الجمهورية اللبنانية

رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

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

رقم الـرأي :٢٠٢٤/٥٠
تاريخـــــه : ٢٠٢٤ /٥/ ٢١
رقم الأساس : ٢٠٢٤/٢٧ استشاري

المـــــوضـــوع: رفع السقف المالي للشراء بالفاتورة.

المـــــرجـــــع: كتاب وزارة الدفاع الوطني رقم ١٢٠٩/غ ع/و تاريخ ٢٠٢٤/٥/٩ .

× × ×

الهيئـــــة
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 بتاريخ ٢٠٢٤/٥/١٣ كتاب وزير الدفاع الوطني المشار اليه في المرجع أعلاه والذي اودع بموجبه كتاب هيئة الشراء العام رقم ١٩٦/هـ ش ع تاريخ ٢٠٢٤/٥/٧ والمتعلق بطلب تعديل السقف المالي للشراء بالفاتورة استثنائياً لوزارة الدفاع الوطني .

وانه تبين ان وزارة الدفاع الوطني تعرض أن التجار والشركات يحجمون بشكل شبه كلي عن التقدم للاشتراك في التلزيمات التي تجريها لتأمين احتياجات الطبابة العسكرية والتغذية والملابس والأدوية وقطع البدل ... ما يضطر الوزارة إلى استصدار سلفات مالية دائمة وطارئة من قبل وزارة المالية لصالح مؤسسات وزارة الدفاع الوطني لتأمين هذه الاحتياجات بطريقة الشراء بالفاتورة، نظراً لفشل الأكثرية المطلقة من عمليات التلزيم ؛ ما يقتضي تنظيم كم هائل من الفواتير قد يتخطى الـ ١٠٠ ألف فاتورة إذا استعملت المبالغ المخصصة في قانون موازنة العام ٢٠٢٤.

كما تفيد الوزارة في كتابها المذكور في المرجع أعلاه أنه عند تحقيق بعض الحاجات ، مثل الأدوية للأمراض المستعصية قد تفوق قيمة السلعة الواحدة المليار ليرة لبنانية، متخطية بذلك العتبة المالية المحددة للشراء بالفاتورة في قانون الشراء العام بـ ٥٠٠ مليون ليرة لبنانية، وأن إصدار هذا الكم من الفواتير يخلق صعوبة بالغة، تقارب الاستحالة، في إنجاز الأعمال الإدارية المطلوبة إن من قبل الإدارة العسكرية لناحية تنظيم مستندات التصفية والصرف وإن من قبل مديرية الصرفيات في وزارة المالية لناحية تدقيق المستندات وإصدار الحوالات العائدة لها.

تخلص الوزارة في كتابها إلى اقتراح العمل على استصدار مرسوم بزيادة السقف المالي للشراء بالفاتورة.

بحيث يصبح استثنائياً وحصرياً لوزارة الدفاع الوطني ملياري ليرة لبنانية بدلاً من ٥٠٠ مليون ليرة لبنانية على أن يربط هذا السقف حصراً بعمليات الشراء المتعلقة بالتغذية والأدوية والمستلزمات الطبية وألا يلجأ إليه إلا بعد فشل عملية التلزيم عبر المناقصة العمومية لمرتين متتاليتين.

وان هيئة الشراء العام اعتبرت ان المشكلة المطروحة تتعلق بخيار الشراء الممكن اعتماده لتلبية حاجات الدفاع الوطني الضرورية والملحة من التعليم والأدوية والمستلزمات الطبية عند فشل المناقصة العمومية المجراة لأكثر من مرة وذلك لتأمين استمرارية المرفق العام بدون انقطاع .

وأن اعتماد خيار الشراء بالفاتورة عبر تجزئة النفقة ربطاً باعتبارات المصلحة العامة مرهق للوزارة ولوزارة المالية - مديرية الصرفيات لناحية الكم الهائل من الفواتير التي يقتضي إصدارها، كما أنه يبدو مستحيلاً لناحية تجاوز العتبة المالية المحددة للفاتورة حيث ان بعض الحاجات مثل أدوية الأمراض المستعصية قد تتخطى تكلفتها المليار ليرة لبنانية.

وان ديوان المحاسبة بموجب رأيه الاستشاري رقم ٢٠٢٤/٢٥ تاريخ ٢٠٢٤/٤/٢ اعتبر الشراء بالفاتورة لتأمين أدوية تؤثر على حالات المرضى ريثما تنتهي إجراءات المناقصة العامة يشكل تجزئة مبررة ربطاً بالحاجة الملحة للأدوية.

وأنه وبالرجوع إلى المادة /٤١/ من قانون الشراء العام يتبين أنها نصت على عدة طرق لتحقيق عمليات الشراء لدى الجهات الشارية، أهمها المناقصة العمومية وطلب عروض الأسعار والاتفاق الرضائي والشراء بالفاتورة.

وأنه يتبين من المادة /٤٢/ من قانون الشراء العام أن الشراء بواسطة المناقصة العمومية هو القاعدة الواجب اعتمادها إلا عند تعذر تطبيقها حيث يقتضي على الجهة الشارية اختيار طريقة أخرى وأن تكون هذه الطريقة تنافسية إلى أقصى حد ممكن. وانه يتبين أيضاً من المادة /٤٢/ من قانون الشراء العام أنه يقع على عاتق الجهة الشارية عند استخدام طريقة شراء أخرى غير المناقصة العمومية أن تصدر قراراً صريحاً ومعللاً يتم إدراجه في سجل إجراءات الشراء المنصوص عليه في المادة /٩/ من قانون الشراء العام مع بيان الأسباب والظروف التي استندت إليها لتبرير استخدام تلك الطريقة.

وأنه يستفاد من المادتين /٤١/ و /٤٢/ من قانون الشراء العام أن المشرع عندما اعتمد المناقصة العمومية كقاعدة لعمليات الشراء في الظروف العادية، لحظ أيضاً طرقاً بديلة للظروف الاستثنائية التي قد تحول دون اجراء مناقصة عمومية او دون نجاح هذه المناقصة في الوصول إلى تعاقد ويلبي الحاجات العمومية،

وأنه ومن هذه الطرق الاستثنائية ما ربط بعتبات مالية ويجوز اللجوء إليه ضمن هذه العتبات في الظروف العادية كما في الظروف الاستثنائية، مثل الشراء بالفاتورة (عتبة مالية ٥٠٠ مليون ل.ل.) وطلب عروض الأسعار (عتبة مالية ٥ مليارات ل.ل.)، كما أنه يمكن بصورة استثنائية ولفترة مؤقتة، وإلى حين نجاح المناقصة، اعتماد طريقة الشراء المباشر (بالتراضي) إذا استحال تأمين الحاجات الملحة والضرورية لاستمرارية المرفق العام بطريقة الفاتورة أو طلب عروض الأسعار .

وأنه وسعياً لانجاح المناقصات في هذه الظروف، يمكن النص في دفتر الشروط الخاص بالصفقة على إمكانية تسديد دفعات على الحساب إلى الملتزم يمكن أن تتجاوز الـ٢٠٪ من قيمة الصفقة و/أو الخمس مليارات ل.ل. وذلك لقاء كفالات مصرفية يقدمها الملتزم وفقاً لأحكام المادة /٣٧/ من قانون الشراء العام وعلى النحو الذي ورد في الرأي الاستشاري الصادر عن ديوان المحاسبة رقم ٢٠٢٤/٢٤ تاريخ ٢٠٢٤/٣/٢٦.

وأنه أيضاً يمكن تأمين التمويل لمثل هذه المناقصات العمومية أو الاتفاقات بالتراضي أو طلبات عروض الأسعار بواسطة سلف دائمة أو طارئة، باعتبار أن المادة /٩٣/ فقرة (٢) من قانون المحاسبة العمومية لم تحصر حالات إعطاء السلف الدائمة أو الطارئة بالنفقات النثرية العادية أو النفقات المستعجلة، وإنما شملت أيضاً النفقات التي لا تسمح طبيعتها أو الظروف بدفعها مباشرة بالطريقة العادية.

وأنه وفي مطلق الأحوال فإن هذا الموضوع يبت فيه ديوان المحاسبة كونه يتعلق بشروط إعطاء السلف الدائمة والطارئة وتالياً يخرج عن إطار قانون الشراء العام واختصاص هيئة الشراء العام بإبداء الرأي عملاً بقواعد الاختصاص.

وأن تعديل العتبات المالية للشراء بالفاتورة وبطلب عروض الأسعار يرتبط أيضاً بالعتبات المالية الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة والمنصوص عليها في قانون تنظيمه.

وأن قانون الشراء العام قد نص على إمكانية تعديل السقوف المالية الواردة فيه بنص موحد يشمل جميع الجهات الشارية الخاضعة لأحكام هذا القانون، يتم بناءً على توصية من

هيئة الشراء العام بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه ، على الا يؤدي التعديل إلى مخالفة الأهداف والمبادئ التي يكرسها هذا القانون .

وأنه يستفاد من ذلك أن المشرع حصر هذه الإمكانية ضمن إطار محدد وواضح هو حدود السقوف المالية نفسها دون إضافة أية نصوص قد يستفاد منها أنها تعدل في قانون الشراء العام، الأمر الذي يستدعي نصوصاً تشريعية.

بناء عليه

بما إن ديوان المحاسبة وفي معرض الإجابة على الموضوع المعروض يرى ان ما خلصت اليه هيئة الشراء العام بالنسبة لتعديل السقوف المالية للشراء بالفاتورة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، يقع موقعه الصحيح .

وبما انه و بالنسبة لتضمين دفتر الشروط الخاص ، إنجاحاً للمناقصات ، النص الذي يمكن وزارة الدفاع من تسديد دفعات على الحساب للملتزم وفق المادة /٣٧/ من قانون الشراء العام ؛ فان ديوان المحاسبة لا يرى مانعا من الإحالة إلى هذا النص في متن دفتر الشروط الخاص علما ان هذه الإمكانية متاحة للإدارة وان لم يرد النص عليها صراحة في متن دفتر الشروط الخاص .

وبما انه وبالنسبة للاقتراح المتعلق بامكانية تأمين التمويل بواسطة سلف دائمة او طارئة ، عملا بأحكام المادة /٩٣/ فقرة ٢ من قانون المحاسبة العمومية، فإنه يتوجب الإشارة بداية إلى ان عقد النفقات وتأمين دفعها لاحقاً وتباعاً بموجب سلف تسدد من موازنة وزارة الدفاع ومن الاعتمادات المخصصة لها يشكل عملياً تجزئة للدفع على حساب إعتمادات الموازنة تسدياً لنفقات سبق ان عقدت وفقاً للأصول .

وبما ان تأدية بعض النفقات بدون حوالة دفع مسبقة ، وتحديدا بواسطة سلفات موازنة جائز وفق احكام قانون المحاسبة العمومية وبشكل خاص في ما يتعلق بنفقات تغذية العسكريين أو طبابتهم ؛موضوع الطلب الراهن ؛ والتي تبين ان الظروف الحالية لم تعد تسمح بدفعها مباشرة بالطرق العادية . وبما ان وزارة الدفاع عمدت إلى الدعوة إلى مناقصات عمومية لمرات عديدة ولم يتقدم أي عارض خوفا من عدم تسديد المستحقات المتوجبة له في مواعيدها .

وبما انه يقتضي في ضوء ما سبق بيانه ، إبداء الرأي لجهة تمكين وزارة الدفاع من تامين تمويل مناقصاتها المتعلقة بالتغذية والأدوية بواسطة سلف موازنة ، كون اعتماد هذه الطريقة للدفع قد تشجع العارضين على الاشتراك في المناقصات العائدة لها .

وبما ان هذه السلف ستعطى لتغطية النفقات المستمرة خلال مدة التنفيذ الملحوظة في دفتر الشروط الخاص ،وعن كل استلام للمواد أو الأدوية الملحوظة في الدفتر المذكور؛ لذلك

يرى الديوان ان احكام قانون المحاسبة العمومية المتعلقة بسلفات الموازنة الدائمة هي المتوجبة التطبيق (المواد /٩٦/ إلى /١٠٣/ من قانون المحاسبة العمومية والمواد من/١,٧/ إلى /١١٠/ منه)، على النحو الذي يؤمن استمرارية المرفق العام وفي ظل الظروف الاستثنائية ،

وبما ان مبدأ استمرارية المرفق العام هو من المبادئ العامة التي ترعى عمل الإدارات العامة في مجال القانون الإداري ، وقد أنزله المجلس الدستوري الفرنسي منزلة النص الدستوري .

Le Conseil constitutionnel a énoncé, sans attachement à un texte que le principe de la continuité du service public est un principe de Valeur constitutionnelle (Décision n^0 79-105 du 25 juillet 1979).

وبما انه يمكن ، تسديد النفقات المتوجبة عن حاجات ضرورية وملحة عائدة لوزارة الدفاع الوطني من اصل سلفات دائمة تطبيقاً لمبدأ استمرارية المرفق العام وتحقيقاً للغاية منه .

لهـذه الاسبـاب

يرى الديوان

اولاً : الإجابة وفق ما تقدم.

ثانياً : ابلاغ هذا الرأي الى كل من وزارة الدفاع الوطني - النيابة العامة لدى الديوان.

× × ×

رأياً استشارياً صدر في بيروت بتاريخ الواحد والعشرين من شهر آيار سنة الفين واربعة 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
بيـروت في / ٥ /٢٠٢٤
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران