الجمهورية اللبنانية

رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

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

رقم الـرأي :٢٠٢٤/٢٧
تاريخـــــه : ١٦/ ٤/ ٢٠٢٤
رقم الأساس : ٢٠٢٤/٦ استشاري

المـــــوضـــوع: طلب ابداء الرأي بمصدر تمويل عقود اجارة صناعة .

المـــــرجـــــع: كتاب رئيس مجلس الإنماء والإعمار رقم ١/٤٤٠ تاريخ ٢٠٢٤/٢/٢٩.

× × ×

الهيئـــــة

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

× × ×

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

ورد ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٤/٣/٤ كتاب رئيس مجلس الإنماء والإعمار رقم ١/٤٤٠ تاريخ ٢٠٢٤/٢/٢٩ الذي يعرض فيه ما يلي :

" أن بعض المستخدمين السابقين في مجلس الإنماء والإعمار استمروا ، بعد بلوغهم السن القانونية وصرفهم من الخدمة ، وبناء لطلب المجلس ، بمتابعة تقديم المعونة الفنية اللازمة لتأمين حسن سير تنفيذ بعض المشاريع والعقود التي كانوا مكلفين بها وكانت لا تزال قيد التنفيذ عند بلوغهم السن القانونية . وقد جاء طلب المجلس بسبب عدم امكانية توظيف بدلا عن هؤلاء المستخدمين ولكون غيابهم كان سيؤدي الى تعطيل العمل في مشاريع حيوية معظمها ممول من هبات وقروض خارجية مهددة بالإلغاء في حالة تعثر المشاريع . إن معظم هؤلاء المستخدمين المعنيين هم مهندسون ذوو خبرة عالية والباقون يتولون مهام المساندة لإدارة المشاريع وحسن سير العمل في المجلس .

وبالاضافة الى المستخدمين السابقين في المجلس المشار اليهم أعلاه ، كان المجلس قد تعاقد في مرحلة سابقة ، مع بعض الخبراء ، في المعلوماتية ومجالات أخرى من غير المستخدمين في المجلس . وقد اضطر المجلس ، أيضا الى الطلب من بعض هؤلاء الإستمرار بتأدية نفس المهام لذات الأسباب المبينة أعلاه .

وكون هؤلاء المستخدمين السابقين والخبراء قد استمروا بتأدية مهامهم السابقة ، بناء لطلب المجلس ، وقبل صدور قرار من مجلس ادارة مجلس الانماء والاعمار بهذا الشأن ، فقد ترتبت لهم حقوق مالية يقتضي التعويض عنها من باب الصلح وإلا اعتبر الأمر بمثابة الإثراء غير المشروع على حساب الغير خاصة أنه لا عمل دون اجر .

ولهذا السبب وافق مجلس ادارة مجلس الإنماء والإعمار على اجراء عقود مصالحة مع هؤلاء المستخدمين السابقين والخبراء عن الفترة السابقة وعلى التعاقد معهم ، على سبيل اجارة الصناعة ، للفترة المقبلة . وقد عرضت مشاريع عقود المصالحة على هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل التي وافقت عليها . "

وإن رئيس مجلس الإنماء والإعمار يذكر في كتابه المشار اليه أعلاه بعض مواد النظام المالي للمجلس ذات الصلة بالموضوع ويخلص الى طلب ابداء الرأي في مصدر تمويل عقود المصالحة والعقود الجديدة المذكورة أعلاه ، وفي مدى امكانية تمويلها من موازنة الخطة العامة والعمليات ، لأن الموازنة العادية لا يتوفر فيها اعتمادات كافية لتمويل هذه العقود ، ولأن موازنة الخطة العامة والعمليات تستخدم لتمويل دراسات وخدمات استشارية ولتأمين موارد لحسن تنفيذ المشاريع .

بناءً عليه

حيث أن موضوع كتاب رئيس مجلس الإنماء والإعمار هو طلب ابداء الرأي في مدى امكانية تمويل عقود المصالحة مع المستخدمين السابقين والخبراء الذين استمروا بتأدية خدماتهم ومهامهم بعد بلوغهم السن القانونية أو انتهاء العقود معهم من موازنة الخطة العامة والعمليات ، وكذلك تمويل العقود الجديدة معهم من الموازنة ذاتها ، لأن الموازنة العادية لا يتوفر فيها اعتمادات كافية لتمويل هذه العقود ، ولأن موازنة الخطة العامة والعمليات تستخدم لتمويل دراسات وخدمات استشارية ولتأمين موارد لحسن تنفيذ المشاريع .

وحيث أن المسألة المطروحة يحكمها النظام المالي لمجلس الانماء والاعمار وعملا بالمادة ٣ من هذا النظام فإن موازنة المجلس تتألف من :

"١- الموازنة العادية وتتضمن الواردات والنفقات العادية اللازمة لتسيير أعمال المجلس ، وتخضع لقاعدة سنوية الموازنة .

٢- موازنة تنفيذ الخطة العامة والعمليات وتتضمن الواردات والنفقات اللازمة لتأمين تنفيذ المشاريع الواردة في الخطة العامة والخطط المتعاقبة والبرامج وسائر المشاريع .

لا تخضع هذه الموازنة لقاعدة سنوية الموازنة ، ويكون للإعتمادات المرصدة فيها صفة اعتمادات التعهد التي تظل قائمة الى أن يتم تنفيذ المشروع الذي أرصدت من أجله .

٣- الموازنات الملحقة ....."

وحيث أن الموازنة العادية ، بموجب المادة ١٢ من النظام المالي ، هي التي تلحظ الاعتمادات اللازمة لسير الادارة كالرواتب والاجور وملحقاتها .... في حين أن موازنة الخطة العامة والعمليات، عملا بالمادة ١٩ من النظام المالي ، تلحظ الاعتمادات اللازمة لتنفيذ المشاريع الواردة في الخطة العامة والخطط المتعاقبة والبرامج وسائر المشاريع ، إضافة الى أن المادة ١٩ المشار اليها لا تجيز أن تؤخذ من الاعتمادات المرصدة في موازنة الخطة العامة والعمليات أية نفقة رصد لها اعتماد في الموازنة العادية .

وحيث أنه في السياق نفسه وانسجاما مع المادة ١٢ التي حددت مشتملات الموازنة العادية ومن ضمنها بند الرواتب والاجور وملحقاتها ، فإن المادة ١٦ من النظام المالي حددت مضمون هذا البند بأنه يشمل ليس فقط المستخدمين وانما أيضا المتعاقدين والاجراء وما يدفع اليهم من اجور وتعويضات .

وحيث أنه يتضح من كتاب رئيس مجلس الانماء والإعمار أن بعضا من العقود الجديدة هو مع المستخدمين السابقين الذين صرفوا من الخدمة لبلوغهم السن القانونية ، والبعض الأخر هو مع الخبراء الذين سبق للمجلس أن تعاقد معهم وأنه لا بد من استمرار التعامل معهم بالنظر لخبرتهم العالية .

وحيث أن هؤلاء المستخدمين السابقين والخبراء كانوا يتقاضون اجورهم من الموازنة العادية لمجلس الانماء والإعمار من أجل تأدية مهامهم في حينها ، وفي المرحلة الراهنة يسعى المجلس الى التعاقد معهم من أجل المهام نفسها ، على أن تدفع اجورهم من موازنة الخطة العامة والعمليات بسبب عدم وجود اعتمادات كافية في الموازنة العادية ، وعلى أساس اعتبار عقودهم من قبيل اجارة الصناعة .

وحيث أن النظام المالي في تمييزه بين الموازنة العادية وموازنة المشاريع انما يهدف الى تحديد كلفة المشاريع وحصرها بموازنة الخطة العامة والعمليات ، في مقابل أن تحمل الموازنة العادية النفقات الادارية العامة ومن ضمنها نفقات الاجور والرواتب ، وتأكيداً على هذا التمييز بين الموازنتين جاءت الفقرة الثانية من المادة ١٩ لتمنع صراحة أن تؤخذ من الاعتمادات المرصدة في موازنة الخطة العامة والعمليات (أي موازنة المشاريع)أية نفقة رصد لها اعتماد في الموازنة العادية .

وحيث أنه أمام صراحة المادة ١٢ من النظام المالي بشأن الموازنة العادية والمادة ١٩ منه بشأن موازنة الخطة العامة والعمليات ومحتوى كل من الموازنتين المشار اليهما أعلاه ، فإنه لا يمكن تغطية أجور المتعاقد معهم من موازنة الخطة العامة والعمليات ، والتعديل في التسميات والتوصيف واعتبار العقود الجديدة من قبيل اجارة الصناعة من أجل تمويلها من موازنة الخطة العامة والعمليات لا يشكل حلا لمعالجة عدم كفاية الاعتمادات المرصدة للنفقات الادارية والملحوظة في الموازنة العادية لأن المستخدمين السابقين والخبراء سوف يستمرون بتأدية المهام نفسها التي كانوا يؤدونها في السابق وكانت موضوعا لعقد اجارة خدمة (اي عقد عمل) مع العلم أن هناك اختلافا بين عقد اجارة الخدمة (عقد العمل) وعقد اجارة الصناعة لاسيما لجهة عنصر التبعية والاشراف حيث أن العامل يعمل تحت إدارة واشراف صاحب العمل في عقد اجارة الخدمة ، أما في عقد اجارة الصناعة فإن المقاول يعمل باستقلالية ولا يكون صاحب العمل مسؤولا عنه مسؤولية المتبوع عن التابع .

وحيث أنه لا يمكن أيضا الاستناد الى مراسلة صادرة عن رئيس مجلس الانماء والاعمار في٢٠١٨/٢/٢٢ وتعتبر أن موازنة الخطة العامة والعمليات تمول الدراسات الاستشارية ، للقول بأن الدراسات الاستشارية تشمل عقود اجارة الصناعة لأن صراحة المواد في النظام المالي لا يمكن تعديلها بمراسلة خارجة عنه .

وحيث أن المشكلة الناجمة عن عدم كفاية الاعتمادات في الموازنة العادية يمكن حلها من خلال فتح اعتمادات اضافية استنادا الى المواد ٧ و ٨ من النظام المالي التي تلحظ فتح اعتمادات اضافية تكميلية لمواجهة أي نقص في بند من بنود الموازنة ، اضافة الى أن المادة ١٧ من النظام المالي حددت اجراءات فتح الاعتمادات الاضافية وكيفية تغطيتها وهذه الاجراءات ليست مما يصعب اعتمادها بالنظر للإستقلال المالي والاداري الذي يتمتع به مجلس الانماء والاعمار .

وحيث أنه فيما خص عقود المصالحة فهي أيضا تصرف من اعتمادات الموازنة العادية استنادا الى المادة ١٤ من النظام المالي وتحميلها الى موازنة الخطة العامة والعمليات يزيد من الأعباء المحملة الى المشاريع المنفذة ، خلافا للنظام المالي الذي أبقى النفقات الادارية العامة ضمن الموازنة العادية وخلافا لمقتضيات المحاسبة التحليلية التي ترمي الى تحديد الكلفة الحقيقية لكل مشروع .

لهـذه الاسبـاب

يرى الديوان

اولاً : الإجابة وفقاً لما تقدم .

ثانياً : ابلاغ هذا الرأي الى كل من مجلس الإنماء والإعمار – المديرية العامة للجمارك - النيابة العامة لدى الديوان.

× × ×

رأياً استشارياً صدر في بيروت بتاريخ السادس عشر من شهر نيسان سنة الفين واربعة وعشرين.

كاتب الضبـط	المستشـار 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
بيـروت في / ٣ /٢٠٢٤
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران