صندوق تنمية وإعادة إعمار ليبيا بين الواقع والمأمول

دراسة قانونية

أ:د فرج سليمان حمودة
كلية القانون _ جامعة طرابلس

المقدمة

منذ بدايات العشرية الثانية من هذا القرن مرت المدن الليبية بأحداث حربية وكوارث طبيعية عصيبة ترتبت عنها أضرار جسيمة في الأرواح والممتلكات، ولعل إعصار دانيال الذي ضرب درنة كان هو الحدث الأبرز، حيث أحدث دمارا هائلا لأجزاء كبيرة من هذه المدنية، وخلف وراءه آلافا من الضحايا، كما تعرضت مدن بنغازي وسرت وطرابلس والجنوب لأضرار بليغة نتيجة الحروب التي شهدتها، فاتجه جهد الحكومات المتعاقبة نحو إنشاء صناديق وطنية لإعادة الإعمار صدرت بشأنها العديد من التشريعات، منها قرار مجلس وزراء حكومة الوحدة الوطنية رقم 45 لسنة 2021م بإنشاء صندوق لإعمار مدينتي بنغازي-درنة[1]، وقرار مجلس الوزراء رقم 561 لسنة 2022م باعتماد الهيكل التنظيمي لصندوق إعمار مدينة مرزق[2]، وقرار مجلس الوزراء رقم 167 لسنة 2022 م باعتماد الهيكل التنظيمي لصندوق إعمار جنوب طرابلس ومنطقة سهل الجفارة وتنظيم جهازها الإداري[3]، وقد أنشئ مؤخرا صندوق التنمية وإعادة إعمار ليبيا المنشأ بالقانون رقم 1 لسنة 2024م الصادر عن مجلس النواب[4]، الذي نصت المادة العاشرة منه على أن ينقل تبعية صندوق إعادة إعمار مدينة درنة والمدن والمناطق المتضررة وكافة اللجان التي شكلت لغرض التنمية والإعمار إلى صندوق التنمية وإعادة إعمار ليبيا.

وبناء عليه، أصبح صندوق التنمية وإعادة إعمار ليبيا هو الوحيد المختص بتنفيذ خطط وبرامج إعمار وتطوير المدن والقرى والمناطق الليبية، وهو يتمتع وفق المادة الأولى من قانون إنشائه بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ومقره مدينة بنغازي، ويجوز له إنشاء فروع ومكاتب في مدن أخرى، ويعمل هذا الصندوق على المشاركة مع الجهات ذات العلاقة في وضع الإستراتيجيات والسياسات العامة لإعمار وتنمية وتطوير المدن والمناطق المستهدفة، وله التنسيق والتعاون مع بيوت الخبرة والمكاتب الاستشارية المحلية والدولية في وضع المخططات العمرانية اللازمة لإعمار المدن والمناطق المستهدفة، بحيث تشتمل على تصور للمباني الحكومية، والمرافق العامة، والوحدات السكنية والمحال التجارية واعتمادها من الجهات المختصة؛ ويضطلع بتنفيذ مشروعات التطوير وإعادة

---

[1] منشور على موقع مجمع القانون الليبي: https://lawsociety.ly/ تاريخ الزيارة 2024/5/7م.

[2] الموقع نفسه.

[3] الموقع نفسه.

[4] الموقع نفسه.

إعمار المدن والمناطق المستهدفة، بما في ذلك وضع وتنفيذ الخطط اللازمة لإزالة المباني والمنشآت الآيلة للسقوط، أو المخالفة لتراخيص البناء، أو المقامة في أماكن غير آمنة.

ويهدف هذا البحث إلى بيان المركز القانوني لصندوق التنمية وإعادة إعمار ليبيا، وذلك بتحديد علاقته بالدولة، وتبعا لذلك طبيعته القانونية، ففي ضوء ذلك يتم التعرف على طبيعة أمواله، وتحديد علاقته بمستخدميه، والامتيازات التي يتمتع بها. كما يهدف البحث إلى بيان كيفية إدارة هذا الصندوق، ومدى توخي المشرع في ذلك لمعايير الحوكمة والإدارة الرشيدة للمشروعات. ويرتكز البحث في الأساس على القانون رقم 1 لسنة 2024م المذكور، وبذلك فإن أهميته العملية تتأتى من أهمية الدور المنوط بصندوق التنمية والإعمار، ومدى قدرة القائمين عليه في تحقيقه. فلا ريب أن المهام الواقعة على كاهلهم ثقيلة بحجم ثقل وجسامة المحن التي تعرضت لها البلاد، فمن المهم بيان المركز القانوني لهذا الصندوق، وعلاقته بأجهزة الدولة، ونطاق الحقوق والمسؤوليات الملقاة على عاتق إدارته، ومصادر الأموال المرصودة للصندوق وكيفية إدارتها وفق القانون. ولهذا البحث أيضا قيمة علمية تتمثل في التعرف على هذا الشكل القانوني الذي درج المشرع على اعتماده منذ مدة ليست بالقصيرة، فصناديق التنمية والإعمار هي إحدى الوسائل المعتمدة في تنفيذ السياسات الاقتصادية والخدمية للدولة، الأمر الذي يدعو للتعرف على مركزها القانوني وطبيعة شخصيتها.

من جانب آخر، عرضت المادة الثانية من القانون رقم 1 لسنة 2024م المذكور لجملة من الأغراض المستهدفة من تأسيس هذا الصندوق، وهي بذلك تفرض على الباحث طرح سؤال يتعلق بمدى جدوى وفاعلية هذا القانون في تحقيقها. وسوف نعرض للإجابة عن هذا السؤال في ثلاث فقرات، نتناول في الأولى المركز القانوني لصندوق التنمية وإعادة الإعمار، ونوضح في الثانية التنظيم القانوني لإدارة هذا الصندوق، ثم نوضح في الثالثة تنظيمه المالي والمحاسبي.

أولاً: المركز القانوني لصندوق التنمية وإعادة الإعمار.

من نافلة القول إن هذا الصندوق تم إنشاؤه بتشريع صدر عن مجلس النواب، أقر له بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وحدد مقره بمدينة بنغازي (المادة الأولى)، وهذا لوحده يكفي للتأكيد على أن صندوق التنمية وإعادة الإعمار شخص اعتباري مستقل عن الحكومة، وهو يتشابه في ذلك مع سائر الصناديق العامة التي درج المشرع على إنشائها لغايات مختلفة. غير أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هو: هل يتمتع هذا الصندوق بالشخصية الاعتبارية العامة أم إنه من أشخاص القانون الخاص؟

من المعلوم أن الأشخاص الاعتبارية العامة تنقسم إلى أشخاص إقليمية وأشخاص مرفقية؛ ويقصد بالأولى الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية التي تمارس اختصاصها وتباشر وظيفتها في حدود جغرافية معينة، ويقصد بالأشخاص المرفقية كل منظمة إدارية غير إقليمية ينشئها المشرع لتأمين تسيير مرفق عام ذي طابع إداري أو اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي ويعترف لها

بالشخصية القانونية، أي بالاستقلال المالي والإداري بما يمكنها من تحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها[1]. وتتميز الأشخاص الاعتبارية العامة بنوعيها بأن القانون العام يطبق فيها على نحو واسع، فهي تخضع للقانون الإداري عند ممارستها لأوجه نشاطها وفي علاقتها مع الغير من الأشخاص الاعتبارية أو الأفراد، وعلى الأخص تمتعها بامتيازات السلطة العامة، كسلطة نزع الملكية للمصلحة العامة، وسلطة الحجز الإداري، كما أن القرارات الأحادية الجانب الصادرة عنها هي قرارات إدارية غير قابلة للطعن عليها بالإلغاء إلا أمام القضاء الإداري وحده وفقا لشروط وإجراءات معينة، والعاملون بها هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الخدمة المدنية وللقضاء الإداري في شؤونهم الوظيفية، والعقود التي تبرمها مع الغير هي –كأصل عام– عقود إدارية تخضع المنازعات الناشئة عنها للقضاء الإداري، ويجوز للشخص الاعتباري العام تعديلها أو إلغاؤها بإرادته المنفردة نزولا عند ضرورات المصلحة العامة، والأموال التي تستخدمها تعد أموالا عامة تتمتع بحماية قانونية مميزة، فلا يجوز التصرف فيها، ولا الحجز عليها، ولا اكتسابها بالتقادم[2]، وتخضع في حمايتها الجنائية لقانون الجرائم الاقتصادية رقم 2 لسنة 1979م. يأتي هذا كله على عكس الأشخاص الاعتبارية الخاصة التي لا تتمتع بشيء من هذه الامتيازات، بل تخضع للقانون الخاص[3].

وبالإشارة إلى القانون رقم 1 لسنة 2024م بشأن صندوق التنمية وإعادة الإعمار يلاحظ وجود العديد من الأحكام التي ترجح فرضية تمتعه بالشخصية الاعتبارية العامة: فيعتمد هذا الصندوق في تمويله على ميزانية خاصة يتم إقرارها من مجلس النواب، وهذا ما نصت عليه المادة (6) التي وفقا لها: (تتكون إيرادات الصندوق من المصادر الآتية: 1- تصدر له ميزانية خاصة تقدم من الصندوق لمجلس النواب للاعتماد). كما قضت الفقرة الرابعة بأن من مصادر التمويل (ما يخصص له في الميزانية العامة)، وخولت الفقرة السادسة الصندوق حق الاقتراض عن طريق مصرف ليبيا المركزي، ومن المعلوم أن المصرف المركزي لا يقوم بإقراض القطاع الخاص، وإنما هو مخول بتقديم الخدمات والسلفيات المؤقتة للوحدات الإدارية العامة (المادة 11 من قانون المصارف رقم 1 لسنة 2005م). كما نصت الفقرة (6) من المادة (7) على أن (تسند لمدير الصندوق اختصاصات وصلاحيات وزارة التخطيط والمالية في سبيل تحصيل الأموال بالاقتراض عن طريق مصرف ليبيا المركزي المذكورة بالفقرة السابقة)، وهذا يعني تمتع الصندوق في حدود هذا الإسناد بامتيازات الإدارة العامة في مواجهة المصرف المركزي.

علاوة على ذلك، نصت المادة (11) من قانون إنشاء الصندوق على تخويله حق نزع الملكية للمنفعة العامة في مقابل دفع تعويض عادل بما لا يخالف القواعد العامة لنزع الملكية المقررة قانونا، وأوجبت المادة (12) نقل تبعية جملة من الأجهزة والهيئات العامة لصندوق التنمية وإعادة الإعمار، وهي: جهاز تنمية وتطوير الجهاز النفطي، جهاز تنمية وتطوير المدن، جهاز تنمية وتطوير المراكز الإدارية، الجهاز التنفيذي لتطوير المناطق والمشروعات النفطية، هيئة المشروعات العامة، لجنة إعادة الإعمار والاستقرار، لجنة

---

[1] ينظر: محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، 1998م، الجزء الثاني، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ص59 وما يليها.

[2] الحراري، المرجع نفسه، ص. ص63، 64، 65.

[3] ينظر في تقسيم الأشخاص الاعتبارية إلى عامة وخاصة، الكوني أعبودة، أساسيات القانون الوضعي الليبي، المدخل إلى علم القانون، الحق، 1997م، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ص184 وما يليها.

إعادة إعمار واستقرار مدينة الكفرة، جهاز تنفيذ مشروعات الإسكان والمرافق، ومصلحة الطرق والجسور. ومن المسلم به أن هذه الأجهزة والهيئات تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة وفقا للتشريعات المنشئة لها. كما نصت المادة (10) على أن ينقل تبعية صندوق إعادة إعمار مدينة درنة والمدن والمناطق المتضررة وكافة اللجان التي شكلت لغرض التنمية والإعمار إلى صندوق التنمية وإعادة إعمار ليبيا.

وتأسيسا عليه، يعد جهاز التنمية وإعادة الإعمار من أشخاص القانون العام، مع ما يستتبع ذلك من تمتعه بالامتيازات والالتزامات التي يرتبها هذا المركز القانوني، فالهدف من إنشاء هذا الصندوق هو التفرغ لتنفيذ مهمة التنمية والإعمار نيابة عن الدولة باعتباره من أشخاص القانون العام، ولذلك فهو يتمتع بامتيازات السلطة التي يقررها القانون للجهات الإدارية، فتعتبر قراراته قرارات إدارية تخضع لكل ما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام، فيجوز طلب إلغائها أمام القضاء الإداري، ويجوز تنفيذها جبرا دون الالتجاء إلى القضاء، كذلك يملك الصندوق حق نزع الملكية للمنعة العامة، وقد ورد النص صراحة على ذلك في قانون إنشائه، كما يجوز له إبرام العقود الإدارية. فضلا عن ذلك يستقل الصندوق بالأموال المخصصة له، التي تعتبر أموالا عامة تحظى بالحماية المقررة للمال العام، ومع ذلك إذا قام الصندوق باستثمار هذه الأموال بواسطة شركات تجارية عامة أو مشاريع مشتركة فقدت صفة المال العام وخضعت لأحكام القانون الخاص، دون مساس بالحماية الجنائية المقررة بموجب قانون الجرائم الاقتصادية لسنة 1979م؛ فللمال العام في هذا الأخير مفهومٌ موسعٌ يشمل أموال الشركات العامة والشركات الخاصة التي تساهم فيها الوحدات الإدارية بنسبة معتبرة من رأس مالها (المادة 3)[1]. أيضا يستفيد الصندوق من الضمانات المقررة لأشخاص القانون العام المتجسدة في الوصف الإداري لأنشطته (أعمال إدارية، عقود إدارية ...)، والاستفادة من وسائل القانون العام، كالاحتلال المؤقت لملك الغير لأجل المنفعة العامة، وعدم جواز الحجز على ممتلكات الصندوق، وعدم جواز امتلاكها بالتقادم[2].

ثانياً: إدارة صندوق التنمية وإعادة الإعمار.

لما كان صندوق التنمية وإعادة الإعمار يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة فإنه يخضع في تنظيمه للقانون المنشئ له (أي القانون رقم 1 لسنة 2024م)، ولا يخضع لقواعد القانونين المدني والتجاري إلا بقدر وفي حدود ما أغفله هذا القانون؛ فلا يمكن تقييم إدارته في ضوء القواعد المنظمة للشركات التجارية، ولكن وفق المعايير المعتمدة في حوكمة القطاع العام وما ينبغي أن يتوفر في إدارة مؤسساته من ضمانات الشفافية والفاعلية[3].

[1] الجريدة الرسمية لسنة 1979 م العدد 23 السنة السابعة عشرة.

[2] ينظر في امتيازات الأشخاص الاعتبارية العامة بشكل عام، مفتاح خليفة عياد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى 2020م، الفضيل للطباعة والنشر، ص64.

[3] ينظر في الخصوص، دراسة عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا، الواقع والتحديات والآفاق، الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي، الأسكوا، الأمم المتحدة، منشورة على الموقع الالكتروني:

نصت المادة (3) من القانون المذكور على أن: (يتولى إدارة الصندوق وتصريف شؤونه مدير عام ونائبان له يقترحهما رئيس مجلس الوزراء ويصدر قرار تكليفهم من هيئة رئاسة مجلس النواب). وأسندت المادة (4) للمدير العام الاختصاص باتخاذ كافة القرارات التي تحقق الأغراض التي أنشئ لأجلها الصندوق، ثم نصت هذه المادة في عجزها على أن (يحل أحد النائبين محل المدير العام في حالة غيابه أو قيام عارض يمنعه من ممارسة مهامه يحدده رئيس مجلس الوزراء، كما لهما ممارسة ما يفوضان به من اختصاصات). ويفيد أن النائبين وجدا ليؤديا دورا احتياطيا يتمثل في سد الفراغ الذي قد يطرأ بسبب غياب المدير العام، أو ليقوما بتنفيذ ما يفوضان فيه من هذا المدير.

من جانب آخر، استحدث المشرع بموجب المادة (5) من هذا القانون هيئة استشارية وفنية للصندوق تتبع المدير العام وتشكل من عدد كاف من الخبراء في المجالات التي تمكن الصندوق من تحقيق أغراضه، يختص رئيس الوزراء بتعيين أعضائها بناء على عرض من المدير العام، وتكون مهمة هذه الهيئة وضع مخططات المدن والمناطق المستهدفة، وإعداد الشروط العامة التي يتم تنفيذ الأعمال على أساسها، وكذلك المواصفات التي يجرى إنشاء المنشآت بمقتضاها، والأسس التي تتبع في إعداد التصميمات، وإعداد مسودة العقود والاتفاقيات التي يتم إبرامها، ووضع التقديرات المالية للمشروعات المزمع تنفيذها. كما تقوم الهيئة بمشاركة المدير العام في عملية التفاوض مع المتعاقدين على تنفيذ مشروعات إعادة الإعمار والإشراف الفني على التنفيذ. كما تختص بالنظر فيما يعرض عليه من مسائل فنية ذات صلة بأعمال الصندوق، بالإضافة للقيام بما يوكله المدير العام إليها من أعمال فنية أخرى.

وبناء عليه اعتمد المشرع في تنظيم صندوق التنمية وإعادة الإعمار نهجا مختلفا عن إدارة الأشخاص الاعتبارية العامة، فهذا الصندوق لا يدار بواسطة مجلس مكون من أعضاء ولكن من مدير فرد يختص باتخاذ كافة القرارات التي تحقق الأغراض التي أنشئ الصندوق لأجلها، وبالرغم من وجود النائبين إلى جانبه إلا أن دورهما يعد ثانويا وغير فاعل في اتخاذ القرارات؛ فهو يقتصر على حلول أحدهما محله عند شغور منصبه، وعلى تنفيذ ما يقوم المدير بتفويضهما فيه من اختصاصات. ومع أن المدير لا يختص بتعيين أو حتى اقتراح النائبين، بل يتم ذلك بقرار من مجلس النواب بناء على اقتراح من مجلس الوزراء، إلا أن هذا الدور الثانوي المسند إليهما يضعف من أهمية وجودهما. وينطبق الحكم كذلك على الهيئة الاستشارية الفنية التي نصت المادة (5) على تبعيتها للمدير العام، فهو من يختص باقتراح أعضائها على مجلس الوزراء لتعيينهم بقرار من هذا المجلس، ومهمة هذه الهيئة كما يدل اسمها هي استشارية، تتمثل في تقدم معونات فنية للمدير العام ولا تصدر قرارات ملزمة، ولا تشاركه في إصدارها، وقد بينت المادة (5) من القانون مهمة هذه الهيئة بالنص على اختصاصها بوضع مخططات المدن والمناطق المستهدفة، وإعداد الشروط العامة التي يتم تنفيذ الأعمال على أساسها، وكذلك المواصفات التي يجرى إنشاء المنشآت بمقتضاها، والأسس التي تتبع في إعداد التصميمات، وإعداد مسودة العقود والاتفاقيات التي يتم إبرامها، ووضع التقديرات المالية للمشروعات المزمع تنفيذها، كما تقوم الهيئة بمشاركة

file:///C:/Users/almasa/Downloads/E_ESCWA_CL6.GCP_2020_TP.1-AR.pdf تاريخ الزيارة 2024/5/8م. لا توجد في ليبيا لوائح خاصة بحوكمة مؤسسات وهيئات القطاع العام من غير الشركات العامة والمصارف.

المدير العام في عملية التفاوض مع المتعاقدين على تنفيذ مشروعات إعادة الإعمار والإشراف الفني على التنفيذ، وبالنظر فيما يعرض عليه من مسائل فنية ذات صلة بأعمال الصندوق، بالإضافة للقيام بما يوكله المدير العام إليها من أعمال فنية أخرى.

من جهة أخرى، نصت المادة (8) من قانون إنشاء الصندوق على أن (تستثنى كافة الإجراءات والتعاقدات التي يبرمها الصندوق من تطبيق أحكام لائحة العقود الإدارية، وكذلك من قانوني الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة)[1]. هذه المادة تتعارض جزئيا مع نص المادة 28 من الإعلان الدستوري التي يقضي نصها: (يُنشئ المجلس الوطني الانتقالي المؤقت ديواناً للمُحاسبة، يتولى الرقابة المالية على جميع الإيرادات والمصروفات وكافة الأموال المنقولة والثابتة المملوكة للدولة، والتأكد من حُسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها، ويرفع تقريراً دوريا عن ذلك لكلٍ من المجلس الوطني الانتقالي المؤقت والمكتب التنفيذي – أو الحكومة المؤقتة)، فكما تقدم البيان، يعد صندوق التنمية وإعادة الإعمار شخصا اعتباريا عاما، مما يعني أن عقوده وأمواله يجب أن تخضع بموجب الإعلان الدستوري لرقابة ديوان المحاسبة. كما أن النص على عدم خضوع العقود التي يبرمها الصندوق للائحة العقود الإدارية فيه انتقاص من الضمانات التي تكفلها هذه اللائحة للأموال العامة، وقد يفتح ذلك بابا للفساد، وبخاصة مع انعدام معايير الشفافية المطلوبة في إدارة الصندوق، حيث لا وجود كما تقدم لمجلس إدارة ولا لهيئة مراقبة، كما لم ينص هذا القانون على أية شروط فنية تتعلق بالمدير العام ونائبيه، فلا ضوابط تخص المؤهلات العلمية والخبرة العملية.

ثالثاً: التنظيم المالي والمحاسبي للصندوق.

حددت المادة (6) الموارد المالية للصندوق، ونصت في ذلك على أن : (تتكون إيرادات الصندوق من المصادر التالية

1- تصدر له ميزانية خاصة تقدم من الصندوق لمجلس النواب للاعتماد.
2- الهبات و المساعدات غير المشروطة.
3- القروض والمساهمات المقدمة من المؤسسات المحلية والدولية.
4- أي مصادر أخرى للتمويل تقرها التشريعات السارية، وما يخصص له في الميزانية العامة.
5- القانون الصادر عن مجلس النواب رقم 26 لسنة 2023 م، باعتماد خطة التنمية للأعوام 2023 م/ 2024 م/ 2025 م.
6- الاقتراض عن طريق مصرف ليبيا المركزي أو المصارف التجارية، لتحصيل الأموال المخصصة بالميزانية وفقا لقانون الميزانية الخاصة بالصندوق في سبيل إنجاز أعماله.
7- تسند لمدير الصندوق اختصاصات وصلاحيات وزارة التخطيط والمالية في سبيل تحصيل الأموال بالاقتراض عن طريق مصرف ليبيا المركزي المذكورة بالفقرة السابقة).

[1] لم تشمل هذه المادة بالاستثناء قانون هيئة مكافحة الفساد، مما يفيد بخضوع ذلك الصندوق لاختصاص هذه الهيئة.

وسمحت المادة (7) للصندوق بفتح حسابات مصرفية بالداخل والخارج بالنقد الوطني والأجنبي، ونصت المادة (8) على أن: (تبدأ السنة المالية للصندوق مع بداية السنة المالية للدولة، وتنتهي بانتهائها). وفي سبيل فرض سيطرة الصندوق على أهم الأجهزة والهيئات الاقتصادية في البلاد، نصت المادة (12) على أن تنقل إليه تبعية كل من: جهاز تنمية وتطوير الهلال النفطي، جهاز تنمية وتطوير المدن، جهاز تنمية وتطوير المراكز الإدارية، الجهاز التنفيذي لتطوير المناطق والمشروعات النفطية، هيئة المشروعات العامة، لجنة إعادة الإعمار والاستقرار، لجنة إعادة إعمار واستقرار مدينة الكفرة، جهاز تنفيذ مشروعات الإسكان والمرافق، ومصلحة الطرق والجسور، وأجازت هذه المادة لرئاسة مجلس الوزراء أن تنقل للصندوق تبعية جهات أخرى. كما نصت المادة (10) على أن ينقل تبعية صندوق إعادة إعمار مدينة درنة والمدن والمناطق المتضررة وكافة اللجان التي شكلت لغرض التنمية والإعمار إلى صندوق التنمية وإعادة إعمار ليبيا.

لا غرو أن وجود جهاز إداري وخدمي بهذا الحجم يعد أمرا مفيدا لحسن تنفيذ وفاعلية خطط التنمية والإعمار وفرض السيطرة على المؤسسات التي تعمل على تحقيق ذلك؛ فعوضا عن أن تكون هذه المؤسسات تابعة لجهات حكومية متعددة، قد تفتقر إلى التكامل بينها، تخضع لجهاز واحد متخصص يعمل على تنسيق أعمالها، ويفرض عليها تنفيذ إستراتيجيات وخطط مركزية ذات طابع تكاملي يسهم في تحقيق التنمية وإعادة إعمار البلاد التي مرت بمراحل مريرة من الحروب والكوارث وعدم الاستقرار. غير أن صندوق التنمية وإعادة الإعمار بنظامه القانوني الموصوف أعلاه يبدو بعيدا عن تحقيق هذه الأهداف، فنصوص القانون الذي ينظمه كانت شحيحة، وتحتوي على ثغرات كبيرة يصعب معها توفير أدنى مقومات الشفافية والإدارة الرشيدة للصندوق، وكأن المشرع أراد بذلك أن يضفي ثقة عمياء في شخص المدير التنفيذي للصندوق، ليمنحه من ثم سلطة مطلقة في إدارة الصندوق، دون خضوع حتى للحكومة المركزية ممثلة في مجلس الوزراء، بل إن هذا القانون لم يتطرق بأي وجه كان للجهات الرقابية التي تمارس اختصاصاتها على الصندوق بعد أن سحب الاختصاص من ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية. ورغم ذلك يخضع صندوق التنمية وإعادة الأعمار بوصفه من الوحدات الإدارية العامة لقانون النظام المالي للدولة رقم 1 لسنة 2008م وتعديلاته ولائحته التنفيذية، كما يخضع لهيئة لقانون هيئة مكافحة الفساد رقم 63 لسنة 2012م وتعديلاته، وسائر التشريعات ذات العلاقة بالقطاع العام.

الخاتمة

في ختام هذا البحث نخلص إلى جملة من النتائج والتوصيات:

أولا: النتائج

1- صندوق التنمية وإعادة الإعمار شخص اعتباري عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة، يتم تمويله بميزانية خاصة تقدم من الصندوق لمجلس النواب للاعتماد.

2- يتولى إدارة الصندوق مدير عام ونائبان له يتم تعيينهم بقرار من هيئة رئاسة مجلس النواب، بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

3- للصندوق هيئة استشارية فنية تتبع المدير العام وتشكل من خبراء في المجالات التي تمكن الصندوق من تحقيق أغراضه.

4- ليس للصندوق لجنة أو مجلس إدارة، وهو مستثنى من الخضوع لاختصاصات ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية.

5- تستثنى إجراءات وتعاقدات الصندوق من الخضوع للائحة العقود الإدارية.

6- لا يتضمن قانون الصندوق أحكاما تحدد العلاقة بين إدارة الصندوق ومجلس الوزراء أو أي من الوزارات النوعية.

7- أسند القانون المذكور إلى المدير العام للصندوق مهمة إصدار اللوائح التنظيمية لعمل الصندوق، وعلى الأخص اللائحة المالية، اللائحة الداخلية الإدارية، لائحة التعاقدات، والهيكل التنظيمي.

ثانيًا: التوصيات

1- تعديل نص المادة الثامنة من القانون رقم 1 لسنة 2024م بإلغاء الاستثناءات التي نصت عليها.

2- تعديل نص المادة الرابعة من هذا القانون ليكون على الوجه الآتي: (يدار الصندوق بواسطة مجلس إدارة مكون من رئيس وأربعة أعضاء من ذوي الخبرة في مجالات التنمية والإعمار يتم تعيينهم وتحديد مكافآتهم بقرار من مجلس الوزراء).

3- تحديد مدة ولاية مجلس الإدارة بخمس سنوات قابلة للتمديد لمرتين فقط بقرار من مجلس الوزراء.

4- النص على أن تكون للصندوق موازنة مستقلة تعد وفقا للنظم المحاسبية المعمول بها.

5- إصدار لائحة تنفيذية للقانون تنظم سائر المسائل التفصيلية التي لم يتناولها.

6- الصندوق جهة تنفيذية تخضع لرقابة الحكومة لا لمجلس النواب؛ نزولا على مبدأ الفصل بين السلطات، ويستتبع ذلك أن مهمة تعيين ومحاسبة إدارته تكون لهذه الحكومة، وتسأل الحكومة عن أي تقصير في هذا الشأن من قبل مجلس النواب.