملية التدقيق الخاصة بالإنفاق الممول من الموازنة العامة للتربية عن
العامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩، وذلك لإتمام جزء من عملية التدقيق العام للبرنامج الذي يندرج تحته
أيضاً الإنفاق لبرنامج ال S2R2 الممول من البنك الدولي والوكالة البريطانية للتنمية والإنفاق
الممول من منظمة يونيسف.

وحيث أن عملية التدقيق لمشروع دعم المرحلة الثانية لبرنامج مبادرة تعليم جميع الأطفال
- **S2R2** تقوم به حالياً شركة التدقيق PWC وهي من ضمن الشركات الأربعة المصنفة

عالمياً. وسوف تقوم هذه الشركة بتقديم تقرير التدقيق عن العام ٢٠١٩ نهاية شهر حزيران من العام ٢٠٢٠ مع الإشارة أيضاً إلى أن تقرير التدقيق الخاص بإنفاق العام ٢٠١٨ قد تم تقديمه من قبل هذه الشركة نهاية شهر نيسان من العام ٢٠١٩.

ونشير أيضاً إلى أن الإنفاق الملحوظ في الخطط السنوية لمنظمة اليونيسف والتي سبق توقيعها ما بين هذه المنظمة مع وزارة التربية والتعليم العالي للعامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩ يتولى تدقيقه شركة BDO ومن المتوقع على هذه الشركة تسليم تقريرها نهاية شهر حزيران من العام ٢٠٢٠ أيضاً.

لذلك وفي ضوء ما تقدم، نأمل من ديوان المحاسبة القيام بعملية التدقيق المتعلق بإنفاق العامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩ الممول من الموازنة العامة للتربية وذلك لإكمال المراجعة من أجل تحقيق الامتثال لمتطلبات التمويل القانوني مع البنك الدولي وتفادياً لتعليق الهيئتين والقرض الخاصة ببرنامج ال S2R2.

وقد أرفق بكتاب الوزير المذكور أعلاه :

- كتاب البنك الدولي الذي سبق ووجهه الى ديوان المحاسبة بتاريخ ٣٠ / ٤ / ٢٠٢٠ .
- جدول بنفقات وزارة التربية والتعليم العالي (تمويل الموازنة العامة عن الفترة الممتدة من ٢٠١٨/١/١ لغاية ٢٠١٨/١٢/٣١) .
- جدول بنفقات وزارة التربية والتعليم العالي (تمويل الموازنة العامة عن الفترة الممتدة من ٢٠١٩/١/١ لغاية ٢٠١٩/١٢/٣١) .

وقد تم توجيه كتاب من ديوان المحاسبة الى البنك الدولي أوضح فيه مايلي :

- تم استلام طلب من وزارة التربية والتعليم العالي لتدقيق موضوع البرنامج .
- إن مهمة التدقيق لعام ٢٠١٨ لجميع حسابات القطاع العام بما في ذلك وزارة التربية والتعليم العالي هي مهمة قيد التنفيذ في الديوان.
- يتم تدقيق البرنامج المذكور أعلاه بشكل منفصل وسريع من أجل الحصول على تقرير تدقيق محدد من قبل الغرفة المختصة في الديوان .
- في هذه الأثناء يجب تقديم نسخة من اتفاقيات المنحة وجميع المستندات المتعلقة بالموضوع إلى الغرفة المختصة ، من أجل تحديد جدول زمني لهذه المهمة."

وقد تبين صدور قوانين ومراسيم عديدة نظمت الإطار القانوني لهذا الموضوع وهي التالية :

- القانون رقم ١٩ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ (الموافقة على إبرام اتفاقية قرض لدعم المرحلة الثانية من برنامج مبادرة توفير التعليم لجميع الأطفال بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي) الذي بموجبه صدر المرسوم رقم ٦٢٣ تاريخ ٢٠١٧/٤/٢٥ الذي بموجبه تم إبرام اتفاقية قرض لدعم المرحلة الثانية من برنامج مبادرة توفير التعليم لجميع الأطفال بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي- المؤسسة الدولية للتنمية .

وقد ورد في الملحق ٢ (تنفيذ " البرنامج ") لاتفاقية التمويل موضوع القرض ضمن :
القسم |ترتيبات التنفيذ .

(أ) الأنظمة الائتمانية والبيئية والاجتماعية الخاصة بالبرنامج :

" ١. استخدام حصيلة " التمويل " للأغراض المخصصة له ، مع إيلاء الاهتمام الواجب لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية والشفافية والمساءلة."

وضمن نفس القسم فقرة (ج) الترتيبات المؤسسية والتنفيذية الأخرى الخاصة بالبرنامج الفقرة (هـ) .

" الإبقاء على مسؤولية ديوان المحاسبة طوال فترة تنفيذ " البرنامج " والتي تشمل من بين جملة من الأمور الأخرى ممارسة الرقابة على المناقصات من خلال استعراض منح العقود قبل التوقيع على العقود التي تتجاوز قيمتها عتبات المشتريات المحددة على النحو التالي :

I - الأعمال التي تقدّر كلفتها ب ٥,٠٠٠,٠٠٠ دولار أميركي أو أكثر للعقد الواحد ، السلع والخدمات غير الاستشارية والتي تقدّر كلفتها ب ٢,٠٠٠,٠٠٠ دولار أميركي أو أكثر للعقد الواحد .

II- الخدمات الاستشارية المقدمة من قبل الشركات والتي تقدّر كلفتها ب ١,٠٠٠,٠٠٠ دولار أميركي أو أكثر للعقد الواحد .

III- الخدمات الاستشارية المقدمة للأفراد والتي تقدّر كلفتها ب ٣٥٠,٠٠٠ دولار أميركي أو أكثر للعقد الواحد .

والإشراف على تنفيذ العقود وكذلك على الاستعراض اللاحق للعقود التي تكون قيمتها أدنى من هذه العتبات."

- المرسوم رقم ١٤٠٥ تاريخ ٢٠١٧/٩/١٧ الذي أبرمت وقبلت بموجبه إتفاقية هبة بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ دولار أميركي وذلك لدعم الاحتياجات التشغيلية للمدارس الحكومية في لبنان وتحسين البيئة التعليمية استجابة للتدفق الكبير المتواصل للأطفال من اللاجئين السوريين (المرحلة الثانية) .

وقد نصّت المادة الثالثة من المرسوم المذكور على ان " تفتح وزارة المالية خلال مدة تنفيذ المشروع الاعتمادات الاضافية اللازمة للهيئةضمن كل تنسيب من التناسيب التالية :

الجزء ١	الجزء الأول
الباب ١١	وزارة التربية والتعليم العالي
الفصل ٢	المديرية العامة للتربية
الوظيفة ٩٨١	تعليم غير مصنّف
البند ١٤	تحويلات
الفقرة ١	المساهمات داخل القطاع العام
النبرة ٣	مساهمات إجمالية للنفقات التشغيلية لصالح مشروع ضمان

استقرار النظام التعليمي ، // ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ // د.أ (فقط مئة مليون دولار أميركي) أي ما

يوازي // ١٥٠,٧٥٠,٠٠٠,٠٠٠ // ل.ل (فقط مئة وخمسون مليار وسبعمئة وخمسون مليون ليرة لبنانية) لتنفيذ مشروع دعم الاحتياجات التشغيلية للمدارس الحكومية في لبنان وتحسين البيئة التعليمية استجابة للتدفق الكبير المتواصل للأطفال من اللاجئين السوريين- المرحلة الثانية) .

- المرسوم رقم ١٥٦٥ تاريخ ٢٠١٧/١٠/١٠ الذي أبرمت وقبلت بموجبه إتفاقية هبة بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة ٤,٠٠٠,٠٠٠ دولار أميركي وذلك لدعم الاحتياجات التشغيلية للمدارس الحكومية في لبنان وتحسين البيئة التعليمية استجابة للتدفق الكبير المتواصل للأطفال من اللاجئين السوريين (المرحلة الثانية) .

وقد نصّت المادة الثالثة من المرسوم المذكور على ان " تفتح وزارة المالية خلال مدة تنفيذ المشروع الاعتمادات الاضافية اللازمة للهبةضمن كل تنسيب من التناسيب التالية :

الجزء ١	الجزء الأول
الباب ١١	وزارة التربية والتعليم العالي
الفصل ٢	المديرية العامة للتربية
الوظيفة ٩٨١	تعليم غير مصنف
البند ١٤	تحويلات
الفقرة ١	المساهمات داخل القطاع العام
النذرة ٣	مساهمات إجمالية للنفقات التشغيلية لصالح مشروع ضمان استقرار النظام التعليمي ، // ٤,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ // د.أ (فقط أربعة مليون دولار أميركي) أي ما يوازي // ٦,٠٣٠,٠٠٠,٠٠٠ // ل.ل (فقط ست مليارات وثلاثون مليون ليرة لبنانية) لدعم المرحلة الثانية من برنامج توفير التعليم لجميع الأطفال) .

وقد تم توجيه مذكرة من ديوان المحاسبة الى وزارة التربية (رقم ٥٥/م تاريخ ٢٠٢٠/٦/١١) وأخرى الى وزارة المالية (رقم ٥٦/م تاريخ ٢٠٢٠/٦/١٦) لإجراء تدقيق محلي حول موضوع المعاملة المعروضة.

كذلك عقدت في الديوان بتاريخ ٢٠٢٠/٦/١٦ جلسة استيضاحية مع مندوبي البنك الدولي للإستفسار حول بعض النقاط المتعلقة بموضوع التدقيق المطلوب ونطاقه بالتحديد.

وقد عقدت **اجتماعات** عديدة بين مدققي الحسابات الأول في ديوان المحاسبة و ممثلين عن وزارة التربية و مسؤول الادارة المالية لبرنامج ال S2R2 في الوزارة وذلك لتحديد نطاق التدقيق المطلوب .

وبنتيجة هذه الاجتماعات تم الاتفاق على تحضير ما يلي :

- ١- جداول بالنفقات التي يشملها التدقيق .
- ٢- تحديد المعيار المعتمد في اختيار النفقة التي ترتبط بالمؤشرات الموضوعية من البنك الدولي.
- ٣- تحديد المعيار المعتمد في اختيار النفقة الواردة في البيان السنوي التي يشملها التدقيق.
- ٤- السؤال عن سبب استبعاد نفقات كل من التعليم العالي والتعليم المهني من نطاق التدقيق.

٥- إرسال بيانات تتعلق بما يلي:

- أ- المبلغ المرصود من برنامج ال S2R2 للعام ٢٠١٨ و العام ٢٠١٩ بالإضافة الى الخطط السنوية المتعلقة بالانفاق.
- ب- المبالغ المدفوعة من البنك الدولي واليونيسف عن العامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩.
- ت- أسماء الجهاز العامل في البرنامج.
- ث- أسماء اللجان المشتركة مع الوزارة (تقييم واستلام ...)

و بتاريخ ٢٠٢٠/٧/١٦ أودع الديوان كتاب من مسؤول الادارة المالية لبرنامج ال S2R2 في الوزارة مرفقا" ببعض المستندات المطلوبة والذي أوضح فيه ما يلي :
" ... لما كانت متطلبات البنك الدولي في تنفيذ المشروع ، إجراء تدقيق في نفقات البرنامج العام بما يتماشى مع مخصصات الميزانية الاجمالية التي تأتي لصالح هذا البرنامج **حيث تكون مرتبطة ارتباط وثيق بالمؤشرات المرتبطة بالصرف للبرنامج** ، تم الاتفاق مع البنك الدولي اعتبار الانفاق الذي يتم تمويله من **مشروع ال S2R2** الذي تديره المديرية العامة للتربية والانفاق الذي يتم تمويله من **منظمة يونيسف** الذي تديره وحدة ادارة ومتابعة التعليم الشامل في الوزارة والانفاق الذي يتم تمويله من **الموازنة العامة للتربية** والذي تديره دائرة المحاسبة في الوزارة خاضع للتدقيق الخارجي ضمن منظومة التدقيق العام
وحيث أن الانفاق الممول من الموازنة العامة للتربية عن العامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩ (وهو موضوع متابعتنا مع ديوان المحاسبة) يخضع لتدقيق ديوان المحاسبة بحيث طلب البنك الدولي من الديوان إمكانية التعاون في الاسراع بعملية التدقيق بغية انجاز المهمة في القريب العاجل
".....

وقد أرفق بكتاب مسؤول الادارة المالية لبرنامج ال S2R2 في الوزارة المستندات التالية :

١. المرفق ١ : جداول بالنفقات الممولة من الموازنة العامة للعامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩ التي يشملها التدقيق التي بمقارنتها مع الجداول التي سبق إرفاقها بكتاب الوزير المذكور أعلاه وجدت غير متطابقة بالكامل.
٢. المرفق ٢ : تحديد المعيار المعتمد في اختيار النفقة التي ترتبط بالمؤشرات الموضوعية من البنك الدولي. ويبيّن هذا المرفق ان مبادرة توفير التعليم لجميع الأطفال تتمحور حول ثلاث ركائز :
 - I- توفير فرص منصفة للحصول على التعليم .
 - II- تحسين الجودة.
 - III- تعزيز الأنظمة.

وتضمن هذا المرفق جدولاً " يبيّن بالنسبة لكل ركيزة من الركائز :مجالات نتائج برنامج المبادرة الثانية لتوفير التعليم لجميع الأطفال ، والمؤشر المرتبط بالصرف (٩ مؤشرات) وإجمالي تمويل المؤشر المرتبط بالصرف .واتبع الجدول بشرح للأهداف الإنمائية للبرنامج والنتائج الرئيسية له مع شرح لسياق برنامج النتائج.

كما أرفق بالمرفق رقم ٢ جدولاً " (ص ٩ من ١٥) يشرح **ان المعيار المعتمد في اختيار النفقة التي ترتبط بالمؤشرات الموضوعية من البنك الدولي** يتم تحديده وفقاً للأهداف الإنمائية للبرنامج والنتائج الرئيسية ، **ويجب ان تكون النفقة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بأحدى المؤشرات التسعة المرتبطة بالصرف** .ويحدّد النفقات الممولة من موازنة الدولة اللبنانية والمعيار المعتمد لتدقيق كل نفقة والذي يمكن اختصاره بالتالي :

رقم	فئة الدفعة	المعيار المعتمد في اختيار النفقة التي ترتبط بالمؤشرات الموضوعية من البنك الدولي
١	رواتب موظفين	هذه النفقات مرتبطة بتحقيق جميع مؤشرات البرنامج وتنفيذ النشاطات المرتبطة لا سيما في تحقيق الأهداف والنتائج التالية : تعزيز الفرص العادلة للحصول على التعليم (- DLI ١ بشكل رئيسي : العمل على تغطية نفقات التسجيل والكتب المدرسية للتلاميذ ، بناء، إعادة تأهيل ، وتجهيز المدارس) ، تحسين جودة الخدمات التعليمية وبيئات التعلم المقدمة وضمان نتائج تعليمية مناسبة (DLI-4 : إجراء تقييمات تكوينية للطلاب لتحديد أولئك الذين يواجهون صعوبات ، DLI-٥ أنشطة التوعية للمجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة) ، تعزيز قدرات الوزارة ومؤسساتها الادارية لوضع الخطط والموازنات لخدمات التعليم وتقديمها ورصدها وتقييمها (DLI-6 : وضع وتشغيل نظام معلوماتية فعال ودقيق لادارة التعليم ، DLI-7 : تعزيز الوزارة والمركز التربوي للبحوث والإنماء على المستويين المركزي والإقليمي لقيادة وتنسيق عملية تخطيط وتنفيذ وتقييم ، تطوير واعتماد مناهج دراسية حديثة ، و DLI-9: تعزيز الأنظمة على المستويين المركزي والإقليمي لقيادة وتنسيق وتخطيط وتنفيذ وتقييم أنشطة المبادرة الثانية لتوفير التعليم لجميع الأطفال) . تغطي هذه النفقات الموارد البشرية المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف.
٢	اتعاب متعاقدين (بند ١٣)	
٣	مصارييف (بند ١٤)	
٣,١	اتعاب رواتب (المواد الإجرائية)	
٣,٢	صناديق المدارس	
٣,٣		هذه النفقات مرتبطة بتحقيق الأهداف والنتائج التالية : تعزيز الفرص العادلة للحصول على التعليم (DLI-1 بشكل رئيسي : العمل على تغطية نفقات التسجيل للتلاميذ)
٤	تجهيزات ومفروشات	هذه النفقات مرتبطة بتحقيق الأهداف والنتائج التالية: تعزيز الفرص العادلة للحصول على التعليم (DLI-1 العمل على تغطية نفقات إعادة تأهيل ، وتجهيز المدارس) ، تحسين جودة الخدمات التعليمية وبيئات التعلم المقدمة وضمان نتائج تعليمية مناسبة (أنشطة التوعية للمجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة) ، تعزيز قدرات الوزارة ومؤسساتها الادارية لوضع الخطط والموازنات لخدمات التعليم وتقديمها ورصدها وتقييمها (DLI-6 : وضع وتشغيل نظام معلوماتية فعال ودقيق لادارة التعليم) تعزيز الوزارة والمركز التربوي للبحوث والإنماء على المستويين المركزي والإقليمي لقيادة وتنسيق عملية تخطيط وتنفيذ وتقييم ، تطوير واعتماد مناهج دراسية حديثة (DLI-9: تعزيز الأنظمة على المستويين المركزي والإقليمي لقيادة وتنسيق وتخطيط وتنفيذ وتقييم أنشطة المبادرة الثانية لتوفير التعليم لجميع الأطفال) . تغطي هذه النفقات اللوازم والتجهيزات المطلوبة لتحقيق هذه
٥	قرطاسية	

الأهداف.		
	المدارس المجانية	٦
	المدارس المجانية الفرداوية	٧
	مطبوعات	٨
هذه النفقات مرتبطة بتحقيق جميع مؤشرات البرنامج وتنفيذ النشاطات المرتبطة لا سيما في تحقيق الأهداف والنتائج التالية : تعزيز الفرص العادلة للحصول على التعليم (- DLI ١ بشكل رئيسي : العمل على تغطية نفقات المدارس المملوكة أو المستأجرة من قبل وزارة التربية) ، تحسين جودة الخدمات التعليمية وبيئات التعلم المقدمة وضمان نتائج تعليمية مناسبة (DLI-4 : إجراء تقييمات تكوينية للطلاب لتحديد أولئك الذين يواجهون صعوبات ، DLI-٥ أنشطة التوعية للمجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة) ، تعزيز قدرات الوزارة ومؤسساتها الادارية لوضع الخطط والموازنات لخدمات التعليم وتقديمها ورصدها وتقييمها (DLI-6 : وضع وتشغيل نظام معلوماتية فعال ودقيق لادارة التعليم ، DLI-7 : تعزيز الوزارة والمركز التربوي للبحوث والإنماء على المستويين المركزي والإقليمي لقيادة وتنسيق عملية تخطيط وتنفيذ وتقييم ، تطوير واعتماد مناهج دراسية حديثة ، و DLI-9: تعزيز الأنظمة على المستويين المركزي والإقليمي لقيادة وتنسيق وتخطيط وتنفيذ وتقييم أنشطة المبادرة الثانية لتوفير التعليم لجميع الأطفال) . تغطي هذه النفقات الموارد المطلوبة لتحقيق هذه الأهداف.	الإيجارات	٩
	مدارس الابتدائي	٩,١
	مدارس الثانوي	٩,٢
	مكاتب	٩,٣

٣. المرفق ٣ تحديد المعيار المعتمد في اختيار النفقة الواردة في البيان السنوي الذي يشمل التدقيق . وقد ورد في المرفق انه تم استخدام مجمل القيمة التي تم إنفاقها تحت كل من الفئات المطلوبة في جدول النفقات الممول من الموازنة العامة للتربية من دون اقتطاع إي جزء منه.

٤. المرفق ٤ وفيه شرح لسبب استبعاد نفقات كل من التعليم العالي والتعليم المهني والتقني عن إجراءات التدقيق بأنه من النتائج المتوقعة وفق الركائز الرئيسية للمشروع " زيادة نسبة الأطفال اللبنانيين وغير اللبنانيين ممن بلغوا سن الدراسة (٣-١٨ سنة) المسجلين في المدارس الرسمية " وبناء عليه تكون أهداف البرنامج موجهة الى التعليم الرسمي ، وان التعليم المهني والتقني والتعليم العالي غير ملحوظة في أهداف واهتمامات المشروع.

٥. المرفق ٥a بيانات تتعلق بالمبلغ المرصود في مشروع ال **S2R2** للعامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩ بالإضافة الى الخطط السنوية المتعلقة بالانفاق.

٦. المرفق ٥b بيانات المبالغ المدفوعة من قبل البنك الدولي واليونيسف عن العامين ٢٠١٨ و ٢٠١٩ وفيه أوضح مسؤول الادارة المالية لبرنامج S2R2 أنه ليس مسؤولاً عن مشروع يونيسف.

٧. المرفق ٥c بيانات بأسماء الجهاز العامل في البرنامج ويتضمن جدولاً يبين الاسم والمسمى الوظيفي ورقم العقد وتاريخ الالتحاق بالوزارة لكل فرد من الجهاز العامل في البرنامج.

٨. المرفق ٥d بيانات بأسماء اللجان المشتركة مع الوزارة (تقييم واستلام)

كذلك عقدت في ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢١ جلسة استيضاحية مع رئيس دائرة المحاسبة في وزارة التربية للإستيضاح بشأن بعض الأمور المتعلقة بموضوع التدقيق وذلك في ضوء المستندات التي وردت الى الديوان.

وعند سؤالها عن عدم التطابق بين جداول النفقات التي أرسلت الى الديوان وتلك المرفقة بكتاب الوزير أجابت بأنها نظمت الجداول بناء على توجيهات مسؤول الادارة المالية لبرنامج S2R2 الذي كان يحدّد لها في كل مرة الوحدات الادارية والنفقات العائدة لها التي يجب إدراجها ضمن الجدول وفقاً لأهداف البرنامج وارتباط انفاق الوزارة من موازنتها لتحقيق هذه الأهداف وإن دورها يقتصر على تنظيم الجدول المطلوب كما ان جميع النفقات المدرجة في الجدول تدرج ضمن الحساب الاداري لنفقات موازنة الوزارة وان حوالات الصرف والمستندات المتعلقة بها موجودة لدى وزارة المالية.

والنفقات التي تشملها مهمة التدقيق المطلوبة عن العام ٢٠١٨ وفقاً للجدول المنظم من قبل الوزارة موضوع الملحق ١ المذكور أعلاه هي التالية :

رقم	فئة الدفعة	القيمة الاجمالية ل.ل	النسبة من مجموع النفقات
١	رواتب موظفين	780,854,885,000	٨٠,٦%
٢	اتعاب متعاقدين (بند ١٣)	115,968,525,000	١١,٩٧%
٣	مصاريف (بند (١٤)		
٣,١	اتعاب رواتب (المواد الإجرائية (8,270,044,000	٠,٨٥%
٣,٢	صناديق المدارس	29,263,110,000	٣,٠٢%
٣,٣	كتب مدرسية		
٤	تجهيزات ومفروشات	3,315,579,000	٠,٣٤%
٥	قرطاسية	76,022,000	٠,٠٠٧٨%
٦	المدارس المجانية		
٧	المدارس المجانية		

		الفرداوية	
		مطبوعات	٨
		الإيجارات	٩
١,٩٩%	19,280,330,000	مدارس الابتدائي	٩,١
١,٢%	11,631,360,000	مدارس الثانوي	٩,٢
٠,٠٢%	204,820,000	مكاتب	٩,٣
١٠٠%	968,864,675,000	المجموع	

ويتبين من الجدول أعلاه ان أعلى نسبة من الانفاق المطلوب تدقيقه هو رواتب الموظفين (٨٠,٦ %) وهؤلاء بغالبيتهم العظمى هم المدرسين والأساتذة في مرحلتي التعليم الأساسي والثانوي وهم يتقاضون رواتبهم وفقاً لجدول محددة بالقانون اللبناني لكل فئة منهم ويرتبط هذا الراتب عادة بالفئة وعدد سنوات الخدمة... ويتم التأكد في وزارة المالية - مديرية الصرفيات من صحة المبالغ المستحقة لكل موظف والتي ترد في الجداول المرفقة بمعاملات تصفية نفقات الرواتب المقدمة من وزارة التربية إلكترونياً (برنامج أوراكل) للتأكد من أحقيتها وانطباقها على القوانين المالية النافذة .

بناء عليه

بما أن المعاملة تتعلق بتدقيق مشروع دعم المرحلة الثانية لبرنامج مبادرة تعليم جميع الأطفال - (S2R2) الممول من البنك الدولي وذلك عن عامي ٢٠١٨ و ٢٠١٩ .

وبما أن تنفيذ عملية التدقيق يستوجب التقيد بالموجبات المنصوص عليها في إتفاقية القرض الصادرة بموجب القانون رقم ١٩ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ (الموافقة على ابرام إتفاقية قرض لدعم المرحلة الثانية من برنامج مبادرة توفير التعليم لجميع الأطفال بين الجمهورية اللبنانية والبنك الدولي) ، لجهة " الإبقاء على مسؤولية ديوان المحاسبة طوال فترة تنفيذ البرنامج"

وبما أن هذه المسؤولية ترتبط بممارسة الديوان لصلاحياته في إطار الرقابة الادارية المسبقة (على معاملات معينة عندما تتجاوز قيمتها سقفها " حددها هذا القانون) . وضمن إطار الرقابة الإدارية المؤخرة (أي الإشراف على تنفيذ العقود وكذلك على الاستعراض اللاحق للعقود التي تكون قيمتها أدنى من هذه العقبات) .

أولاً: في إطار الرقابة الادارية المسبقة :

بما أن قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ قد حدّد في المادة رقم ٣٥ منه النفقات التي تخضع لرقابة الديوان الادارية المسبقة بما يلي :

- صفقات اللوازم والاشغال التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية.
- صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية.

- الاتفاقات الرضائية بما فيها عقود الايجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.
- معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية.
- معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة المنحة او المساعدة او المساهمة خمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

كما ان المادة ٣٦ من المرسوم الاشتراعي نفسه قد نصّت على ان تخضع للرقابة الادارية المسبقة المصالحات الحبية على دعاوى او خلافات اذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق ١٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.

وبما ان قيم الصفقات التي أخضعها قانون تنظيم الديوان لرقابته المسبقة أقل بكثير من تلك المحددة في الملحق ٢ (تنفيذ " البرنامج ") لاتفاقية التمويل موضوع القرض المذكورة أعلاه .

وبما انه انه وفقاً للمادة ٣٣ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة المذكور أعلاه فان رقابة الديوان المسبقة هي من المعاملات الجوهرية وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة ويحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من القانون نفسه .

وبما أن وزارة التربية دأبت على إخضاع معاملات النفقات لديها المتعلقة بمبادرة تعليم جميع الأطفال - (S2R2) لرقابة ديوان المحاسبة في الحالات التي يفرضها القانون ولم ترد الى الديوان كما لم يتبين له نتيجة التدقيق الذي قام به وجود مخالفات لهذه الجهة ، فتكون بذلك الموجبات المنصوص عنها في اتفاقية القرض لجهة الرقابة المسبقة للعقود قد تمت ولا ملاحظات للديوان بهذا الشأن عليها .

ثانياً : في إطار الرقابة الادارية المؤخرة :

بما أنه في إطار الرقابة الادارية المؤخرة التي يمارسها ديوان المحاسبة نصت المادة ٤٥ من قانون تنظيم الديوان المذكور أعلاه على أن " الغاية من الرقابة الادارية المؤخرة تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحسابات " .

وبما أنه وفقاً للمادة ٤٦ من قانون تنظيم الديوان نفسه " يوضع بنتائج الرقابة الادارية المؤخرة تقرير سنوي وتقارير خاصة."

وبما أنه وفقاً للمادة ٥٢ من قانون تنظيم الديوان نفسه " للديوان, كلما رأى لزوماً, ان يرفع الى رئيس الجمهورية او الى رئيس مجلس الوزراء او الى الادارات العامة والهيئات المعنية تقارير خاصة بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها."

وبما أنه في هذا المجال درج الديوان على إصدار تقارير خاصة سناً للمادة ٥٢ من قانون تنظيمه تتناول نتائج الرقابة الادارية المؤخرة على مشاريع قطع حساب الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة .

وبما أن حسابات نفقات وزارة التربية للعام ٢٠١٨ هي جزء من حسابات نفقات الدولة اللبنانية للعام المذكور الواردة في مشروع قطع حساب الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة بها عن العام ٢٠١٨ .

وبما أنه ورد ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٢٦ مشروع قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠١٨ وأسس تحت رقم أساس ٢٠٢٠/٤٥ (رقابة إدارية - مؤخرة) .

وبما ان مشروع قطع حساب الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة بها عن العام ٢٠١٩ لم ترد الى الديوان حتى تاريخه.

وبما ان الديوان وفي إطار ممارسة مهامه في الرقابة الادارية المؤخرة لجهة درس مشروع قطع حساب الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة بها عن العام ٢٠١٨ قد اختار دراسة بعض نفقات وزارة التربية في إطار تحقيق أهداف مشروع مبادرة تعليم جميع الأطفال (S2R2) كعينة للتدقيق .

وبما انه تم التدقيق على اساس العينات استنادا الى الجداول المقدمة من وزارة التربية والمتعلقة بالنفقات المرتبطة بتحقيق أهداف برنامج S2 R2 خلال العام ٢٠١٨ ، وقد تم اختيار بعض المستندات العائدة للتناسيب التالية :

إيجارات تعليم أساسي	٢-١-١٢-٩١٢-٣-١١-١
إيجارات تعليم ثانوي	٢-١-١٢-٩٢٢-٤-١١-١
إيجارات مكاتب وصيانتها	١-١-١٢-٩٨١-٢-١١-١
بدل اتعاب متعاقدين (تعاقد مواد إجرائية و صناديق مدرسية)	٣-١-١٤-٩٨١-٣-١١-١
قرطاسية لمكاتب المديرية الادارية المشتركة	١-١-١١-٩٨١-١-١١-١
أثاث ومفروشات (المديرية العامة للتربية -تعليم أساسي)	١-١-٢٢٦-٩١٢-٣-١١-٢
أثاث ومفروشات (المديرية العامة للتربية -تعليم ثانوي)	١-١-٢٢٦-٩٢٢-٤-١١-٢
إنشاء وتجهيز مدارس - أثاث ومفروشات - التعليم الأساسي	١-١-٢٢٦-٩١٢-١١٩-١١-٢
إنشاء وتجهيز مدارس - أثاث ومفروشات - التعليم الثانوي	١-١-٢٢٦-٩٢٢-١١٩-١١-٢

وبما أنه بنتيجة هذا التدقيق تبين وجود ملاحظات في بعض معاملات الانفاق على الإيجارات والقرطاسية وهي التالية :

(١) نقص في المستندات الثبوتية المفترض إرفاقها ببعض المعاملات (وكالة ، تفويض بالتوقيعمثل حوالات الصرف الصادرة خلال العام ٢٠١٨ ذات الأرقام ١٤٨٠٢ و ٢٢٠١٣ و ٢٢٠١٤ و ٣٦٦٧٦ ...) .

(٢) خلو طلب حجز الاعتماد من توقيع مراقب عقد النفقات (حوالة الصرف الصادرة خلال العام ٢٠١٨ رقم ٤١٣٥٣)

(٣) التغاضي عن المخالفات القانونية لبعض المتعاقدين مع الدولة وذلك من خلال :

- استئجار ابنية لاشغالها كمدارس او ثانويات رسمية علما انها مشيئة دون ترخيص (حوالات الصرف الصادرة خلال العام ٢٠١٨ ذات الأرقام ٣٨٠٦٤ و ٣٨١٨٠ و ٣٨٩٣٦ و ٤٢٩٨٤ و ٤٢٩٨٦ و ٤٣٢٤٦).
- استئجار ابنية لاشغالها كمدارس او ثانويات رسمية علما انها ما زالت على أسم شخص متوفي في الافادة العقارية العائدة للعقار المؤجر (حوالة الصرف الصادرة خلال العام ٢٠١٨ رقم ٤٠٩٢٥).

وهنا تكون الإدارة اللبنانية (وزارة التربية ووزارة المالية) قد تعاقدت مع أشخاص لم يلتزموا بالأصول القانونية وتهربوا من دفع الرسوم المتوجبة عليهم للدولة لقاء تصحيح أوضاع عقاراتهم القانونية .

٤) تجزئة بعض نفقات القرطاسية مع ما يترتب على ذلك من سوء ادارة المال العام لجهة ما يلي:

- مخالفة القاعدة العامة في التلزم وهي المناقصة العامة بحيث أصبح الاستثناء هو المتبع للتلزميات (التعاقد بموجب بيان أو فاتورة أو التلزم بالتراضي أو بطريقة استدراج العروض...).
- الحد من المنافسة وحصر التلزميات ببعض الموردين مما يفوت على الخزينة فرصة الاستفادة من خفض التكاليف نتيجة فتح باب المنافسة أمام أكبر عدد ممكن من العارضين وبالتالي الحصول على أنسب سعر لأفضل سلعة.
- استبعاد أي دور لادارة المناقصات ، وذلك من خلال تجزئة النفقات وتلزمها عن طريق الاتفاقات الرضائية او استدرجات للعروض تجريها لجان خاصة تعين في الوزارة، بقرار من الوزير استناداً الى المادتين ١٤٥ و ١٤٦ من قانون المحاسبة العمومية .
- التهرب من رقابة ديوان المحاسبة المسبقة وذلك من خلال تجزئة النفقات بما فيها تلك التي يتم تلزمها عن طريق استدرجات عروض بحيث تقل قيمها الاجمالية عن الحد الأدنى للصفقات التي يجب عرضها على ديوان المحاسبة وفي فترات متقاربة زمنياً بشكل لافت.

(مثال على ذلك قرار وزير التربية رقم ١٠٧٦/م/٢٠١٧ تاريخ ٢٠/١١/٢٠١٧ والذي يتعلق بدعوة مؤسسات وشركات للإشتراك في استدراج عروض لتلزم تقديم قرطاسية لزوم الوحدات الإدارية في المديرية الادارية المشتركة في وزارة التربية والتعليم العالي للعام ٢٠١٧ و قرار وزير التربية رقم ١١٦٤ تاريخ ١١/١٢/٢٠١٧ والذي يتعلق بدعوة مؤسسات وشركات للإشتراك في استدراج عروض لتلزم تقديم قرطاسية لزوم الوحدات الإدارية في المديرية الادارية المشتركة في وزارة التربية والتعليم العالي للعام ٢٠١٨).

٥) تحميل السنة المالية الجارية أعباء السنة اللاحقة وهو ما يظهر في الشهر الأخير من العام؛ بحيث تعتمد الادارات الى عقد نفقات تتعلق بأمر لا علاقة لها بالسنة الحالية وإنما فقط خوفاً من سقوط الاعتمادات المتبقية العائدة لها في نهاية العام (إتمادات الجزء الأول من الموازنة) لضمان تدوير هذه الاعتمادات لتعلق حق الغير بها ، وهذا مخالف للمبادئ المالية إذ أن لحظ الاعتمادات ضمن الموازنة العامة يعني انه يجوز للإدارة الانفاق ضمن حدود هذه الاعتمادات لكنه لا يعني في مطلق الأحوال وجوب الإنفاق إذا لم تتوفر الحاجة لذلك .

(مثال على ذلك قرار وزير التربية رقم ١٠٧٦/م/٢٠١٧ تاريخ ٢٠/١١/٢٠١٧ المذكور أعلاه الذي يتعلق بدعوة مؤسسات وشركات للإشتراك في استدراج عروض لتلزم تقديم قرطاسية لزوم الوحدات الإدارية في المديرية الادارية المشتركة في وزارة التربية والتعليم

العالي للعام ٢٠١٧ وبكميات كبيرة لن تصرف الا في العام المقبل خاصة انه وفق دفتر الشروط الخاص بالصفقة مهلة التسليم هي ٣٠ يوما تلي تاريخ تبليغ تصديق الالتزام ..).

(٦) عدم التنظيم وسوء الإدارة ويظهر ذلك من خلال:

مراجعة التعديلات الحاصلة في بعض التلزييمات وبصورة متكررة لجهة تخفيض كميات بعض الأصناف المطلوبة أو إلغائها بالكامل وبحجة عدم توفر الاعتمادات في احيان كثيرة ما يثير التساؤلات التالية : ألا تأخذ الإدارة باعتبارها عند وضع الجداول للكميات المطلوبة الاعتمادات المتوفرة ؟ أم ان تقدير الاحتياجات يأتي بشكل مبالغ فيه لا يتوافق مع الحاجات الفعلية ؟ (التلزييمات العائدة لقراري وزير التربية رقم ١٠٧٦/م/٢٠١٧ تاريخ ٢٠/١١/٢٠١٧ و رقم ١١٦٤ تاريخ ١١/١٢/٢٠١٧ المذكورين أعلاه.....)

(٧) مخالفة الأصول والإجراءات الخاصة بالاستلام من قبل الإدارة ولجان الاستلام ويظهر ذلك من خلال :

• عدم تعيين عضو لجنة استلام ليحل مكان العضو البديل المستفيد من إجازة إدارية وفي ظل غياب العضو الأصيل بسبب إحالته على التقاعد (حوالة الصرف رقم ٥٧٦٨٩) والسير بالمعاملة استناداً الى محضر استلام موقع من شخصين بدلاً من ثلاث بحجة استحالة الحصول على التوقيع الثالث.

• وجود تأخير غير مبرر في تبليغ لجنة الاستلام بضرورة استلام المواد الملزمة (حوالة الصرف رقم ٨١٥٤٤).

• ان بعض المواد تم استلام كمياتها وايداعها في المستودعات و تعداد الأصناف المستلمة وكميات كل صنف من قبل قسم اللوازم وليس من قبل اللجان المعنية أصولاً للاستلام واقتصر دور لجنة الاستلام على تنظيم محضر الاستلام بناء على ما قام به قسم اللوازم وفي ذلك مخالفة للأصول الواجبة الاعتماد (حوالة الصرف رقم ٨١٥٤٤ المذكورة أعلاه) .

علماً أن إنفاق وزارة التربية على القرطاسية خلال العام ٢٠١٨ فيما يتعلق بتحقيق أهداف برنامج مبادرة تعليم جميع الأطفال - (S2R2) بلغت قيمته / ٧٦,٠٢٢,٠٠٠ ل.ل فقط أي ما نسبته ٠,٠٠٧٨ % من مجموع النفقات المصروفة من موازنة الوزارة للعام ٢٠١٨ لخدمة أهداف برنامج مبادرة تعليم جميع الأطفال - (S2R2) .

كما ان إنفاق وزارة التربية على الإجراءات (تعليم أساسي و ثانوي ومكاتب) خلال العام ٢٠١٨ فيما يتعلق بتحقيق أهداف برنامج مبادرة تعليم جميع الأطفال - (S2R2) بلغت قيمته / ٣١,١١٦,٥١٠,٠٠٠ ل.ل فقط أي ما نسبته ٣,٢١ % من مجموع النفقات المصروفة من موازنة الوزارة للعام ٢٠١٨ لخدمة أهداف برنامج مبادرة تعليم جميع الأطفال - (S2R2).

لذلك

يرى الديوان :

لفت نظر وزارة التربية الى المخالفات المثارة ضمن التقرير في تنفيذ موازنتها عن العام ٢٠١٨ فيما يتعلق ببرنامج مبادرة تعليم جميع الأطفال - (S2R2) - والتي على ضالة نسبة النفقات التي طالتها الملاحظات الى مجموع الانفاق من الموازنة لغرض خدمة أهداف برنامج مبادرة تعليم جميع الأطفال - S٢R٢ في هذا المجال - ستكون موضع تحقيق مستقل ضمن إطار رقابة الديوان المؤخرة على الموظفين ، والعمل على تلافيها مستقبلاً .

ابلاغ هذا القرار الى كل من وزارة المالية - وزارة التربية والتعليم العالي - النيابة العامة لدى الديوان .

× × ×

تقريباً أأخذ بالاجماع في غرفة المذاكرة في بيروت بتاريخ التاسع عشر من شهر كانون الثاني سنة الفين وحدى وعشرين.

الرئيس	المستشار	المستشار	كاتب الضبط
نللي ابي يونس	نجوى الخوري	رانية اللقيس	محمد الشحيمي

يحال على المراجع المختصة
بيروت في / / ٢٠٢١
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران