الجمهورية اللبنانية
رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

قـرار
ديوان المحاسبة في الرقابة الادارية المسبقة
-:-

رقم القرار : ١٥٤/ر.م/غ٤
تاريخـــه : ٢٠٢٠/١٢/٢٢
رقم الاساس : ٢٠٢٠/٢٤٢٦/مسبقة

الموضوع: مشروع قرار يرمي الى اعطاء مشروع تعزيز الحوكمة المالية في وزارة المالية مساهمة مالية لتمويل المرحلة الاولى من المشروع (الدفعة الثالثة والرابعة) .

× × ×
الهيئـــــــة : الرابعة
الرئيـــــس : نللي ابي يونس
والمستشـاران : نجوى الخوري ورانية اللقيس
× × ×

ان ديوان المحاسبة

بعد التدقيق في ملف القضية

لدى الاطلاع تبين:

أنه ورد ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٩ كتاب مراقب عقد النفقات رقم ٨/١٧٠٨ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٤ الذي يودع الديوان بموجبه الملف المتعلّق بالموضوع المشار إليه أعلاه، وذلك لإجراء الرقابة الإدارية المسبقة بشأنه عملاً بأحكام المادة ٣٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

وأن المراقب يشير بموجب كتابه المنوّه عنه أعلاه الى أن الاعتماد اللازم لتغطية قيمة المساهمة موضوع مشروع القرار المرفق، والبالغة /١٥,٠٧٥,٠٠٠/ ل.ل مؤمن في موازنة وزارة المالية – مديرية المالية العامة للعام ٢٠٢٠على التنسيب ١-٨-٢-١٢٣-١٤-١-٣ (مساهمة إجمالية للنفقات التشغيلية). وقد أرفق بالملف طلب حجز إعتماد رقم ١١٨٦ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢ للقيمة المطلوبة مأخوذة على التنسيب المشار اليه أعلاه.

وأنه سبق أن عُرض على رقابة ديوان المحاسبة مشروعي قرارين بإعطاء مساهمتين ماليتيين لمشروع تعزيزالحوكمة المالية، وأصدر ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٩ القرارين رقم ٧٤/ر.م و ٧٥/ر.م اللذين قضيا بعدم الموافقة على مشروعي القرارين لان موضوع كل من المعاملتين لا يدخل ضمن الإطار الضيق لتصريف الاعمال وفقاً لإحكام المادة ٦٤ من الدستور.

وأنه بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/٣٠، طلب وزير المالية بكتابه رقم ٣٧٥٥/ص١ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/٢٨، إعادة النظر بالقرارين رقم ٧٤/ ر.م/٢٠٢٠ و٧٥/ ر.م/٢٠٢٠، فأصدر ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣ قراره رقم ١٣٢/ر.م/غ٤ الذي قبل بموجبه طلب إعادة النظر بالشكل وردّه بالأساس وتأكيد مضمون قراريه المطلوب إعادة النظر بهما.

بناءً عليه

بما أن المعاملة المعروضة تتعلّق بمشروع قرار يرمي الى إعطاء مشروع تعزيز الحوكمة المالية في وزارة المالية مساهمة مالية بقيمة /١٥,٠٧٥,٠٠٠/ ل.ل ما يعادل /١٠,٠٠٠/ د.أ

وبما أنه سبق أن رفض ديوان المحاسبة الموافقة على مشروعي قرارين بإعطاء مساهمتين ماليتيين لمشروع تعزيزالحوكمة المالية، الأول بقيمة /١,٠٠٠,٠٠٠/ د.أ، والثاني بقيمة /١٤٩,٥٦٥,٨٠/ د.أ وذلك بموجب القرارين رقم ٧٤/ر.م و ٧٥/ر.م تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٩ لان موضوع كل من المعاملتين لا يدخل ضمن الإطار الضيق لتصريف الاعمال وفقاً لإحكام المادة ٦٤ من الدستور.

وبما أن ديوان المحاسبة وبموجب قراره رقم ١٣٢/ر.م/غ٤ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣ أكّد مضمون قراريه بنتيجة طلب إعادة النظر بهما من الإدارة المعنية، مستنداً الى مبررات قانونية ومعلومات تم توثيقها بنتيجة الجلسة الإستيضاحية التي عقدتها الهيئة المختصة مع ممثلي الإدارة المعنية، وقد تم تعليل القرار بعدم الموافقة وفقاً لما يلي :

- تم تحديد المفهوم الذي استقرّ عليه الإجتهاد الإداري للتمييز بين ما يدخل في تصريف الاعمال وما يخرج عنه، والذي يفضي الى التمييز بين نوعين من الاعمال الادارية : النوع الاول الذي يدخل في نطاق تصريف الاعمال وهو يشمل الاعمال الادارية العادية، اي الاعمال الادارية اليومية التي يعود للسلطة الادارية المختصة اتمامها ويتعلق اجراؤها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات المختصة بتحضيرها ، وهذه الاعمال لا يمارس عليها الوزراء عادة سوى اشراف محدود . اما النوع الثاني ، الذي لا يدخل في نطاق تصريف الاعمال ، وهو يشمل الاعمال الادارية التصرفية اي الاعمال التي ترمي الى احداث اعباء جديدة او التصرف باعتمادات هامة او ادخال تعديل جوهري على سير المصالح العامة وفي اوضاع البلاد السياسية والاقتصادية . واعتبر ديوان المحاسبة أن مشروعي إعطاء المساهمتين وفق الآلية المتّبعة في إعطائهما وما سيترتب عن إعطائهما من نتائج، هي من فئة الاعمال التي تخرج بطبيعتها عن نطاق الاعمال العادية بالمفهوم الذي حدده الإجتهاد.

- إن موضوع المعاملة لا يشكل حاجة ملحة ولا اعمالا ملحة ضاغطة قد يتأتي عن عدم القيام بها شل المرفق العام وبالتالي فإن هذا العمل يحتمل التاجيل او الارجاء لحين تاليف الوزارة الجديدة. بالاضافة الى أن الحكومة المقبلة قد ترتئي الا تكبد خزينة الدولة قيمة القرض البالغة /٦,٠٠٠,٠٠٠/ د. أ. وديوناً وفوائد إضافية ، وعدم السير بالمشروع ، وإبلاء الانشطة التي يشملها هذا المشروع الى ادارات الدولة ومؤسساتها المتخصّصة.

- ان هذا العمل ياتي كخطوة اولى في مسار مشروع قد يمتد لسنوات وسوف يترتب على اتخاذ هذه الخطوة سلسلة من الالتزامات المفروضة بحكم الاتفاقية من شانها تحميل الحكومة المقبلة التزامات على الصعيدين الاداري والمالي وفق التفصيل الوارد في مضمون قرار الديوان، لا سيما لجهة توفير نظام ادارة مالي فاعل، واعداد تقارير مالية مرحلية غير مدققة للانشطة وتزويد البنك الدولي بها في مدة اقصاها ٤٥ يوما بعد نهاية كل فصل تقويمي، تغطي انشطة الفصل بالكامل، وتدقيق بيانات المشروع المالية، وتقديمها مدققة الى البنك الدولي في مدة لا تتخطى الستة اشهر من نهاية هذه الفترة، وتسديد حساب القرض بشكل دوري ، استنادا الى بيانات الانفاق بعملة القرض والموقعة من وزارة المالية قبل نهاية كل سنة مالية.

- ان اموال القرض ستنفق على استشاريين، تطوير الانظمة الضريبية،انشاء وحدة رقابة داخلية، آلية تسجيل المعاملات وتسييرها. وان الموضوعين الاخيرين يرتبطان بتعديل ملاك وزارة المالية ويستوجبان بالتالي استصدار قانون يجيز هذا الامر مما سيجعل الانفاق حالياً متمحوراً بمعظمه على الاستشاريين للقيام بعمليات التدريب والتطوير الامر الذي يثير مسألة مدى الحاجة الملّحة الى هذا الموضوع حالياً.

- ان المستحقات المبينة في جدولين مرفقين بالمعاملتين موضوع طلب اعادة النظر تقتصر على اتعاب منسق المشروع واتعاب المكتب المالي والمترجمة ووكالة الاعلانات (خلال الفترة من ٢٠١٨/٣/٩ لغاية ٢٠١٩/١٢/٣١) وبقيمة ١٦٥,٤١٦,٩٦ د.أ في حين ان اشعاري الدفع من البنك الدولي الاول بقيمة ١,٠٠٠,٠٠٠ د.أ صادر بتاريخ ٢٠١٩/٥/٢١ والثاني بقيمة ١٤٩,٥٦٥,٨٠ د.أ صادر بتاريخ ٢٠٢٠/٤/٦ (يتبقى من اصل القرض مبلغ ٤,٥٧٩,٥١٠,٣٦/ د.أ) الامر الذي يطرح تساؤلاً حول ما اذا كانت هذه الدفعات من اصل القرض تتم انفاذاً للاتفاقية لتسديد دفعات القرض ام لتسديد مسحوبات من أصل القرض غير مثبتة بأي من المستندات المرفقة .

- إن تخصيص الاعتمادات على تنسيب " مساهمات داخل القطاع العام" دون تخصيصها اسمياً للمشروع ، يعتبر من قبيل منح الوزير ادارته مساهمة معينة في حين ان المقصود به هو منح الادارة مساهمات الى مؤسسات عامة او بلديات لها استقلالها المالي والاداري او بعض الادارات التي لها موازناتها الخاصة والتي تستقل في بعض النواحي عن موازنة الدولة.

وبما أن المعاملة الحاضرة مماثلة بكافة معطياتها للمعاملتين السابقتين، حيث أن الإدارة المعنية تستمر بالقيام بهذه الفئة من الأعمال في ظل وجودها في فترة تصريف الأعمال، وتتبع الطريقة نفسها في التصرّف بالمبالغ بموجب قرارات إعطاء مساهمات، ووفق الآلية نفسها المعتمدة والقائمة على فتح اعتمادات إضافية على تنسيب ١-٨-٢-١٢٣-١٤-١-٣ (مساهمة إجمالية للنفقات التشغيلية) تعادل قيمة السحب من قيمة القرض، ودون أن تُخصص هذه الإعتمادات إسمياً للمشروع. مع إضافة معطىً جديد ألا وهو أن الجهة المقرضة قامت بتحويل مبلغ ٤٠٠٠/ د.أ ومبلغ ٦٠٠٠/ د.أ بتاريخ ٢٠٢٠/٤/٢٨ بشكل مباشر الى كل من سعد عبدالله ومروان تميم، كرواتب عن شهر آذار، ومن ثم أعيد قيد المبالغ في حساب الخزينة لدى مصرف لبنان بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٩ و٢٠٢٠/١٠/٢٢، ليتم إعادة تحويلها الى المستفيدين وفقاً للأصول. وبما انه ولكافة الاسباب المذكورة أعلاه يقتضي عدم الموافقة على المشروع المعروض .

لـــذلك

تقرر:

اولاً : عدم الموافقة على المشروع المعروض .

ثانياً: ابـلاغ هـذا القـرار الـى كـل مـن وزارة الماليـة – مراقـب عقـد النفقـات مديرية المالية العامة - النيابة العامة لدى الديوان .

× × ×

قراراً إدارياً صدر في بيروت بتاريخ الثاني والعشرين من شهر كانون الاول سنة الفين وعشرين.

الرئيـــس	المستشـار	المستشـار	كاتب الضبط
نللي ابي يونس	نجوى الخوري	رانية اللقيس	محمد الشحيمي

يحال على المراجع المختصة
بيروت في ٢٠٢٠/١٢/٢٤
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران