الجمهورية اللبنانية

رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

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

رقم الـرأي : ٢٠٢٣/١٥
تاريخـــــه : ٣١/ ٧/ ٢٠٢٣
رقم الأساس : ٢٠٢٣/١٩ استشاري

المـــــوضـــوع : خضوع عمليات الشراء بموجب فاتورة أو بيان لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة .

المـــــرجـــــع : كتاب كل من وزير الدفاع الوطني رقم ١٦٧٤/غ ع/و تاريخ ٢٠٢٣/٧/٥ ومدير عام قوى الأمن الداخلي رقم ٢٠٤/١٠٩٣ ش ٢/٣ أ تاريخ ٢٠٢٣/٧/١٧ .

× × ×

الهيئـــــة مؤلفة من السادة القضاة

رئيس ديوان المحاسبة : محمد بدران
رئيـــــس الغـــرفـة : عبد الرضى ناصر
رئيـــــس الغـــرفـة : انعام البستاني
رئيـــــس الغـــرفـة : نللي ابي يونس
المستـشـار المقـرر : روزي بوهدير

× × ×

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

انه ورد ديوان المحاسبة كتاب وزيرالدفاع الوطني رقم ١٦٧٤/غ ع/و تاريخ ٢٠٢٣/٧/٥ والذي يطلب بموجبه ابداء الرأي في الآتي:

- استثناء وزارة الدفاع الوطني من وجوب اخضاع عمليات الشراء بالفاتورة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة والاكتفاء بالرقابة اللاحقة من قبل وزارة المالية -مديرية الصرفيات خلال عملية تصفية الفواتير المرفقة بمستندات التصفية والصرف.

- تحديد السقف المالي للبيان النثري الذي يجوز للجهة الشارية من ضمنه الاكتفاء به بدلا من الفاتورة.

١- وان المديرية العامة للإدارة تعرض ما يلي:

<u>بالنسبة لخضوع الفواتير للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة:</u>

أدت الأوضاع الاقتصادية التي تمر بها البلاد وتدهور سعر صرف الليرة اللبنانية مقابل الدولار الأميركي إلى إحجام التجار والشركات بشكل شبه كلي عن التقدم للتلزيمات التي تجريها وزارة الدفاع الوطني، بحيث أصبحت السلفات المالية الدائمة والطارئة وحجوزات الإحتياط حاجة ماسة وملحة لتأمين الحاجات الضرورية، بناءً على ذلك، أصدرت وزارة المالية لصالح مؤسسات وزارة الدفاع الوطني قرارات سلفات مالية دائمة وطارئة وفقاً للقوانين المرعية الاجراء من أجل إستمرار عمل الوزارة وتسيير المرفق العام، مع الأخذ بالاعتبار قانون الشراء العام وتعديله.

بموجب القرار رقم ١١٤٠٢ / وا تاريخ ٢٠٢٢/١٢/٢٢ ، وافق معالي وزير المالية على تجزئة النفقة للسلفات كافة للعام ٢٠٢٢ الموضوعة بتصرف قادة الوحدات في وزارة الدفاع الوطني، وذلك من أجل إستمرار العمل الإداري في المؤسسة العسكرية.

نصت المادة /٤٧/ من قانون الشراء العام وتعديله على إمكانية الشراء بالفاتورة إذا كانت القيمة المقدرة لمشروع الشراء، بما فيه الخدمات الإستشارية لا تتجاوز سقفا ماليا محدداً ب- / ٥٠٠/ خسمائة مليون ليرة لبنانية.

نصت المادة /٣٥/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على خضوع الصفقات التي تتجاوز قيمتها المبالغ المحددة أدناه لرقابة الديوان المسبقة:

/١٥/ خمسة عشر مليون ليرة لبنانية لمعاملات المنح والمساعدات والمساهمات.
/٢٥/ خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية لصفقات الخدمات.
/٥٠/ خمسين مليون ليرة لبنانية للإتفاقات الرضائية بما فيها عقود الإبحار.
/٧٥/ خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية لصفقات اللوازم والأشغال.
/١٠٠/ مئة مليون ليرة لبنانية لمعاملات شراء العقارات.

بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢١، صدر عن جانب ديوان المحاسبة رأي استشاري رقم ٢٠٢٣/٤ ينص على وجوب إخضاع معاملات عقد الصفقات بطريقة الفاتورة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وفق أصول إجراء هذه الرقابة، وذلك إذا كانت قيمتها تقع ضمن النصاب المحدد في قانون تنظيم ديوان المحاسبة لخضوع المعاملات لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة.

خلال العامين ٢٠٢٢ و ٢٠٢٣ ، لجأت الإدارة العسكرية بمؤسساتها كافة إلى الشراء بالفاتورة من أصل السلفات الموضوعة بتصرفها سنداً لقرارات السلفات المالية الدائمة والطارئة أعلاه، وذلك نظراً لفشل الأكثرية المطلقة من عمليات تلزيم حاجات الجيش اللبناني من مواد غذائية، أدوية ملابس قطع بدل، قرطاسية... إلخ، عبر طرائق الشراء الأخرى (مناقصة طلب عروض أسعار اتفاق رضائي ...). مع الإشارة إلى أنه يوجد حالياً حوالي /٩٠/ تسعين وحدة أو قطعة عسكرية مستقلة، إضافة إلى ممونين أساسيين (الطبابة العسكرية - اللواء اللوجستي، مديرية التأليل وغيرها) تقوم بتحقيق حاجاتها المختلفة عبر طريقة الشراء بالفاتورة، بحيث

تتراوح قيمة الفاتورة الواحدة ما بين بضعة مئات الآلاف من الليرات اللبنانية وحتى الـ / ٥٠٠/ خمسمائة مليون ليرة لبنانية كحد أقصى.

ان تحقيق حاجات الجيش وفقاً لما ورد في البند أعلاه، وبسبب الظروف الإقتصادية الراهنة، يشمل نسبة قد تصل إلى حوالي ٩٠٪ من موازنة وزارة الدفاع الوطني والبالغة حوالي سبعة آلاف وخمسمائة مليار ليرة لبنانية (دون الرواتب والتعويضات المختلفة المتممة لها) وبالتالي فإن صرف هذا المبلغ عبر فواتير وفقاً للقيم المذكورة أعلاه يحتم تنظيم كم هائل من الفواتير وفقاً للتعليمات الصادرة، قد يصل إلى المئة ألف يتخطى معظمها السقف المالي الذي يستوجب الحصول على الموافقة المسبقة من ديوان المحاسبة وفقاً لما ورد أعلاه. نتيجة العدد الضخم من الفواتير المنظمة توجد صعوبة بالغة، تقارب الإستحالة، في قيام القطع العسكرية المستقلة بإرسال الفواتير كافة العائدة لها إلى جانب ديوان المحاسبة للرقابة المسبقة إستناداً للمادة /٣٥/ من قانون تنظيم الديوان، والتي لم يطرأ عليها أي تعديل بما يتناسب مع قانون الشراء العام وتعديله، لا بل أن كمية العمل والجهد الإداري المطلوب وتكلفة إرسال الفواتير من تلك القطع المنتشرة على الأراضي اللبنانية كافة إلى ديوان المحاسبة عبر وزارة الدفاع الوطني واليها، تتجاوز قيمة تلك الفواتير في الكثير من الأحيان.

اعادت وزارة المالية إلى وزارة الدفاع الوطني عدة مستندات تصفية وصرف عائدة للعامين ٢٠٢٢ و ٢٠٢٣ لقطع عسكرية مختلفة، وذلك إستناداً للمادة /١٤/ من قانون الشراء العام والمادة /٣٥/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، حيث طلبت التقيد بشرط خضوع الفواتير المرفقة بتلك المستندات للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة.

ثانياً: بالنسبة للسقف المالي للبيان النثري:

١ - نصت الفقرة الثالثة من المادة /٦٠ / من قانون الشراء العام وتعديله على أن يكتفى ببيان موقع من أصحاب الحق يتضمن تفصيل الخدمات أو الأشغال عند تعذر تقديم فاتورة .وقد حدد قانون الشراء العام السقوف المالية التي تجيز إستخدام طرق الشراء المختلفة، مثل طلب عروض أسعار أو الشراء بالفاتورة دون ذكر أي تفصيل متعلق بالبيان النثري.

بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/١٩، ورد إلى المديرية العامة للإدارة بريد إلكتروني من جانب هيئة الشراء العام ينص على أن البيان يحل محل الفاتورة عند تعذر تقديمها وفي غياب أي نص آخر، يكون السقف المالي للبيان ذات السقف المالي للفاتورة " (أي /٥٠٠/ خمسمائة مليون ليرة لبنانية)، وذلك جواباً على سؤال المديرية العامة للإدارة عن السقف المالي الذي يجوز للجهة الشارية من ضمنه الإكتفاء ببيان نثري بدلاً من الفاتورة.

٢- وان المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي بموجب الكتاب رقم٢٠٤/١٠٩٣/ش/٢/٣أ تاريخ ٢٠٢٣/٧/٧ تقدمت بطلب الرأي من ديوان المحاسبة ،وأشارت أنه بعد المباشرة بتطبيق قانون الشراء العام رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٩، اعترضتها بعض الصعوبات مع مديرية الصرفيات في وزارة المالية لصرف قيمة الفواتير النثرية المعقودة لتحقيق الأعتدة والتجهيزات على أساس المبلغ المحدد بالمادة /٤٧/ من قانون الشراء والبالغ / ١٠٠ / مليون ليرة لبنانية بحجة عدم عرضها على جانب ديوان المحاسبة للرقابة المسبقة ، إستنادا لكتاب رئيس الإدارة المركزية .

وبما أن قانون الشراء نص على إلغاء بعض المواد الصادرة بقانون المحاسبة العمومية ولم ينص على أي تعديلات على قيمة النفقات المحددة بالمادة/٣٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ (قانون تنظيم ديوان المحاسبة). وحيث أن قانون الشراء العام صدر بعد مرسوم تنظيم ديوان المحاسبة لتسهيل عمل الإدارة في التلزيمات والشراء بالفاتورة النثرية ، فإنه من المنطقي وبشكل أولى العمل بنصوصه وتطبيقها عند تعارضها مع أي نص أخر ،

لجهة عدم تحديد السقوف المالية للملفات الواجب عرضها على ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة المسبقة عليها.

وحيث أنه بالشكل المطروح من قبل مديرية الصرفيات بعرض موافقات الشراء التي تفوق الـ ١ /٧٥ / مليون ليرة لبنانية على ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة المسبقة عليها عملا بأحكام المادة /٣٥/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة سيؤدي حكما إلى بذل جهد ووقت كبير من قبل القضاة لدرسها وإتخاذ القرارات بالموافقة عليها لكثرة هذه المعاملات مما يؤدي إلى تراكمها ، وتاخر تأمين الطبابة والأدوية لعناصر قوى الأمن الداخلي ومن هم على عاتقهم بالإضافة إلى المساجين والموقوفين لديها وتحقيق حاجات قطعات قوى الأمن الداخلي وتصليح الآليات والأجهزة والأعتدة ....فيصبح قانون الشراء العام معطلاً وغير ذي جدوى ويؤدي إلى شلل الإدارات والمؤسسات العامة. وبما أن قانون الشراء العام رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٩ والمرسوم رقم ١١٣٣٩ تاريخ ٢٠٢٣/٥/٢٩ عدلا قيمة الفاتورة النثرية التي كانت محددة بقانون المحاسبة العمومية بثلاثة ملايين ليرة لبنانية إلى /٥٠٠/ مليون ليرة لبنانية لتسهيل عمل الإدارات والمؤسسات العامة لاسيما بعد الإنهيار الذي طرأ على سعر صرف الليرة اللبنانية بالنسبة للدولار الأميركي .

وبما أن الفواتير النثرية لم تكن تعرض سابقا على الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة وأن الغاية من الفاتورة النثرية هي تحقيق الأعتدة والتجهيزات وإجراء التصليحات المطلوبة بما أمكن من السرعة وتسهيل عمل الإدارات والمؤسسات العامة دون المرور عبر الآليات التي يفرضها قانون الشراء العام كما ورد في محضر مقام مجلس الوزراء رقم ٣٩ تاريخ ٢٠٢٣/٥/٢٦.

وبما أنه يتعذر حاليا تعديل السقوف المحددة بقانون تنظيم ديوان المحاسبة بسبب الظروف الإستثنائية التي تمر بها البلاد وعدم انعقاد جلسات لمجلس النواب إلا لتشريع الضروري . وبغية تسهيل عمل الإدارت والمؤسسات العامة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة. فإن هذه المديرية العامة تقترح الموافقة على تعديل قيمة السقوف المالية للملفات الواجب عرضها على ديوان المحاسبة مع الأخذ بعين الاعتبار قيمتها سابقا" على أساس سعر صرف الدولار الأميركي / ١٥٠٠ / ل.ل. وسعر صرف الدولار الأميركي حاليا بحدود الـ / ٩٠/ ألف ليرة لبنانية ،

بحيث تصبح مليار ليرة لبنانية تمشيا مع منطق المثل التالي : قيمة صفقات اللوازم والأشغال الواجب عرضها على ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة المسبقة حددت بخمسة وسبعون مليون ليرة لبنانية التي كانت توازي / ٥٠ ألف دولار أميركياً ، في حين أن هذا المبلغ أصبح يوازي حالياً حوالي / ٨٠٠ / د.أ ، بينما الـ /٥٠/ ألف د.أ اصبحت توازي ٤مليار وخمسماية مليون ل.ل.

للتفضل بالإطلاع ، وفي حال الموافقة التفضل بعرض الموضوع لاستصدار قرار بتعديل قيمة السقوف المالية بصورة إستثنائية بحيث تصبح مليار ليرة لبنانية ، وذلك لحين صدور قانون بمجلس النواب يقضي بتعديل السقوف المالية المحددة بالمادة /٣٥/ المشار إليها أعلاه، والتفصل بإعلامنا النتيجة .

بناء عليه

تطرح المسألة المثارة أعلاه ملاحظات عدة على المستوى القانوني وعلى المستوى الواقعي:

اولاً - من الوجهة القانونية:

بما ان من الأهمية بمكان التطرق الى المعالجة القانونية اللازمة في ظل الازمة المالية والنقدية التي تمر بها البلاد وبصورة خاصة تدني سعر صرف الليرة اللبنانية مقابل الدولار الاميركي، والقرارات المتلاحقة الصادرة عن مصرف لبنان ، ذلك ان المشرع عندما حدد سقوفا واضحة وعالية القيمة (في حينه) لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة كان يبغي حصرها بالمعاملات المهمة والمشاريع الكبرى التي تستدعي ابداء الديوان ملاحظاته حولها وتقييم آثارها.

وبما ان البحث في امكانية اصدار نص قانوني يعالج الاشكاليات المطروحة في متن طلب الرأي الراهن يبقى الحل الاجدى الامر الذي كان قد أشار اليه ديوان المحاسبة في متن الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢٣\٤ تاريخ ٢٠٢٣/٢/٢١.

وبما ان اللجوء الى تصويب أسس و أصول ممارسة الرقابة المسبقة من خارج نصوص قانون تنظيم ديوان المحاسبة قد يشكل، بالنسبة للبعض، نوعا من أنواع التشريع البيروقراطي bureaucratique وهو وسيلة غير اعتيادية في منهجية التشريع ، الا ان النقاط المطروحة هي من صلب اختصاص ديوان المحاسبة كونه السلطة الوحيدة المخولة بإيجاد الحل القانوني في غياب النصوص الصريحة ،بعد صدور قانون الشراء العام وتعارضه الواضح مع قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، كما انه المرجع الوحيد المخول بتوحيد الاجتهاد عند اللزوم.

ثانياً - من الوجهة الواقعية والعملية:

بما ان المشكلة المطروحة ليست في الاطار الذي يطرحه الرأي الراهن بل اكثر من ذلك ،المشكلة ليست قانونية فحسب بل هي تتعلق بممارسة جهاز الرقابة المالية لمهامه المحددة في قانون انشائه وتنظيمه وكيفية استخدامه لموارده المحدودة لتأمين المخرجات المطلوبة منه سواء في الدستور او في سائر القوانين المالية!

وبما انه لا يمكن ان يتساوى تدقيق الاف المعاملات المتعلقة ببيانات وفواتير اغلبها وضع موضع التنفيذ قبل العرض على الرقابة الإدارية المسبقة وإنجاز قطع حساب الموازنة العامة وفق المادة ٨٧ من الدستور .

وبما ان ديوان المحاسبة ، وبخاصة في الآونة الأخيرة ،قد آثر السهر على المال العام من خلال توزيع اعماله بين غرفه كافة على النحو الذي يؤمن السير بعمليات التدقيق والرقابة بالتوازي بين المسبقة واللاحقة منها، كما انه اعتاد على استنباط الحلول ، من خلال ابدائه للاراء الاستشارية على النحو الذي تتأمن من خلاله الموازنة بين اجراء الرقابة عند الاقتضاء وترتيب النتائج على هذه الرقابة وبين الاعفاء من الرقابة غير المجدية كما فعل بالنسبة لعقود الايجار الممددة بفعل قوانين الايجارات الاستثنائية.

وبما ان السقوف المالية المحددة في قانون تنظيم ديوان المحاسبة (المادة ٣٥ منه) كانت مرتبطة بالسعر الرسمي للصرف المحدد من قبل مصرف لبنان والذي يسميه البعض السعر الرسمي (١٥٠٧,٥ ل.ل. للدولار الاميركي الواحد) أما اليوم ، فهل يجب اعتماد سعر الصرف بحسب المنصة المنشئة حديثا أم سعر الصرف المعتمد في " السوق السوداء " والذي يصفه البعض بالسعر الحقيقي .

وبما انه يجب ان يواكب التشريع الواقع والا فقد قيمته واصبح بدون فائدة، بل يتحول الى عبء على جهاز الرقابة بدلا من ان يكون حلا.

وبما انه وفي ضوء المعطيات الراهنة ،لا بد من الاشارة الى ان اي تفسير للنصوص الحاضرة في ضوء ما هو مطروح لن يفيد بشيء، لان النصوص المذكورة وضعت في ظروف اقتصادية ومالية مختلفة تماما عن الظروف الحاضرة،بخاصة بعد العمل بقانون الشراء العام رقم ٢٠٢١/٢٤٤ وفي ظل السقوف المحددة فيه.

وبما انه وعند غموض النص يفسرّه القاضي بالمعنى الذي يُحدث معه أثراً يكون متوافقاً مع الغرض منه ومؤمنّاً التناسق بينه وبين النصوص الأخرى، وعند انتفاء النصّ يعتمد القاضي المبادئ العامة والعرف والإنصاف وذلك سنداً لأحكام المادة /٤/ من قانون أصول المحاكمات المدنيّة، فالاجتهاد يُنشئ القاعدة القانونيّة.

وفي الختام ولكي نُبدي الحلول المناسبة لهذه المشكلة نقول بأنّه وفي ظل تدنّي قيمة العملة واختلال التوازن بين الواقع والقانون ،نتيجةً لذلك يجب إعادة التوازن على النحو الذي يحقّق استمرار ديوان المحاسبة بتأديته لمهامه سواء بممارسة رقابته المسبقة او اللاحقة منها وسواء القضائية او الإدارية منها . فيجب بدايةً اعتماد القيم التي تقابل في الواقع ما كان قد نص عليه كل من قانون المحاسبة العمومية وقانون تنظيم ديوان المحاسبة حيث كان السقف المحدد لعقد النفقة بالفاتورة بثلاثة ملايين ل.ل. في حين اصبح اليوم خمسماية مليون ل.ل.اي بارتفاع تجاوز ١٠٠٪ ليبلغ حوالي ١٧٠٪ وربما اكثر .

وبما انه يقتضي إعادة النظر بالسقوف المالية وتعديلها خصوصاً لناحية تأمين استمرارية المرفق العام من جهة ومن جهة ثانية تمكين ديوان المحاسبة من ممارسة نشاطه الأساسي الممثل بالسهر على المال العام بكفاءة وفعالية وللحؤول دون اغراقه بكميات طائلة من المعاملات التي قد تنعدم معها الفائدة من اجراء الرقابة عليها .

وبما انه وسندا لكل ما تقدم، يتوجب وقف عرض الفواتير على رقابة ديوان المحاسبة المسبقة لحين صدور تعميم شامل بالشأن يتم ابلاغه من الادارات والبلديات والمؤسسات العامة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة تحدد فيه السقوف المالية الجديدة المعدلة بحسب كل نوع من انواع النفقات المحددة في المادة /٣٥/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

بما انه بالنسبة للسؤال الثاني المطروح فتقتضي الاشارة الى ان قانون الشراء العام وتعديله كما كتاب هيئة الشراء العام قد عالجا الموضوع واخضعا البيان للاحكام نفسها المقررة للفاتورة.

لهـذه الاسبـاب

يرى الديوان:

اولاً : الاجابة وفقاً ما تقدم والتوقف عن عرض الفواتير لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة ،

ثانياً : ابلاغ هذا الرأي الى كل من وزارة الدفاع الوطني - وزارة الداخلية والبلديات – المديرية العامة لقوى الامن الداخلي – وزارة المالية والنيابة العامة لدى الديوان.

× × ×

رأياً استشارياً صدر في بيروت بتاريخ الواحد والثلاثين من شهر تموز سنة الفين وثلاثة وعشرين.

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

يحال على المراجع المختصة
بيروت في / /٢٠٢٣
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران