الجمهورية اللبنانية

رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

رأي استشاري
صادر عن ديوان المحاسبة سنداً للمادة ٨٧ من قانون تنظيمه
-:-

رقم الـرأي :٢٠٢٤/١٧
تاريخـــــه : ١٤/ ٣/ ٢٠٢٤
رقم الأساس : ٢٠٢٢/٢٨ استشاري

المـــــوضـــوع: طلب بيان الرأي حول ألية تأمين نفقات ملحة لتسيير العمل في ادارة الجمارك .

المـــــرجـــــع: كتاب رئيس المجلس الأعلى للجمارك رقم ٢٠٢٢/١٥٨٤ تاريخ ٢٠٢٢/٣/٢٩.

× × ×

الهيئـــــة
رئيس ديوان المحاسبة : محمد بدران
رئيـــــس الغـــرفـة : عبد الرضى ناصر
رئيـــــس الغـــرفـة : انعام البستاني
رئيـــــس الغـــرفـة : نللي ابي يونس
المستـشـار المقـرر : افرام الخوري

× × ×

ان ديوان المحاسبة
بعد الاطلاع على الاوراق كافة بما فيها تقرير المقرر
ولدى التدقيق والمداولة
تبين ما يلي:

أنه ورد ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٣٠ كتاب رئيس المجلس الأعلى للجمارك رقم ٢٠٢٢/١٥٨٤ تاريخ ٢٠٢٢/٣/٢٩ الذي تضمن ما خلاصته :

"أن تسيير العمل في ادارة الجمارك يتطلب نفقات ملحة وضرورية كصيانة أجهزة الكشف الاشعاعي ، تأمين محروقات وزيوت وقطع غيار للمولدات ولأجهزة السكانر ، تأمين مطبوعات وقرطاسية وتصليح أليات ... وأهمها حاليا تلك اللازمة لضمان عدم توقف عمل مصلحة المركز الألي الجمركي الذي تجري عبره كل عمليات الاستيراد والتصدير من والى لبنان .

وأن معظم التلزيمات التي تجريها ادارة الجمارك باتت تبوء بالفشل حاليا بسبب احجام الشركات عن التقدم للمشاركة بها نتيجة عدم استقرار سعر الصرف للعملة الوطنية في السوق الموازية ، فضلا عن عدم كفاية الاعتمادات المرصدة لها في الموازنة .

وأن المادة ٣٣٠ من قانون الجمارك قد نصت على أنه " تحدد بقرارات من المجلس الاعلى للجمارك ، بعد استطلاع رأي مدير الجمارك العام :

١- أجور الأعمال التي تجري لحساب أصحاب العلاقة خارج ساعات وأماكن العمل المعينة في الأنظمة الجمركية ، وكذلك أجور موظفي الجمارك الذين يكلفون بتنظيم بيانات أصحاب العلاقة في الاماكن التي لا يوجد فيها مخلصون جمركيون مرخصون .
٢- رسوم عن خدمات جمركية أخرى يؤديها موظفو الجمارك لدى الاستيراد والتصدير وفي أوضاع الترانزيت واعادة التصدير ولدى معاينة امتعة المسافرين .
٣- أصول توزيع المبالغ المستوفاة وفق أحكام هذه المادة ."

وأنه تم اللجوء الى اضافة النص التالي الى المادة العاشرة من القرار رقم ٢٠٢٠/٦ الذي يحدد أصول توزيع المبالغ المستوفاة بمقتضى أحكام المادة ٣٣٠ أعلاه ، ليصبح على الشكل التالي :

" يجوز ، استثنائيا لما فيه مصلحة الادارة وضمانا لاستمرارية المرفق العام ، بقرار من المجلس الأعلى للجمارك ، استخدام جزء من الأموال المجمعة للتوزيع الشهري في حساب حصص توزيعات أجور الأعمال الاضافية ورسم الخدمات ، بغية تمويل عملية توريد بعض الخدمات والمواد الملحة عندما لا تكفي الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة أو يتأخر صرفها بشكل كبير قد يؤثر سلبا على حسن سير العمل ..."

وأن المبالغ المحصلة من رسم الخدمات وأجور الأعمال الاضافية لا تدخل ضمن الأموال الملحوظة في موازنة ادارة الجمارك ، وانما تستوفى تحت رقم حساب خاص ٩٢ ويجري توزيعها بحسب الأصول بعد ترحيلها الى حساب خاص يسمى "حساب رسم خدمات وأجور الأعمال الاضافية " لتدفع مباشرة من صناديق ادارة الجمارك . "

وأن رئيس المجلس الأعلى للجمارك يخلص في كتابه المشار اليه أعلاه الى طلب ابداء الرأي في المسائل التالية :

١- ألألية الواجب اعتمادها لصرف المبالغ اللازمة من رصيد رسم الخدمات لتوريد المواد والخدمات المذكورة أعلاه وسواها عند الاقتضاء بما يراعي معايير الشفافية ويحقق الغاية المرجوة ، على أن يستثنى من هذه الألية النفقات الطارئة التي يقتضي تأمينها بشكل فوري، وذلك بغض النظر غن قيمتها .
٢- مدى امكانية اعتماد سعر صرف الدولار الأميركي في دفتر الشروط لدفع مستحقات الملتزمين وفي حال تعذر ذلك ، الآلية الممكن اللجوء اليها .
٣- وبما أن المادة ٨١ من قانون موازنة العام ٢٠١٩ قد حددت النسب التي تقتطع لخزينة الدولة من مساعي ادارة الجمارك قبل توزيعها، وتطبيقا لها نصت المادة ٢٠ من القرار ٢٠٢٠/٦ (توزيعات أجور الاعمال الاضافية ورسم الخدمات) على ما يلي :

- يستقطع من توزيعات الموظفين لصالح الخزينة العامة وقبل توزيعها عليهم :
نسبة ٢٠ % من الحصص التي لا تتجاوز خمسين حصة .
نسبة ٣٠ % من الحصص التي تزيد على خمسين حصة ولا تتجاوز خمسا وثمانين حصة .

نسبة ٤٠ % من الحصص التي تتجاوز خمسا وثمانين حصة .
فهل أن صرف المبالغ من الرصيد المتبقي من رسم الخدمات بعد توزيعه على الموظفين واقتطاع النسب العائدة للخزينة العامة ، لا يشكل مخالفة للمادة ٨١ من قانون موازنة ٢٠١٩ ؟

بناءً عليه

حيث أن طلب ابداء الرأي يتعلق بوضع ألية لاستخدام الرصيد المتبقي من " حساب رسم الخدمات وأجور الاعمال الاضافية " من أجل شراء المواد وتأمين الخدمات اللازمة بعد أن تم اضافة نص الى المادة العاشرة من القرار ٢٠٢٠/٦ يجيز " استثنائيا لما فيه مصلحة الادارة وضمانا لاستمرارية المرفق العام ، بقرار من المجلس الأعلى للجمارك ، استخدام جزء من الأموال المجمعة للتوزيع الشهري في حساب حصص توزيعات أجور الأعمال الاضافية ورسم الخدمات ، بغية تمويل عملية توريد بعض الخدمات والمواد الملحة عندما لا تكفي الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة أو يتأخر صرفها بشكل كبير قد يؤثر سلبا على حسن سير العمل ..."

وحيث أن ادارة الجمارك ، كسائر الادارات العامة ، تخضع لقانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ وهذا القانون يتضمن في المواد ١٢١ وما يليها الاحكام المنظمة لأصول اجراء صفقات اللوازم والاشغال والخدمات ، كما باتت تخضع لأحكام قانون الشراء العام بعد دخوله حيز التنفيذ .

وحيث أن ادارة الجمارك تخضع لرقابة ديوان المحاسبة ولاسيما منها الرقابة المسبقة التي تنظمها المواد ٣١ الى ٤٤ من المرسوم الاشتراعي ١٩٨٣/٨٢ وتعديلاته (قانون تنظيم ديوان المحاسبة) وهذه الرقابة هي من المعاملات الجوهرية كما جاء في المادة ٣٣ من المرسوم الاشتراعي المشار اليه .

وحيث أن الانفاق في ادارة الجمارك هو جزء من الانفاق العام للدولة الذي يتم أخذه في البيانات الفصلية والسنوية لحركة اعتمادات الموازنة العامة ومن ثم في مشروع قانون قطع الحساب الذي تعده ، بعد التدقيق ، مديرية المحاسبة العامة في وزارة المالية عملا بالمواد ١٩٤ ، ١٩٥ ، ١٩٦ و١٩٧ من قانون المحاسبة العمومية .

وحيث أنه يتبين من كتاب رئيس المجلس الأعلى للجمارك أن المبالغ المنوي استعمالها لشراء المواد وتأمين الخدمات هي أموال لا تدخل في حسابات الموازنة ، وانما هي أموال متأتية من الرصيد المتبقي من حساب خاص خارج الموازنة يسمى "حساب رسم خدمات وأجور الأعمال الاضافية " بعد توزيع الجزء الأخر منه على الموظفين واقتطاع النسب العائدة للخزينة العامة، ما يعني أن اعتماد أية ألية انفاق خاصة بالاموال المشار اليها سيجعل جزءا من انفاق ادارة الجمارك خارج الموازنة العامة وخارج أحكام قانون المحاسبة العمومية وقانون تنظيم ديوان المحاسبة المشار اليها أعلاه.

وحيث أن الخروج على الاحكام القانونية المذكورة أعلاه لا يمكن أن يتم إلا من خلال صدور نص قانوني يجيز لادارة الجمارك وضع ألية للإنفاق على تأمين حاجاتها من الرصيد المتبقي للحساب الخاص برسم الخدمات وأجور الأعمال الاضافية ، ومن شأن هذا النص أن يتضمن امكانية تعديل المادة ٨١ من قانون موازنة العام ٢٠١٩ بسبب ارتباطها الوثيق بحصة الخزينة العامة من حصص التوزيع .

وحيث أن مقتضيات سير العمل والضرورات الملحة التي وردت الاشارة اليها في كتاب رئيس المجلس الأعلى للجمارك يمكن أن تشكل الأسباب الموجبة لهذا النص التشريعي الخاص الذي يجب أن يبقى استثنائيا ومقتصرا على الانفاق من الأموال الموجودة في حساب خارج الموازنة .

وحيث أنه فيما يتعلق بالسؤال الثاني من طلب ابداء الرأي والمتعلق باعتماد سعر صرف للدولار الاميركي في دفتر الشروط الخاص الذي يشكل جزءا من العلاقة التعاقدية القائمة بين الادارة والمتعهد ، فأنه يمكن اعتماد معادلة أسعار تأخذ بعين الاعتبار سعر صرف الدولار بتاريخ التصفية مع تحديد الهامش الحاد لارتفاع الدولار الذي يسمح بتطبيق المعادلة .

وحيث أنه فيما يتعلق بالسؤال الثالث ومدى امكانية مخالفة المادة ٨١ من قانون موازنة ٢٠١٩ عند وضع الآلية ، فقد تمت الاجابة على هذه المسألة عند معالجة السؤال الأول .

لهـذه الاسبـاب

يرى الديوان

اولاً : الإجابة وفقاً لما تقدم .

ثانياً : ابلاغ هذا الرأي الى كل من وزارة المالية – المديرية العامة للجمارك - النيابة العامة لدى الديوان.

× × ×

رأياً استشارياً صدر في بيروت بتاريخ الرابع عشر من شهر آذار سنة الفين واربعة وعشرين.

كاتب الضبط	المستشار المقرر	رئيس الغرفة	رئيس الغرفة	رئيس ديوان المحاسبة
وسيم كامله	افرام الخوري	نللي ابي يونس	انعام البستاني	عبد الرضى ناصر محمد بدران

يحال على المراجع المختصة
بيروت في / ٣ /٢٠٢٤
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران