

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية .

رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة على المناقصات العمومية.

تقرير حول أعمال التدريب في ديوان المحاسبة

في المدة الزمنية الواقعة بين ٢٠١٧/٦/٢ وحتى ٢٠١٧/٩/١٢

لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق - قسم وظيفة عامة.

إشراف

الدكتور جوزيف رزق الله

إعداد

كريستيان عيد عاد

المقدمة

تعدّ الرقابة بشكل عام، والرقابة المالية بشكل خاص من الإجراءات الضرورية في أي مجتمع، فمن خلالها يتم التحقق من مدى إحترام القواعد الضابطة لتصرفات جميع أفراد المجتمع، حكاماً كانوا أم محكومين.

وقد وجدت الرقابة المالية مع وجود الدولة، وذلك لضمان سلامة التصرفات المالية وضبط النفقات العامة وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المتوخاة منها.

ويمكن تعريف الرقابة المالية بأنها مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها أجهزة مختصة، بغية المحافظة على الأموال العامة، وضمان حسن تحصيلها، وإنفاقها بدقة وفعالية، وإقتصادية، وفقاً لما أقرته السلطة التشريعية في الموازنة العامة والقوانين المالية الأخرى، ووفقاً للخطة الموضوعية للجهات الرقابية¹.

وللرقابة المالية غايات متعددة فهي تهدف إلى التحقق من أن جميع الإيرادات العامة في الدولة قد تم تحصيلها وتوريدها إلى صناديق الخزينة وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء وأن كافة الإعتمادات قد أنفقت وفقاً للأصول وأحسن إستخدامها وفقاً للأغراض المخصصة لها وذلك لضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية في نطاق الموازنة العامة.

تؤدي الرقابة المالية إلى إتجاه مشترك، إذ إن سرعة الأعمال اليومية المتعلقة بالإنفاق وجراء الرقابة وليس فقط من الناحية عليها من خلال التصديق، كثيراً ما يساهم في ضبط المسألة من جوانب مختلفة المالية.

¹ - د. محمد رسول العموري ، "الرقابة المالية العليا"، منشورات الحلبي الحقوقية عام ٢٠٠٥، ص ٢٥.

« Le contrôle financier aboutit bien souvent à une direction partagée, la régularité et l'opportunité, bien distinguées en théorie, se rejoignent souvent dans le rythme rapide des affaires courantes ; le contresing des textes permet d'appréhender une question sous ses divers aspects et non seulement financier »².

وتتعدد أنواع الرقابة بشكل عام: فمن حيث الموضوع يمكن تقسيمها إلى رقابة على الحسابات ورقابة على الأشخاص المسؤولين عن هذه الحسابات والتي قد تؤدي إلى ترتيب المسؤولية عليهم (جزائية، مسلكية أو مدنية).

ومن حيث النطاق الزمني الذي تمارس فيه هذه الرقابة يمكن التمييز بين الرقابة المسبقة التي لها مفعول وقائي، والرقابة الملازمة للتنفيذ والرقابة المؤخرة.

ومن حيث الجهة التي تمارس الرقابة، يمكن تقسيم الرقابة المالية إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية ورقابة سياسية.

هذا مع العلم أنه من الناحية العملية، تتداخل هذه الأنواع مع بعضها، بحيث يمكن أن تمارس إحدى هيئات الرقابة، الرقابتين المسبقة والمؤخرة والرقابة على الأشخاص والمعاملات وأيضاً الرقابة الإدارية والقضائية كما هي الحال بالنسبة لديوان المحاسبة اللبناني³.

ولعل أهم تطور في أنواع الرقابة المالية، فهي تتمثل في الرقابة المتعلقة بالأنواع الإقتصادية التي تهدف إلى التأكد من الإستعمال الأفضل للأموال العمومية بالإستناد إلى عناصر ثلاثة: الإقتصاد، الكفاءة والفعالية (Économie, Éfficience et Éfficacité) وهذا ما يعرف بالرقابة على الأداء (Contrôle de performane).

² – Henri Mounier, « Le ministère des Finances », Rapport de la section française de l'Institut International de Science Administrative, 1959, page 9.

³ – القاضي وسيم نقولا أبو سعد، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية عام ٢٠٠٧، ص ٩.

⁴ – القاضي وسيم نقولا أبو سعد ، المرجع السابق، ص ٩.

وما يهمننا في هذا التقرير، المعدّ خلال فترة التمرين العملي في ديوان المحاسبة، هو التركيز على جانب معين من الرقابة المالية وهو المتعلق برقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة.

وتعتبر الرقابة الإدارية المسبقة من أبرز المهام الرقابية التي يمارسها ديوان المحاسبة إلى جانب كونه: " محكمة إدارية ، تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة"⁵.

وقد إختارنا هذا النوع من الرقابة كونه يسلط الضوء على مسألة ثار الجدل حولها وهي تتعلق بمشروع تعديل بعض أحكام قانون المحاسبة العمومية، المتضمن إقتراح إلغاء الرقابة المسبقة على الإنفاق التي يمارسها ديوان المحاسبة بحجة إزدواجيتها مع مراقبة عقد النفقات التي تقوم بها وزارة المالية. ويستند الإقتراح المشار إليه إلى مبررات عدة أبرزها، إطالة الوقت في إنجاز المعاملات، وتخلي معظم دول العالم عن نظام الرقابة المسبقة، وغيرها من المبررات التي إنقسم الباحثون بين مؤيد ومعارض لها، وإلى حينه لم يحسم الجدل حول هذا الموضوع.

كذلك إختارنا "ديوان المحاسبة " كإدارة للتدريب نظراً لأهمية ديوان المحاسبة كمحكمة وجهاز أعلى للرقابة المالية بشكل عام، والرقابة الإدارية المسبقة بشكل خاص.

وسيتم التطرق في هذا التقرير بشكل خاص إلى الإشكالية المتعلقة برقابة ديوان المحاسبة على صفقات الأشغال واللوازم والخدمات المعقودة بطريقة المناقصة العمومية للوقوف على أهمية الدور الرقابي الذي يمارسه ديوان المحاسبة في الحفاظ على الأموال العمومية وترشيد الإنفاق والحرص على المصلحة العامة.

⁵ المادة ١ قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

سنتناول الرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة بشكل عام ورقابته بالتوازي مع الجهات الإدارية الأخرى على المناقصات العمومية بشكل خاص، وذلك من خلال معالجتنا لأبرز النقاط القانونية والإشكاليات التي سنتناولها في تقريرنا معتمدين المنهجية التالية:

القسم الأول: تنظيم الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في لبنان "ديوان المحاسبة".

في هذا القسم سوف نتطرق على الهيكلية التنظيمية لديوان المحاسبة (مبحث أول) لنتكلم بالمبحث الثاني من هذا القسم عن الأعمال التدريبية والمقابلات التي أجريتها خلال فترة التمرين العملي.

القسم الثاني: أهمية رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة ودورها في عقد الصفقات بطريقة

المناقصة العمومية.

المبحث الأول: الإطار العام لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة.

المبحث الثاني: إجراءات المناقصة العمومية والرقابة عليها.

القسم الأول

تنظيم الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في لبنان "ديوان

المحاسبة"

إتجهت معظم الدول، تأميناً لرقابة سليمة ومستقلة وحيادية على الأموال العمومية وحسن صرفها والتصرف بها، إلى إنشاء جهاز متخصص لهذه الغاية، ومن بينها لبنان، حيث نصّ الدستور اللبناني منذ العام ١٩٢٦ وتعديلاته في العام ١٩٢٧ على وضع قانون خاص لإنشاء "ديوان المحاسبات".

إلا أن إنشاء ديوان المحاسبة لم يتم إلا في العام ١٩٥١ بموجب قانون المحاسبة العمومية، وذلك كمحكمة إدارية تتولى القضاء المالي، ترتبط إدارياً برئيس مجلس الوزراء.

سنتناول في هذا القسم الهيكلية التنظيمية لديوان المحاسبة، لننتقل بعدها إلى عرض موجز عن الأعمال والمقابلات التي قمنا بها خلال فترة التدريب .

المبحث الأول

الهيكلية التنظيمية لديوان المحاسبة

يعتبر ديوان المحاسبة من مؤسسات الدولة الدستورية التي تقوم بدور هام في ضبط النشاط المالي للدولة، بحيث تعمل على ترشيده لتحقيق الأهداف المرجوة في إطار الشرعية والحفاظ على المال العام. وتكمن أهميته في أنه يشكل في المجال المالي أعلى هيئة رقابة على حسابات الدولة وأعمال المحاسبين لديها.

صدر بتاريخ ١٦-٩-١٩٨٣ المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ (تنظيم ديوان المحاسبة) الذي نظم ديوان المحاسبة وحدد هيكلية وصلاحياته حيث عرّفت المادة الأولى منه ديوان المحاسبة بأنه "محكمة إدارية تتولى القضاء المالي" وهو يرتبط إدارياً برئيس مجلس الوزراء ومركزه بيروت، مهمته السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وذلك من خلال:

- مراقبة إستعمالها، ومدى إنطباق هذا الإستعمال على القوانين والأنظمة النافذة.

- الفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.

- محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

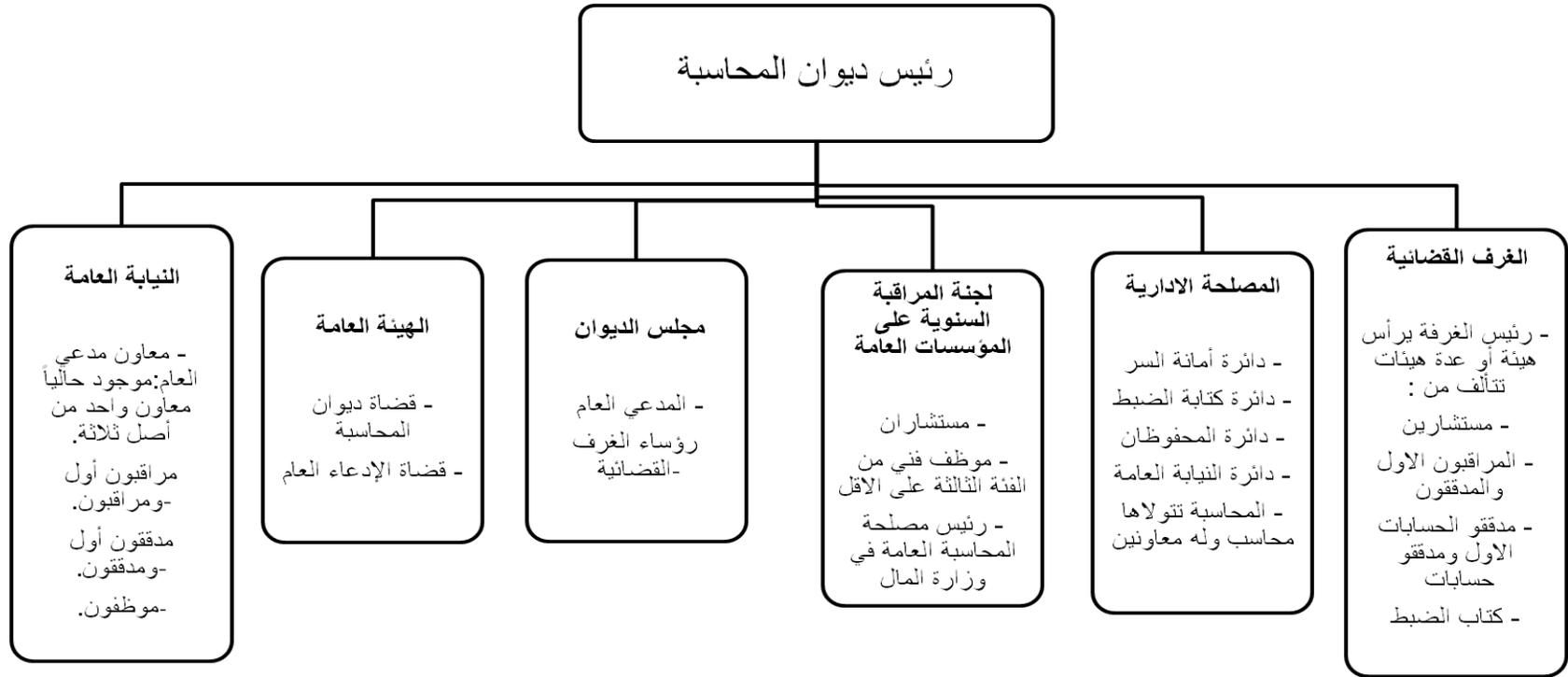
- إبداء الرأي الإستشاري غير الإلزامي حول المواضيع والنصوص المالية.

ينكوّن ديوان المحاسبة بتنظيمه القضائي والإداري من رئيس ديوان المحاسبة، مجلس ديوان المحاسبة، هيئة عامة، غرف قضائية مؤلفة من هيئة أو عدة هيئات، مصلحة إدارية تشرف على عمل كافة الوحدات الإدارية، نيابة عامة مستقلة، مراقبين ومدققي حسابات وهناك أيضاً لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة.

تقتضي الإشارة هنا، إلى أن رئيس ديوان المحاسبة، المدعي العام، رؤساء الغرف والمستشارين ومعاوني المدعي العام جميعهم من القضاة، وهم يتمتعون بإمكانيات وحصانات هامة، بغية ممارسة مسؤوليتهم بإستقلالية وتجرد.

علماً بأنه لا يجوز نقلهم إلى إدارة أخرى إلا بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة، ولا يتم عزلهم إلا بقرار من المجلس التأديبي الخاص، المؤلف من كبار قضاة في محكمة التمييز ومجلس شورى الدولة والقضاء العدلي .

الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة



ملاك الموظفين الإداريين في ديوان المحاسبة حالياً وعددهم^٦:

العدد.	ملاك الموظفين الإداريين.
١	رئيس المصلحة الإدارية
١	محاسب
	١ - دائرة أمانة السر العامة :
١	رئيس الدائرة
١٠	محرر أو كاتب
١٢	مستكتب
٢	موزع مخابرات
٣	حاجب
٣	خادم
	٢ - دائرة النيابة العامة:
١	رئيس الدائرة
٣	محرر أو كاتب
١	مباشر
٢	حاجب
١	خادم

^٦ - من خلال المقابلات التي قمت بها مع رؤساء الدوائر الأربعة بتاريخ ٧، ١٠، ١٢ و ٢٠ من شهر حزيران، ٢٠١٧.

	٣ - دائرة كتابة الضبط :
١	رئيس دائرة
٧	محرر أو كاتب
٦	مباشر
٤	حاجب
١	خادم
	٤ - دائرة المحفوظات والتوثيق :
١	رئيس دائرة
٢	رئيس قلم
٤	محرر أو كاتب
٢	حاجب
٤	خادم
٧٣	المجموع

ملاك القضاة في ديوان المحاسبة وعددهم الملحوظ قانوناً:

العدد	ملاك القضاة.
١	رئيس ديوان المحاسبة
١	المدعي العام لدى ديوان المحاسبة
٦	رؤساء الغرف في ديوان المحاسبة
٢٥	مستشار في ديوان المحاسبة
٣	معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة
٣٦	المجموع

عدد النواقص من العاملين في ديوان المحاسبة :

النقص ^٧	العدد الموجود فعلاً	العدد الملحوظ قانوناً	
٨	٢٨	٣٦	القضاة
١٦	٣٤	٥٠	المراقبون
٤	٢٦	٣٠	مدققو الحسابات
١٦	٥٧	٧٣	الموظفين الإداريين
٤٤	١٤٥	١٨٩	المجموع

^٧ - من خلال المقابلات التي اجريتها مع قضاة في ديوان المحاسبة في شهر حزيران، ٢٠١٧.

الفقرة الأولى: رئيس ديوان المحاسبة.

يتولى رئاسة ديوان المحاسبة ويتم تعيينه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجتين الأوليين في الفئة الثانية على الأقل، أو من بين قضاة مجلس الشورى أو قضاة السلك العدلي من الدرجة الموازية للدرجتين الأوليين في الفئة الثانية من ملاك ديوان المحاسبة.^٨

وفي حال غياب رئيس ديوان المحاسبة أو في حال خلو منصب الرئاسة أو تعذر قيامه بمهامه يقوم مقامه رئيس الغرفة الأعلى درجة، وعند التساوي الأكبر سناً، وعند التساوي الأقدم في القضاء و عند التساوي الأقدم في الوظيفة العامة.^٩

ويحلف رئيس الديوان قبل مباشرته مهامه، أمام رئيس الجمهورية، وبحضور رئيس مجلس الوزراء، اليمين الآتي: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي في ديوان المحاسبة بإخلاص وتجرد، وأن أكون عادلاً بين الناس أميناً على حقوقهم وحقوق الإدارة، وأن أصون سرّ المذاكرة وأتصرف في كل أعماله تصرفاً صادقاً شريفاً".^{١٠}

وقد منحت المادة /١٨/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ رئيسته صلاحيات مهمة فبالإضافة للتفويض الدائم الممنوح له كي يمارس فيما خصّ الديوان الصلاحيات الإدارية والمالية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير، فإنه ينظّم الإدارة العامة مباشرة، ويوزع أعمال الرقابة السابقة واللاحقة في مطلع كل سنة مالية كما أنه يتولى عقد نفقات ديوان المحاسبة ومراقبة عقدها وتصفياتها.

^٨ - المادة ٤ من قانون إنشاء وتنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الأشراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ .

^٩ - المادة ٢٠ من قانون إنشاء وتنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الأشراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ .

^{١٠} - المادة ٤ من قانون إنشاء وتنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الأشراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ .

كذلك ينظّم رئيس ديوان المحاسبة الإدارة الداخلية وكيفية ممارسة كافة الأعمال المناطة بديوان المحاسبة، ويراسل جميع الإدارات العامة مباشرةً .

كما أن الغرف القضائية وتوزيع الأعمال عليها يتم بقرار يصدر عن رئيس ديوان المحاسبة بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة. ويمكن تعديل هذا التوزيع، عند الإقتضاء بالطريقة ذاتها .

يرأس رئيس الديوان الهيئة العامة ومجلس الديوان .

الفقرة الثانية: مجلس ديوان المحاسبة.

يتألف من رئيس ديوان المحاسبة رئيساً ومن المدعي العام ومن رؤساء الغرف أعضاء .
ومن صلاحياته :

- إحالة كل من رئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام والقضاة على المجلس التأديبي.
- الموافقة على توزيع الأعمال.
- وضع أنظمة المباريات.
- الموافقة على النظام الداخلي للموظفين الإداريين.
- الموافقة على نقل قضاة ديوان المحاسبة إلى إدارات أخرى.
- الموافقة على تعيين المراقبين والمدققين.

الفقرة الثالثة: الهيئة العامة.

تتألف من قضاة ديوان المحاسبة ومن قضاة الإدعاء العام لديه، يرأسها رئيس الديوان ويتولى أمانة السر فيها أدنى الأعضاء درجة.

تتولى الهيئة العامة إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بسير العمل في ديوان المحاسبة التي يرى رئيس ديوان المحاسبة أو المدعي العام أو خمسة من أعضاء الهيئة على الأقل طرحها عليها، ولرأي الهيئة

الطابع التوجيهي دون إلزام^{١١}، وتتخذ القرارات الملزمة بتوحيد الإجتهااد في حال تباين الإجتهااد في ديوان المحاسبة.

تجتمع الهيئة بدعوة من رئيس ديوان المحاسبة ولا تكون إجتماعاتها قانونية إلا بحضور نصف الأعضاء الذين تتكوّن منهم على الأقل وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التعادل يكون صوت الرئيس مرجحاً ولا يشترك قضاة الإدعاء العام في التصويت.

الفقرة الرابعة: النيابة العامة.

تمثّل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة الحكومة، وذلك عملاً بالمادة ٢٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، ويرأسها مدعي عام ويكون له معاونون. ويحلف المدعي العام ومعاونوه القسم نفسه الذي يحلفه رئيس ديوان المحاسبة.

أولاً- المدعي العام.

يعين المدعي العام بنفس الطريقة التي يتعيين بها رئيس ديوان المحاسبة^{١٢}.

يمثّل المدعي العام الحكومة لدى ديوان المحاسبة وله في الرقابة القضائية أن يحضر الجلسات وأن يعطي الكلام فيها، وأن يطلب الأوراق لإبداء مطالعته الخطية وأن يرأسل الإدارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته^{١٣}.

وعلى المراجع المختصة إبلاغ المدعي العام لدى ديوان المحاسبة عن المخالفات المنصوص عنها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة، وعلى إدارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام لدى ديوان المحاسبة نسخاً عن تقارير التفتيش المالي.

^{١١} - المادة ٩ من قانون إنشاء و تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الأشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ .

^{١٢} - المادة ٤ من قانون إنشاء و تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الأشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ .

^{١٣} - المادة ٢٥ قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣ .

ويدقق المدعي العام في هذه التقارير ويرسلها مع ملاحظاته وإقتراحاته إلى إدارة التفتيش المركزي لإتخاذ التدابير الإدارية أو القضائية المناسبة بحق الموظفين المسؤولين^{١٤}.

يحق للمدعي العام أن يطلب إلى النيابة العامة لدى محكمة التمييز أن تلاحق جزائياً أي موظف يرى أنه إرتكب أو إشتراك في إحدى الجرائم التي من شأنها أن تلحق ضرراً بالإدارة العامة أو بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة. وعليه أن يطلب هذه الملاحقة إذا قرر ديوان المحاسبة ذلك^{١٥}.

كذلك يحق للمدعي العام أن يكلف إدارة التفتيش المركزي إجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة^{١٦}.

ثانياً- معاونو المدعي العام.

يعين معاونو المدعي العام بنفس الطريقة التي يتم فيها تعيين بها المستشارين في الغرف القضائية .

يقوم معاونو المدعي العام بوظيفة المدعي العام تحت اشرافه^{١٧}.

ومن إختصاصات النيابة العامة :

- تلقي الشكاوى و الإخبارات بالمخالفات المالية والتحقيق فيها والإدعاء بشأنها أمام ديوان المحاسبة أو حفظها عند اللزوم.

^{١٤} - المادة ٢٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣ .

^{١٥} - المادة ٢٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣ .

^{١٦} - الفقرة الأولى من المادة ٢٨ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣ .

^{١٧} الفقرة الثانية من المادة ٢٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣ .

- إبداء المطالعات الخطية بتقارير التفتيش المالي التي ترد إلى النيابة العامة عن طريق رئيس هيئة التفتيش المركزي. كما أن للنيابة العامة صلاحية تكليف التفتيش إجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة وفقاً للمادة ٢٨ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ٨٣/٨٢.
- إبداء المطالعات الخطية حول تقارير المستشارين في إطار الرقابة القضائية في ديوان المحاسبة، عندما يتعلق الأمر بإعادة النظر أو بتعيين الصلاحية أو إشغال الذمة أو إبرائها أو فرض الغرامة.
- طلب إعادة النظر في القرارات الإدارية، في نطاق الرقابة المسبقة، وفي القرارات القضائية أمام الهيئة التي أصدرت القرار.
- طلب نقض القرارات القضائية الصادرة عن ديوان المحاسبة أمام مجلس شورى الدولة.

وفي معرض مباشرة النيابة العامة لإختصاصاتها، يحق لها أن تطلب من الإدارة المختصة المستندات والإيضاحات والمعلومات التي تحتاجها، وأن تكلف المراقبين ومدققي الحسابات التابعين لها إجراء أي تحقيق محلي، وأن تستمع إلى الموظفين والشهود عند الاقتضاء .

الفقرة الخامسة: الغرف القضائية

تتولى الغرفة القضائية النظر في المعاملات الواردة إلى ديوان المحاسبة في إطار الرقابة الإدارية لديوان المحاسبة والبت بها. كما تتولى محاكمة الموظفين المحالين إلى ديوان المحاسبة لمخالفاتهم أحكام قانون تنظيم الديوان وذلك في إطار رقابته القضائية.

كما تتولى الغرفة القضائية المختصة ممارسة رقابة قضائية على نصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الإدارات والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابته، وذلك سناً لأحكام المادة ٨٦ من قانون تنظيمه .

فإذا تبين للغرفة أن التعيين مخالف لأحكام القوانين والأنظمة فعليها أن تتخذ قرار بعدم صرف النفقة الناتجة عن هذا التعيين^{١٨}.

تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة القضائية المناط ممارسته بديوان المحاسبة، لم يأخذ مداه وفعالته وذلك بسبب عدم قيام الإدارات العامة والهيئات الخاضعة لرقابته بإبلاغه بنصوص تعيين الموظفين لديها أو إبلاغها بها بعد إنقضاء وقت طويل على القيام بالتعيين وأحياناً بعد تركهم الخدمة، مما يجعل عملية وقف صرف النفقة غير ممكنة بالنسبة للمستقبل وغير إنسانية بالنسبة للماضي بإعتبار أن النفقة مترتبة على الدولة عملاً بمبدأ الكسب غير المشروع^{١٩}.

وتوزع أعمال ديوان المحاسبة على الغرف بقرار من رئيس ديوان المحاسبة بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة. مع الإشارة إلى أنه بالإجمال يصدر قرار توزيع الأعمال كل سنتين.

وتصدر الغرفة قراراتها من خلال هيئة، يترأسها رئيس وعضوية مستشارين، وذلك بالإجماع أو بالأكثرية على أن يبين العضو المخالف أسباب مخالفته في محضر القرار.

أولاً- رؤساء الغرف.

يعين رؤساء الغرف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجة الرابعة في الفئة الثالثة على الأقل^{٢٠}.

يوزع رئيس الغرفة المختصة الملفات الخاصة بغرفته، وفقاً لقرار توزيع الأعمال الصادر عن رئيس ديوان المحاسبة، على أحد المستشارين لدرسها، ويكون المستشار المحال إليه هذه الأعمال مقررراً لها.

كما يمكن أن يقوم رئيس الغرفة المختصة بدراسة بعض الملفات بنفسه ويكون في هذه الحالة مقررراً لها.

^{١٨} - المادة ٨٦ قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

^{١٩} - الدكتور عصام مبارك، الوظيفة العامة في لبنان، ٢٠١٥-٢٠١٠، ص ٧٥-٧٦.

^{٢٠} - المادة ٥ قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

ثانياً- المستشارون.

يعين المستشارون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة في الدرجة الدنيا من سلسلة الرواتب المقررة لهم وإذا كان المرشح من الموظفين فيعين بالدرجة التي يوازي راتبها الراتب الذي كان يتقاضاه إذا كان أعلى من راتب الدرجة الدنيا.

وهم يعينون كما ورد في المادة السادسة من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨/١٩٥٩ المعدل^{٢١} كما يلي:

- إما من بين خريجي قسم القانون العام أو قسم القضاء المالي في معهد الدروس القضائية.

- وإما بنتيجة مباراة تجري يشترك فيها المراقبون لدى ديوان المحاسبة الحائزون على إجازة في الحقوق شرط أن يكونوا قد أمضوا في وظيفة مراقب مدة ١٠ سنوات على الأقل.

يمكن بصورة استثنائية ولمرة واحدة، في حال تعذر إجراء التعيين على النحو المبين أنفاً، تعيين المستشارين بنتيجة مباراة يجريها ديوان المحاسبة، ويشترط للإشتراك فيها توفر الشروط العامة للتوظيف المنصوص عنها في النظام العام للموظفين وحياسة المرشح الإجازة في الحقوق أو الإجازة في الحقوق اللبنانية لمن هو خاضع لها، وممارسة مهنة المحاماة أو أي وظيفة يشترط لإشغالها حياسة الإجازة في الحقوق لمدة ١٠ سنوات على الأقل.

يحلف المستشارون قبل مباشرتهم مهامهم، القسم نفسه الذي يحلفه رئيس ديوان المحاسبة.

^{٢١}- المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨/١٩٥٩ المتعلق بإنشاء وتنظيم ديوان المحاسبة، الذي لا يزال نافذاً في كل المواضيع التي لم يلغها أو يعدلها المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦١١٨/٩/١٩٨٣ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة.

ثالثاً- المراقبون ومدققو الحسابات.

يعين المراقبون في ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة من بين خريجي قسم الشؤون الإقتصادية والمالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنماء على أن يكونوا من المجازين في الحقوق .

بصورة استثنائية يجري مجلس الخدمة المدنية مباراة خاصة لملء المراكز الشاغرة في ملاك المراقبين في ديوان المحاسبة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ نشر القانون رقم ٦٣٤ تاريخ ٢٣ / ٤ / ١٩٩٧ .

يعين مدققو الحسابات في ديوان المحاسبة العام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة من بين خريجي قسم الشؤون الإقتصادية والمالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنماء الحائزين إجازة جامعية في إدارة الأعمال أو في المحاسبة أو أية شهادة جامعية في إختصاص محاسبي أو مالي مؤهلة لتولي وظيفة مدقق حسابات في ديوان المحاسبة.

ويمكن، بصورة استثنائية ولمرة وحدة، في حال تعذر إجراء التعيين على النحو المبين أعلاه، تعيين مدققي الحسابات بنتيجة مباراة خاصة يجريها ديوان المحاسبة وفقاً للأصول ويشترط للإشتراك فيها حياة الإجازة أو الشهادة الجامعية المبينة أعلاه.

يعين المراقبون الأول ومدققو الحسابات الأول بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة بالإختيار من بين المراقبين أو مدققي الحسابات من الدرجة الثانية على الأقل الذين مارسوا وظيفة مراقب أو مدقق حسابات في ديوان المحاسبة مدة ٥ سنوات على الأقل، وأنهوا بنجاح حلقة التدريب العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنماء.

٢٢- الفقرة الأولى من المادة ٨ من قانون إنشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الأشراعي رقم ١١٨ تاريخ

١٩٥٩/٦/١٢.

ويحلف كل من سبق ذكرهم من المراقبين والمدققين قبل مباشرتهم العمل اليمين الآتية أمام مجلس الديوان: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهام وظيفتي بصدق وأمانة وأن أتصرف تصرفاً صادقاً وشريفاً وأحفظ سر المهنة".

وينقطع المراقبون والمراقبون الأول ومدققو الحسابات ومدققو الحسابات الأول فور تعيينهم عن أي عمل مأجور أو أي مهمة أو وظيفة لدى الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، ويعطون تعويض لقاء ذلك^{٢٣}.

يلحق المراقبون ومدققو الحسابات بالغرف القضائية أو بالنيابة العامة لمعاونة القضاة في المهام الموكلة إليهم.

رابعاً - كتاب الضبط.

يقتضي الإشارة إلى وجود كتاب ضبط للرقابة المسبقة، للرقابة القضائية وللآراء الإستشارية في كل غرفة من الغرف القضائية. هنا يتولى كاتب الضبط في كل غرفة بإشراف رئيس الدائرة المهام التالية:

- مسك سجل خاص للجلسات لكل غرفة على حدة، تدون فيه مواعيد هذه الجلسات والدعوات إليها.
- تدوين مراحل سير المعاملات بين رئيس الغرفة والقضاة والمراقبين ومدققي الحسابات ومسك دفتر ذمة خاص لهذه الغاية.
- متابعة سير المعاملة حتى صدور القرارات المتعلقة بها بالصيغة النهائية.

^{٢٣} - حدّد التعويض بقيمة ٤ درجات إضافية علاوة" على الراتب المحدّد لكل منهم .

الفقرة السادسة: المصلحة الإدارية.

تتولى المصلحة الإدارية الإشراف على الدوائر المرتبطة بها والرقابة على كافة الأعمال القلمية التي تسجل بواسطتها كل المعاملات الواردة لديوان المحاسبة والصادرة عنه وعرضها على رئيس ديوان المحاسبة لإجراء اللازم.

يرأس المصلحة الإدارية موظف ينتمي إلى الفئة الثانية.

وتتولى هذه المصلحة تحت رقابة رئيس ديوان المحاسبة بعض المهام منها:

• الإشراف على إستلام كافة المعاملات والمراسلات الواردة إلى ديوان المحاسبة وقيدها في سجل الوارد وفرزها إلى:

- البريد الخاص برئاسة ديوان المحاسبة .

-المعاملات المعروضة للرقابة الإدارية المسبقة .

- معاملات الرقابة الإدارية المؤخرة.

- معاملات إبداء الرأي .

- معاملات الرقابة القضائية.

- تجهيز البريد الخاص بالرئاسة.

• توقيع كافة المذكرات الصادرة عن الغرف المختصة في الرقابة المسبقة والمؤخرة.

• التدقيق في المعاملات الإدارية وإبداء الملاحظات بشأنها والتأشير عليها قبل عرضها على رئيس ديوان المحاسبة.

• التنسيق بين الدوائر والأقسام وتأمين إرتباطها برئاسة ديوان المحاسبة.

• السهر على تنفيذ القرارات المتخذة ضمن المهل.

• عرض المسائل المتعلقة بمبدأ عام على رئيس ديوان المحاسبة.

- ضبط و مراقبة دوام كافة العاملين، من غير القضاة في ديوان المحاسبة وإعداد بيانات يومية بذلك وتقديم خلاصة شهرية عنها لرئيس ديوان المحاسبة.

كذلك تشرف المصلحة الإدارية على الدوائر الإدارية التالية:

أولاً- دائرة أمانة السر.

تتولى هذه الدائرة المهام التالية:

- مسك الملفات الشخصية للقضاة وسائر الموظفين وضّمّ المستندات الخاصة بكل منها وقيدها في الجداول المخصصة لها.
- مسك سجل خاص بالقرارات المتعلقة بالإجازات الإدارية والصحية والإجازات بدون راتب.
- مسك سجل خاص بالقرارات التأديبية الصادرة بحق الموظفين.
- مراقبة أعمال الإستكتاب وتأمين الطباعة في أوقاتها.

ثانياً- دائرة كتابة الضبط.

تتولى الدائرة المذكورة المهام التالية:

- قيد المعاملات المتعلقة بإجراء الرقابة المسبقة أو المؤخرة في سجلات الأساس تبعاً لنوعها وطبقاً لتاريخ ورودها وإعداد محاضر المحاكمة وسير المعاملات وإيداعها المصلحة الإدارية لعرضها على رئاسة ديوان المحاسبة.
- مسك سجل أساسي للمعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة المسبقة عليها وكذلك سجلات أساس للمعاملات الخاضعة للرقابة المؤخرة و يعطى سجل الأساس العائد للرقابة المسبقة و المؤخرة أرقاماً تسلسلية.
- مسك سجل خاص بالمعاملات المتعلقة بحسابات المساهمات والمساعدات والتسليفات.
- مسك سجل خاص بمعاملات إبداء الرأي.

- إعداد وثائق التبليغ العائدة للقرارات المتخذة لعرضها على رئيس المصلحة الإدارية للتوقيع عليها ومن ثم متابعة مراحل التبليغات المطلوبة وخاصةً القرارات المتضمنة أحكاماً بتغريم الموظفين ومتابعة تنفيذ هذه الأحكام لدى وزارة المالية.

ثالثاً- دائرة المحفوظات.

تتولى الدائرة المهام التالية:

- إستلام المستندات الخاصة بالحسابات الواردة إلى ديوان المحاسبة في نطاق الرقابة القضائية والإدارية على الحسابات.
- إستلام وحفظ كافة القرارات الصادرة عن ديوان المحاسبة والمحالة على دائرة المحفوظات والتوثيق.
- إستلام كافة المعاملات المحالة من دائرة أمانة السر العامة للحفظ وقيدها وترتيبها لحين الحاجة إليها.
- إستلام كافة ملفات القرارات المحالة للحفظ من دائرة كتابة الضبط وترتيب حفظها حسب السنين مع مسك سجل خاص بها.
- إدارة المكتبة وتصنيف الكتب وضبط القيود العائدة لها بما في ذلك تنظيم كيفية إعارتها والإطلاع عليها. إن هذه المهمة كانت في السابق من مهام دائرة أمانة السر العامة.

رابعاً- دائرة النيابة العامة.

تتولى الدائرة المهام التالية:

- مسك قلم وارد وصادر خاص بالنيابة العامة .
- تنظيم الملفات، تبويبها ومتابعتها .
- تسجيل كافة الإخبارات والشكاوى وتقارير التفتيش المركزي الواردة إلى النيابة العامة .

- إرسال كتب الاعتراض وإعادة النظر من النيابة العامة إلى الغرف القضائية لدى ديوان المحاسبة.
- تبليغ كافة القرارات الصادرة في إطار رقابة ديوان المحاسبة المسبقة .

الفقرة السابعة: لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة.

تنشأ في ديوان المحاسبة لجنة خاصة تسمى لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة تكلف التدقيق السنوي في الحسابات التي يرسلها محتسب المؤسسة الى ديوان المحاسبة قبل أول حزيران من كل سنة.

تعيّن هذه اللجنة بمرسوم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ، وتؤلف على الوجه الآتي:

- رئيس ديوان المحاسبة: رئيساً.
- مستشاران من ديوان المحاسبة.
- المدير العام المختص في وزارة الوصاية بالنسبة للمؤسسة الخاضعة لوصاية هذه الوزارة وموظف فني من الفئة الثالثة على الاقل من الإدارة ذاتها.
- رئيس مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية (المديرية العامة للمالية).

المبحث الثاني

الأعمال التدريبية خلال فترة التمرين العملي

شملت أعمال التدريب التي قمت بها في ديوان المحاسبة الإطلاع على سير بعض المعاملات الإدارية وتضمنت مقابلات أجريت مع عدد من القضاة الإداريين وذلك بواسطة المصلحة الإدارية التي أمنت كافة التسهيلات اللازمة والمتاحة.

وأجريت كافة أعمال التدريب تحت إشراف ومتابعة من الدكتور جوزيف رزق الله الذي يشغل منصب مراقب أول لدى النيابة العامة في ديوان المحاسبة.

الفقرة الأولى: الأنشطة المكتبية.

يتميز ديوان المحاسبة عن غيره من الإدارات بامتلاكه مكتبة قانونية كبيرة تحتوي على العديد من المؤلفات والكتب القانونية والمالية إضافة إلى مكان مخصص للقراءة وإجراء الأبحاث، الأمر الذي سمح لنا بالإعتماد على موجودات المكتبة لإعداد تقريرنا وذلك من خلال :

- الإطلاع على التقارير السنوية لديوان المحاسبة التي تتضمن خلاصة أعماله وقراراته .
- قراءة العديد من الكتب والمؤلفات ودراسات لرجال قانون وقضاة ديوان المحاسبة خاصة فيما يختص بموضوع الرقابة الإدارية المسبقة والصفقات العمومية.
- الإستناد إلى إجتهاادات ديوان المحاسبة من خلال مجموعة الآراء والإجتهاادات الصادرة عنه والتي تحتفظ بها المكتبة لعقود.

الفقرة الثانية: مقابلات مع قضاة وإداريين.

أثناء تواجدها خلال فترة التدريب، أُتيحت لنا الفرصة لمقابلة العديد من قضاة ديوان المحاسبة والإطلاع منهم على كيفية ممارسة الديوان لمهامه القضائية. كذلك أجرينا مقابلات مع إداريين حيث تعرفنا بواسطتهم على آلية سير المعاملات داخل ديوان المحاسبة.

أولاً- اللقاءات التدريبية مع قضاة ديوان المحاسبة:

بعد قرار الموافقة الصادر عن حضرة رئيس ديوان المحاسبة القاضي "أحمد حمدان" كان لنا معه مقابلة خاصة لشكره والتعرف على طبيعة عمل ديوان المحاسبة. وقد أبدى ترحاب كبير وأعطى توجيهاته لتقديم كافة التسهيلات لنا بكل أقسام ديوان المحاسبة بما يساعدنا في إنجاز تقريرنا. وشرح لنا في عرض موجز طبيعة عمل ديوان المحاسبة كجهاز رقابي وأنواع الرقابة التي يجريها على مختلف الإدارات. كذلك أجرينا العديد من اللقاءات التدريبية مع بعض قضاة ديوان المحاسبة الذين أبدوا تجاوباً في إستقبالنا وأجابوا على كافة أسئلتنا وقد شملت هذه اللقاءات القاضي "بسام وهبي" معاون المدعي العام، والقاضي "عبد الرضى ناصر" رئيس الغرفة الثانية، والقاضي "ناصر" رئيس الغرفة الثالثة، والقاضي "أfram الخوري" مستشار لدى الغرفة الرابعة.

وتضمن التدريب عرض مفصّل لأنواع الرقابات التي يمارسها ديوان المحاسبة من إدارية وقضائية، وكيفية بتّ الملفات والمعاملات الواردة ومراحل سيرها وعرضها على الغرفة المختصة وصولاً إلى إتخاذ القرار المناسب في خصوصها ودراسة الأصول و الإجراءات المتبعة في بت المعاملات إدارية كانت أم قضائية. كما تم التطرق بعمق إلى دور الرقابة المالية ومدى فعاليتها في الحفاظ على الأموال العمومية. كذلك تعرفنا على طبيعة عمل النيابة العامة لدى الديوان وإختصاصاتها ومهامها وطبيعة علاقتها بديوان المحاسبة .

ثانياً- حلقات تدريبية وورش عمل مع إداري الديوان.

تضمّن التدريب التواصل مع وحدات وموظفي ديوان المحاسبة للتعرف على طبيعة مهامهم وعملهم بإشراف رئيس المصلحة الإدارية ورؤساء الدوائر الإدارية التابعة للمصلحة حيث تعرفنا على كيفية سير العمل الإداري في ديوان المحاسبة وعمل كافة الوحدات والأقسام الإدارية ومهمة كل دائرة ودورها ضمن تنظيم ديوان المحاسبة.

وفي هذا السياق نعرض لمهام الدوائر على الشكل التالي:

تتولى دائرة كتابة الضبط بواسطة كتاب الضبط التابعين لها تدوين كافة محاضر الجلسات والقرارات الصادرة إضافة إلى تحضير وثائق التبليغ.

و تتولى دائرة أمانة السر متابعة شؤون الموظفين.

وتقوم دائرة المحفوظات بحفظ ملفات ديوان المحاسبة. وقد قمنا بزيارة ميدانية في مستودعات هذه الدائرة حيث لاحظنا مشكلة في تكديس الملفات وحفظها وضيق المكان المخصص لذلك.

وقد إطلعنا أيضاً على عمل دائرة النيابة العامة وكيفية إشرافها على ضبط القلم التابع لها قلم وارد وقلم تسجيل لمراحل سير المعاملات والقرارات المتخذة في خصوصها"، وتسجيل كافة الشكاوى والإخبارات الواردة للنيابة العامة.

الفقرة الثالثة: نماذج معاملات ومراحل سيرها.

نستعرض في هذه الفقرة بعض النماذج كطلب إجازة إدارية ومراحل درس ملف خاضع للرقابة الإدارية المسبقة.

أولاً- الإجازة الإدارية.

يخضع طلب الإجازة الإدارية للإجراءات الإدارية التالية:

- يتم تسجيل كتاب بهذا الخصوص في سجل خاص ضمن دائرة أمانة السر ويعطى هذا الكتاب رقم وارد.
- يتم إعداد مشروع قرار بهذا الخصوص، ومن ثم يتم طباعته وإرساله بواسطة المصلحة الإدارية إلى رئاسة ديوان المحاسبة حيث يقوم هذا الأخير بتوقيعه وإعادته إلى دائرة أمانة السر عبر المصلحة الإدارية.
- يبلغ الموظف المعني صورة عن القرار بالإضافة إلى كل من المحاسبة والموظف البديل وتحفظ النسخة الأصلية لهذا القرار في الملف الشخصي للموظف المعني (الموجود بدائرة أمانة السر).

ثانياً- درس ملف خاضع للرقابة الإدارية المسبقة.

موضوع الملف :إجراء مناقصة عمومية لتزفيت طريق.

مصدر الملف : وزارة الأشغال العامة.

أما الإجراءات المتبعة فهي على الشكل التالي :

- يستلم رئيس المصلحة الإدارية الملف فور وروده إلى ديوان المحاسبة ويعمد إلى قيده في سجل الوارد التابع للمصلحة الإدارية لكي يأخذ رقم وارد.
- مع الإشارة إلى أنّ قلم الوارد العام في ديوان المحاسبة كان يتبع لدائرة أمانة السر إلى أنّ صدر قرار توزيع داخلي في ديوان المحاسبة فأصبح يتبع للمصلحة الإدارية في ديوان المحاسبة.
- يأخذ رئيس ديوان المحاسبة، عبر المصلحة الإدارية، علماً بهذا الملف مع تبيان الغرفة المختصة بإعطاء الموافقة المسبقة.

- يؤشر رئيس ديوان المحاسبة على الملف فور وروده إليه ويعمد إلى إحالته إلى رئيس الغرفة المختصة بعد إحاطة النيابة علماً بورود الملف إلى ديوان المحاسبة .
- بعد ذلك يعطى الملف رقم أساس في سجل يمسكه موظف يدعى:كاتب ضبط.
- وإذا أرادت الجهة المعنية أن تسأل أو تستوضح عن مصير ملف وصل إلى ديوان المحاسبة، فهنا تراجع ديوان المحاسبة على أساس " رقم الأساس" وليس " رقم الوارد" .
- يتم إحالة الملف بكامله مع مستنداته إلى رئيس الغرفة المختصة الذي يدرسه بنفسه أو يحيله إلى أحد مستشاري الهيئة .
- يدرس المستشار المقرر الملف، ويستتبت كل النقاط القانونية، ومن ثم يضع تقريره إما مباشرة أو بواسطة مراقب يعاونه بملفات معينة وذلك بالإستناد إلى قرار توزيع الأعمال.
- يحيل المستشار المقرر تقريره لزميله "المستشار الثاني" لكي يطلع عليه، ويضع ملاحظاته على محضر الملف (كما نعلم لكل ملف محضر يبين المرحلة التي خلص إليها منذ وصوله إلى ديوان المحاسبة لحين صدور القرار بشأنه وتبليغه للجهات المعنية).
- مع الإشارة إلى أنّ المستشار الثاني غير ملزم بالتقرير السابق فيمكن أن يضع تقرير مضاد (contre rapport) ولكن بشرط أن يكون معللاً.
- بعد أن يدرس رئيس الغرفة الملف، يعمد إلى عرض الملف على الهيئة المؤلفة منه ومن المستشارين وتبدأ المناقشة والمذاكرة لبت الملف .
- وإذا لم يتمكنوا من الإتفاق وكان الملف غير واضح ويحتاج إلى إيضاحات يقرر رئيس الغرفة طلب إيضاحات أو إجراء جلسة استيضاحية، وتعد هذه الجلسة مع الوزير أو المدير العام أو الجهات الإدارية المختصة في الوزارة المعنية .

مع الإشارة أن هذه الجلسة تقطع المهلة المنصوص عنها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة والتي حددت بعشرة أيام لإصدار القرار بشأن الملف الوارد إلى ديوان المحاسبة.

- بعد إكمال معطيات الملف تصدر الغرفة المختصة قرارها بالموافقة أو عدم الموافقة على المشروع المعروض ويصار إلى إبلاغه من النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة. ويوقع على القرار المتخذ رئيس ديوان المحاسبة إلى جانب رئيس الغرفة المختصة والمستشارين وكاتب الضبط.

ونشير هنا إلى ضرورة أن يصار إلى توقيع القرار من قبل المراقب أو المدقق الذي تولى دراسة الملف أو شارك في دراسته .

- تتولى دائرة كتابة الضبط إعداد وثيقة التبليغ العائدة للقرار المتخذ لعرضها على رئيس المصلحة الإدارية للتوقيع عليها والإشراف على إبلاغه من الجهات المعنية.

القسم الثاني

أهمية رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة

وفعاليتها فيما يخص إجراءات المناقصة العمومية

يعرّف قانون المحاسبة العمومية في لبنان الموازنة بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق.^{٢٤}

وتنقسم الموازنة إلى قسمين : قسم النفقات وقسم الواردات .

ويدخل ضمن النفقات، نفقات اللوازم والأشغال والخدمات . ومن بين طرق تنفيذها، صفقات تعقدتها الإدارة مع الغير .

تعقد هذه الصفقات بعدة طرق، حيث أن المناقصة العمومية تشكل المبدأ أو الطريقة الأساسية في عقد الصفقات العمومية وما خلاها يتطلب توافر شروط محددة يقتضي توافرها، تجيز للإدارة الخروج عن المبدأ العام المذكور .

يمارس ديوان المحاسبة دور أساسي في الرقابة على إستخدام المال العام وذلك من خلال رقابته الإدارية المسبقة التي تتناول معاملات الإنفاق والتي تدخل الصفقات المعقودة بطريقة المناقصة العمومية في صلبها .

إنطلاقاً مما تقدم،

سنبرز أهمية هذا الدور لديوان المحاسبة من خلال التطرق إلى الإطار العام لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة (مبحث أول) ورقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة على الصفقات المعقودة بطريقة المناقصة العمومية بشكل خاص . (مبحث ثانٍ).

^{٢٤} - المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية ، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٢/٣٠/١٩٦٣ .

المبحث الأول

الإطار العام لرقابة الديوان الإدارية المسبقة

تعتبر الرقابة عنصراً من عناصر حكم الرشيد، وهي أداة للحفاظ على إدارة المال العام وحسن إنفاقه. وفي الأصل، يؤدي ديوان المحاسبة وظيفتان: وظيفة إدارية وأخرى قضائية. ويدخل ضمن الوظيفة الإدارية، الرقابة المسبقة والمؤخرة.

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى الرقابة الإدارية المسبقة التي يمارسها ديوان المحاسبة على الإنفاق بشكل عام.

فما هي نطاق هذه الرقابة وأصولها ؟ والنتائج المترتبة على قرارات الرقابة الإدارية المسبقة؟ وما هي المعوقات التي تعترض العمل الرقابي المسبق لديوان المحاسبة؟

الفقرة الأولى: نطاق الرقابة المسبقة.

الرقابة الإدارية المسبقة هي الرقابة التي تتم قبل إتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العامة، حيث لا يجوز لأية وحدة تنفيذية الإرتباط بالترام، أو دفع أي مبلغ، قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة^{٢٥} أي قبل الحصول على موافقة ديوان المحاسبة.

ولهذا النوع من الرقابة وظيفة وقائية تتمثل في العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات لذلك تسمى بالرقابة المانعة أو الوقائية^{٢٦}.

^{٢٥}- د. محمد عبد المجيد دراز، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية، بيروت، عام ١٩٨١، ص ١٠٤.

^{٢٦}- د. منصور ميلاد يونس، "مبادئ المالية العامة"، منشورات الجامعة المفتوحة، عام ١٩٩٤، ص ٢٠٣.

ويتبين أن الغاية من الرقابة الإدارية المسبقة هي التثبت من صحة المعاملات وإنطباقها على الموازنة والقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.^{٢٧}

وتتميز هذه الرقابة المسبقة بالخصائص التالية:

١- هي رقابة إدارية : تمييز عن الرقابة القضائية التي يجريها ديوان المحاسبة، فالقرارات التي يصدرها ديوان المحاسبة في إطار رقابته المسبقة لا تتمتع بصفة القرارات القضائية بل بالصفة الإدارية وهي بذلك لا تقبل النقض أمام مجلس شورى الدولة، بل يمكن فقط إعادة النظر بها أمام الهيئة التي اصدرت هذه القرارات.

٢- هي رقابة مسبقة: يجب إجراؤها قبل إتمام مراحل عملية عقد النفقة بالنسبة للنفقات، وقبل وضع المعاملة موضع التنفيذ بالنسبة للواردات، لذا ما يعرض على ديوان المحاسبة هو مشروع صفقة معينة وليس صفقة.

٣- هي معاملة جوهرية^{٢٨}: أي إن عدم إجرائها يعيب المعاملة ويعرض المسؤول للملاحقة أمام ديوان المحاسبة في نطاق الرقابة القضائية على الموظفين.

من جهة ثانية، يقصد بنطاق رقابة الديوان المسبقة المدى الذي تمتد إليه هذه الرقابة، سواء لجهة الإدارات والهيئات الخاضعة للرقابة أو لجهة أنواع المشاريع والمعاملات التي تخضع للرقابة أو لا تخضع بالنظر إلى قيمتها.

^{٢٧} - المادة ٣٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

²⁸ - د. حسن عواضة، "المالية العامة"، دار الخلود، سنة ١٩٩٥، ص ٢٥٤.

فما هي الإدارات والهيئات والمعاملات الخاضعة للرقابة؟ وما هي أصول ممارستها؟

أولاً- الإدارات الخاضعة للرقابة المسبقة.

عملاً بأحكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة، تخضع لرقابة الديوان المسبقة:

١ - إدارات الدولة.

٢ - بلديات بيروت، طرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة المعلقة وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء.

٣ - المؤسسات العامة التابعة للدولة وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.

أ- الإدارات العامة.

تخضع جميع الإدارات العامة مبدئياً، لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة . إلا أن بعض المشاريع الداخلة في إختصاصات بعض الإدارات، تخرج عن نطاق هذه الرقابة. ويتم إسنادها من قبل مجلس الوزراء إلى بعض الجهات غير الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أساساً كمجلس الإنماء والإعمار والهيئة العليا للإغاثة.

ويتم ذلك على سبيل المثال من خلال إستعمال مجلس الوزراء الحق الممنوح له^{٢٩} إما بنقل الإعتمادات المخصصة للأشغال والتجهيزات والمفتوحة لحساب إدارة معينة إلى مجلس الإنماء والإعمار

^{٢٩} - القرار رقم ٣٥ / ١ تاريخ ١٧-١٢-١٩٧٦، الصادر عن رئيس مجلس الوزراء والمصدق بالمرسوم الاشتراعي رقم

٢٢ تاريخ ١٨-٢-١٩٧٧، والذي ينظم أعمال الهيئة العليا للإغاثة.

المادة ٤ من المرسوم رقم ١١٧٥٦ تاريخ ٨-١-١٩٦٣.

الفقرة ٥ من المادة ٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/٥ (إنشاء مجلس الإنماء والإعمار).

وإما بإسناد بعض المشاريع التي لا تتصف بطابع الإغاثة إلى الهيئة العليا للإغاثة. فيكون بهذه الطريقة، قد أخرج بعض المشاريع الداخلة في إختصاص الوزارات المختلفة من نطاق الرقابة المسبقة .

خلاصة القول، إن التمادي في إستعمال هذا الحق يؤدي إلى التملص من الرقابة المسبقة ومع ما يمكن أن ينجم عن ذلك من إساءة إستعمال المال العام.

ب- المؤسسات العامة.

تعتبر مؤسسة عامة تلك التي تتولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالي والإداري^{٣٠}.

أخضعت المؤسسات العامة الإدارية قبل عام ١٩٧٢ لرقابة الديوان المسبقة^{٣١}، إلا أنّ صدور المرسوم رقم ١٩٧٢/٤٥١٧ (النظام العام للمؤسسات العامة) قد حدّد من هذه الرقابة، وهكذا إكتفت المادة/٢٦/ من هذا المرسوم بإخضاع هذه المؤسسات لرقابة الديوان المؤخرة فقط. وبذلك يكون المشرّع اللبناني قد أخذ بالإعتبار طبيعة المؤسسات العامة والنشاط التي تمارسه، وأعطاهها هامشاً كبيراً من حرية التصرف بمعزل عن الرقابة المسبقة بما يتماشى مع الإستقلالية الإداري والمالي الذين تتمتع بهما.

وبذلك لم يعدّ خاضعاً للرقابة المسبقة إلاّ المؤسسات التي تنص أنظمتها أو نصوص إنشائها على ذلك وهي: الجامعة اللبنانية والمعهد العالي للموسيقى ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت. إلاّ أنه بتاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ صدر القانون رقم ٢٤٧ المعدل بالقانون رقم ٢٩٥ تاريخ ٢٠٠١/٤/٥ الذي نصّ على دمج كل من مجلسي المشاريع الإنشائية والمشاريع الكبرى لمدينة بيروت بمجلس الإنماء والإعمار. ولم تعدّ تبعاً لذلك المشاريع التي كانت تنفذ من قبل كل من المجلسين المذكورين خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة.

^{٣٠} المرسوم رقم ٤٥١٧/ ١٩٧٢ (النظام العام للمؤسسات العامة) المادة ٢ منه.

^{٣١} القاضي وسيم نقولا أبو سعد، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية عام ٢٠٠٧، ص ٤٧.

وأصبحت تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة مؤسستان عامتان فقط هما :

- الجامعة اللبنانية .
- المعهد العالي للموسيقى.
-

هذا مع العلم أن العديد من المؤسسات العامة الكبرى كمجلس الإنماء والإعمار تنفق سنوياً آلاف المليارات اللبنانية التي لها وصف الأموال العمومية، من غير أن تخضع لأية رقابة مسبقة، الأمر الذي يستوجب معه إخضاع تلك المؤسسات قبل غيرها لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة^{٣٢}.

ج- البلديات.

تعتبر البلدية إدارة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية تتمتع بالإستقلال المالي والإداري في نطاق صلاحيتها وتعتبر الأموال العائدة لها أموال عمومية .

تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة المعلقة وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء^{٣٣}.

حالياً يبلغ عدد البلديات التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بأنواعها كافةً /٥٢/ بلدية وإتحاد بلديات، أي ما نسبته ١٠% تقريباً من عدد البلديات القائمة حالياً في لبنان^{٣٤}.

^{٣٢} - يقتضي التنويه أن ديوان المحاسبة طالب ويطالب بإخضاع مثل هذه المؤسسات لرقابته إلا أن هذه المطالبة لم تلق أذاناً صاغية.

^{٣٣} - المادة الثانية من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

^{٣٤} - القاضي بسام وهبي، مقابلة أجريت بتاريخ ٥/٦/٢٠١٧.

أما باقي البلديات فإنها لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة بالرغم من أن موازنتها السنوية تتجاوز المليار ليرة لبنانية، ومن أجل وضع حد لتفاقم هذا الأمر وما يستتبعه ذلك من إمكانية إلحاق الضرر بالمال العام البلدي، نرى وجوب تعديل النصوص القانونية المعنية، بحيث يتم إخضاع كافة البلديات لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة لأن أموالها تتصف بالطابع العام. ويمكن ذلك بصورة تدريجية وباعتماد الآلية التي سبق لديوان المحاسبة أن إقترحها والتي تقضي بإخضاع البلديات وإتحاداتها للرقابة كلما تجاوزت وارداتها الفعلية مبلغاً معيناً يتم تحديده، وذلك دون الحاجة إلى إصدار مرسوم^{٣٥}.

ومن أجل تطبيق هذا الإقتراح يفرض على البلديات كافة ضمن مهلة محددة إيداع قطوعات حساباتها وزارة الداخلية والبلديات التي تصدر في نهاية كل عام قراراً بتحديد البلديات التي أصبحت خاضعة للرقابة بحكم القانون، ويكون لهذا القرار الصفة الإعلانية وليس الصفة الإنشائية^{٣٦}.

هذا مع العلم بأنه يوجد مشروع قانون بانتظار الإقرار حول إخضاع كافة البلديات لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وذلك بالنسبة للمعاملات التي تتجاوز قيمتها حداً معيناً.

هنا يتضح أن المعيار المعتمد لفرض رقابة ديوان المحاسبة المسبقة هو معيار المال العام أي أموال الدولة والبلديات والمؤسسات العامة وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية^{٣٧}.

و يتوجب على كل جهة أو هيئة تملك مالا" له هذه الصفة وتقوم بإستعماله أن تخضع لرقابة الديوان المسبقة . إلا أن هنالك بعض الجهات التي تعتبر أموالها أموالاً عمومية ومع ذلك فقد إستثنائها المشرع من رقابة الديوان المسبقة بالرغم من أهمية تصرفاتها المالية، الأمر الذي قد يؤدي أحياناً إلى إساءة إستعمال هذه الأموال من قبل هذه الجهات.

^{٣٥} - القاضي وسيم نيكولا أبو سعد، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٧، ص ٥١.

^{٣٦} - التقرير السنوي الصادر عن ديوان المحاسبة عام ١٩٩٤، ص ٧١.

^{٣٧} - المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٢/٣٠/١٩٦٣.

ثانياً- المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة.

إن الرقابة الإدارية المسبقة لا تشمل جميع المعاملات العائدة للإدارات أو للهيئات التي سبقت الإشارة إليها، بل هي محصورة بالمعاملات المحددة في قانون تنظيم ديوان المحاسبة^{٣٨}. حيث إعتد المشتري في إختيار هذه المعاملات أهميتها من ناحيتي النوعية والقيمة. وعليه فقد فرقت النصوص المعمول بها حالياً بين المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة من ناحية الواردات والنفقات.

أ- المعاملات المتعلقة بالواردات.

حدّد المشتري المعاملات المتعلقة بالإيرادات التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بالإستناد إلى قيمتها ونوعيتها وفقاً للاتي :

١- **معاملات تلزيم الإيرادات:** تقسم معاملات تلزيم الإيرادات إلى أنواع عدة، وتخضع لرقابة ديوان المسبقة إذا تجاوزت قيمتها الخمسة ملايين ليرة لبنانية^{٣٩} ومن هذه المعاملات تأجير أملاك الدولة الخاصة^{٤٠}.

حيث أن ملكية الدولة لأملكها الخاصة تتشابه، مع ملكية الأفراد لممتلكاتهم ويجوز أن تجري عليها سائر التصرفات القانونية، كالبيع والإيجار. ويتلقى ديوان المحاسبة سنوياً الكثير من المعاملات التي تتعلق بإستثمار وتأجير أملاك الدولة الخاصة الكائنة في المطارات والمرافئ والجامعات والوزارات والسجون..

٢- **معاملات بيع العقارات:** إن عقارات الدولة القابلة للبيع هي تلك التي تدخل في أملاكها الخاصة، أما العقارات الداخلة في الأملاك العامة للدولة فهي لا تقبل التصرف بها (بيعاً أو تأجيراً) ولا الحجز عليها ولا إكتساب ملكيتها بمرور الزمن، ولا إستملكها، نظراً لأنها مخصصة لإستعمال الجميع وليس لها من غرض إلا تحقيق المنفعة العامة كالشوارع والشواطئ.

^{٣٨}- قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣المواد ٣٤ ، ٣٥ و٣٦ منه.

^{٣٩}- الفقرة الأولى من المادة ٣٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

^{٤٠}- يقصد بأملك الدولة الخاصة، أملاك سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية الخاضعين للرقابة المسبقة.

وقد نظمت الأحكام المتعلقة ببيع أملاك الدولة الخاصة بالقرار التشريعي رقم ٢٧٥ تاريخ ١٩٣٦/٥/٢٥ وتعديلاته. وبالعودة إلى قانون تنظيم ديوان المحاسبة فقد أخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة معاملات بيع العقارات التي تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة لبنانية^{٤١}.

وتقتضي الإشارة إلى أنّ معظم المعاملات التي عرضت على ديوان المحاسبة تتعلق ببيع فضلات العقارات غير الصالحة للإستعمال إلاّ بعد ضمّها إلى عقارات ملاصقة، والأقنية الملغاة وفضلاتها، والطرق والمسالك وأقسامها الملغاة ويتم ذلك بطريقة المزايدة العلنية أو بالتراضي، وفقاً للأصول الواردة في المادة/٨٠/ من القرار رقم ٢٦/٢٧٥^{٤٢}.

ويجري التساؤل فيما إذا قامت الإدارة بإجراء عقود إضافية لنفس الصفقة؟ هل هذه العقود اللاحقة تخضع لرقابة الديوان المسبقة؟

إنّ إجتهد ديوان المحاسبة قد إستقر على إعتبار هذه العقود جزءاً لا يتجزأ من العقد الأساسي وبالتالي إعتبر نفسه صالحاً للنظر فيها في نطاق رقابته المسبقة حتى ولو كانت قيمة كل عقد ملحق لا تتجاوز ٧٥ مليون ليرة أي القيمة المحددة قانوناً لإخضاع الصفقة الأساسية للرقابة.

ب- المعاملات المتعلقة بالنفقات.

حدّد المشترع المعاملات المتعلقة بالنفقات التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، بالإستناد إلى قيمتها ونوعها^{٤٣}.

١ - صفقات اللوازم والأشغال.

تخضع صفقات اللوازم والأشغال للرقابة المسبقة عندما تفوق قيمتها ٧٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.^{٤٤}

^{٤١} - الفقرة الثانية من المادة ٣٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة , الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

^{٤٢} - القاضي ناصيف ناصيف، مقابلة اجريت بتاريخ ٢٠١٧/٦/٨.

^{٤٣} - المواد ٣٥ و ٣٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة, الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

^{٤٤} - الفقرة الاولى من المادة ٣٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

وتعد تلك الصفقات بطريقة المناقصة العمومية، أو المناقصة المحصورة أو إستدراج العروض^{٤٥}، وتطبق عليها الأحكام المنصوص عليها في المواد /١٢١/ إلى /١٤٦/ من قانون المحاسبة العمومية، إضافةً إلى أحكام دفاتر الشروط العامة والخاصة المتعلقة بالصفقة.

٢- صفقات الخدمات.

يقصد بالخدمات الأعمال التي ترتبط بالجهد الشخصي للإنسان وكل ما من شأنه أن يصنّف خارج إطار اللوازم والأشغال^{٤٦}، وتخضع صفقات الخدمات لرقابة الديوان المسبقة إذا تجاوزت قيمتها ٢٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.^{٤٧}.

ويمكن لصفقة الخدمات أن تلزم بطريقة المناقصة العمومية أو إستدراج العروض أو بالإتفاق بالتراضي^{٤٨}.

٣- الإتفاقات الرضائية وعقود الإيجار.

صنّف المشترع في قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الإتفاقات الرضائية وعقود الإيجار ضمن فئة واحدة وأخضعها للرقابة على النحو الآتي:

- الإتفاقات الرضائية: يمكن عقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات بطريقة الإتفاق بالتراضي وذلك وفقاً لما نصت عليه المواد /١٤٧/ إلى /١٤٩/ من قانون المحاسبة العمومية، وتخضع الإتفاقات الرضائية لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، إذا تجاوزت قيمتها /٥٠,٠٠٠,٠٠٠/ ل.ل.^{٤٩}.

^{٤٥} - المادة ١٢١ من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

^{٤٦} - القاضي وسيم نيكولا أبو سعد رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية عام ٢٠٠٧ ص ٦٠.

^{٤٧} - الفقرة الثانية من المادة ٣٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

^{٤٨} - المادة ١٢١ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

^{٤٩} - الفقرة الثالثة من المادة ٣٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

من خلال إجراء مقارنة بسيطة يتبين لنا أن المشتري يعتمد فيما خص صفقات اللوازم والأشغال والخدمات قيمة الصفقة وموضوعها كمعيار لخضوعها لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة إلا أنه في موضوع الإتفاق بالتراضي، فقد اعتمد طريقة عقد الصفقة وحدد لها قيمة موحدة بغض النظر عن موضوع الصفقة لإجراء رقابة ديوان المحاسبة وللتوضيح:

إذا عقدت الإدارة صفقة خدمات بطريقة المناقصة أو إستدراج العروض، فهي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة إذا تجاوزت قيمتها ٢٥ مليون ليرة لبنانية. أما إذا عقدت بطريقة الإتفاق بالتراضي، فهنا ترتفع القيمة الى ٥٠ مليون ليرة لبنانية لوجوب إخضاعها للرقابة. فهنا يتبين لنا أنه يوجد تلاعب في معيار إجراء الرقابة الأمر الذي يستوجب تدخل المشتري في هذا الخصوص لإعتماد تصنيف جديد لأنواع الصفقات الخاضعة للرقابة.

- عقود الإيجار: تعتبر عقود الإيجار التي تجريها الدولة، سواء كانت مؤجرة أم مستأجرة، عقود مدنية تطبق عليها القوانين العادية، ويعود إختصاص النظر في النزاعات الناشئة عنها للمحاكم العدلية وحدها. وتخضع عقود الإيجار هذه لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة إذا تجاوزت قيمتها/٥٠/ مليون ليرة واللافت للنظر أن المشرع قد ميزها عن صفقات الخدمات، رغم أنه يمكن تصنيفها ضمنها^{٥٠}. فهنا يكون المشتري قد استثنى عقود الإيجار من صفقات الخدمات ورفع القيمة المحددة لخضوعها لرقابة ديوان المحاسبة من ٢٥ مليون ليرة لبنانية إلى ٥٠ مليون ليرة لبنانية^{٥١}.

هل يتوجب إجراء الرقابة سنوياً على عقود الإيجار الممددة بالشروط نفسها ؟

للإجابة، نستعرض قرار الهيئة العامة: "تبقى عقود الإيجارات خاضعة لرقابة الديوان وواجبة الإرسال إليه لممارسة رقابته عليها وواجبة حتى في الحالات التي تمدد فيها هذه العقود وبالشروط نفسها. وتسري عقود التمديد إعتباراً من تاريخ توقيعها من المرجح المختص دون أي مفعول رجعي"^{٥٢}.

^{٥٠} - الفقرة الثالثة من المادة ٣٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

^{٥١} - القاضي وسيم نيكولا أبو سعد، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٧، ص ٦٦.

جاء إذاً قرار الهيئة يقضي بضرورة إخضاع عقد الإيجار الممدد لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وإن قرار ديوان المحاسبة السابق على عقد الإيجار نفسه ليس له أي مفعول رجعي بمعنى أن العقد الممدد ليس له أي مفعول ولا ينفذ إلا بعد موافقة ديوان المحاسبة عليه مجدداً.

إلا أن هذا القرار أدى إلى وجود إختلافات في الرأي حيث تمسك البعض بهذا القرار (ضرورة إخضاع العقود الممددة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة) فيما طالب البعض الآخر بضرورة تعديله كلياً وإعتماد قرار جديد بعدم إخضاع العقود الممددة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وهناك فئة ثالثة طالبت بتعديل قرار الهيئة جزئياً أي فقط لجهة إمكانية إعطاء قرارات ديوان المحاسبة الصادرة في معرض ممارسته لرقابته المسبقة على عقود الإيجار التي تمّ تمديدها لاحقاً بالشروط نفسها مفعولاً رجعياً و ذلك من أجل تفادي فراغ قانوني يلحق الضرر بالمصلحة العامة^{٥٢}، مع إبقاء عقد الإيجار الممدد خاضع لرقابة ديوان المحاسبة وذلك بالإستناد إلى عدة مبررات منها:

- إحتزام النصوص القانونية التي تحدد المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة بصرف النظر عما إذا كانت مشاريع جديدة أو تجديداً لمشاريع قائمة.

- الفوائد التي تحققها الرقابة السنوية على مشاريع عقود الإيجارات، منها إكتشاف مخالفات قد تطرأ على العقار موضوع العقد والتحقق من قانونية التعديلات الحاصلة على عقد الإيجار الممدد.

وبتاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠٤، تبنت الهيئة العامة الإقتراح الثالث وقررت إمكانية إعطاء قرارات ديوان المحاسبة الصادرة في معرض ممارسته لرقابته المسبقة على عقود الإيجار التي تمّ تمديدها لاحقاً بالشروط نفسها مفعولاً رجعياً، وذلك وفقاً لكل حالة ولمقتضيات المصلحة العامة.

حيث أن قرار ديوان المحاسبة السابق على عقد الإيجار يمكن أن يكون له مفعول رجعي للعقد الممدد أثناء الفترة الواقعة بين إنتهاء مدة عقد الإيجار و صدور قرار ثانٍ عن ديوان المحاسبة فيما يخص عقد الإيجار الممدد، إذ في حال الموافقة يستمر تنفيذ العقد وفي حال عدم الموافقة يتم إيقاف العمل به.

^{٥٢} - الجلسة المنعقدة بتاريخ ١٧/١٠/٢٠٠٢ .

^{٥٣} - الدكتور فوزت فرحات، "القانون الإداري العام"، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، منشورات الحلبي الحقوقية

وتكمن أهمية إجراء الرقابة المسبقة على عقود الإيجار في إكتشاف الكثير من المخالفات القانونية والتي من شأنها أن تلحق ضرراً بالأموال العمومية.

٤- معاملات شراء العقارات.

قلما تلجأ الإدارة إلى شراء ما تحتاج إليه من عقارات بواسطة عقود رضائية، ذلك أنها تعتمد بشكل أساسي على إستملاك ما تراه ضرورياً من الأملاك العقارية ومحققاً للمصلحة العامة وذلك لقاء تعويض عادل ووفقاً للأصول.

وتخضع المعاملات المتعلقة بشراء العقارات، إلى رقابة ديوان المحاسبة المسبقة إذا تجاوزت قيمة كل منها /١٠٠،٠٠٠،٠٠٠ ل.ل.°٤.

٥- معاملات المنح والمساهمات والمساعدات.

تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة معاملات المنح والمساهمات والمساعدات عندما تفوق قيمة كل منها /١٥،٠٠٠،٠٠٠ ل.ل.°٥.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى قلّة معاملات المنح والمساعدات التعليمية والطبيّة التي ترد إلى الديوان نظراً إلى أنّ معظم المؤسسات والصناديق الضامنة لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة كالضمان الإجتماعي وتعاونية موظفي الدولة.

٦- المصالحات الحبية على دعاوى أو خلافات.

تخضع هذه المصالحات لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة إذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق خمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

°٤- الفقرة الرابعة من المادة ٣٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

°٥- الفقرة الخامسة من المادة ٣٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

يعرض عقد المصالحة على هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل^{٥٦} ومن ثم على رقابة ديوان المحاسبة المسبقة إذا تجاوزت قيمته ١٥ مليون ليرة لبنانية. وهنا تنحصر رقابة ديوان المحاسبة في قانونية العقد .

الفقرة الثانية: أصول الرقابة المسبقة.

بعد تحديد الجهات والمعاملات الخاضعة للرقابة، فما هي أصول وإجراءات ممارستها ؟

حددت المواد /٣٧/ إلى /٤٤/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة أصول ممارسة ديوان المحاسبة للرقابة المسبقة وذلك لجهة الإجراءات الممهدة للقرار وتحديد المرجع الصالح لإيداع المعاملة ديوان المحاسبة، وكيفية دراسة وتدقيق المعاملات ومهلة البت بها.

أولاً- الإجراءات الممهدة للقرار.

يقصد بتلك الإجراءات، الأصول والقواعد التي تتبع في معرض ممارسة ديوان المحاسبة لرقابته المسبقة وهي:

أ- المرجع الصالح لإيداع المعاملة.

تودع المعاملة مع المستندات العائدة لها ديوان المحاسبة وتودع نسخة عن كتاب الإيداع إلى المدعي العام من قبل^{٥٧} :

- بالنسبة للواردات: المرجع الصالح للبت بالمعاملة .

هنا ينبغي التساؤل عن المرجع الذي يعود له إيداع المعاملة ديوان المحاسبة بالنسبة لقرارات البلدية الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية، فيما خص البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة .

^{٥٦} - المادة التاسعة من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣/١٥١ (المتعلق بتنظيم وزارة العدل).

^{٥٧} - المادة ٣٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

حيث إعتبر إجتهاد ديوان المحاسبة أن المعاملة يجب أن توضع من قبل البلدية وليس من قبل سلطة الوصاية.

إلاً أنه عملياً، غالباً ما ترده من قبل سلطة الوصاية ورغم ذلك يدرس هذه المعاملات. مع الإشارة أن ديوان المحاسبة دائماً يشدد على وجود توافي هذا الأمر.

- بالنسبة للنفقات: مراقب عقد النفقات في الإدارات العامة والموظف المولج بمراقبة عقد النفقات في المؤسسات العامة والبلديات أي المراقب العام في البلديات والمراقب المالي في المؤسسات العامة.

إن إحالة المعاملة إلى ديوان المحاسبة يجب مبدئياً أن تكون مقرونة "بمطالعة" مراقب عقد النفقات. إلاً أنه غالباً ما يكتفي هذا الأخير بالإحالة فقط مع الإشارة إلى توفر الإعتماد، مع العلم أن ديوان المحاسبة ليس مقيداً بأي شكل، بمضمون مطالعة مراقب عقد النفقات^{٥٨}.

ب- دراسة وتدقيق المعاملة.

تودع المعاملة القلم حيث يتم تسجيلها في سجل خاص بالرقابة المسبقة وتعطى رقم أساس تسلسلي، ثم تحال إلى القاضي المختص من قبل رئيس ديوان المحاسبة وذلك وفقاً لقرار توزيع الأعمال الصادر عن رئيس ديوان المحاسبة بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة الذي يتألف من الرئيس والمدعي العام والقضاة الثلاثة الأعلى رتبة في ديوان المحاسبة .

تجدر الإشارة إلى أنه يمكن لرئيس ديوان المحاسبة أن يتولى بنفسه الرقابة المسبقة على المعاملات عند الإقتضاء أو في الحالات التي تعين في قرار توزيع الأعمال (المادة ٣٧ من قانون تنظيم الديوان).

ويتولى القاضي المختص دراسة المعاملة بنفسه أو يحيلها إلى أحد المراقبين العاملين معه لدرستها ووضع تقرير بشأنها، وغالباً ما يركز القاضي على تقرير المراقب لإبداء رأيه بالمعاملة، فإذا وافق القاضي المختص على المعاملة أعيدت مقرونة بتأشيرته، وإذا لم يوافق تعرض على هيئة مؤلفة من رئيس ومستشارين إثنين يكون القاضي المختص أحدهم. أما المعاملات التي تفوق قيمة الإيراد أو النفقة فيها /٥٠٠/ ألف ليرة لبنانية، فنتولى الرقابة المسبقة بشأنها هيئة مؤلفة من رئيس ومستشارين إثنين أحدهما القاضي المختص (المادة ٣٨ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة).

^{٥٨} - بحث من إعداد مدقق الحسابات في ديوان المحاسبة اللبناني الأستاذ محمد غادر عن "تقييم دور أجهزة الرقابة في

مجال تحقيق أهداف عملية المرجع بشكل عام ودور ديوان المحاسبة في لبنان"، ص ٢١٠.

هنا نشير في هذا الخصوص أن النص المشار إليه أعلاه، لم يعد ينسجم مع أحكام المواد ٣٤، ٣٥ و ٣٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، التي تحدد قيم المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة، بما لا يقل عن ٥/ ملايين ليرة بالنسبة للإيرادات و ١٥/ مليون ليرة بالنسبة للنفقات.

واللآفت في هذا الأمر، أن تعديلات عديدة قد طرأت على قيم المعاملات الخاضعة للرقابة إلا أنها لم تتناول تعديل قيمة المعاملة الواردة في المادة ٣٨/ أعلاه. مما يدل على وجود رغبة في الإبقاء على هذا النص، كما هو، وذلك لإستبعاد إعطاء القاضي المختص صلاحية البت بالمعاملة بصورة منفردة.

لذلك فإننا نقترح تعديل نص المادة ٣٨ من قانون تنظيم الديوان، لجهة قيمة المعاملة، بما ينسجم مع نصوص المواد ٣٤، ٣٥ و ٣٦ من القانون ذاته وذلك لتخفيف أيضاً من أعباء الهيئة بالنسبة لبعض المعاملات التي تكون قيمتها متدنية^{٥٩}.

أما عملية التدقيق في المعاملة فتتم على ضوء المستندات المرفقة وكما يلي:

- التأكد من إنطباق المعاملة على الموازنة: يعني عملياً التأكد من توفر الإعتماد وصحة تنسيبه.
 - التأكد من إنطباق المعاملة على أحكام القوانين والأنظمة: أي إنطباق كل نوع من المعاملة الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة على الأحكام القانونية التي ترعاها وبصورة رئيسية قانون المحاسبة العمومية بالإضافة إلى نصوص خاصة بالإدارة أو المؤسسة أو البلدية في حال وجودها.
- وبالتالي، تنحصر الرقابة المسبقة بالتثبت من مشروعية المعاملة دون أن تمتد إلى الملاءمة. إلا أن رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، لم تقف عند هذا الحد، بل شهدت تطوراً في السنوات الأخيرة وأصبح ديوان المحاسبة يجري رقابة غير مباشرة -إذا صح التعبير- على عنصر الملاءمة وذلك من باب "الخطأ الساطع في التقدير".

^{٥٩} - القاضي وسيم نيكولا أبو سعد، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام

ج - مهلة البت بالمعاملة.

ينسب إلى الرقابة المسبقة أنّ من شأنها أن تؤدي إلى عرقلة وتأخير سير المعاملات، إلا أن من يطّلع على النصوص المنظمة لتلك الرقابة وعلى التطبيق العملي لها، يتضح له عدم صحة هذا الإدعاء بالمطلق، لأن ديوان المحاسبة مقيّد بمهلة محددة للبت في المعاملة وإصدار قراره بشأنها^{٦٠}.

وقد حددت المادة /٣٩/ من قانون تنظيم الديوان هذه المهلة بعشرة أيام، تبدأ بالسريان من تاريخ إيداع المعاملة وتسجيلها في قلم ديوان المحاسبة. أما إذا دعت الحاجة إلى طلب مستندات أو إيضاحات أو عند الإقتضاء إلى إستماع الموظف المختص يُعطى ديوان المحاسبة مهلة خمسة أيام إضافية من تاريخ الحصول على المستندات أو الإيضاحات المطلوبة ولا تحسب أيام العطل الرسمية من المهل المذكورة. هنا مع الإشارة إلى أنّ التأخر في إيداع ديوان المحاسبة، المعاملات والإيضاحات المطلوبة، ضمن المهلة المحددة في قرار الهيئة، يؤلف مخالفة مالية^{٦١} يلاحق المسؤول عنها ويعاقب ضمن الحدود المنصوص عنها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

وعليه، فإن المهل المحددة لديوان المحاسبة للبت بالمعاملة وإصدار قراره بشأنها، تبدو معقولة جداً، خاصةً إذا علمنا أن الكثير من المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة تستغرق عدة أشهر لا بل عدة سنوات من الدراسة والإعداد والتحضير والتلزم، ومن ثم عرضها على الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة التي لا تتطلب - في أبعد تقدير - أكثر من خمسة عشر يوماً.

في حال مرور المهلة الأساسية والإضافية ولم يتخذ ديوان المحاسبة قراره بشأن المعاملة ضمن هذه المهل، فما هو مصير تلك المعاملة ؟

إستدرك المشتري هذه الحالة وإعتبر أنه إذا لم يتخذ ديوان المحاسبة قراره ضمن هذه المهل، حق للإدارة أن تسترد المعاملة التي تنفذ على مسؤولية الإدارة. وبالتالي إن تأخر ديوان المحاسبة في إصدار

^{٦٠} - القاضي وسيم نيكولا أبو سعد، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام

٢٠٠٧، ص ٩٠.

^{٦١} - الفقرة ٩ من المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة

١٩٨٣.

قراره في إطار الرقابة لا تشكل عائقاً في سير المعاملات. والجدير ذكره أن الإدارة لم تستعمل حقها هذا إلا في حالات نادرة^{٦٢}.

والواقع يشير إلى أن ديوان المحاسبة غالباً ما يتقيد بالمهل المحددة للبت بالمعاملة إن لناحية المهلة الأساسية أو الإضافية^{٦٣}.

مما تقدم يتبين، أن سلطة ديوان المحاسبة في ممارسة رقابته المسبقة، ليست سلطة إعتباطية، بل إنها مقيدة بالأصول والقواعد المنصوص عليها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

ثانياً - القرارات الصادرة في نطاق الرقابة المسبقة.

حرص ديوان المحاسبة في ممارسته للرقابة المسبقة على التعاون مع الجهات المعنية لتحقيق الغاية من هذه الرقابة كي تصبح المعاملة منطبقة على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة. لذلك فهو يدرس المعاملات ويتخذ بشأنها أحد التدابير التالية^{٦٤}:

- ١- الموافقة على المعاملة إذا وجدها منطبقة على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة.
 - ٢- الطلب من الجهات المعنية إيفاد مندوب عنها لإستيضاحه عما يشوب المعاملة من أخطاء أو نواقص في حال وجودها وأن يوضح له عند اللزوم كيفية تصحيح المعاملات وإستكمال مستنداتها.
 - ٣- توجيه مذكرة إلى الإدارة بطلب مستندات أو معلومات.
- وعندما يتم تقديم الإيضاحات والمستندات المطلوبة يقوم ديوان المحاسبة بدراستها مجدداً ويتخذ بشأنها القرار المناسب.

وهذا القرار قد يكون:

- الموافقة.
- الموافقة مع شروط وتوصيات.
- موافقة جزئية.
- إعلان عدم الإختصاص.

^{٦٢}- التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ص ١٢.

^{٦٣}- التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الأعوام ٢٠٠٩.

^{٦٤}- التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ص ١١.

- إعادة المعاملة إلى مصدرها لإستكمالها.
- عدم الموافقة.

أ- القرارات بعدم الموافقة.

فور ورود المعاملة إلى ديوان المحاسبة، تقوم الهيئة المختصة بالتدقيق فيها ودراستها وفي حال كانت تتضمن أخطاء وشوائب يقوم ديوان المحاسبة بإثارة ملاحظاته بشأنها والطلب من الإدارة المختصة تصحيح هذه الشوائب إذا كانت قابلة للتصحيح، عندها إذا وجد ديوان المحاسبة أن المعاملة منطبقة على أحكام القوانين والأنظمة وأنها لا تلحق ضرراً بالأموال العمومية، فإنه يقرر الموافقة عليها. مع الإشارة على أنه تعتبر موافقة الديوان المسبقة ملغاة إذا لم يُعمل بها خلال السنة المالية التي أعطيت خلالها^{٦٥}.

ب القرارات بالموافقة مع شروط وتوصيات.

هناك قرارات تصدر عن ديوان المحاسبة بالموافقة إنما تتضمن إما شروط وإما توصيات . فالشرط هو إجراء يقتضيه القانون، تلتزم بموجبه الإدارة أن تقوم به لتصبح المعاملة منطبقة على القوانين والأنظمة. وفي حال عدم التقيد بهذا الشرط، تعتبر موافقة ديوان المحاسبة بحكم الملغاة. وإن تنفيذ المعاملة دون التقيد بهذا الشرط المفروض، يشكل مخالفة من قبل المسؤول عن تطبيقه، الأمر الذي يعرضه للملاحقة أمام ديوان المحاسبة عملاً بأحكام قانون تنظيم الديوان لسيما المادة ٦٠ منه. ومن الشروط التي يفرضها ديوان المحاسبة على الإدارة: تعديل بعض أحكام دفتر الشروط الخاص للصفحة، إستكمال بعض المستندات، تصحيح السند القانوني، إعتبار بعض المستندات جزءاً لا يتجزأ من الصفحة.

أما التوصيات فهي مجرد إجراء يطلب من خلالها ديوان المحاسبة من الإدارة المختصة مراعاته من أجل حسن سير الإدارة وإحترام الأصول والقواعد القانونية. ومن التوصيات التي يوجبها ديوان المحاسبة إلى الإدارة المختصة: تضمين العقد بند جزائي في حال إخلال المتعهد بموجباته.

^{٦٥} - المادة ٤٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

ج - القرارات بالموافقة الجزئية.

يتعلق معظمها بتلزيقات تمت على أساس الصنف، وفي حال تناول التلزيق عدة أصناف، فيكون بعضها منطبقاً على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء والبعض الآخر مشوباً بعيوب أو أن أسعار بعض الأصناف كانت مرتفعة^{٦٦}.

كما تصدر قرارات بالموافقة الجزئية في حال تناول القرار عدة إتفاقات بالتراضي بعضها ينطبق على أحكام القوانين والبعض الآخر يتعارض معها أو لا يدخل ضمن صلاحيات ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة عليها^{٦٧}.

د - القرارات بعدم الصلاحية.

هناك عدة أسباب تدفع ديوان المحاسبة إلى إصدار قرار بعدم الصلاحية وهي^{٦٨}:

- عدم خضوع المؤسسة العامة أو البلدية العائدة لها المعاملة للرقابة الإدارية المسبقة.
- عدم دخول المعاملة في عداد المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة.
- قيمة المعاملة أقل من القيمة المحددة للخضوع للرقابة المسبقة.

هـ - القرارات بإعادة المعاملة.

تصدر القرارات بإعادة المعاملة إلى مصدرها عندما تتأخر الإدارة في إيداع ديوان المحاسبة المعلومات التي طلبها أثناء الجلسات الإستيضاحية وذلك خارج المهل المحددة أو في حال طلبت الإدارة إسترداد المعاملة للعمل على تصحيح الشوائب والأخطاء ومن ثم إعادتها مجدداً إلى ديوان المحاسبة .

^{٦٦} - التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ص ١١.

^{٦٧} - التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ص ١٣.

^{٦٨} - القاضي وسيم نيكولا أبوسعد، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٧، ص

و- القرارات بعدم الموافقة.

إذا وجد ديوان المحاسبة أن المعاملة المعروضة عليه تخالف المبادئ العامة وأحكام القوانين والأنظمة أو في حال عدم توفر الإعتمادات أو عدم كفايتها، عندها يقرر عدم الموافقة. وبالتالي يمنع الإدارة من تنفيذها. ولا يبقى أمامها سوى الطعن بهذا القرار عبر الطرق المتاحة قانوناً.

ثالثاً- طرق المراجعة بالقرارات الصادرة في نطاق الرقابة المسبقة.

إن القرار الصادر عن ديوان المحاسبة سواء كان قضائياً أم إدارياً، يبقى عرضة للطعن لما قد يتضمنه من أخطاء، كما أنه يمكن أن يبنى على مستندات مزورة أو وقائع مغلوطة. وعملاً بأحكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة، فإن القرارات الصادرة في نطاق الرقابة المسبقة، لا تقبل من طرق المراجعة إلا إعادة النظر بالقرار، أو عرض المعاملة على مجلس الوزراء.

أ- إعادة النظر في القرار.

يمكن إعادة النظر في قرارات ديوان المحاسبة ضمن نطاق رقابته الإدارية المسبقة بناء على طلب الإدارة المختصة أو رئيس ديوان المحاسبة أو النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة . يقتضي بدايةً تعريف "إعادة النظر" بأنها طريق من طرق الطعن، يسلكه أحد الأشخاص المعينين في القانون أمام الهيئة التي أصدرت القرار المطعون فيه طالباً منها الرجوع عنه بسبب ظهور وقائع ومستندات جديدة قانونية ومادية^{٦٩}.

من جهة ثانية، لم يحدد قانون تنظيم الديوان الأسباب التي يجب توفرها لإعادة النظر في القرارات الصادرة عنه في نطاق الرقابة المسبقة . لذلك فقد إعتد ديوان المحاسبة على سبيل الإستثناس على ما هو مفروض من أسباب لإعادة النظر في إطار رقابته القضائية المؤخرة. وهذه الأسباب هي:

- إكتشاف خطأ أو اغفالاً أو تزويراً أو قيداً مكرراً أثناء التدقيق في معاملة أخرى.
- ظهور مستندات أو أمور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار .^{٧٠}

^{٦٩}- لم يتضمن قانون تنظيم ديوان المحاسبة تعريفاً لإعادة النظر، إلا أنها تتشابه إلى حد كبير مع إعادة المحاكمة بالقرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة.

^{٧٠}- المادة ٧٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

كذلك، لم يلحظ المشرع مهلة لتقديم طلب إعادة النظر، وهذا ما دفع بالإجتهد لقبوله إذا ما قدم الطلب أثناء السنة المالية التي صدر فيها القرار المطلوب إعادة النظر فيه بإعتبار أن موافقة ديوان المحاسبة المسبقة تعتبر ملغاة إذا لم تعمل بها خلال السنة المالية التي أعطيت من أجلها^{٧١} بإستثناء حالة الإعتمادات التي لا تسقط بإنتهاء السنة المالية.

وتنظر في طلب إعادة النظر الهيئة التي أصدرت القرار^{٧٢}. في هذا المجال يطرح التساؤل حول المقصود "بالهيئة التي أصدرت القرار" هل هي الهيئة المؤلفة من القضاة المختصين بتاريخ إعادة النظر، أم أنها الهيئة المؤلفة من القضاة الذين أصدروا القرار انفسهم؟

قد يتعدّل وضع بعض القضاة بتاريخ البت بإعادة النظر كإحالة على التقاعد أو الوفاة. وبالنظر إلى الحلول المتضاربة التي إعتمدت بهذا الشأن فقد عرض الأمر على الهيئة العامة لتوحيد الإجتهد^{٧٣}. حيث قررت "إن الهيئة المختصة بإعادة النظر في قرارات الديوان هي الهيئة صاحبة الصلاحية بتاريخ إعادة النظر، وإن إختلف قضاتها عن القضاة مصدري القرار المطعون فيه".

ب- عرض المعاملة على مجلس الوزراء.

قد يترتب على عدم موافقة ديوان المحاسبة على مشروع معين نتائج من شأنها الإضرار بالمصلحة العامة، لذلك أتاح المشرع لمجلس الوزراء بصورة إستثنائية^{٧٤} وبناءً على طلب الوزير المختص وبعد الإستماع إلى رئيس ديوان المحاسبة صلاحية البت بالمعاملة في ضوء التباين الحاصل بين ديوان المحاسبة والإدارة المختصة، آخذاً بالإعتبار بالإضافة إلى الناحية القانونية جملة من الظروف والإعتبارات التي يقدرها والتي تتعلق بها المصلحة العليا للدولة ويصدر بالإستناد إليها قراره الذي يقوم مقام تأشيرة ديوان المحاسبة^{٧٥}

^{٧١} - المادة ٤٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

^{٧٢} - الفقرة الثانية من المادة ٤٣ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

^{٧٣} - جلستها المنعقدة بتاريخ ١٧/١٠/٢٠٠٢.

^{٧٤} - نشير إلى أن مخالفة مجلس الوزراء لقرارات ديوان المحاسبة من شأنها أن تترك إنطباعات سيئاً لدى الناس ومن ثم التساؤل عن جدوى رقابة ديوان المحاسبة.

^{٧٥} المواد ٤٠، ٤١ و ٤٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

في هذه الحالة الإستثنائية يحل قرار مجلس الوزراء محل موافقة ديوان المحاسبة بعد التقيد بالأصول التي فرضها قانون تنظيم ديوان المحاسبة:

- عرض الخلاف على مجلس الوزراء، ويعني ذلك عرض قرار ديوان المحاسبة وأسبابه عند النظر في المعاملة بالإضافة إلى رأي الإدارة.
- وجوب الإستماع إلى رئيس ديوان المحاسبة من قبل مجلس الوزراء.
- البت بالمعاملة بقرار معلل أي أن يكون القرار مستند إلى إعتبارات وجيهة ومبنياً على ضرورات ملحة.
- الإشارة في المعاملة إلى قرار مجلس الوزراء.
- تبليغ قرار مجلس الوزراء إلى ديوان المحاسبة.

و لكن ديوان المحاسبة كان ولا يزال يشكو من مخالفة مجلس الوزراء للأصول القانونية عند إتخاذ قراراته بمخالفة قرارات ديوان المحاسبة خاصةً لجهة فقدان التعليل وعدم الإستماع إلى رئيس ديوان المحاسبة^{٧٦}، مما يجعل القرار مشوباً بعيب تجاوز حد السلطة ومعرضاً للنقض^{٧٧} أمام مجلس شورى الدولة .

إزاء هذا الواقع، لفت ديوان المحاسبة النظر إلى ضرورة ممارسة مجلس الوزراء سلطته الإستثنائية هذه وفقاً للأصول التي حددها القانون والطابع الإستثنائي التي أوجدها المشرع وعناه العلم والإجتهد، بمعنى أن لا يصار إلى مخالفة قرارات ديوان المحاسبة إلاً لأسباب جوهريّة في توجيهها العام تدل على أن عدم تنفيذ المعاملة أو المشروع من شأنه أن ينعكس سلباً على مقتضيات المصلحة العامة، خاصةً وأن ديوان المحاسبة عند ممارسته لصلاحياته إنما يمارسها إنطلاقاً من حرصه على حسن إدارة المال العام وإستعماله بشكل سليم وضمن حدود الأحكام والقواعد التي أوجبها القانون^{٧٨}.

^{٧٦}- يراجع بهذا الشأن تقارير ديوان المحاسبة السنوية التي لا تكاد تخلو واحد منها من الإشارة إلى هذا الموضوع .

^{٧٧}- يراجع في هذا الخصوص الرسالة المعدة من قبل الدكتور جوزيق الله "مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعاً تمييزياً".

^{٧٨}- التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن عام ٢٠٠١ ص ٢٢٧.

إن منح مجلس الوزراء صلاحية البت بالمعاملات أو النظر بأي خلاف في خصوصها يشكل إنتقاص من صلاحية ودور ديوان المحاسبة كونه محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، الأمر الذي يستوجب حسب رأينا التشدد في ممارسة هذه الصلاحية وحصرها بالأمر الجوهري التي تقتضيها المصلحة العامة، إذ إن المنطق القانوني يقضي بأن الجهة القضائية هي صاحبة البت بهذه الخلافات والأمر المالي دون سواها.

بعد إستعراض نطاق الرقابة المسبقة وإجراءاتها، لا بدّ من تحديد مزايا تلك الرقابة وعيوبها. تتمثل هذه المزايا بأن الرقابة المسبقة في حد ذاتها تشكل حافزاً للأجهزة والهيئات الخاضعة للرقابة في أداء واجباتها بدقة وعناية وحرص. كما أنها تحدّ من التصرفات غير القانونية، وتمنع الإنحراف في تطبيق الخطط والموازنات.

ومن أبرز مزايا هذه الرقابة، أنها مقيدة بمهلة وذلك بهدف منع عرقلة العمل في الإدارات العامة . كما تساهم في الحرص على المال العام وحسن إدارته وذلك من خلال مراقبة الوحدات الإدارية ومساعدتها وإرشادها في آنٍ معاً مما يؤدي إلى تدارك أي مخالفة قبل وقوعها وتلافي المعوقات التي تعترض هذه الهيئات في إدارة أو إستعمال المال العام.

و لكن لا يخفى ما قد ينسب لهذه الرقابة من مساوئ تتمثل في تأخير البت بالمعاملات الخاضعة لهذه الرقابة، ما قد يؤدي إلى الروتين الإداري في حال أسيء استخدامها، كما أن ديوان المحاسبة قد يجد مقحماً نفسه في تفاصيل عمل الإدارات العامة اليومية وإعاقته تالياً عن ممارسة دوره الرقابي بفعالية نتيجة النقص المتمادي في ملاكه.

رابعاً- المفاعيل المترتبة على قرارات ديوان المحاسبة في نطاق رقابته المسبقة.

تهدف الرقابة المسبقة، بإعتبارها رقابة وقائية، إلى الحؤول دون إرتكاب المخالفات في مرحلة عقد النفقة وإكتشافها قبل وقوعها بحيث تأتي عملية العقد خالية من الشوائب القانونية على أنواعها^{٧٩}. وللتمكن من تحقيق هذه الغاية، حظرت معظم التشريعات المالية على المراجع الصالحة لعقد النفقة ، وعلى رأسها الوزير المختص، القيام بأي عمل من شأنه أن يربط ديناً على الدولة، قبل عرض

^{٧٩} - د. خطار شبلي، دراسة عن "الرقابة الإدارية المسبقة على تنفيذ الموازنة"، منشورة في مجلة القضاء المالي، ص

٢٦، العدد الرابع، كانون الثاني ١٩٩٧.

المعاملة على مراقب عقد النفقات^{٨٠}، وعلى ديوان المحاسبة إذا كانت تخضع لرقابته، عملاً بأحكام القانون.

إعتبرت المادة / ٣٣ / من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، الرقابة المسبقة من المعاملات الجوهرية، التي ينبغي التقيّد بها ومراعاة الأصول المقررة بشأنها، وإن كل معاملة (المعاملات التي تخضع للرقابة وفقاً لنوعها وقيمتها) لا تجري عليها هذه الرقابة تعتبر غير نافذة ويحظر على الموظف المختص وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة / ٦٠ / من قانون تنظيم الديوان.

إن النتائج المترتبة على مخالفة أحكام الرقابة المسبقة، هي عدم نفاذ المعاملة وإعتبارها باطلة بالنسبة للإدارة. ولكن ماذا بالنسبة لحقوق المتعاقد مع الإدارة نتيجة المعاملة التي تم إبطالها؟

إعتمد ديوان المحاسبة في إجتهاده، على نظرية الكسب غير المشروع، كي يحفظ حق الغير عندما يترتب لهم حق على الإدارة المتجاوزة، أي أنه يمكن لأصحاب العلاقة الذين تعاقدوا مع الإدارة وأبطلت عقودهم، إستيفاء حقوقهم نتيجة الخدمات التي أدوها بالإعتماد على هذا المبدأ.

وتبقى حقوق المتعاقد مع الإدارة محفوظة، حيث يتم الإتفاق بينهما على قيمة الأعمال المنفذة، وذلك بموجب عقد مصالحة^{٨١}، يعرض على هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل لإبداء الرأي القانوني، ومن ثم، على رقابة ديوان المحاسبة إذا تجاوزت قيمة العقد الـ ١٥/مليون ليرة^{٨٢} على أن يتم تعديل تنسيب العقد، بحيث يؤخذ الإعتماد من البند المخصص للأحكام القضائية والمصالحات بدلاً من الإعتماد الأساسي للصفقة في حال نفاذه.

أما لجهة مسؤولية الإدارة، فيحال ملف عقد المصالحة الوارد إلى ديوان المحاسبة إلى الغرفة المختصة في الرقابة القضائية على الموظفين لإجراء المقتضى القانوني وملاحقة المسؤولين عن المخالفة.

^{٨٠} - د. حسن عواضة ود. عبد الرؤوف قطيش، "المالية العامة، الموازنة، الضرائب والرسوم" دار الخلود، بيروت، ١٩٩٥، ص ٢٤٣.

^{٨١} عرفت المادة / ١٠٣٥ / من قانون الموجبات والعقود عقد الصلح بأنه الذي "يحسم به الفريقان النزاع القائم بينهما أو يمنع حصوله بالتساهل المتبادل".

^{٨٢} المادة ٣٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣.

الفقرة الثالثة: المعوقات التي تعترض العمل الرقابي المسبق لديوان المحاسبة^{٨٣}.

يحتل ديوان المحاسبة بإعتباره الجهاز الأعلى للرقابة المالية في لبنان، حيزاً واسعاً من إهتمامات المسؤولين والمواطنين، نظراً للدور الهام التي يقوم به في حماية الأموال العمومية من الهدر وسوء الإستعمال، لاسيما في مجال الرقابة المسبقة. ومما لا شك فيه أن قيام ديوان المحاسبة بدوره المنتظر تقف دونه صعوبات ومعوقات عديدة، بعضها يتعلق بالسلطات الخاضعة للرقابة والبعض الآخر يتعلق بديوان المحاسبة نفسه.

أولاً- المعوقات المتعلقة بالسلطات الخاضعة للرقابة.

يقصد بالسلطات الخاضعة للرقابة، الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، التي تعاني من بعض المشاكل التي تؤثر على فعالية رقابة ديوان المحاسبة على أعمالها. والمعوقات المتعلقة بتلك السلطات قد تكون تشريعية، إدارية أو مهنية.

أ- المعوقات التشريعية.

يواجه عمل ديوان المحاسبة الرقابي بعض العقبات الناجمة عن النصوص التشريعية لناحية النقص فيها أو تعدد التشريعات التي تتناول الموضوع الواحد، أو بسبب تضاربها فيما بينها، ويمكن حصرها بما يلي:

^{٨٣} - يراجع بهذا الشأن، بحث من إعداد مدقق الحسابات في ديوان المحاسبة اللبناني الأستاذ محمد غادر عن "تقييم دور أجهزة الرقابة في مجال تحقيق أهداف عملية المرجع بشكل عام ودور ديوان المحاسبة في لبنان"، ص ١٩٨ إلى ص ٢٠٦.

الموضوع الثاني والمشاكل والصعوبات التي تواجه العمل الرقابي والدورة العادية الخامسة للجمعية العامة للمجموعة العربية لأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المنعقدة في بيروت من ٢٣ - ٢٩ / ١٩٩٥.

القاضي وسيم نيكولا أبو سعد رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية عام ٢٠٠٧ - ص ١٠٧.

- ١ - عدم كفاية التشريعات لتغطي كافة الأمور المالية :
- عدم إصدار المرسوم المتعلق بتحديد شروط تطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية على البلديات وذلك وفقاً لما تفرضه المادة /٢٤٠/ من القانون المذكور.
 - عدم إنسجام أحكام قانون المحاسبة العمومية مع بعض الصفقات التي تتميز بطابع تكنولوجي، كالصفقات المتعلقة بالإنترنت على سبيل المثال.
 - عدم صدور المرسوم المنصوص عنه في المادة /٢/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة والمتعلق بتنظيم الرقابة ومداهما وأهدافها بالنسبة لهيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح أو المؤسسات أو الهيئات التي للدولة علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف.

٢ - تعدد التشريعات بالنسبة للموضوع الواحد:

بإستثناء ما هو مقرر بالنسبة للإدارات العامة المركزية التي تعتمد نظاماً موحداً للموظفين وللشؤون المالية، فإن المؤسسات العامة التابعة للدولة، تعتمد في هذا الإطار أنظمة مالية متباينة، مما يخلق عدم إنسجام في الموضوع الواحد.

٣- قدم التشريعات وعدم مواكبتها للتغيرات المالية والإقتصادية والإدارية:

القوانين المالية المتعلقة بالشؤون المالية لم تعدل منذ ما يزيد عن عشرات السنين وهي:

- دفتر الشروط والأحكام العامة الصادر بتاريخ ١٩٤٢/٣/٢١.

- قانون المحاسبة العمومية الصادر بتاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.

كما أن النصوص المنظمة لبعض الجهات الخاضعة للرقابة لجهة الهيكل التنظيمي والتقسيمات الإدارية تعود إلى تواريخ تزيد عن الأربعين عاماً، مما يستوجب تحديثها وفقاً للتطور الحاصل في الحقل الإداري.

٤- تنازع التشريعات وعدم إنسجامها:

يواجه العمل الرقابي في بعض الحالات تنازعاُ ناتجاُ عن تشعب التشريعات لجهة الموضوع الواحد الذي يدخل في إختصاص أكثر من إدارة عامة واحدة، الأمر الذي يؤدي إلى إرباك ديوان المحاسبة في إجراء رقابته.

ب- المعوقات الإدارية.

١- النقص في كوادر الأجهزة الحكومية على إختلافها:

إذ قلما نصادف وزارة أو بلدية أو مؤسسة عامة لديها من الموظفين العدد الذي يتطابق مع ما هو ملحوظ في ملاكها، بل دائماً أقل بكثير، لاسيما في الدوائر المالية التابعة لهذه الوزارات والبلديات والمؤسسات العامة.

٢- عدم قيام الجهات الحكومية بوضع نشرات توضح السياسة الإدارية اللازمة لإدارة الأموال العمومية يؤدي إلى عدم تمكّن ديوان المحاسبة من الإحاطة الكاملة بالظروف التي تعمل ضمنها الإدارة والأهداف المرحلية والبعيدة المدى التي تسعى إلى تحقيقها.

ج- المشاكل المهنية.

١- عدم إنطباق المؤهل العلمي مع إحتياجات الإدارة:

إن عدد المختصين بالأمر المالية لا يكفي لسداد إحتياجات الإدارة. كذلك لا ينطبق المؤهل أحياناً مع المهمة المطلوبة، بحيث أن العديد من الموظفين المولجين بالقيام بوظائف حسابية أو مالية، يحملون شهادات علمية لا تمت بصلة إلى المهام المكلفين بها.

٢- ضعف ونقص البرامج التدريبية:

نلاحظ على هذا الصعيد نقصاً في البرامج التدريبية للكوادر المالية، كما هو حاصل في بعض البلديات التي أخضعت بموجب مراسيم لقانون المحاسبة العمومية ولرقابة ديوان المحاسبة، إذ يتبين أنه بالإضافة إلى ضعف الأجهزة المالية في هذه البلديات من حيث العدد، فإن ما هو موجود من تلك العناصر يفتقر إلى أبسط المعارف في الشؤون المالية (وضع دفاتر الشروط، إجراءات التلزم ..).

٣ - عدم وجود دليل مهني للعمل:

لا بد من وجود دليل مهني يرسم للعاملين طريقة أداء مهامهم ويسهل على أصحاب العلاقة تتبع المعاملات العائدة لهم. وإن النقص على هذا الصعيد يؤدي إلى تداخل وتشابك المراحل الإدارية ويفسح في المجال أمام الموظفين للإجتهاد والتصرف الفردي في غياب دليل واضح متكامل. وبالتالي لا يستطيع ديوان المحاسبة أثناء الرقابة التأكد من أن العمليات المنجزة قد تمت وفقاً للأصول المفروضة أو حتى المتفق عليها.

ونشير إلى أن هذه المعوقات والمشاكل تؤثر على فعالية رقابة ديوان المحاسبة المسبقة فضلاً عن المعوقات المتعلقة بديوان المحاسبة نفسه كجهاز أعلى للرقابة المالية.

ثانياً- المعوقات المتعلقة بديوان المحاسبة.

سيتم فيما يلي إستعراض أبرز هذه المعوقات التي تحول دون قيام ديوان المحاسبة بممارسة رقابته المسبقة على الوجه الأكمل.

أ- النقص في التشريعات أو عدم كفايتها.

١- عدم إخضاع المؤسسات العامة للرقابة الإدارية المسبقة (باستثناء الجامعة اللبنانية والمعهد العالي للموسيقى) بالرغم من ضخامة موازنة هذه المؤسسات العامة الأمر الذي يؤدي إلى إنفاق أموال عمومية ذات أهمية دون خضوعها للرقابة المسبقة .

٢- عدم إخضاع عدد كبير من البلديات لرقابة ديوان المحاسبة بكافة أنواعها .

٣- عدم وجود نص يقضي بإخضاع دفاتر الشروط الخاصة للصفقات لاسيما النموذجية منها، لرقابة ديوان المحاسبة، الأمر الذي يؤدي عملياً إلى إجراء التزامات مبنية على دفاتر شروط خاصة مشوبة بأخطاء ومخالفة للقوانين والأنظمة المالية.

٤- عدم مواكبة قانون تنظيم ديوان المحاسبة للمستجدات المالية والإقتصادية والفنية بحيث إقتصرت رقابة ديوان المحاسبة -مبدئياً- على الناحيتين القانونية والحسابية ولم تعط الرقابة على الأداء^{٨٤} والرقابة على التنفيذ الأهمية التي تستوجبانهما، بالنظر لأهمية الموارد المالية والإقتصادية التي تعمل بواسطتها مختلف الجهات الحكومية في عصرنا الحاضر .

ب- المشاكل ذات الطابع الإداري.

وهي تتناول الموارد البشرية لناحية التدريب والتحفيز .

١- قلة عدد العاملين في الديوان، من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات، مقارنةً مع حجم العمل، إذ إنه رغم تزايد مهام ديوان المحاسبة في شتى المجالات المناطة به وذلك في ضوء حجم الإنفاق العام وخلق هيئات ومؤسسات جديدة وإخضاعها لرقابة ديوان المحاسبة، فإن عدد الوظائف الملحوظة في الملاك، يقصر عن تلبية الحاجات الحقيقية لديوان المحاسبة، مما يفرض إعادة النظر في ملاك ديوان المحاسبة سواء لجهة زيادة عدد الوظائف الملحوظة أو لجهة إيجاد وظائف جديدة تتناسب مع التطور الحاصل في الحقل الرقابي.

^{٨٤}- إن الرقابة على الأداء أو رقابة مردود الأموال العمومية تعني السؤال التالي: " إلى أي مدى تتم إدارة الأموال العمومية بصورة تضمن الإقتصاد والفعالية والكفاءة؟".

٢- إفتقار ديوان المحاسبة إلى وحدة دائمة للتدريب لزيادة مهارات العاملين فيه بصورة مستمرة، ذلك أن التدريب حالياً يقتصر على مبادرات عرضية وفي مناسبات متفرقة .

ج- إساءة تطبيق السلطة التنفيذية لبعض النصوص.

تلجأ السلطة التنفيذية أحياناً الى تطبيق بعض النصوص القانونية، لغاية تخرج عن تلك التي قصدها المشترع عند وضعه لتلك النصوص، ويتبدى هذا الأمر بصورة جليّة بما يلي:

١- تمادي مجلس الوزراء في إستعمال الحق الممنوح له بموجب الفقرة الخامسة من المادة الخامسة من قانون إنشاء مجلس الإنماء والإعمار الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/٥ لتكليف مجلس الإنماء والإعمار بمشاريع هي في الأصل من إختصاص بعض الوزارات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة. وبذلك تخرج هذه المشاريع عن رقابة ديوان المحاسبة بعد أن كانت خاضعة لها لأن مجلس الإنماء والإعمار- كما أشرنا فيما سبق- لا يخضع لهذه الرقابة. وإن المشاريع التي يكلف بها مجلس الإنماء هي من المشاريع الضخمة ذات التكاليف العالية فهنا ندرك أن رقابة ديوان المحاسبة المسبقة باتت تقتصر على المشاريع العادية التي تنفذها الإدارات الخاضعة لرقابته.

وعلى هذا النحو يتقلص نطاق الرقابة الإدارية المسبقة، وتضيق دائرة تطبيقها، من غير أي تعديل في أحكامها التشريعية. وهذا ما يعزز صوابية الدعوة إلى إخضاع مجلس الإنماء والإعمار والمؤسسات العامة الأخرى إلى رقابة ديوان المحاسبة المسبقة^{٨٥}.

٢- مخالفة مجلس الوزراء لقرارات ديوان المحاسبة القاضية بعدم الموافقة على بعض المعاملات المعروضة عليه في إطار رقابته دون تعليل قراراته الصادرة بهذا الخصوص ودون الإستماع إلى رئيس ديوان المحاسبة وذلك خلافاً لم تقضي به المادة ٤١/٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة^{٨٦}.

^{٨٥}- تقرير ديوان المحاسبة السنوي عن عام ١٩٩٤، ص ٥.

^{٨٦}- تقرير ديوان المحاسبة عن عام ١٩٩٤، ص ٥.

٣- إستقلالية ديوان المحاسبة: يرتبط ديوان المحاسبة اللبناني إدارياً برئيس مجلس الوزراء. كما أن إختيار رئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لديه ورؤساء الغرف ينحصر بالسلطة التنفيذية التي لها كامل الحرية في إختيار من تشاء ممن تتوفر فيهم الشروط، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على إستقلالية ديوان المحاسبة.

بالإضافة إلى ذلك وبالرغم من أن قانون تنظيم ديوان المحاسبة قد أعطى رئيس ديوان المحاسبة الصلاحيات المالية والإدارية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير، منها عدم إمكانية وزير المالية تعديل موازنة ديوان المحاسبة إلا بعد إستماع مجلس الوزراء لرئيس ديوان المحاسبة، فإن موازنة ديوان المحاسبة هي جزء من الموازنة العامة، وتدرس في وزارة المالية وهي عرضة للتشطيب والإلغاء في بعض بنودها مما يحول دون تأمين الإعتمادات اللازمة لتفعيل عمل ديوان المحاسبة ولإجراء الرقابة بشكل فعّال.

وإزاء هذا الواقع، يقتضي أن يتمتع ديوان المحاسبة بالدرجة الكاملة من الإستقلال والحياد التي تكفل قيامه بالوظيفة الرقابية بصورة مستقلة عن السلطة التنفيذية وبعيداً عن هيمنتها في النواحي الإدارية والمالية، مما يؤدي إلى إستقلالية ديوان المحاسبة وتعزيز حصانة قضاته بإعتباره جزء من السلطة القضائية.

المهام	الأهمية	الصعوبات	الأهداف
الوظيفة الإدارية			
الرقابة الإدارية المسبقة	<p>-رقابة وقائية غايتها الحؤول دون ارتكاب المخالفة واكتشافها قبل وقوعها .</p> <p>- تتناول مشروعية المعاملات قبل البت بها.</p> <p>-رقابة غير مباشرة على عنصر الملاءمة من خلال الخطأ الساطع في التقدير.</p> <p>-من المعاملات الجوهرية بمقتضى المادة ٣٢ من قانون تنظيم الديوان، والقرار الصادر بنتيجة هذه الرقابة، يشكل شرطاً لا بد منه لنفاذ المعاملات التي يتناولها.</p>	<p>-إزدياد حجم المعاملات مع حجم الإنفاق . عدد المعاملات يناهز ال ٣٠٠٠ سنوياً .</p> <p>-وجوب إنجاز المعاملة خلال مهلة عشرة أيام.</p> <p>- صعوبة إجراء الرقابة على الصفقات الضخمة التي تطلب الإستعانة بتقارير مساعدة يعدها اختصاصيون فنيون وخبراء .</p> <p>-الإفتقار لخبراء المعلوماتية والمكننة ولبرامج المعلوماتية</p> <p>النقص في ملاك القضاة وملاك</p>	<p>-أن تشمل جميع المعاملات العائدة للإدارات والبلديات والمؤسسات العامة والهيئات.</p> <p>- قوننة التطور الحاصل في إجتهاد ديوان المحاسبة لجهة الرقابة على إعتدل أسعار الصفقات .</p> <p>إنشاء دائرة للخبرة الفنية تضم مهندسين من كافة الاختصاصات وطبيب وصيدلي وإحصائي مختبر وخبير تخمين ومترجم وخبير إقتصادي.</p>

	المراقبين والمدققي.		
--	---------------------	--	--

المبحث الثاني

المناقصة العمومية بين الإجراءات والرقابة

تظهر أهمية الرقابة المسبقة بشكل خاص في الرقابة على الصفقات العمومية. لم يعرّف قانون المحاسبة العمومية^{٨٧} "الصفقات العمومية" بل تطرّق فقط إلى طرق عقدها: المناقصة العمومية، المناقصة المحصورة، إستدراج العروض، إتفاق بالتراضي أو بموجب بيان أو فاتورة، وذلك على عكس القانون الفرنسي الذي عرّف الصفقات العمومية كآلاتي:

“Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.”^{٨٨}

إذاً الصفقات العمومية هي عقود مبرمة بين الإدارة والموردين من أجل تلبية إحتياجات الإدارة من الأشغال أو اللوازم أو الخدمات. وهذه الصفقات قد تكون صفقات لوازم أو أشغال أو خدمات.

(Marchés publics de fournitures, de travaux ou de services).

^{٨٧} – إن المشرع اللبناني أفرد في قانون المحاسبة العمومية في باب تنفيذ الموازنة فصلاً يتعلق بالأحكام الخاصة بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات على عكس المشرع الفرنسي الذي نظم أحكام الصفقات العمومية في قانون خاص يحمل عنوان : "code des marchés publics".

^{٨٨} – Article 5 alinéa 1 – code des marchés publics français –ordonnance numéro 899/2015 du 23 juillet 2015.

في لبنان، إن المناقصة العمومية هي الطريقة العادية والأساسية لعقد الصفقات العمومية إلا أنه يمكن للإدارة بصورة إستثنائية أن تلجأ إلى الطرق الأخرى كالمناقصة المحصورة وبالتالي يمكن إجراء أي صفقة عمومية بموجب مناقصة عمومية بعكس الطرق الأخرى التي أفرد المشرع شروط محددة لإتمامها، وذلك على عكس فرنسا بحيث يمكن للإدارة المختصة أن تعتمد في عقد الصفقات العمومية إما المناقصة العمومية أو المحصورة.

المناقصة هي إجراء تقوم به الإدارة من أجل إختيار العارض الأفضل ، دون التفاوض معه و إنما على أساس معايير موضوعية سبق إبلاغها للعارضين .
وقد تكون المناقصة عمومية أو محصورة.
والمناقصة عمومية هي للعموم ، أي لعموم من تتوافر فيهم شروط الإشتراك فيها.

“L'appel d'offres est la procédure par laquelle le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats.

L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint.

L'appel d'offres est dit ouvert lorsque tout opérateur économique peut remettre une offer”⁸⁹.

Le choix entre les deux formes d'appel d'offres (ouvert et restreint) est libre.⁹⁰

إن المناقصة العمومية هي طريقة بمقتضاها تلتزم الإدارة بالتعاقد مع من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض وفقاً لما هو منصوص عنه في دفتر الشروط الخاص للعائد للصفقة والذي تتم على أساسه المناقصة. وهي تركز على المبادئ الثلاثة التالية: مبدأ العلنية، مبدأ المنافسة ومبدأ المساواة، وسوف يتم التطرق إلى هذه المبادئ بالتفصيل في وقت لاحق.

⁸⁹ – Article 33/alinéa 1,2, 3 et 4 – code des marchés publics français –ordonnance numéro 899/2015 du 23 juillet 2015.

⁹⁰ – Article 33/alinéa 5– code des marchés publics français –ordonnance numéro 899/2015 du 23 juillet 2015.

ما هي المبادئ التي تركز عليها المناقصة العمومية؟ وما هي إجراءاتها ودور إدارة المناقصات؟
وكيفية ممارسة كل من مراقب عقد النفقات وديوان المحاسبة رقابتهما على المناقصة؟ ومدى التكامل
بين رقابة ديوان المحاسبة والجهات الإدارية؟

الفقرة الأولى: مبادئ المناقصة العمومية ومراحلها.

تخضع إجراءات وأصول المناقصة العمومية لأحكام قانون المحاسبة العمومية ولنظام المناقصات
الصادر بالمرسوم رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.
وتوجب هذه الأصول مرور المناقصة بعدة إجراءات تبدأ بإعداد وتحضير المناقصة ومن ثم تقديم
العروض وقضائها وإسناد الصفقة وصولاً إلى التصديق عليها والبدء بتنفيذها.

وتتوقف صحة إجراءات المناقصة على مراعاة مبادئ المناقصة العمومية الثلاثة وهي:

- مبدأ العلنية: يتمحور هذا المبدأ حول الإعلان المسبق عن المناقصات العمومية وعلنية إجراءاتها.
حيث يهدف هذا المبدأ إلى إعلام أصحاب العلاقة بإجراءات المناقصة وإتاحة المجال للراغبين
الإطلاع على كافة شروطها والإشتراك فيها .
- مبدأ المنافسة: يتمحور هذا المبدأ حول ضمان حرية الإشتراك في المناقصة لكل عارض تتوفر فيه
الشروط المطلوبة وواجب اللجنة المولجة إجراء المناقصة، قبول عرض أي مشترك في كل مناقصة
عمومية، إذا إستجمع هذا العرض الشروط الفنية و القانونية المطلوبة.
- مبدأ المساواة: يتمحور هذا المبدأ في إعتبار الأشخاص الراغبين بالإشتراك في المناقصة متساوين أمام
الإدارة ويلزم الإدارة بإعتماد الحياد بين جميع المشتركين دون أي تمييز أو مفاضلة فيما بينهم.
إن احترام عقود المناقصة لمبادئ الصفقات مهما بلغت قيمتها وبغض النظر عن إجراءاتها يضمن
كفاءة و فعالية الصفقات العامة وحسن إستخدام الأموال العمومية.

« L'ensemble de ces contrats administratifs, quels que soient leurs montants ou
leurs procédures, doivent respecter 3 principes :

- Liberté d'accès à la commande publique,

- Égalité de traitement des candidats,
- Transparence des procédures.

Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »⁹¹

كرّس المشرّع اللبناني صراحةً مبدأ العلنية في قانون المحاسبة العمومية إلا أنه لم يتطرق مباشرةً إلى مبدئي المنافسة والمساواة فإن هذه المبادئ يمكن إستخلاصها من مجمل النصوص القانونية المتعلقة بالمناقصة العمومية.

كيف حاول المشرّع تكريس هذه المبادئ في إجراءات وأصول المناقصة؟

أولاً- إعداد وتحضير المناقصة العمومية.

يتوجب على كل إدارة أن تضع "برنامج المناقصات السنوي للمناقصات" التي تنوي إجرائها خلال السنة وترسله إلى إدارة المناقصات. حيث تتضمن هذه المرحلة الإجراءات التالية: وضع دفتر الشروط والإعلان عن المناقصة.⁹²

أ- دفاتر الشروط.

نصّ قانون المحاسبة العمومية على وضع دفاتر شروط عامة نموذجية تصدّق بمراسيم وتنتشر في الجريدة الرسمية للصفقات التي تعقد بطريقة المناقصة العمومية، وعلى وضع دفتر شروط خاص لكل صفقة تنظمه الإدارة صاحبة العلاقة ويوقعه المرجع الصالح للبت بالصفقة⁹³.

تبيّن في دفتر الشروط الخاص بكل مناقصة، المعلومات التالية⁹⁴:

- أنواع اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المراد تلزيمها، وأوصافها.
- المؤهلات والشروط الخاصة التي يجب أن تتوفر في من يريد الإشتراك في المناقصة.

⁹¹ - Définition et principes d'un marché public, Bulletin officiel des annonces des marchés publics, mise à jour 30 janvier 2018.

⁹² - الفقرة الأولى من المادة ٤ من نظام المناقصات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

⁹³ - المادة ١٢٥ من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

⁹⁴ - المادة ١٢٦ من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

- عناصر المفاضلة: كلما كان في نية الإدارة أن لا تتقيد بالسعر الأدنى، على أن تبين هذه العناصر بصورة واضحة ومفصلة، وأن يوضع لكل منها معدل خاص عند الاقتضاء.
- الأساس الذي يعتمد لإجراء المناقصة أي تحديد ما إذا كانت المناقصة سوف تجرى على أساس سعر يقدمه العارض أو على أساس تنزيل مؤوي من أسعار الكشف التخميني المبين في دفتر الشروط الخاصة.
- شروط التنفيذ الخاصة.
- مهلة التسليم.
- مقدار الكفالة التي يجب تقديمها للإشتراك في المناقصة، ولضمان حسن قيام الملتزم بتعهداته.
- كشف تخميني بالكميات والأسعار وجداول أسعار تتضمن لكل نوع من أنواع اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المراد تلزيمها، ويحدد لكل نوع سعراً مفقطاً، وذلك كلما كان ذلك ممكناً.

تتمتع دفاتر الشروط الخاصة بأهمية كبرى في موضوع تنفيذ الصفقات العمومية، بإعتبارها تتضمن الشروط الخاصة بكل صفقة والخصائص التي تتميز بها عن سواها من الصفقات. وهي المستند الأهم التي يقتضي العودة إليه في العلاقة بين المتعهد والإدارة. ويشترط في دفتر الشروط الخاصة أن يكون منطبقاً على أحكام القوانين والأنظمة النافذة ومتفقاً مع المبادئ القانونية العامة، ويتضمن معظم الأحكام التي ترعى الصفقة، دون غموض أو نقص أو تناقض^{٩٥}.

وقد أخذ المشتري اللبناني بمبدأ المنافسة. وعليه، يحظر تضمين دفتر الشروط الخاص بالصفقة أي شرط من شأنه أن يحد من مبدأ المنافسة، فلا أولوية أو أفضلية لشخص على حساب الآخر إلا فقط لدواعي المصلحة العامة، فيجب إفساح المجال لكل من تتوفر فيه الشروط، بالإشتراك في أي مناقصة عمومية.

^{٩٥} - القاضي وسيم نقولا أبو سعد، "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٧،

كما يراعي دفتر الشروط مبدأ المساواة لجهة تحديده أنواع اللوازم والأشغال والخدمات المراد تلزيمها وأوصافها، وعناصر المفاضلة في حال توافرها والأساس المعتمد لإجراء المناقصة، وإحتوائه على مواصفات موحدة ووضعه بتصريف كل راغب بالإشتراك.

ب-الإعلان المسبق عن المناقصات العمومية :

تتولى إدارة المناقصات تلزيم صفقات الاشغال واللوازم والخدمات في الإدارات الرسمية عن طريق المناقصة العامة أو إستدراج العروض أو المزايدة العلنية، بإستثناء ما يعود منها لوزارة الدفاع الوطني، وقوى الأمن الداخلي، والأمن العام، وأمن الدولة. ولا تشمل صلاحية إدارة المناقصات المؤسسات العامة والمصالح المستقلة.

وهي إدارة تابعة لهيئة التفتيش المركزي. وتتألف من لجان ومكتب المناقصات.

تتولى إدارة المناقصات الإعلان المسبق عن مجمل المناقصات على أساس برنامج سنوي عام والإعلان عن كل مناقصة على حدة.

١- إدراج المناقصات في برنامج سنوي عام.

بعد إرسال كل إدارة برنامجها السنوي للمناقصات إلى إدارة المناقصات، تعمد الأخيرة إلى توحيد جميع البرامج السنوية التي تردّها من مختلف الإدارات في برنامج عام سنوي^{٩٦}.

وتعلن إدارة المناقصات عن هذا البرنامج بنشره في الجريدة الرسمية وفي خمسة صحف يومية تفيد إدارة المناقصات فيه من يهّمه الأمر عن إعداد البرنامج العام السنوي وعن إمكانية الإطلاع عليه في

^{٩٦} - الفقرة الثانية من المادة ٤ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

دوائرها وحتى عن إمكانية الحصول على نسخة طبق الاصل عنه ضمن الشروط التي تحددها عند الاقتضاء^{٩٧}.

ويتضمن البرنامج السنوي العام مواضيع المناقصة المنوي إجراؤها من قبل الإدارات ومواعيدها.

هل يجوز إعادة النظر في هذا البرنامج بعد نشره ؟

إن نشر البرنامج السنوي العام للمناقصات من قبل إدارة المناقصات لا يحول دون إعادة النظر فيه ، حيث يعاد النظر فيه فور تصديق الموازنة وينظم عندئذ برنامج لمدة سنة واحدة تبتدى من شهر أيار وتنتهي في آخر شهر نيسان من السنة التالية.

إذ إن كل إدارة تعيد النظر في الجزء الخاص بها وتبلغ إدارة المناقصات التعديلات التي تقترحها، وذلك قبل الخامس عشر من شهر آذار. وعندها تقوم إدارة المناقصات بإعادة النظر في مجمل هذا البرنامج العام، وتعمل على نشره مرة ثانية بذات الطريقة^{٩٨}.

وينبغي التقيد بهذا البرنامج السنوي العام كما نشر في المرة الثانية.

٢- الإعلان عن المناقصة.

إن الإعلان عن البرنامج السنوي العام لا يغني عن الإعلان عن المناقصة المعنية بذاتها.

بعد إدراج كل مناقصة في البرنامج السنوي العام، تحيل كل إدارة إلى إدارة المناقصات ملف كل مناقصة. حيث تقوم إدارة المناقصات بالتدقيق في محتويات الملف والتنثبت من خلوه من المخالفات والنواقص والتأكد بصورة خاصة من^{٩٩}:

^{٩٧} - الفقرة الأولى من المادة ٥ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

^{٩٨} - الفقرة الثانية من المادة ٥ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

^{٩٩} - المادة ١٧ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

- إدراج المناقصة في البرنامج السنوي العام أو وجود ترخيص بإجرائها.
- إحتواء الملف على المستندات المفروضة.
- وجود ما يثبت توفر الإعتماد للصفقة.
- تصديق دفتر الشروط الخاصة من المرجع الصالح وإنطباق أحكامه على القوانين والأنظمة.
- عدم تجزئة الأشغال أو اللوازم بغية التهرب من تطبيق الأحكام القانونية وبدون أي مبرر فني أو مالي.
- خلو دفتر الشروط الخاصة والمستندات من كل ما من شأنه تقييد المنافسة أو ترجيح كفة أحد المنافسين.
- صحة تقدير الكميات والأسعار.

و يكرس الإعلان عن المناقصة العمومية مبدأ العلنية و مبدأ المنافسة .

«Toute personne doit avoir librement connaissance des besoins d'achat d'un acheteur public .

Ce principe est garanti par la publicité que les acheteurs publics diffusent pour faire connaître leurs besoins et par la mise en concurrence que cette publicité engender . »¹⁰⁰

في حال تضمن الملف نقصاً أو مخالفة فما هو مصيره ؟

إذا تبين لإدارة المناقصات أن في الملف نقصاً أو مخالفة، أعادته إلى الإدارة المختصة مع الملاحظات في مهلة خمسة أيام من تاريخ إستلامه وأبلغت نسخة عن هذه الملاحظات إلى رئاسة التفتس

¹⁰⁰ Définition et principes d'un marché public, Bulletin officiel des annonces des marchés publics, mise à jour 30 janvier 2018.

المركزي. وعلى الإدارة المختصة أن تعلم إدارة المناقصات خلال خمسة أيام عن النتيجة التي اقترنت بها ملاحظاتها^{١٠١}.

إن مهلة الإعلان عن المناقصة، وفي ظل غياب نص يحدد كيفية احتسابها، يتم احتسابها بإعتماد قواعد أصول المحاكمات المدنية الذي ينص على أنه لا يدخل في حساب المهلة المعنية بالأيام، يوم التبليغ عن حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجرياً لها (أي للمهلة)^{١٠٢}.

و يستفاد من ذلك، أن يوم الاعلان عن المناقصة، لا يدخل في حساب هذه المهلة.

لم يحدد القانون مندرجات الإعلان عن المناقصة، إلا أنه يتضمن عادةً موضوع المناقصة، طريقة إجرائها، المكان الذي يستطيع الراغبون في الإشتراك بالمناقصة الإطلاع فيه على دفتر الشروط الخاص بها، مكان إجراء المناقصة، تاريخ إجرائها والمهلة المعطاة لتقديم العروض.

يبين الإعلان عن المناقصة محتويات دفتر الشروط الخاص الذي يعتبر الأساس لكل مناقصة، وهنا السؤال التالي عن إمكانية تعديل دفتر الشروط بعد الإعلان عن المناقصة؟

يمكن تعديل دفتر الشروط الخاصة بعد الإعلان عن المناقصة وقبل إسناد الإلتزام، إلا أن ذلك ينبغي أن يتم وفق إجراءات محددة هي:

- أن يتم التعديل وفقاً لأصول تنظيم دفتر الشروط وأصول تصديقه.
 - أن يتم الإعلان عن هذا التعديل وفقاً للأصول نفسها التي تم بها الإعلان عن المناقصة^{١٠٣}.
- قد يتناول تعديل دفتر الشروط عناصر متعددة منها: الأسعار، الكميات، مدة التنفيذ، غرامات التأخير.

^{١٠١} - المادة ١٨ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

^{١٠٢} - المادة ٤١٨ من قانون أصول المحاكمات المدنية، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٩٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣.

^{١٠٣} المادة ١٢٨ من قانون المحاسبة العمومية ، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

إن الإعلان المسبق عن المناقصات على أساس برنامج سنوي عام والإعلان المسبق عن كل مناقصة عمومية وإعتماد وسائل إعلان موحدة عن المناقصة، كلها إجراءات تهدف إلى تكريس مبدأ العلنية.

ثانياً- البت بالعروض أمام إدارة المناقصات.

تتولى لجنة تابعة لإدارة المناقصات البت بالعروض منذ تقديمها مروراً بفضها وحتى إسنادها إلى الملتمز الذي قدّم أفضل العروض.

فكيف تؤلف هذه اللجنة وما هي الإجراءات التي تخضع لها تقديم العروض وفضّها وإسنادها إلى الملتمز المؤقت؟

أ- لجنة المناقصات.

تعين لجنة مركزية للمناقصات في بيروت تضم كل منها رئيساً وعضوين أحدهما يمثل وزارة المالية، ويمكن تعيين لجنة خاصة في كل محافظة^{١٠٤}.

يتولى رئيس إدارة المناقصات :

- إختيار رؤساء هيئة اللجان، وأسماء ممثلي وزارة المالية، وأسماء الأعضاء الآخرين، من بين موظفي الدولة، المنتمين إلى الفئة الثالثة، الواردة أسماءهم في الجداول المحالة من قبل الوزارات إلى إدارة المناقصات.
- تشكيل هيئة واحدة، لمناقصات كل أسبوع، علماً بأنه يمكن تشكيل هيئة أسبوعية إضافية أو أكثر.
- إبلاغ كل من رئيس وعضوي الهيئة، قرار تشكيلها، قبل تاريخ بدء عملها بأسبوع على الأقل.

^{١٠٤}- المادة ٧ من نظام المناقصات من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ

١٩٥٩/١٢/١٦.

- دعوة كل من رئيس وعضوي الهيئة إلى الإجتماع في مكان ومواعيد محددة^{١٠٥}.

أما لجان المناقصات في المحافظات، فيجري إختيار أعضائها، من بين الموظفين المحليين، وعند عدم توفر عدد كاف منهم، يمكن الإستعانة بسواهم من الموظفين.

مع الإشارة، إلى أنه لا يحق للمرجع الصالح للبت في الصفقة أن يرأس لجنة المناقصات^{١٠٦}.

خلافاً للأحكام التي ترعى تأليف لجنة المناقصات، تمّ إسناد تلزيم صفقات اللوازم والأشغال والخدمات العائدة للجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمفارز الجمركية، إلى لجنة خاصة، تؤلف وفقاً لنظام يحدد بمرسوم، بناءً على إقتراح الوزير المختص (المادة ٢٢٠ من قانون المحاسبة العمومية). وتطبيقاً لهذا النص، صدر النظام المشار إليه بموجب المرسوم رقم ٢٢١٤ تاريخ ١٩٥٩/٩/٣٠. وتمّ إسناد تلزيم صفقات اللوازم والأشغال والخدمات العائدة للبعثات الدبلوماسية في الخارج، إلى لجنة خاصة، تعين بقرار من رئيس البعثة، كلما كان ذلك ممكناً، وإلا فإن التلزيم يجرى وفقاً لأصول تحدد بقرار من وزير الخارجية والمغربين (المادة ٢٣٣ من قانون المحاسبة العمومية).

وتتمثل مهام لجنة المناقصات بإتباع الإجراءات التالية: إستلام العروض المقدّمة والفصل بين العروض المقبولة والعروض المرفوضة، ومن ثمّ فضّ العروض المقبولة وتلاوة محتوياتها وتصنيف العروض المقبولة بحسب أفضليتها للإدارة وأخيراً تقرر إسناد الإلتزام مؤقتاً إلى صاحب العرض الأفضل^{١٠٧}. كما أن لجنة المناقصات تبت بالمشاكل التي تطرأ أثناء جلسات المناقصة^{١٠٨}.

وفي المقابل، فقد حظّر عليها القيام بأي من العملين التاليين: إقصاء المناقص الذي سبق قبوله في مناقصة أجريت لصفقة مماثلة، إذا كانت المؤهلات أو الشروط المطلوبة، لا تزال متوافرة فيه، ولم يتخذ

^{١٠٥} - المادة ١٠، ١٢، ١١ و ١٥ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦.

^{١٠٦} مجموعة الآراء الإستشارية لديوان المحاسبة الصادرة عن ديوان المحاسبة، خلال العام ١٩٦٨، الرأى الإستشاري لديوان المحاسبة، رقم ٧٥، تاريخ ١٩٦٤/٧/١٦، ص ١٢٧.

^{١٠٧} - المادة ٣٤ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦.

^{١٠٨} - المادة ٣٥ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦.

بحقه أي تدبير زجري منصوص عليه في دفتر الشروط والأحكام العامة كما أنه يحظر على لجنة المناقصات قبول المناقص المفلس، أو العرض المخالف للشروط القانونية والنظامية^{١٠٩}.

ب- إجراءات تقديم العروض.

توجب دفاتر شروط المناقصات على الأشخاص الراغبين بالإشتراك في المناقصات، أن يتقدموا بعروضهم، خلال المهل الزمنية المحددة في هذه الدفاتر.

أما في قانون الصفقات العمومية الفرنسي، فقد حددت مهلة تقديم العروض ب ٥٢ يوماً إذ ورد فيه ما يلي :

“ Le délai de réception des offres ne peut être inférieur à cinquante-deux jours à compter de la date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence”^{١١٠}.

وبالتالي فإن عدم تحديد مهلة معينة لتقديم العروض في القانون اللبناني بخلاف القانون الفرنسي ومنح الإدارة أمر تحديدها في دفتر الشروط، الأمر الذي يمنحها سلطة استثنائية واسعة دون الإلتزام بحد معين، مما قد يؤدي أو يفسح المجال أمام الإدارة المختصة بمخالفة بعض مبادئ المناقصة العمومية عند التحضير للمناقصة العمومية.

وبديهي، أن كل عرض من هذه العروض ينطوي على عنصرين:

١- الإعراب عن رغبة العارض بالإشتراك في المناقصة:

وهذه الرغبة تترجم عملياً بما يسمى "تصريح المناقص".

^{١٠٩}- المادة ٣٦ و ٣٧ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

^{١١٠} - Article 57 alinéa 2 – code des marchés publics français –ordonnance numéro 899/2015 du 23 juillet 2015.

وبالطبع، إن هذا التصريح يتضمن إسم العارض (المناقص) وشهرته، ومحل إقامته ومؤهلاته المهنية والعلمية وقدراته المالية، ويرفق به:

- المستندات المثبتة لهذه المؤهلات والقدرات.

- الكفالة المالية المقررة^{١١١}.

وإن إغفال أي من هذه المستندات والكفالات يجعل العرض غير مقبول.

وعلاوةً على ذلك، إن العرض المقدم يتضمن إلى جانب التصريح إما السعر المعروض لتنفيذ الصفقة، أو مقدار التنزيل المئوي من أسعار الكشف التخميني.

تجدر الإشارة هنا -فيما يتعلق بالكفالة المالية- أن العارض يجب أن يرفق بعرضه "مستند كفالة نظامي" ويعرف هذا المستند بالكفالة المؤقتة والتي يعتبرها ديوان المحاسبة عنصر أساسي وجوهري، لضمان إرتباط العارض بعرضه^{١١٢}.

فتكون الكفالة بهذه الصفة، من الأمور الجوهرية التي لا يجوز إستكمالها، في أي حال، من قبل لجنة المناقصة، لأنه كما نعلم يجوز للجنة المناقصة أن ترخص علناً للمناقصين، قبل الشروع بفض بيانات الأسعار، بأن يستدركوا أمامها ما قد يكون في عروضهم من نواقص، لا صفة جوهرية لها^{١١٣}. وبالتالي فإذا قدّم العارض عرضه دون تقديم الكفالة المؤقتة، فعلى لجنة المناقصات أن ترفض عرضه فوراً.

وبالتالي، إن الكفالة التي يجب تقديمها للإشتراك في المناقصة هي الكفالة المؤقتة التي تضمن جدية العارض، وإذا لم ينص دفتر الشروط الخاص على مقدار هذه الكفالة، فتحدد بنسبة ثلاثة بالمئة من القيمة المقدرة للصفقة، بعد أن تنزل منها قيمة النفقات غير المتوقعة، ونفقات الأشغال بالأمانة، عملاً بأحكام المادة الرابعة من دفتر الأحكام والشروط العامة.

^{١١١} - دفتر الأحكام و الشروط العامة المتعلقة بتنفيذ الأشغال العمومية، المادة الثانية منه.

^{١١٢} - د. عبد اللطيف قطيش "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٧١.

^{١١٣} - المادة ٢٧ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

وفي المطلق يجب أن لا تحدد قيمة الكفالة المؤقتة بمبالغ باهظة، بما يؤدي إلى إلغاء عنصر المنافسة، وإنما يجب أن تكون بالمقدار الذي يضمن جدية العارض لا أكثر.

وتكون الكفالة المؤقتة إما نقدية، تدفع إلى أحد صناديق الخزينة مباشرة، أو إلى صندوق الإدارة المختصة، عند وجوده، وذلك لقاء إيصال يرفق بالعرض، وإما مصرفية صادرة عن مصرف مقبول، ومحركة بإسم الإدارة المختصة، أو بإسم خزينة الدولة^{١١٤} وكما يذكر، لا يصح أن يقوم الشك مقام الكفالة المصرفية، عملاً بإجتهاد ديوان المحاسبة في هذا الشأن، ولا سيما إذا لم ينص دفتر الشروط الخاص على هذه الإمكانية^{١١٥}.

ويجب أن تنظم تلك الكفالة، بإسم الإدارة المختصة التي ينوي العارض التعاقد معها، تحت طائلة رفض عرضه^{١١٦}.

٢- تعهد العارض بتنفيذ الصفقة وفقاً للأحكام المنصوص عليها في دفتر الشروط:

وتجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أن القاعدة المسلّم بها فقهاً وإجتهاداً تقضي بأن جميع المناقصين يلتزمون بمجرد تقديم عروضهم. وقد تركز هذا الرأي الفقهي والاجتهادي بنص قانوني، فنصت المادة ٢٤ من نظام المناقصات على ما يلي: "لا يجوز إسترجاع العروض، أو تعديلها، أو اكمالها، بعد تقديمها".

فالعرض يظل سارياً تجاه إدارة المناقصات، حتى تاريخ البت بالمناقصة من قبل هذه الإدارة. فإذا قررت إختيار أحد العروض المقدمة، يبقى الإرتباط قائماً بينها وبين صاحب العرض المختار، فيما ينحل مع العارضين الآخرين. أما إذا رفضت كل العروض فإن الإرتباط يتفكك مع جميع العارضين^{١١٧}.

^{١١٤} - المادة ١٢٧ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٢/٣٠/١٩٦٣.

^{١١٥} مجموعة الأراء الإستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة، خلال السنوات ١٩٥٩-١٩٦٥، القرار رقم ١١، تاريخ

٦٣/٧/٢٥ والقرار رقم ١٠١، تاريخ ١٩٦٣/٧/٣.

^{١١٦} - عبد اللطيف قطيش "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهاداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٧٠.

إذاً، على كل راغب بالإشتراك في المناقصة، أن يعمد إلى تقديم عرضه. إلا أن تقديم العرض يفترض أن يراعي أصولاً محددة. وإنسجاماً مع هذا التوجه، حدد نظام المناقصات (المرسوم رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩) أصول تقديم العروض إلى اللجنة المركزية للمناقصات. وتتلخص هذه الأصول بوضع العرض في غلافين مختومين يتضمن الأول تصريح المناقص والمستندات التي يوجب دفتر الشروط ضمها إليه، ويتضمن الثاني بيان الأسعار.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز للعارض المشترك بالتزيم أن يضمن الغلاف المحتوي على بيان الأسعار أية مستندات أخرى، وذلك تحت طائلة رفض عرضه^{١١٨}.

ويذكر على ظاهر كل غلاف موضوع محتوياته (تصريح أو بيان أسعار) وموضوع المناقصة، والتاريخ المحدد لإجرائها، وإسم المناقص.

بعد ذلك، يوضع الغلافان ضمن غلاف ثالث مضمون بإسم إدارة المناقصات ولا يذكر على ظاهره سوى موضوع المناقصة، والتاريخ المحدد لإجرائها، دون أية عبارة أو إشارة مميزة أخرى، كإسم العارض أو صنعه أو عنوانه.

والجدير بالذكر أن الإشارة المميزة لا تقتصر على إسم العارض، أو صنعه أو عنوانه، فقد وردت هذه العبارات على سبيل المثال لا الحصر^{١١٩}.

أما فيما يتعلق بطريقة تقديم العروض، فيتم إعتقاد الوسائل المشار إليها في دفتر الشروط الخاص وهذه الوسائل قد تكون:

^{١١٧} - سوف يتم معالجة هذه الفكرة عند التكلم عن إسناد الإلتزام مؤقتاً .

^{١١٨} - الرأي الإستشاري لديوان المحاسبة رقم ١٠٦٤ / ر.م. تاريخ ٢٢/١٠/١٩٧٣، مجموعة الآراء الإستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام ١٩٧٣، ص ٢٠٩.

^{١١٩} - الرأي الإستشاري لديوان المحاسبة رقم ١١٥ تاريخ ١٤/١٢/١٩٧٣، مجموعة الآراء الإستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام ١٩٧٣، ص ١٨١ - ١٨٢ .

- الإيداع المباشر: في صندوق تضعه إدارة المناقصات في غرفة خاصة بعهددة موظف مسؤول. ويكون للصندوق قفلان، يحتفظ بمفتاح أحدهما رئيس مكتب المناقصات، ويحتفظ بالثاني أحد موظفيه(المادة ٢٥ و ٢٦ من نظام المناقصات).

- التسليم إلى إدارة المناقصات، لقاء إيصال مغفل يحمل رقماً متسلسلاً، ويذكر فيه تاريخ التسليم، وموضوع المناقصة، بدون إسم المناقص، وعلى الموظف المختص تسجيل العرض في سجل خاص، وتدوين رقم التسجيل على غلافاتها، وختمها والتأشير عليها وإيداعها في الصندوق، المنوه عنه أنفاً (المادة ٢٧ من نظام المناقصات).

- الإرسال بالبريد المضمون المغفل، وفي هذه الحالة يسجل العرض في السجل الخاص المذكور، ويدون على غلافه رقم التسجيل، ويختم ويؤشر عليه، ويوضع في الصندوق، على نحو ما سبق بيانه، بالنسبة إلى العرض المسلم إلى إدارة المناقصات(الفقرة الثانية من المادة ٢٧ من نظام المناقصات).

وأياً كانت طريقة تقديمها يجب أن تصل العروض إلى إدارة المناقصات قبل الساعة الثانية عشرة، من آخر يوم عمل يسبق اليوم المحدد لإجراء المناقصة، ولا يعتد بأي عرض يصل بعد إنتهاء المهلة عملاً بالمادة ٢٣ من نظام المناقصات.

في حال اعترى العرض نواقص، فما هو تأثير ذلك على قبوله من قبل اللجنة؟

عملاً بأحكام المادة ٣٧ من نظام المناقصات، لا يجوز للجنة أن تقبل العرض المخالف للشروط المفروضة في القوانين والأنظمة وفي دفاتر الشروط العائدة للصفحة إلا أنه يجوز للجنة أن ترخص للمناقصين علناً وقبل الشروع بفض بيانات الأسعار أن يستدركوا أمامها ما قد يكون في عروضهم من نواقص شرط أن لا تكون هذه النواقص جوهرية للصفحة.

ج- إجراءات فض العروض.

فور إنتهاء المهلة المحددة لتقديم العروض، يعمد رئيس مكتب المناقصات، بالإشتراك مع الموظف المختص، إلى فتح الصندوق، وإخراج الغلافات الموجودة فيه^{١٢٠}، والتدقيق فيها، ومطابقة ما قد سلّم منها باليد أو أرسل بالبريد المضمون المغفل على قيود السجل الخاص، وينظم محضراً بذلك، ويحتفظ بالعروض ليسلمها، في اليوم التالي، مع الملفات إلى اللجنة.

تجتمع اللجنة قبل إفتتاح الجلسة، لتقرير قائمة المناقصين المقبولين لكل صفقة، ويمكنها الإستعانة في مهمتها بخبراء تعتمدهم إدارة المناقصات^{١٢١}.

إن الإختصاص المعطى للجنة المناقصات من أجل تقرير قبول المناقصين أو رفضهم هو إختصاص نهائي، وسلطتها في هذا الشأن هي سلطة استثنائية، غير أنها ليست سلطة تعسفية، وتبعاً لذلك، فإن قرارات القبول أو الرفض ينبغي أن تكون متوافقة مع الأحكام القانونية والتنظيمية المرعية الإجراء^{١٢٢}.

فعلى لجنة المناقصات أن تقبل جميع العروض المستوفية للشروط المفروضة في القوانين والأنظمة وفي دفاتر الشروط الخاصة العائدة للصفقة. وبالمقابل عليها أن ترفض العروض المخالفة لتلك الشروط عملاً بأحكام المادة ٣٧ من نظام المناقصات ويعتبر العرض في هذه الحالة كأنه لم يكن، ولا يعتد إلاّ بالعروض المقبولة^{١٢٣}، وإلاّ فإن قرارها يكون عرضة للطعن أمام مجلس شورى الدولة لتجاوز حد السلطة.

^{١٢٠} - المادة ٢٨ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

^{١٢١} - المادة ٣٢ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦، تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

^{١٢٢} - د. عبد اللطيف قطيش "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٧٥.

^{١٢٣} - الرأي الإستشاري لديوان المحاسبة رقم ١١٣ تاريخ ٢١/١٠/١٩٦٤، مجموعة الآراء الإستشارية الصادرة عن ديوان

المحاسبة خلال السنوات ١٩٥٩ - ١٩٦٥، ص ١٢٨.

وتجدر الإشارة، إلى أن لجنة المناقصات هي وحدها صاحبة الصلاحية في قبول العروض أو رفضها، في ظل رقابة القضاء، لجهة تجاوز حد السلطة، وصلاحياتها هذه ملزمة لها لا يمكن تفويضها، أو التنازل عنها^{١٢٤}.

د- إسناد الصفقة مؤقتاً إلى أحد العارضين.

بعد أن تنتهي لجنة المناقصات من فضّ العروض، وتستبعد من ترى إستبعاده لسبب أو لآخر، وتقبل الباقي، فإن عليها أن تسند الإلتزام مؤقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار، أو إلى من قدم أفضل العروض، إذا كانت الشروط تقضي بإعتماد عناصر مفاضلة غير السعر، على أن تعطى العروض المقدمة لسلع مصنوعة في لبنان أفضلية بنسبة ١٠ % عن العروض المقدمة لسلع أجنبية، شرط أن تحدد السلع الوطنية والشروط التي يجب أو تتوفر فيها للإستفادة من هذه الأفضلية بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الإقتصاد الوطني^{١٢٥}. وفي حال تساوت العروض، أعيدت المناقصة بطريقة الطرف المختوم بين أصحابها دون سواهم، في الجلسة نفسها، فإذا رفضوا تقديم عروض جديدة، أو إذا ظلت عروضهم متساوية عيّن الملتزم المؤقت بطريقة القرعة بين أصحاب العروض المتساوية^{١٢٦}.

فتضع لجنة المناقصات "محضر تلزيم" ويخلص هذا المحضر إلى تقرير إرساء التلزيم مؤقتاً على أحد العارضين.

ومعلوم، أن اسناد الإلتزام مؤقتاً، لا ينشئ إطلاقاً علاقة تعاقدية كاملة، بين الإدارة المعنية وصاحب العرض الأفضل، فالعلاقة التعاقدية الكاملة أي التلزيم تتطلب حكماً مصادقة (موافقة) المرجع الصالح لعقد النفقة. فإسناد الإلتزام بصورة مؤقتة يتضمن فقط تعيين العرض الذي يؤمن للإدارة أفضل الشروط المالية والفنية التي يتطلبها تنفيذ الصفقة، والذي يمكن للإدارة، بالتالي أن تعتمده لهذه الغاية.

^{١٢٤} - الرأي الإستشاري لديوان المحاسبة رقم ١١٧ تاريخ ١٩٦٨/٣/٥، مجموعة الآراء الإستشارية لديوان المحاسبة الصادرة عن ديوان المحاسبة، خلال العام ١٩٦٨، ص ٢٠٧ وما يليها.

^{١٢٥} - المادة ١٣١ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.

^{١٢٦} المادة ١٣٢ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.

وجدير بالذكر، أنه يتأتى عن إسناد الإلتزام، بصورة مؤقتة، نتائج قانونية هامة بالنسبة إلى الإدارة، وبالنسبة إلى المشتركين في المناقصة، على حد سواء^{١٢٧}:

- فبالنسبة إلى الإدارة، فإن إسناد الإلتزام بصورة مؤقتة يحدد لها النطاق الذي يمكنها سلوكه من أجل التعاقد على الصفقة، وبتعيينه العرض الذي يمكن إجراء هذا التعاقد في نطاقه، وهو بهذا يقيّد الإدارة بوجوب إعتقاد هذا العرض، إذا أرادت إجراء التعاقد المذكور.

- وبالنسبة إلى المشتركين في المناقصة، فإن إسناد الإلتزام بصورة مؤقتة يحل هؤلاء المشتركين، بإستثناء صاحب العرض المقبول، من الموجبات المترتبة على اشتراكهم بالمناقصة. أما صاحب العرض فيبقى مرتبطاً بعرضه هذا، إلى أن تتخذ الإدارة قرارها بشأنه، خلال المهلة المعينة لهذه الغاية أو إلى إنقضاء هذه المهلة، إذا لم تتخذ الإدارة قرارها الصريح في هذا الخصوص.

إن إجراءات المناقصة العمومية قد أرسيت في العديد من قواعدها مبادئ المناقصة الثلاثة.

في المبدأ، كرس مبدأ العلنية بالإعلان المسبق عن المناقصات العمومية إلا أن ذلك لم يقتصر فقط على هذه المرحلة، بل شمل علنية إجراءات المناقصة من خلال إفصاح المجال أمام مقدمي العروض والعموم، لحضور جلسات المناقصة والإطلاع على مجريات مراحلها ونتائجها وذلك عن طريق تلاوة محتوياتها أمام الحاضرين، من مشاركين في المناقصة وسواهم، وتقرير النتيجة بالعلنية ذاتها.

إن تقيد إجراءات المناقصة العمومية بمبدأ العلنية يؤدي إلى تلافي أي تجاوزات، تأميناً لصحة مسارها، وحفاظاً على مشروعيتها.

وبالرغم من علنية هذه الإجراءات، يبقى المجال مفتوحاً أمام العارضين للتوافق أو للتواطؤ على ترتيب العروض وتحديد الأسعار بما يتجاوز المستويات المقبولة، الأمر الذي يجعل علنية إجراءات المناقصات تقتصر على شكلية أكثر منها على الجوهر.

^{١٢٧}- د. عبد اللطيف قطيش "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٧٧.

أما فيما يختص بمبدأ المنافسة، فقد تجلّى هذا المبدأ من خلال إلزام لجنة المناقصات بقبول عرض أي مشترك إذا إستوفى الشروط المفروضة في القوانين والأنظمة وفي دفاتر الشروط الخاصة العائدة للصفحة حتى ولو كان العارض قد سبق قبوله في مناقصات أجريت لصفحة مماثلة إذا كانت الشروط المطلوبة لا تزال متوفرة فيه، ولم يتخذ بحقه أي من التدابير الجزرية المنصوص عنها في دفتر الشروط والأحكام العامة^{١٢٨}، وأيضاً بإقصاء الملتزم، التي توضع أشغاله بالأمانة أو يعاد تلزيمها لحسابه، عن الإشتراك في المناقصات^{١٢٩}.

كما يبرز مبدأ المساواة في قبول كل عرض يستوفي الشروط القانونية وتدقيق كل العروض من قبل لجنة المناقصات بالطريقة ذاتها وحق حضور كافة المناقصين جلسات المناقصات وإختيار العرض الأفضل بين جميع العروض.

كما ذهب المشتري في تطبيق هذا المبدأ إلى النص على ضرورة إجراء القرعة في حال تساوت الاسعار المقدمة من العارضين أو في حال تعادلت نسب التنزيل المئوي^{١٣٠}.

الإلتزام بمبدأ المساواة في المعاملة يحظر أي تمييز خلال كافة الإجراءات لاسيما لجهة صياغة دفتر الشروط بطريقة موضوعية، لا تمييز بين العارضين، ووجوب دراسة وتدقيق كل العروض المقدمة خلال المهلة المطلوبة بغض النظر عن صفة أو جنسية اصحابها.

« Le respect de principe d'egalite de traitement interdit notamment toute discrimination et s'étend à tous les stades de la procédure :

- La rédaction du cahier des charges doit être objective et ne pas orienter le choix.

^{١٢٨} - المادة ٣٦ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦ ، تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

^{١٢٩} - المادة ١٤٢ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

^{١٣٠} - المادة ١٣٢ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ ، تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

- Toutes les offres arrivées dans le délai demandé doivent être examinées, quel que soit la nationalité ou l'implantation du candidat ».¹³¹

هـ- تصديق الصفقة والبدء بتنفيذها.

لكي يتم البدء بتنفيذ الصفقات لا بد من التصديق على العقد الذي لا يكتمل إلا بإيجاب وقبول كل من طرفيه أي العارض والإدارة المختصة.

إذاً إن التصديق هو تعبير الإدارة المختصة عن إرادتها في التعاقد مع المتعهد الذي تم إرساء المناقصة عليه. بمعنى آخر، إلتقاء الإرادتين لقيام عقد صفقة اللوازم والأشغال والخدمات.

فالتصديق هو شرط أساسي لإكتمال العقد، فبدونه لا يكون العقد مكتملاً.

ويقصد بالتصديق توقيع العقد من قبل المرجع الصالح لإبرامه أي من قبل¹³²:

- المدير المختص أو رئيس المصلحة، في حال عدم وجود مدير، إذا كانت قيمتها لا تتجاوز ١٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.
- المدير العام ، إذا كانت قيمتها تزيد قيمتها تزيد على ١٠,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.
- الوزير في الحالات الأخرى.

¹³¹ - *Definition et principes d'un marche public, Bulletin officiel des annonces des marches publics, mise à jour 30 janvier 2018.*

¹³² - المادة ١٣٣ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.

ولا يقصد بالتصديق مصادقة سلطة الوصاية عليه، ولا يوجد العقد من الناحية القانونية إلا عندما تتخذ السلطة المختصة قراراً بتوقيع العقد ويتسم هذا التصديق بالطابع النهائي l'approbation présente un caractère définitif، ومن حيث أنه يدخل في تكوين العقد، فلا يمكن الرجوع عنه في وقت لاحق. ويجب أن يكون التصديق صريحاً وليس ضمنياً، ما لم يكن هناك أحكام بخلاف ذلك.

ويكفي أن يعبر عنه بطريقة لا لبس فيها، آخذاً بعين الاعتبار جميع الظروف الواقعية المحيطة بالقضية، من مثل دعوة السلطة الإدارية المختصة العارض الذي أسند إليه الإلتزام مؤقتاً لتقديم الكفالة النهائية^{١٣٣}.

ومن أهم نتائج التصديق هو قيام المتعهد ببدء تنفيذ الصفقة. فما هو الوضع القانوني للملتزم قبل التصديق وبعده؟

١- وضع العارض قبل التصديق.

كما رأينا أن العارضين يلتزمون بعروضهم، ولا يجوز لهم يسترجاعها، أو تعديلها أو إكمالها، بعد تقديمها، ويظلون ملتزمين بهذه العروض طوال المدة المقررة للبت في الصفقة^{١٣٤} أي التصديق عليها من قبل المرجع المختص.

وإذا كان إعلان نتيجة المناقصة من قبل اللجنة يحزر العارضين الذين لم يسند اليهم الإلتزام من عروضهم، ويفسح لهم في المجال لإسترجاع كفالاتهم المؤقتة، فإن العارض الذي أسند إليه الإلتزام بصورة مؤقتة يبقى مرتبطاً بعرضه، طوال المدة المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاصة، وإذا خلا من تحديد هذه المدة، فتطبق عندئذٍ، أحكام المادة الخامسة من دفتر الأحكام والشروط العامة التي حددت المدة المذكورة بخمسة وأربعين يوماً من تاريخ محضر لجنة المناقصات.

^{١٣٣}د. عبداللطيف قطيش "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٨١ و ٨٢.

^{١٣٤} - المادة ٢٤ من نظام المناقصات، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦ ، تاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩.

أما الإدارة فلا تكون ملزمة بشيء تجاه العارض إلا من تاريخ تصديق الصفقة من المرجع المختص .

٢- وضع العارض بعد التصديق.

يقتضي الإشارة بدايةً إلى أن حق الإدارة في التصديق على الإلتزام هو حق استثنائي. فبوسع الإدارة أن تصدق على العقد، أو أن ترفض التصديق عليه، في ضوء ما تفرضه المصلحة العامة، ذلك أن قرار لجنة المناقصات بإرساء المناقصة على أحد العارضين ليس الخطوة الأخيرة في التعاقد، وإنما هو إجراء تمهيدي، وعملية التعاقد خطوة أخرى لاحقة، تختص بها هيئة أخرى، هي الجهة الإدارية التي تملك حق التعاقد^{١٣٥}؛ غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، فهي مقيدة بالمهلة المعطاة لها، للبت بنتيجة المناقصة.

فإذا أغفل إتخاذ قرار بشأنها، خلال المهلة المحددة في دفتر الشروط، أمكن العارض الذي أسند إليه الإلتزام مؤقتاً، الإنسحاب من المناقصة.

والقرار الذي تتخذه الإدارة برفض التصديق على الصفقة، يبقى، حسبما استقر عليه الاجتهاد، قابلاً للطعن أمام القضاء، في مطلق الأحوال، بسبب تجاوز حد السلطة، إذا ما كان هذا الرفض قائماً على أسباب خاطئة أو كان قائماً على وقائع غير موجودة، أو أنه إتخذته سلطة غير مختصة. مع الإشارة إلى أن الإدارة غير ملزمة بتعليل رفضها.

وإن إمتناع السلطة الإدارية المختصة عن البت بالصفقة، إذا قدرت أن المصلحة العامة تقتضي بذلك، فهذا لا يعني حرمان العارض، من التعويض عليه في بعض الحالات، حيث يستطيع الرجوع على الإدارة بالتعويض على أحد الأساسين^{١٣٦}:

- إما على أساس الخطأ *faute de l'administration* وذلك إذا أثبت أن إمتناع الإدارة عن التعاقد قد إنطوى على خطأ، سواء أكان ذلك مرجعه الإهمال أم إصطبح بصيغة القصد.

^{١٣٥}- د. عبد اللطيف قطيش "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٨١ .

^{١٣٦}- د. عبد اللطيف قطيش "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٨٢ .

- وإما على أساس الإثراء بدون سبب l'enrichissement sans cause وذلك إذا باشر الذي أسند إليه الإلتزام بصورة مؤقتة في تنفيذ عقده، قبل التصديق عليه من قبل السلطة المختصة.

أما عندما يقرر المرجع المختص التصديق على الصفقة، عندها يكون للمتعهد حق مكتسب في تنفيذ كامل الأشغال المدرجة في المناقصة، بحيث لا تستطيع الإدارة أن تقطع بعضاً من هذه الأشغال، لتوكل تنفيذها إلى متعهد آخر، أو لتقوم بالتنفيذ مباشرة، تحت طائلة التعويض على المتعهد الأساسي^{١٣٧}.

ويقتضي بعد تصديق الصفقة من قبل المرجع المختص أن يصار، كي تصبح الصفقة نهائية إلى إبلاغ التصديق إلى الملتزم بالطريقة الإدارية عملاً بأحكام المادة ١٣٣ من قانون المحاسبة العمومية.

فقانون المحاسبة العمومية يشترط إبلاغ التصديق إلى الملتزم، بالطريقة الإدارية، إستكمالاً لكامل الإجراءات القانونية، وتمكيناً للملتزم من مباشرة التنفيذ. وعليه، إن القرار القاضي بالموافقة على نتيجة المناقصة لا يسري على هذا الملتزم، إلا إعتباراً من تاريخ إبلاغه التصديق بالطرق الإدارية المعتمدة.

ونصت المادة الخامسة من دفتر الأحكام والشروط العامة على أنه: "إذا لم يبلغ الملتزم تصديق الصفقة خلال مهلة خمسة وأربعين يوماً إبتداءً من تاريخ محضر لجنة المناقصة، فإنه يصبح حرّاً، بالإنسحاب من المشروع، وبناءً على تصريح خطي ترفع اليد عن الكفالة المقدمة منه".

فبانقضاء المهلة المعطاة للإدارة للتصديق على الإلتزام، يترتب أمران معاكسان^{١٣٨}:

- أحدهما، إنقضاء حق الإدارة في البت بالمناقصة مما يحدّ من السلطة الإستثنائية المعطاة لها في التصديق على الصفقة أو عدم التصديق عليها. وبذلك تصبح الإدارة مقيدة بعد أن كانت حرة.

- والأمر الثاني، هو أن العارض يصبح حرّاً بعد أن كان مقيداً من حيث أنه يستطيع أن يسحب عرضه، ويتحلل من الإلتزام به بعد أن كان ذلك ممتنعاً عليه. ولا يصح له ذلك إلا

^{١٣٧} - د. عبد اللطيف قطيش "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهاًداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٨٤.

^{١٣٨} - د. عبد اللطيف قطيش "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهاًداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٨٦.

بصورة كتابية، عملاً بنص المادة الخامسة المذكورة أنفاً. ولكن إذا هو لم يعترض، قبل إبلاغه وثيقة التصديق على الصفقة، فإنه يلتزم بموجب تنفيذها بصورة قطعية ونهائية.

وفي مطلق الأحوال، يجوز للعارض قبول التصديق المتأخر الذي يتجاوز المهلة المعطاة للإدارة، وعندئذٍ ينبرم العقد.

أما في حال تم تصديق الصفقة من قبل المرجع المختص وإبلاغه إلى الملتزم خلال المهلة المعطاة للإدارة للتصديق على الإلتزام أو تم إبلاغه مثل هذا التصديق خارج تلك المهلة ولكن قبل العارض التصديق المؤخر، فهنا يترتب على ذلك البدء بتنفيذ الصفقة من قبل الملتزم. وهذا الأخير لا يستطيع البدء بتنفيذ عقد الصفقة المصدّق عليها من قبل المرجع المختص إلا بعد تقديم كفالة نهائية، فالكفالة النهائية هي الكفالة التي يجب تقديمها "لضمان حسن قيام الملتزم بتعهداته"^{١٣٩}.

وإذا لم ينص دفتر الشروط الخاص على مقدار هذه الكفالة فتحدد بنسبة ١٠٪ من قيمة الصفقة بعد أن تنزل منها قيمة النفقات الغير متوقعة، ونفقات الأشغال بالأمانة، عملاً بأحكام المادة الرابعة من دفتر الأحكام والشروط العامة.

وإذا خلا دفتر الشروط الخاص من تحديد مهلة لتقديم الكفالة النهائية فإنه يقتضي أن تدفع في مهلة عشرين يوماً من تاريخ إبلاغ الملتزم التصديق على الصفقة.

وإن هذه الكفالة ترد إلى الملتزم بناءً على مذكرة من الإدارة المختصة بعد شهر على الأكثر من تاريخ الإستلام النهائي^{١٤٠}.

^{١٣٩} - المادة ١٢٦ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٢/٣٠/١٩٦٣.

^{١٤٠} - إن الإستلام النهائي هو الإجراء الذي بمقتضاه تملك الإدارة الأعمال نهائياً، بعد أن تتأكد من أن الملتزم قد أوفى بالتزامه على الوجه المرضي .

غير أنه يمكن للإدارة قبل إنقضاء مهلة التنفيذ، أو بعد الإستلام المؤقت إذا كانت الإشغال تسمح بذلك، أن ترد إلى الملتزم، بناءً على طلبه كامل هذه الكفالة النهائية أو قسماً منها^{١٤١}.

الفقرة الثانية: الرقابة المسبقة على المناقصة العمومية.

أوجب نظام المناقصات على الإدارة المختصة إحالة ملف كل مناقصة إلى إدارة المناقصات للتحقيق بها، كما ألزم قانون المحاسبة العمومية بإقتران كل معاملة تؤول الى عقد نفقة بتأشيرة مراقب عقد النفقات عليها، ويتوجب على مراقب عقد النفقات إرسال المعاملة إلى ديوان المحاسبة إذا كانت تخضع لرقابته وذلك إستناداً لقانون تنظيمه.

وبالتالي فإن معاملة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي تعقد بطريقة المناقصة تخضع لرقابة كل من إدارة المناقصات ومراقب عقد النفقات وديوان المحاسبة.

فما هو الدور الرقابي الذي تمارسه إدارة المناقصات؟ وما هو دور مراقب عقد النفقات؟ وما هي القيمة المضافة للرقابة الادارية المسبقة التي يمارسها ديوان المحاسبة الى جانب رقابة الجهات الادارية؟

أولاً- الدور الرقابي لإدارة المناقصات.

أنشئت إدارة المناقصات في العام ١٩٥٩ بموجب المرسوم رقم ٥٩/٢٤٦ حيث جاء هذا الإنشاء بهدف وجود إدارة واحدة مستقلة ومحايمة تتولى شؤون الصفقات العمومية مما يؤدي الى توحيد المعايير ويقضي على الغموض والتناقض في إجراء الصفقات بين إدارة وأخرى، وبين الإدارات العامة من جهة والمؤسسات العامة و البلديات وإتحاد البلديات من جهة أخرى، ويحافظ على المال العام^{١٤٢}.

^{١٤١}- المادة ١٤١ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.

^{١٤٢}- التقرير السنوي لادارة المناقصات للعام ٢٠١٥، ص ٢.

يتجلى الدور الرقابي لإدارة المناقصات بشكل أساسي من خلال المادة ١٧ من نظام المناقصات والتي تعطيها صلاحية التأكد من إدراج المناقصة في البرنامج السنوي العام والتدقيق في تضمين ملف المناقصة المستندات المفروضة وتوفير الإعتماد لها وتصديق دفتر الشروط الخاصة من المرجع الصالح وإنطباقه على القوانين والانظمة وخلوه من كل ما من شأنه تقييد المنافسة، إضافة الى ذلك لإدارة المناقصات صلاحية التأكد من عدم تجزئة الأشغال واللوازم وصحة تقدير الكميات والأسعار، و تمارس أيضا إدارة المناقصات رقابتها في إبداء رأيها في كل معاملة تعرض عليها، وإن رأيها غير ملزم للإدارة إلا أنها تعتبر أنه ملزم لها بإبدائه وقيامها بموجباتها حيث تتراوح هذه الرقابة بين ما يتعلق بالشكل وما يذهب الى المضمون علماً أن للشكل في بعض الأحيان أهمية لا يستهان بها^{١٤٣}.

تتابع إدارة المناقصات على صعيد دورها الرقابي مراقبة مدى تقيد الإدارات العامة بمضمون كتابها رقم ١٠/٢٩٢ تاريخ ٢٠١٢/٦/٣٠ ورقم ١٠/٣٤٢ تاريخ ٢٠١٢/٨/١ فيما يتعلق بتوحيد الغلاف الخارجي في شكله قياسه وظاهره.

كما تحرص على وجوب إشراك السلع الوطنية في كافة أنواع صفقات التزيم العمومية شرط إستيفائها الشروط الفنية المطلوبة والمحددة في دفاتر الشروط الخاصة وتلافي عملية إقصائها حيث تشدد إدارة المناقصات على وجوب تضمين دفاتر الشروط الخاصة النصوص المتعلقة بالأفضلية وشروط الأستفادة منها وتطبيق المعادلة المتعلقة بها عند فض العروض^{١٤٤}.

وإستكمالاً لهذا الدور تقوم إدارة المناقصات بدراسة دفاتر الشروط الخاصة لكافة الإدارات والمؤسسات العامة من النواحي البيئية، الفنية، الإدارية والمالية وذلك من أجل التقيد بالتقييم البيئي الإستراتيجي لمشاريع السياسات والخطط والبرامج في القطاع العام وأصول تقييم الاثر البيئي^{١٤٥}.

وتحرص على وجوب التقيد بالمواصفات القياسية والوطنية في دفاتر الشروط^{١٤٦}، والتشدد على ضرورة صدور كتب الضمان المصرفية عن المصارف الوطنية، وفي حال تعذر ذلك في الإتفاقيات الدولية،

^{١٤٣} - التقرير السنوي لادارة المناقصات للعام ٢٠١٤، ص ٤.

^{١٤٤} - تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ١٤ تاريخ ٢٠١٢/٦/٢٨ والتعميم رقم ٢ تاريخ ١٨/١/١٩٩٨.

^{١٤٥} - تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨/٢٠١٢.

صدر تأكيد من مصرف لبنان على قبول الوضعية القانونية للمصرف الأجنبي الصادر عنه كتاب الضمان^{١٤٧}.

وتجهد إدارة المناقصات على وجوب إدراج نص في دفتر الشروط الخاصة بتقديم التأمين النهائي قبل المباشرة بالتنفيذ^{١٤٨}.

وبالإجمال وضمن إمكاناتها تقوم إدارة المناقصات بدراسة دفاتر الشروط الخاصة لكل مناقصة وتبدي ملاحظاتها وتقرح إجراء التصحيحات اللازمة، كما تذكر الوزارات بضرورة أخذ مقتضيات التنمية المستدامة بعين الاعتبار لاسيما في مرحلة صياغة دفاتر الشروط، واليد العاملة اللبنانية، وعدم وضع شروط تحدّ من المنافسة.

إن هذا الدور الرقابي لإدارة المناقصات لا يتوقف فقط عند التدقيق في إجراءات عقد الصفقات وإنما يتعدى الى حدّ التقيد بالآراء الإستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة والتي تتقدم بطلبها.

تعتمد إدارة المناقصات في التقيد في هذه الآراء الإستشارية بخصوص مواضيع متعددة تتعلق بالمناقصات كمسألة العارض الوحيد واستعانة لجان المناقصات بخبراء.

كما تلجأ لطلب رأي ديوان المحاسبة في العديد من المواضيع الهامة لاسيما فيما يتعلق في النواقص غير الجوهرية الجائز إستكمالها^{١٤٩}، كذلك في موضوع توفر عنصر المنافسة في ظل بعض الأوضاع المتشابهة^{١٥٠}.

^{١٤٦}- تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨/٢٠١٣ تاريخ ٥/١٠/٢٠١٣.

^{١٤٧}- تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١ تاريخ ٢٩/٧/٢٠١٣.

^{١٤٨}- مذكرة النيابة العامة لديوان المحاسبة رقم ٣٨ تاريخ ٧/١٢/٢٠١٣.

^{١٤٩}- كتاب ادارة المناقصات رقم ٣٢١ تاريخ ٢١/٧/٢٠١٢.

^{١٥٠}- كتاب ادارة المناقصات رقم ٢٦٦ تاريخ ٧/٨/٢٠١٣.

ثانياً- رقابة مراقب عقد النفقات.

بعد أن تعمد لجنة المناقصات إلى تعيين الملتزم المؤقت لصفقة معينة، يأتي دور مراقب عقد النفقات بإجراء رقابته على ملف المناقصة وذلك قبل أن يبت المرجع الصالح في عقد النفقة بنتيجة المناقصة.

فيتولى مراقبة عقد النفقات باسم وزير المالية:

- رئيس مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات.

- مراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي^{١٥١}.

مراقب عقد النفقات هو موظف إداري ينتمي مبدئياً إلى الفئة الثالثة. ومهمته مراقبة عقود النفقات بشكل عام وعقود صفقات اللوازم والأشغال والخدمات بإسم وزير المالية بشكل خاص وذلك من خلال التأشير على عقد نفقة تلك الصفقة وذلك قبل توقيعها من المرجع الصالح لعقد النفقة.

ولم يستثنى القانون من تأشير مراقب عقد النفقة سوى الحالات المستعجلة الطارئة التي يعود تقديرها إلى المرجع الصالح لعقد النفقة. ولهذا المرجح أن يشرّع في عقد النفقة ضمن نطاق الإعتمادات المرصدة لها قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات شرط أن يعرض عليه المعاملة للتسوية بمهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ العقد مع بيان الأسباب التي بررت إقدامه على هذا التدبير ويبقى عاقد النفقة مسؤولاً عنها حتى تسوية عقدها بصورة قانونية.

أما التأشير على مشروع عقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، فيجري بعد أن ترسل المعاملة إلى مراقب عقد النفقات، مرفقة ببيان إيضاحي عن وضعية الإعتماد، موقّع من محاسب الإدارة المختصة، أو من يفوضه بذلك بموافقة رئيسه التسلسلي، وهذا البيان يعرف "بطلب حجز الإعتماد".

ويجب أن يتضمّن هذا البيان موضوع النفقة، ومقدارها، قيودها في الموازنة، أو الحساب التي ستصرف منه، ووضعية الإعتماد المرصد لها، على أن يرفق بالطلب المستندات المبررة للنفقة.

^{١٥١}- المادة ٦٤ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

وقبل أن يعمد المراقب إلى التأشير على مشروع عقد النفقة يجب أن يدقق في المعاملة لكي يتحقق من ١٥٢:

- توفر إعتقاد النفقة وصحة تنسيبها.
- إنطباق المعاملة على القوانين والأنظمة إلا إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا تدقق عندئذ إلا من الناحية المالية.
- إلا أن رقابة مراقب عقد النفقات تقف عند هذا الحد، أي أنها لا تتناول ملاءمة النفقة، التي يعود تقديرها إلى المرجع الصالح لعقد النفقة.

على مراقب عقد النفقات، بنتيجة رقابته هذه، أن يتخذ أحد التدابير التالية:

- إما أن يؤشر على طلب حجز الإعتقاد وعلى المعاملة ويعيد الأوراق إلى مصدرها، أو أن يرسل المعاملة إلى ديوان المحاسبة، إذا كانت المعاملة تخضع لرقابته المسبقة، مقرونة بمطالعته قبل التأشير.
- وقد قضت المادة ٦٦ من قانون المحاسبة العمومية، في حال إعادة المعاملة إلى مصدرها، أن تحصل هذه الإعادة في خلال ٥ أيام على الأكثر من تاريخ ورودها إلى مراقب عقد النفقات. وإذا انقضت مهلة ٥ أيام دون أن يبيت بها، جاز للإدارة المختصة إستعادة المعاملة وتنفيذها على مسؤوليته.
- وإما أن يؤشر على جزء من النفقة المطلوب عقدها إذا كان الإعتقاد لا يكفي لكامل قيمتها، ويقال عندئذ أن التأشير جزئي.
- وإما أن يرفض التأشير، إذا كان الإعتقاد غير متوفر، أو تنسيب الصفقة غير صحيح، أو أن المعاملة غير منطبقة على القوانين والأنظمة في الحالات التي يجوز له النظر في قانونية المعاملة .

١٥٢- المادة ٦٥ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٢/٣٠/١٩٦٣.

وفي الحالتين الأخيرتين-أي التأشير الجزئي ورفض التأشير-يتوجب على المراقب أن يعلل أسباب القرار الذي إتخذه.

وإذا كان التأشير الجزئي أو رفض التأشير صادراً عن المراقب المركزي، فيتوجب عليه أن يعرض المعاملة على وزير المالية. فإذا وافق وزير المالية على رأيه حق للوزير المختص أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به. وإذا لم يوافق وزير المالية على الرأي المذكور، فعلى المراقب المركزي أن يتقيد بقرار الوزير.

أما في حال وجود مراقب لدى الوزارات، فإذا رفض هذا المراقب تأشير على المعاملة، أو أعطى تأشيراً جزئياً، كان عليه أن يعرض المعاملة على المراقب المركزي. فإذا وافق المراقب المركزي على رأيه عرض المعاملة على وزير المالية وفقاً لأحكام الفقرة السابقة^{١٥٣}.

أما في المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، والتي أرسلها المراقب مع مطالعته، فإذا وافق الديوان على المعاملة خلافاً لمطالعة مراقب عقد النفقات، فعلى هذا الأخير التقيد برأي الديوان، إلى إذا وافق وزير المالية على عرض الأمر على مجلس الوزراء.

إن تأشير مراقب عقد النفقات على عقود صفقات اللوازم والأشغال والخدمات يعتبر أمراً أساسياً لا يمكن بدونه تصفية النفقة أو صرفها إذا كان العقد مخالفاً للقانون.

أما إذا عقدت نفقة وفقاً لأحكام القانون، قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات وكان يقابلها اعتماد، فقد نص القانون على إمكانية صرفها على سبيل التسوية، على أن يلاحق المسؤولون أمام ديوان المحاسبة.

وقد قضت المادة ٦٠ من قانون ديوان المحاسبة بمعاقبة كل موظف يعقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات بغرامة مالية.

^{١٥٣}- المادة ٦٩ من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩، تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

مع الإشارة أخيراً إلى أن أهمية رقابة مراقب على النفقات على الصفقات العمومية تبرز خصوصاً على الصفقات المستثناة قانوناً من رقابة ديوان المحاسبة.

ثالثاً- رقابة ديوان المحاسبة.

تعنى هذه الرقابة بالرقابة الإدارية المسبقة التي يمارسها ديوان المحاسبة على معاملات الإنفاق قبل إتمام عملية عقد النفقة حيث تحضّر المعاملة وتعرض على مراقب عقد النفقات الذي يرسلها إلى ديوان المحاسبة في حال كانت خاضعة لرقابته قانوناً.

تدخل صفقات اللوازم والأشغال والخدمات في صلب معاملات الإنفاق الخاضعة لهذه الرقابة تبعاً لقيمة الصفقة وذلك بخلاف الرقابة التي يجريها مراقب عقد النفقات على الصفقات مهما كانت قيمتها.

تأتي رقابة ديوان المحاسبة بعد إتباع كافة إجراءات وأصول المناقصة سواء من قبل الإدارة المعنية أو من قبل إدارة المناقصات.

وتقتضي سلامة المناقصة وصحتها مراعاة المبادئ الأساسية والتقيّد بأحكامها بحيث أي تجاوز لها يستتبع تعيب إجراءات المناقصة.

وإستقرّ الفقه والإجتهد على إعتبار العلنية والمساواة والمنافسة من المبادئ الأساسية التي ترعى عمليات التلزييم.

فكيف كرس ديوان المحاسبة هذه المبادئ في نطاق رقابته المسبقة على اجراءات المناقصة؟ وما مدى ممارسة الديوان رقابته على الأداء وإعتدال الأسعار في هذا الإطار؟

أ- الرقابة على مبادئ المناقصة.

يعتبر مبدأ العلنية العنصر الأساسي لإجراء أي مناقصة ويقتضي مراعاته في كافة الإجراءات والأصول.

وقد كرس ديوان المحاسبة العلنية في العديد من قراراته حيث رفض الديوان الموافقة على مناقصة لعدم نشر الإعلان عن المناقصة في الجريدة الرسمية كما أوجب ذلك القانون^{١٥٤} أو نشر الإعلان في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين محليتين وليس في ثلاث صحف^{١٥٥}.

كما رفض الديوان الموافقة على إحدى المناقصات في حال الإختلاف بين مضمون الإعلان وأحكام دفتر الشروط الخاص^{١٥٦}.

أما فيما يختص بمضمون الإعلان المسبق عن المناقصة، فقد فرّق ديوان المحاسبة أثناء رقابته بين العيوب الجوهرية والثانوية التي تعتري الإعلان عنها.

فإذا كانت الأخطاء طفيفة في الإعلان مما يسهل على العارض إكتشافها، عندها تكون المناقصة صحيحة. أما إذا كانت الأخطاء من العيوب الجوهرية كالمس بالمدة المعينة قانوناً يعمد ديوان المحاسبة إلى عدم الموافقة وإلغاء المناقصة^{١٥٧}.

وهذا ما دفع بديوان المحاسبة إلى توجيه مذكرة إلى الإدارات العامة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابته، يطلب فيها، من هذه الجهات، أن تعمل على ذكر الكميات التي تدرج في الإعلانات وفي دفاتر الشروط الخاصة بالأرقام و بالأحرف معاً، منعاً للإلتباس، وحرصاً على

^{١٥٤} - قرار ديوان المحاسبة رقم ٧٥٩ / ر.م . تاريخ ٩/٨/٢٠٠١، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والاجتهادات لعام ٢٠٠١، ص ٥٠٨ .

^{١٥٥} - قرار ديوان المحاسبة رقم ٩٣٣ / ر.م . تاريخ ٥/١٢/١٩٩١، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والاجتهادات لعام ١٩٩١، ص ٢٥٩ .

^{١٥٦} - قرار ديوان المحاسبة رقم ٢٨٦ / ر.م . تاريخ ١٢/٥/١٩٨٣، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والاجتهادات لعام ١٩٨٣، ص ٤٨٢ .

^{١٥٧} - د. عبد اللطيف قطيش "الصفات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٠، ص ٢٦ .

المصلحة العامة، ذلك أن من شأن الخطأ في الإعلان أو في دفاتر الشروط الخاص، وإن كان مادياً أن يؤثر في نتيجة التزيم، إن لجهة المنافسة أو لجهة درس الاسعار^{١٥٨}.

وإعتبر ديوان المحاسبة "بما أن تعديل دفتر الشروط قد تم خلافاً للأصول المقتضاة قانوناً، سواء لجهة المرجع الصالح لإجرائه (المجلس البلدي) أم لجهة عدم إخضاعه للتصديق من السلطة الصالحة وأخيراً لمخالفة وجوب الإعلان عن أي تعديل يطرأ على دفتر الشروط بعد نشر الإعلان عن المناقصة على ما تقتضي به المادة /١٢٨/ من قانون المحاسبة العمومية فتكون عملية التزيم تبعاً لما تقدم، مخالفة لأحكام القانون ويقتضي بالتالي عدم الموافقة عليها"^{١٥٩}.

ويتكامل مبدأ المنافسة مع مبدأ العلنية في إجراء المناقصات العمومية، كما أن مبدأ المساواة هو من المبادئ العامة للقوانين إذ كرسه المشرع اللبناني في القواعد التي ترعى المناقصات وكذلك فعل ديوان المحاسبة في إطار رقابته المسبقة.

حرص الديوان على التأكيد على مراعاة عنصر المنافسة والمساواة اللذين يعززان الشفافية بين العارضين وذلك أثناء النظر في ملفات المناقصات التي تعرض عليه في نطاق رقابته الإدارية المسبقة عليها.

« La transparence permet à tous les candidats, ou à toute personne intéressée, de s'assurer que l'acheteur public respecte liberté d'accès à la commande publique, et l'égalité de traitement des candidats»¹⁶⁰.

فقد رفض العديد من الصفقات لسبب عدم توافر عنصر المنافسة لاسيما عنصر المساواة.

^{١٥٨} - مذكرة من ديوان المحاسبة إلى الجهات الخاضعة لرقابته، تحمل رقم ١٦٠، تاريخ ٢٢ شباط ١٩٦٨ .

^{١٥٩} - القرار رقم ١٥٩ / ر.م. ، تاريخ ١٣ / ٨ / ٢٠٠٣ (غير منشور).

¹⁶⁰ - Definition et principes d'un marché public, Bulletin officiel des annonces des marchés publics, mise à jour 30 janvier 2018.

حيث إعتبر ديوان المحاسبة أن عدم إعادة إجراء مناقصة في الجلسة نفسها بين أصحاب العروض المتساوية من شأنه مخالفة نية المشتري لجهة ضرورة تأمين المنافسة بين العروض المتساوية^{١٦١}.

إستقر إجتهد ديوان المحاسبة على وجوب تأمين المنافسة بإشتراك ثلاث عارضين في المناقصة على الأقل؛ بمعنى آخر إن ديوان المحاسبة لا يوافق على مناقصة تقدم للإشتراك فيها عارضان فقط وذلك لأن المناقصة تفقد عندها جوهرها الذي يقوم على عنصر المنافسة .

إلا أن الديوان يعتبر أن المناقصة صحيحة إذا لم يتقدم إليها سوى عارض واحد أو تقدم إليها عدة عارضين وإنما رفضت إدارة المناقصات العروض لعدم إستيفائها الشروط المطلوبة قانوناً أو المبينة في الأحكام التي تضمنها دفتر الشروط الخاص بإستثناء عرض واحد، أو إذا تقدم نفس العارض بعدة عروض ولكن لم تقبل إدارة المناقصات إلا عرض واحد لمخالفة الباقي الشروط المطلوبة، عندها كان ديوان المحاسبة يقبل بالعرض الواحد شرط مراعاة أحكام المادة ٣٩ من نظام المناقصات التي تقضي الأخذ بهذا العرض إذا كان السعر المعروض فيه ينقص على الأقل ١٠٪ عن السعر التقديري^{١٦٢}.

وفي نفس السياق إعتبر ديوان المحاسبة على إمكانية تقديم العارض أكثر من عرض واحد طالما أن القانون أو النظام أو دفتر الشروط لم يرد فيها خلاف ذلك، على أن ينظر إلى كل عرض بالإستقلال عن العروض الباقية وأن يعتبر العارض مرتبطاً تجاه الإدارة بكل هذه العروض^{١٦٣}.

إعتبر ديوان المحاسبة أن قبول لجنة التلزم لعرض لا يتطابق مع المواصفات الفنية المحددة في دفتر الشروط الخاص العائد للصفحة حتى وإن كانت الفوارق بسيطة فمن شأن ذلك أن يحد من المنافسة نتيجة

^{١٦١} - الرأي الإستشاري رقم ٢ تاريخ ١٩٦٦/١/٢، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والإجتهادات لعام ١٩٦٦، المجلد (١) ص ١٠ و ١١.

^{١٦٢} - قرار ديوان المحاسبة رقم ١٤٧٤/ر.م. تاريخ ١٩٦٨/٨/٩، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والإجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٦١، ص ٥٧٢.

^{١٦٣} - الرأي الإستشاري لديوان المحاسبة رقم ٨١ تاريخ ١٩٦٥/١٠/١٦، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والإجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٦٥، ص ٢١٥ .

إحجام بعض المتعهدين عن الاشتراك بالصفقة بسبب عدم تمكنهم من تأمين المواصفات المطلوبة كما يفوت على الإدارة فرصة الحصول على متعهدين أكثر قد تكون عروضهم في صالح الإدارة^{١٦٤}.

إذا أرادت الإدارة أن لا تتعاقد مع المتعهد المؤقت فعليها إما أن تعيد التلزم من جديد أو تصرف النظر عنه كلياً ولكنها لا تستطيع التعاقد مع عارض آخر غير الذي رسا عليه الإلتزام وتحت أي ذريعة كانت ولو بحجة السعر البخس، وإلا كان عملها مشجعاً على التواطؤ بين العارضين أنفسهم، أو بين العارضين من جهة والإدارة المعنية من جهة أخرى، ومخالفاً بصورة صريحة لمبدأي المناقصة العمومية المنافسة والمساواة^{١٦٥}.

وذهب ديوان المحاسبة برقابته على توفر مبدأ المنافسة من خلال تدقيقه وقائع المناقصة للوقوف حول جدية المنافسة الحاصلة حيث إعتبر في أحد قراراته بأن قبول لجنة التلزم بعرضين فقط يتضمنان الأصناف ذاتها مرفقين بكفالات مؤقتة صادرة عن نفس المصرف وبأرقام تسلسلية متتالية، جميع هذه الأمور تثير الشكوك حول مدى إستقلال العرضين وبالتالي حول جدية المنافسة الحاصلة.

كما أن ديوان المحاسبة قد إعتبر في أحد قراراته بأن رفض لجنة التلزم عرضين من العروض المقدمة لصفقة معينة بالرغم من أن هذين العرضين قد استوفيا جميع الشروط المفروضة في دفتر الشروط الخاصة العائدة للصفقة فهذا يخالف مبدأ من مبادئ المناقصة العمومية، وهو مبدأ المنافسة الذي يركز على واجب لجنة التلزم، قبول عرض أي مشترك في كل مناقصة عمومية، إذا إستجمع هذا العرض الشروط القانونية المطلوبة، فعدم مراعاة هذا المبدأ يؤدي إلى عدم صحة اجراءات المناقصة.

^{١٦٤} - قرار ديوان المحاسبة رقم ١٤٠ / ر.م. تاريخ ٢١/٢/٢٠٠١، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والإجتهاادات الصادرة خلال العام ٢٠٠٤، ص ٤٨٥، ٤٨٦.

^{١٦٥} - رأي إستشاري رقم ١٠/٢٠١٤/٤/٣ تاريخ ٢٠١٤/٤/٣ مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والإجتهاادات .

كذلك رفض ديوان المحاسبة الموافقة على المناقصة العمومية في حال تضمين دفتر الشروط الخاص بالصفقة أحكام تمنع الأشخاص الذين يربطهم نزاع أو خلاف قانوني مع الإدارة من أي نوع كان من الإشتراك في تقديم العروض، فهذا الأمر يحد من المنافسة والمساواة دون سبب مشروع^{١٦٦}.

ب- الرقابة على إعتدال الأسعار .

بدأ ديوان المحاسبة منذ سنوات عديدة وفي إطار ممارسته الرقابة الإدارية المسبقة على معاملات تلزيم صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، بممارسة "رقابة على إعتدال الأسعار" إنطلاقاً من مهمته المحددة في المادة الأولى من قانون تنظيمه وهي السهر على الأموال العمومية.

إنّ هذه المهمة تستوجب إتخاذ ما يلزم للحفاظ على الأموال العمومية دون إلحاق ضرر بها أو هدرها وذلك بالتثبت من صحة وإعتدال أسعار الصفقات في ضوء الأسعار الرائجة. وبذلك تبرز أهمية الرقابة الإدارية المسبقة في ضوء الدور الوقائي لهذه الرقابة بحيث يمكن تلافي الضرر في المراحل التحضيرية لعقد الصفقة وهو إجراء أكثر فعالية من ترك الأمر لحين إجراء الرقابة القضائية المؤخرة بعد أن تكون الصفقة قد نفذت.

وقد اعتمدت في هذه المجال الطريقتان التاليتان:

- مقارنة الأسعار المتعاقد عليها مع أسعار البنود المماثلة الواردة في صفقات أخرى أجرتها الإدارة نفسها في فترات متقاربة أو أجرتها إدارات أو مؤسسات عامة أخرى.

- تكليف خبير أو أكثر لدراسة الأسعار المتعاقد عليها ومقارنتها بالاسعار الرائجة.

وبنتيجة ذلك وعند التثبت من إرتفاع الأسعار كان الديوان يتخذ القرار المناسب إما بالموافقة بعد إعادة النظر بالأسعار وإما رفض المعاملة لعدم تبرير الأسعار^{١٦٧}.

^{١٦٦}- قرار رقم ٨٤٦/ر.م. تاريخ ١١/٨/٢٠٠٥، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والإجتهاادات، ص٥٣٢، ٥٣٣.

وكانت الإدارة تتقيد بهكذا قرارات وتأخذ بملاحظات ديوان المحاسبة لجهة الطلب من المتعهدين بتخفيض أسعارهم .

ج- الرقابة على الأداء .

كما رأينا أن ديوان المحاسبة يتثبت فقط -في إطار ممارسته الرقابة الإدارية المسبقة على معاملات التلزم المعروضة عليه -من مشروعية هذه المعاملات، وذلك عن طريق التدقيق في صحتها ومدى إنطباقها على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة المرعية الإجراء دون ممارسته الرقابة على الأداء أو رقابة مردود إنفاق الاموال العامة والتي لا تقل أهمية وضرورة على "رقابة المشروعية" .

الآن أن هذه الرقابة اليوم باتت تشكل أهمية كبرى في إدارة الأموال العمومية من أجل حماية الإقتصاد وتأمين الفعالية والكفاءة .

وتكتسب هذه الرقابة أهمية من خلال العديد من المؤتمرات الدولية التي تعقدها الهيئات العليا للرقابة المالية .

وبالتالي من المفيد التطرق إليها من خلال تحديد مفهومها وعناصرها وإبراز أهمية نتائجها .

يمكننا تعريف الرقابة على الأداء بأنها رقابة مردود الإنفاق والأموال العمومية التي تركز على الفعالية والتوفير و كفاءة الإدارة العامة .وبالتالي يمكننا إستخلاص عناصر هذه الرقابة كالتالي^{١٦٨} :

- العنصر الأول: الإقتصاد (Économie) : يهدف هذه العنصر إلى تقليل كلفة المواد المستخدمة أو الموارد المستعملة إلى أدنى مستوى ممكن مع الحفاظ على نوعية معينة وهو ما يعني بإختصار "الإنفاق بأقل ما يمكن" .

^{١٦٧}-القاضي وسيم نقولا أبو سعد"رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٧، ص ١٨٩ .

^{١٦٨}القاضي وسيم نقولا أبو سعد "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٧، ص ١٧٩ .

- العنصر الثاني : الكفاءة (Éfficience): يهتم هذا العنصر بالعلاقة بين السلع المنتجة والخدمات المقدمة و بين المواد المستخدمة في إنتاجها.

كما يهتم بتحديد حدّ أقصى معين من خدمات أو سلع منتجة بالنسبة لمورد معين، وهو ما يطلق عليه "الإنفاق بصورة سليمة".

والكفاءة تعني السؤال: "هل حقق المشروع أهدافه بدون الإسراف في الموارد المادية والبشرية المتاحة؟".

- العنصر الثالث: الفعالية (Éfficacité): وهي تعني العلاقة بين النتائج التي يستهدفها مشروع معين، والنتائج التي حققت فعلاً؛ أي التعرّف على ما إذا كان المشروع قد حقق عملياً الأهداف المرجوة منه، وإلى أي مدى تحققت هذه الأهداف. ويطلق على هذا العنصر "الإنفاق بحكم".

حددت الإعلانات الصادرة عن مؤتمرات الأجهزة العليا للرقابة المالية أهداف الرقابة على الأداء على الشكل التالي:

- تحسين نوعية الأداء في الإدارات العامة، وذلك عن طريق تطويرها والرقى بها نحو إستغلال أفضل للموارد المالية والبشرية والإستفادة من كافة الإمكانيات المتوفرة لتحقيق الأهداف العامة لكل إدارة على إنفراد وللدولة بشكل عام.

- إطلاع الحكومة، والسلطة التشريعية، على مردود الأموال العامة المنفقة، ومدى نجاح المشروع العام أو فشله. وفي حال الفشل، الإشارة إلى أسبابه والوسائل الكفيلة بمعالجته .

- كشف مخالفات قواعد المشروعية والكفاءة والفعالية والتوفير في إدارة الأموال العمومية، وذلك بسرعة كافية تجعل من الممكن إتخاذ الإجراءات التصحيحية في حالات معينة^{١٦٩}.

^{١٦٩} - إعلان ليما الدولي، ١٩٧٧ .

لم يتضمن قانون تنظيم ديوان المحاسبة اللبناني، نصاً صريحاً يحدد صلاحية الديوان لممارسة الرقابة على الأداء، بل إقتصر هذا النوع من الرقابة على الرقابة المؤخرة دون الرقابة المسبقة. حيث نصت المادة ٤٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على أن الغاية من الرقابة الإدارية المؤخرة تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الإنتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات.

كما حددت المادة ٤٦ من القانون نفسه أن هذا التقدير يتم من خلال التقارير السنوية والتقارير الخاصة إضافة إلى بيانات المطبقة.

وحالياً هناك إتجاه لديوان المحاسبة لممارسة الرقابة على الأداء لاسيما في الرقابة المسبقة وهو يسعى إلى تضمين قانون تنظيمه نصوص صريحة تحدد مفهوم الرقابة على الأداء إنطلاقاً من العناصر الأساسية التي تركز عليها هذه الرقابة.

د- الرقابة على تجزئة الصفقة العمومية.

نصت المادة ١٢٣ من قانون المحاسبة العمومية على أنه: " لا يجوز تجزئة النفقة إلا إذا رأى المرجع الصالح لعقد النفقة أن ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها تبرر ذلك".

إن تجزئة الصفقة هي وسيلة إستثنائية أجازها القانون للإدارة إلا أنه بموجب هذه المادة فإن سلطة الإدارة في هذا الخصوص هي سلطة مقيدة إذ لا يجوز لها تجزئة الصفقة إلا إذا كانت ماهية الأشغال أو الخدمات أو اللوازم التي تتناولها الصفقة تقضي بذلك، بمعنى آخر يقتضي وجود مبررات تجيز اللجوء إلى هذه الطريقة.

تلجأ الإدارة إلى تجزئة العديد من الصفقات العمومية التي تعقدها وكثيرا ما تتجاوز حرفية المادة ١٢٣ المشار إليها وتعطيها تفسيراً مغايراً لمضمونها بشكل يبرر مخالفتها، وقد أعتبر ديوان المحاسبة أنه

كلما كان بالإمكان إعتداد المناقصة العمومية وسيلة لعقد الصفقة العمومية الواحدة في ضوء الأوضاع والظروف الخاصة بها أو المرافقة لها، فإنه يتمتع على الإدارة اللجوء الى تجزئتها^{١٧٠}.

وقد رفض ديوان المحاسبة الموافقة على العديد من المعاملات على إعتبار أن قرار تجزئة الصفقة غير مبررة بماهية الأشغال او اللوازم أو الخدمات التي تتناولها الصفقة مما يجعل هذه المعاملات المعروضة على ديوان المحاسبة غير متفقة مع الأحكام القانونية المرعية الأجراء.

يطبق مبدأ عدم تجزئة الصفقات كما فسره وكرسه ديوان المحاسبة على كافة الصفقات العائدة للإدارة المعنية دون تمييز بين نفقات دائمة أو غير دائمة دون إستثناء^{١٧١}.

يسمح مبدأ عدم التجزئة لديوان المحاسبة إجراء رقابته على عملية تجزئة الصفقة من خلال التثبت من مبررات التجزئة وصحتها وذلك في ضوء الاحكام القانونية كي لا تكون هذه الوسيلة عمل اعتباطي وذريعة تلجأ اليها من أجل التقلت من الضوابط.

تجدر الاشارة إلى أن تجزئة الصفقة تؤلف مخالفة مالية تعاقب عليها المادتين ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة إذا ألحقت ضرراً بالأموال العمومية.

^{١٧٠}-القاضي وسيم نيكولا أبو سعد "رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة" منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠٠٧، ص ٢٧٢.

^{١٧١}- رأي استشاري رقم ٤٠ تاريخ ٢٧/٧/١٩٩٤، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٤، ص ١٦٥.

الخاتمة

تعتبر رقابة ديوان المحاسبة من المعاملات الجوهرية، وكل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة تكون غير نافذة وبالتالي يحظر على الإدارة والموظفين وضعها حيز التنفيذ تحت طائلة التعرض للعقوبات والإجراءات المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية وقانون تنظيم الديوان.

تترجم هذه الصفة الجوهرية والأساسية للرقابة المسبقة فعالية دور ديوان المحاسبة إلى جانب رقابة الجهات الإدارية الأخرى في الحفاظ على المال العام وحمايته وحسن استخدامه فيما يخص الإنفاق.

تتجلى هذه الفعالية من خلال تكامل رقابة ديوان المحاسبة مع الرقابة الإدارية التي تمارسها وزارة المالية بواسطة مراقب عقد النفقات على عقد النفقة بشكل عام، والتكامل مع الرقابة التي تجريها إدارة المناقصات على عقد الصفقات العمومية بشكل خاص.

فمن جهة علاقة ديوان المحاسبة مع مراقب عقد النفقات، إن الزامية إرسال الأخير المعاملة بعد درسها والتدقيق بها مقرونة بمطالعة الى الديوان ليقوم بدوره في إجراء رقابته الإدارية المسبقة للنظر بمدى إنطباق المعاملة على القوانين والانظمة.

وبالتالي إن هذا الإجراء يجعل من رقابة ديوان المحاسبة رقابة مكّملة ومساندة لرقابة الإدارة، فهي مكّملة في حال إكتشاف مخالفات لم ينتبه لها مراقب عقد النفقات، وهي مساندة عندما يستند الديوان أثناء النظر في المعاملة الى مطالعة المراقب التي تتضمن أسباب المخالفة وتفصيلها مما يسهل إتخاذ القرار بالموافقة او عدم الموافقة، كما أن دور الديوان من خلال هذا النوع من الرقابة يحرّر مراقب عقد النفقات من اي ضغوطات قد تمارس عليه لاسيما من الإدارة وحماية نظامية المعاملة اذ أن قرار الديوان يلزم كل من المراقب والادارة.

أما فيما يتعلق بالصفقات العمومية لاسيما المجرة بطريقة المناقصة، فإن فعالية رقابة ديوان المحاسبة تكمن في القيمة المضافة التي تعكسها على عمل إدارة المناقصات من جهة، و في آثار هذه الرقابة على إجراءات المناقصة من جهة أخرى.

إذ إنه وفي ظل حاجة إدارة المناقصات في عملها إلى أخصائيين وحقوقيين وفي ظل إمكانياتها المتواضعة والعقبات التي تواجهها، وفي غياب أي نص يرضى عمل لجان المناقصات، فإن إدارة المناقصات وأثناء قيامها بمهامها تلجأ الى ديوان المحاسبة لطلب رأيه في العديد من المواضيع المهمة.

وإن هذه القيمة المضافة لا تنحصر فقط بإدارة المناقصات بل إن آثارها تطال كافة مراحل إجراءات المناقصة إذ إن هذه الرقابة تثبت صحة الإجراءات وحسن تطبيق أصولها ومدى توفر المبادئ الثلاث لاسيما توفر عنصر المنافسة في الصفقة وذلك بعد إجراء رقابة كافة الجهات الادارية.

الا أن أهمية رقابة ديوان المحاسبة المسبقة في إطار المناقصة العمومية تبرز من خلال أن تصديق عقد الصفقة والبدء بتنفيذها هو نتيجة لهذه الرقابة، بمعنى آخر إن الإدارة لا تستطيع إبرام العقد والمتعهد لا يستطيع التنفيذ الا بعد تأشير ديوان المحاسبة على معاملات المناقصة أي عملياً إن استعمال الأموال العمومية من خلال الصفقات هو مرتبط بموافقة القضاء المالي.

وبالرغم من فعالية وأهمية رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة فإن البعض يدعو إلى إلغائها تحت عدة ذرائع كتكرار الرقابات وتدخل السلطة القضائية في العمل الاداري.

ولما كانت الصفقات العمومية هي تعبير عن مدى إستفادة الإدارة من الأموال العمومية، وفي ظل ضعف التشريع وفي ظل قدم او نقص أو غياب القوانين التي ترعى هذه الامور المالية والتي لا تواكب التطورات، فإن وجود هذه الرقابة يشكل حاجة ماسة لسد الثغرات القانونية وتصويب عمل الإدارات التي تنوي عقد صفقات وتلزيماات وذلك عند غموض أو إنتفاء النص .

فوجود جهاز رقابي مالي يتمتع بالصفة القضائية يشكل مرجعية قانونية وإدارية وأداة تنسيق بين كافة الأجهزة، إضافة الى دوره في سدّ النواقص والثغرات القانونية.

وإنطلاقاً من هذا الواقع المشار اليه، نرى أنه يقتضي الإبقاء على رقابة ديوان المحاسبة المسبقة بالتزامن مع القيام بورشة تشريعية تعنى في تحديث التشريعات وسن قوانين تهدف الى تحسين أداء الإدارات العامة في تنفيذ النفقات العامة.

ومن أجل ذلك نتقدم ببعض التوصيات على الشكل التالي:

- تفعيل ديوان المحاسبة من خلال توسيع ملاكه من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات ودعم قدراته في مجال الرقابة المالية من خلال تكثيف الدورات التدريبية.
- تعزيز رقابة ديوان المحاسبة على الأداء عبر إيراد نصوص صريحة تكرس هذه الرقابة و إجراءاتها.
- تعزيز صلاحية ديوان المحاسبة في الرقابة على تنفيذ الصفقات.
- وضع قانون خاص للصفقات العمومية.

ختاماً وفي مطلق الأحوال إن أي إجراء يحدّ من رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة لا بد له أن يتزامن مع توسيع مهام وملاكات إدارة المناقصات لتمكينها من إجراء هذه الرقابة لأن الإجراءات الرقابية هي حلقة متكاملة وإن القوانين المالية هي كتلة واحدة هدفها الحفاظ على المال العام.

لائحة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية

أ- قوانين ومراسيم وتعاميم:

- ١- الدستور اللبناني.
- ٢- اعلان ليما الدولي ١٩٧٧.
- ٣- قانون الموجبات و العقود الصادر في ١٩٣٢/٣/٩.
- ٤- قانون منفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٣ وتعديلاته(نظام مجلس شورى الدولة).
- ٥- المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠(قانون المحاسبة العمومية).
- ٦- المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦(قانون تنظيم ديوان المحاسبة).
- ٧- المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢(قانون انشاء وتنظيم ديوان المحاسبة).
- ٨- المرسوم الإشتراعي رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣(النظام العام للمؤسسات العامة).
- ٩- المرسوم الإشتراعي رقم ٢٨٦٦ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦(نظام المناقصات).
- ١٠- المرسوم الإشتراعي رقم ٢٢ تاريخ ١٩٧٧/٢/١٨(تنظيم أعمال الهيئة العليا للاغاثة).
- ١١- المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٧٧/٣/١٧(إنشاء مجلس الانماء والاعمار).

- ١٢- المرسوم الإشتراعي رقم ٩٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ (قانون أصول المحاكمات المدنية).
- ١٣- المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٧٧/٥ (إنشاء مجلس الإنماء و الإعمار).
- ١٤- تعاميم رئاسة مجلس الوزراء (رقم ٩٨/١٨، رقم ١٢/١٤، رقم ١٢/٢٨، رقم ١٣/٢٨).
- ١٥- دفتر الأحكام والشروط العامة الصادر بتاريخ ٢١/٣/١٩٤٢.

ب- المؤلفات والكتب والمنشورات:

- ١- الدكتور جوزيف رزق الله، "النظرية العامة للإثبات أمام ديوان المحاسبة"، منشورات صادر الحقوقية، ٢٠٠٩.
- ٢- رسالة الدكتور جوزيف رزق الله تحمل عنوان: "مجلس شوري الدولة بوصفه مرجعاً تمييزياً".
- ٣- الدكتور جوزف رزق الله، "القانون الاداري والمنازعات الادارية"، محاضرات كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٦-٢٠١٧.
- ٤- الدكتور رجاء الشريف، "القانون المالي والمحاسبة العمومية"، محاضرات كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٦-٢٠١٧.
- ٥- الدكتور عصام مبارك، "الوظيفة العامة في لبنان"، ٢٠١٥.
- ٦- الدكتور عصام مبارك، "التنظيم الاداري"، ٢٠١٦.
- ٧- الدكتور فوزت فرحات، "القانون الإداري العام"، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، عام ٢٠١٢.
- ٨- القاضي وسيم نقولا أبو سعد، "رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧.

- ٩- الدكتور عبد اللطيف قطيش، "الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً واجتهاداً"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠.
- ١٠-الدكتور محمد عبد المجيد درار، "مبادئ المالية العامة"، الدارالجامعية بيروت، عام ١٩٨١.
- ١١-الدكتور منصور ميلاد يونس، "مبادئ المالية العامة"، منشورات الجامعة المفتوحة، ١٩٩٤.
- ١٢-الدكتور حسن عواضة وعبدالرؤوف قطيش، "المالية العامة، الموازنة، الضرائب والرسوم"، دار الخلود، بيروت، ١٩٩٥.
- ١٣-الدكتور محمد رسول العموري، "الرقابة المالية العليا"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
- ١٤- الأستاذ محمد غادر، دراسة حول "تقييم دور اجهزة الرقابة في مجال تحقيق أهداف عملية المرجع بشكل عام ودور ديوان المحاسبة في لبنان"، ٢٠٠٥.
- ١٥-التقارير السنوية لديوان المحاسبة للأعوام"١٩٩٤، ٢٠٠١، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢".
- ١٦-التقارير السنوية لإدارة المناقصات للأعوام "٢٠١٣، ٢٠١٤، ٢٠١٥".
- ١٧-مجلة القضاء الاداري، العدد الرابع، ١٩٩٧.
- ١٨-مجموعة الآراء الإستشارية والإجتهادات لديوان المحاسبة للأعوام "١٩٥٩، ١٩٦٥، ١٩٦٦، ١٩٦٨، ١٩٧٣، ١٩٨٣، ١٩٩١، ٢٠٠١، ٢٠٠٤".
- ١٩-الدكتور خطار شبلي، "دراسة عن الرقابة الإدارية المسبقة على تنفيذ الموازنة"، منشورة في مجلة القضاء المالي.

المراجع باللغة الفرنسية

1– code des marchés publics français –ordonnance numéro 899/2015 du 23 juillet 2015,dernière modification 1/1/2018.

2–Bulletin officiel des annonces des marchés publics, mise à jour 30 janvier 2018.

3–Henri Mounier, « Le ministère des Finances », Rapport de la section française de l’Institut International de Science Administrative, 1959.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
٢	مقدمة
٦	القسم الاول: تنظيم الجهاز الاعلى للرقابة المالية والمحاسبة في لبنان "ديوان المحاسبة".
٧	المبحث الأول: الهيكلية التنظيمية لديوان المحاسبة.
١٣	الفقرة الأولى : رئيس ديوان المحاسبة.
١٤	الفقرة الثانية: مجلس ديوان المحاسبة.
١٤	الفقرة الثالثة: الهيئة العامة.
١٥	الفقرة الرابعة: النيابة العامة.
١٥	أولاً: المدعي العام.
١٦	ثانياً: معاونو المدعي العام.
١٧	الفقرة الخامسة: الغرف القضائية.
١٨	أولاً: رؤساء الغرف.
١٩	ثانياً: المستشارون.
٢٠	ثالثاً: المراقبون و مدققو الحسابات.
٢١	رابعاً: كتاب الضبط .
٢٢	الفقرة السادسة: المصلحة الإدارية.

٢٣	أولاً: دائرة أمانة السر .
٢٣	ثانياً: دائرة كتابة الضبط .
٢٤	ثالثاً: دائرة المحفوظات .
٢٤	رابعاً: دائرة النيابة العامة .
٢٥	الفقرة السابعة: لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة .
٢٦	المبحث الثاني : الأعمال التدريبية خلال فترة التمرين العملي.
٢٦	الفقرة الأولى: الأنشطة المكتبية.
٢٧	الفقرة الثانية: مقابلات مع قضاة وإداريين.
٢٧	أولاً: اللقاءات التدريبية مع قضاة ديوان المحاسبة.
٢٨	ثانياً : حلقات تدريبية وورش عمل مع إداريي الديوان.
٢٨	الفقرة الثالثة: نماذج معاملات ومراحل سيرها .
٢٩	أولاً : الإجازة الإدارية .
٢٩	ثانياً: درس ملف خاضع للرقابة الإدارية المسبقة.

٣٢	القسم الثاني: أهمية رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة وفعاليتها فيما يخص إجراءات المناقصة العمومية.
٣٣	المبحث الأول : الإطار العام لرقابة الديوان الادارية المسبقة.
٣٣	الفقرة الأولى : نطاق الرقابة المسبقة.
٣٥	أولاً - الإدارات الخاضعة للرقابة المسبقة .
٣٥	أ- الإدارات العامة.
٣٦	ب- المؤسسات العامة.
٣٧	ج- البلديات .
٣٩	ثانياً:المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة .
٣٩	أ- المعاملات المتعلقة بالواردات .
٣٩	١- معاملات تلزيم الايرادات.
٣٩	٢- معاملات بيع العقارات.
٤٠	ب- المعاملات المتعلقة بالنفقات .
٤٠	١- صفقات اللوازم والأشغال.
٤١	٢- صفقات الخدمات.
٤١	٣- الاتفاقات الرضائية وعقود الإيجار.
٤٤	٤- معاملات شراء العقارات.
٤٤	٥- معاملات المنح والمساهمات والمساعدات.
٤٤	٦- المصالحات الحبيبة على دعاوى أو خلافات.

٤٥	الفقرة الثانية: أصول الرقابة المسبقة.
٤٥	أولاً - الإجراءات الممهدة للقرار .
٤٥	أ- المرجع الصالح لإيداع المعاملة .
٤٦	ب-دراسة وتدقيق المعاملة.
٤٨	ج-مهلة البت بالمعاملة .
٤٩	ثانياً - القرارات الصادرة في نطاق الرقابة المسبقة.
٥٠	أ- القرارات بعدم الموافقة.
٥٠	ب - القرارات بالموافقة مع شروط وتوصيات .
٥١	ج - القرارات بالموافقة الجزئية .
٥١	د- القرارات بعدم الصلاحية .
٥١	هـ -القرارات بإعادة المعاملة .
٥٢	و- القرارات بعدم الموافقة .
٥٢	ثالثاً: طرق المراجعة بالقرارات الصادرة في نطاق الرقابة المسبقة.
٥٢	أ-إعادة النظر في القرار .
٥٣	ب-عرض المعاملة على مجلس الوزراء .
٥٥	رابعاً: المفاعيل المترتبة على قرارات ديوان المحاسبة في نطاق رقابته المسبقة .
٥٧	الفقرة الثالثة :المعوقات التي تعترض العمل الرقابي المسبق لديوان المحاسبة.
٥٧	أولاً : المعوقات المتعلقة بالسلطات الخاضعة للرقابة.
٥٧	أ- المعوقات التشريعية .
٥٨	١- عدم كفاية التشريعات لتغطي كافة الأمور المالية .
٥٨	٢- تعدد التشريعات بالنسبة للموضوع الواحد.
٥٨	٣- قدم التشريعات وعدم مواكبتها للتغيرات المالية والإقتصادية والإدارية.
٥٩	٤- تنازع التشريعات وعدم إنسجامها .

- ب- المعوقات الإدارية. ٥٩
- ١- النقص في كوادرات الأجهزة الحكومية على إختلافها. ٥٩
- ٢- عدم قيام الجهات الحكومية بوضع نشرات توضح السياسة الإدارية اللازمة لإدارة الأموال العمومية. ٥٩
- ج- المشاكل المهنية. ٥٩
- ١- عدم إنطباق المؤهل العلمي مع إحتياجات الإدارة. ٥٩
- ٢- ضعف ونقص البرامج التدريبية. ٦٠
- ٣- عدم وجود دليل مهني للعمل. ٦٠
- ثانياً - المعوقات المتعلقة بديوان المحاسبة. ٦٠
- أ- النقص في التشريعات أو عدم كفايتها : ٦٠
- ١- عدم إخضاع المؤسسات العامة للرقابة الإدارية المسبقة. ٦٠
- ٢- عدم إخضاع عدد كبير من البلديات لرقابة ديوان المحاسبة بكافة أنواعها . ٦١
- ٣- عدم وجود نص يقضي بإخضاع دقاتر الشروط الخاصة للصفقات لاسيما النموذجية منها، لرقابة ديوان المحاسبة. ٦١
- ٤- عدم مواكبة قانون تنظيم ديوان المحاسبة للمستجدات المالية والإقتصادية والفنية. ٦١
- ب- المشاكل ذات الطابع الإداري. ٦١
- ١- قلة عدد العاملين في الديوان. ٦١
- ٢- إفتقار ديوان المحاسبة إلى وحدة دائمة للتدريب. ٦١
- ج- إساءة تطبيق السلطة التنفيذية لبعض النصوص . ٦٢
- ١- تمادي مجلس الوزراء في إستعمال الحق الممنوح له بموجب الفقرة الخامسة من المادة الخامسة من قانون إنشاء مجلس الإنماء والإعمار. ٦٢
- ٢- مخالفة مجلس الوزراء لقرارات ديوان المحاسبة القاضية بعدم الموافقة على بعض المعاملات المعروضة عليه في إطار رقابته. ٦٢

٦٢	٣-استقلالية ديوان المحاسبة.
٦٥	المبحث الثاني: المناقصة العمومية بين الإجراءات والرقابة.
٦٧	الفقرة الأولى: مبادئ المناقصة العمومية ومراحلها.
٦٨	أولاً: إعداد وتحضير المناقصة العمومية.
٦٨	أ- دفاتر الشروط .
٧٠	ب-الإعلان المسبق عن المناقصات العمومية .
	١- إدراج المناقصات في برنامج سنوي عام .
	٧٠
٧١	٢- الإعلان عن المناقصة .
٧٤	ثانياً: البت بالعروض أمام إدارة المناقصات.
٧٤	أ - لجنة المناقصات .
٧٦	ب- إجراءات تقديم العروض .
٨١	ج- إجراءات فض العروض .
٨٢	د- إسناد الصفقة مؤقتاً إلى أحد العارضين .
٨٥	هـ- تصديق الصفقة والبدء بتنفيذها.
٨٦	١- وضع العارض قبل التصديق .
٨٧	٢- وضع العارض بعد التصديق .

٩٠	الفقرة الثانية : الرقابة المسبقة على المناقصة العمومية.
٩٠	أولاً: الدور الرقابي لإدارة المناقصات.
٩٣	ثانياً: رقابة مراقب عقد النفقات.
٩٦	ثالثاً: رقابة ديوان المحاسبة .
٩٧	أ- الرقابة على مبادئ المناقصة.
١٠٠	ب- الرقابة على إعتدال الأسعار.
١٠٢	ج- الرقابة على الأداء.
١٠٤	د- الرقابة على تجزئة الصفقة العمومية.
١٠٦	الخاتمة.
١٠٩	المراجع في اللغة العربية :
١٠٩	أ- قوانين ومراسيم وتعاميم.
١١٠	ب- المؤلفات والكتب والمنشورات.
١١٢	المراجع في اللغة الفرنسية .
١١٣	الفهرس.

