

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية الادارية

الفرع الثاني- جل الديب

رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة على الإتفاقات الرضائية
ودورها في المحافظة على المال العام

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر ٢ مهني- وظيفة عامة

إعداد :

سامر فواز الأيوبي

المشرف الدكتور : جوزيف رزق الله

اهتمت الدولة الحديثة بممارسة مهام وإدارة وتنظيم العديد من الأنشطة والبرامج لمواجهة الظروف الاقتصادية والاجتماعية ومواكبة التطورات التقنية والتكنولوجية وما أحدثته في كثير من البلدان النامية والمتطورة على حدّ سواء.

وقد انعكس ذلك على ازدياد الإنفاق وتعدده وتشعب اتجاهاته وخاصة في الدول النامية نظراً لعدم قدرتها على تأمين التمويل اللازم من الإيرادات العادية، لمواجهة متطلبات النمو المستمر والسريع في النفقات العامة.

ونتيجة لذلك بدأت الإدارة العامة تعاني من مشاكل عديدة في أغلب الدول، كما هي الحال في لبنان الذي عانى من مشاكل الحروب على أرضه خلال فترة طويلة من الزمن، مما أدى الى تباطؤ النمو وشبه تعطيل لكافة قطاعاته الإنتاجية والخدماتية والإدارية الخاصة والعامة، وقد ظهر واضحاً في الآونة الأخيرة بعد فترة انتهاء الحرب واعداء الإعمار، ما تعانيه الإدارة العامة بشكل خاص من صعوبات ومشاكل عديدة تعترضها بفعل عدم مواكبة الأجهزة الإدارية كافة لكل ما هو متقدم ومتطور قد يساهم في تحقيق مهام الدولة وتلبية حاجات المواطنين وخدماتهم بفعالية وكفاية إدارية عالية¹.

انطلاقاً من هذا الأمر، برزت الحاجة الى اطلاق ورشة العمل الإداري من خلال عملية تحديث وتطوير كافة اجهزتها لكي تتكيف مع دور الدولة المتنامي باستمرار.

وعلى هذا ان الإدارة تتطلب كي تقوم بتحقيق اهدافها توافر ثلاثة عناصر مجتمعة وهي : الإدارة أي المدراء، الموظفين او الموارد البشرية، أي الموارد المالية.

وكي تقوم الإدارة بمهامها بطريقة موضوعية وكفاءة عالية، يجب توفير بيئة ملائمة تضمن قيامها بما أوكل اليها من مهام بأمانة وصدق وبشكل يخدم الصالح العام، وذلك من خلال وجود اجهزة رقابية متخصصة تملك الإمكانيات اللازمة للقيام بأعمالها الرقابية، مما يساهم في تفعيل عمل الإدارة العامة وهو ما نسمعه دائماً من المسؤولين في الدولة عن ضرورة تفعيل عمل أجهزة الرقابة للقيام بدورها في تفعيل العمل الإداري وتنشيطه، وعيننا ديوان المحاسبة، التفتيش المركزي، مجلس الخدمة المدنية والهيئة العليا للتأديب.

ونشير الى أن هذه الأجهزة الرقابية موجودة في غالبية الدول، ومنها النظام الإداري اللبناني، لكن تفعيلها واطلاق يدها للقيام بدورها، ومدّها بكل ما هو ضروري ومتطور ومساعد لأعمالها يبقى هو الحل الامثل للقيام بعملية الإصلاح والتحديث والتطوير والنمو الإداري.

وتقوم هذه الأجهزة أساساً بمساعدة الإدارات في تحقيق مهامها، وليس فقط للقيام بأعمال رقابية، فهي تقوم بأعمال أخرى تتعدى مسألة الرقابة لتشمل جميع شؤون الإدارة العامة وموظفيها.

وقد أعطى القانون لكل جهاز من هذه الأجهزة دوراً معيناً للقيام به، ذلك ان المهمة الأساسية لمجلس الخدمة المدنية تتعلق بإبداء الرأي في قانونية التعيينات ودرس جميع شؤون الموظفين الذاتية، ومراقبة معاملاتهم، وتفسير النصوص الإدارية المتعلقة بمهامهم، ورفع المستوى المسلكي والتأهيلي للموظفين، بينما يختص

¹ د.محمد ياسين غادر، تقييم دور الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في نظام الإدارة العامة اللبناني "ديوان المحاسبة"، رسالة أعدت لنيل درجة ماجستير في الإدارة العامة، ٢٠٠٥، ص ٣.

التفتيش المركزي يختص برقابة كيفية قيام الموظفين بالمهام والواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم، وتتولى الهيئة العليا للتأديب النظر في مخالفات الموظفين وانزال أقصى العقوبات المسلكية بحقهم.

أما ديوان المحاسبة^٢ والذي سيكون موضوع تقريرنا التدريبي، فإنه يعتبر من مؤسسات الدولة الرقابية الأساسية كونه يقوم بدور هام في ضبط النشاط المالي للدولة لترشيده وتحقيق الأهداف المرجوة في إطار الشرعية وعدم التفريط بالمال العام.

وقد نصّ المشرع الدستوري إيماناً منه بأهمية دور هذه المؤسسة الرقابية صراحة في المادة ٨٦ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦ التي ورد فيها " إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات".

ولم يُبصر ديوان المحاسبة النور إلا بعد نحو خمس وعشرين سنة، وذلك بموجب المادة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية الصادر في ١٦/١/١٩٥١ التي يُستفاد منها ما يلي : " يُنشأ ديوان للمحاسبة مهمته السهر على إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة ... " وقد اقتضت صلاحياته حينئذ بالرقابة اللاحقة فقط، علماً أنه منذ إنشاء ديوان المحاسبة وحتى يومنا هذا طرأت تعديلات هامة عليه صدرت بموجب تشريعات عديدة تتناول بالدرجة الأولى صلاحياته الرقابية، التي كانت تتسع حيناً وتضيق حيناً آخر، وايضاً لناحية هيكلية التنظيمية وملاكاته الوظيفية وموارده البشرية . ومن أبرز هذه التشريعات المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وهو قانون تنظيم ديوان المحاسبة المعمول به حالياً والذي طرأت عليه أيضاً تعديلات عدة اقتضتها الظروف المستجدة وسنة التطور عبر الزمن^٣.

وقد عرّفت المادة الأولى من القانون الحالي لديوان المحاسبة بأنه :

" محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وذلك :

- بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الإستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء
- بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها
- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ومركزه بيروت".

وهكذا يصح القول بأن ديوان المحاسبة يعتبر مؤسسة دستورية أولها المشرع القضاء المالي فأناط به السهر على المال العام بحيث يمارس رقابة إدارية وأخرى قضائية، وعلى الرغم من اختلاف كل من

^٢ في فرنسا وفي عهد نابليون الأول أنشئ ديوان المحاسبة في العام ١٨٠٧ بهدف حفظ الأموال العمومية والحوار دون هدرها وسوء استعمالها من جهة وحماية المحتسبين من الضغوط التي يمكن ان يتعرضوا لها من قبل السياسيين من جهة اخرى، كما عهد اليه أمر الإهتمام بالحسابات العمومية. اما في لبنان فتعود فكرة اعتماد الرقابة على تنفيذ الموازنة عبر ديوان المحاسبة الى فترة ما قبل الإستقلال.

Maurice Duverger, finances publiques, 5ème édition, paris, 1965, p 394.

Jacques Magnet, la cour des comptes, 5ème édition, paris, 2001, p 36.

^٣ القاضي بسام وهبه وهليل عبد الغني، بحث عن دور الأجهزة العليا للرقابة في مكافحة الفساد، ديوان المحاسبة، الجمهورية اللبنانية، ص ٩

الرقابتين يبقى الهدف منهما، مراقبة الأموال العمومية وصحة إدارتها ومحاكمة المسؤولين عن المخالفات المرتكبة عندما تلحق ضرراً بتلك الأموال، وهذا ما سنبحثه بشيء من التفصيل فيما بعد^٤.

ويصدر ديوان المحاسبة تقارير خاصة أو سنوية تتضمن أبرز إنجازاته وملاحظاته ومقترحاته في الشأن المالي.

هذا مع العلم، أن الرقابة الأساسية على تنفيذ الأموال العمومية، وخاصة الموازنة هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية. ولكن تعذر تدقيق المستندات المالية والحسابية المعقدة من قبل هذه السلطة، جعلها تستعين بهيئة عليا، قضائية وإدارية، مستقلة عن تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية، هي " ديوان المحاسبة ". بمعنى آخر يرتبط ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية من حيث نتائج أعمال الرقابة، وهو جهاز مساعد لها.

وعليه، إنّ سبب اختيارنا، لديوان المحاسبة كمكاناً للتدريب، يكمن في أهمية هذا الجهاز في مجال الرقابة على إدارة الأموال العمومية.

وخلال فترة التدريب بحثت الإشكالية التالية:

رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة على الإتفاقات الرضائية ودورها في المحافظة على المال العام.

وإن لهذا الموضوع أهمية خاصة كونه يطال طريقة خاصة بالإتفاق تخرج عن إطار القاعدة العامة التي تقضي بتوفير أكبر قدر من المنافسة بين العارضين عنينا المناقصة العامة.

ومن خلال التقرير حرصنا على إجراء دراسة ميدانية تظهر تنظيم الجهاز الأعلى للرقابة وتحديد مفهومه والقواعد والمبادئ التي ترعى أعماله والصعوبات التي تعترضه.

وأيضاً تبيان دور ديوان المحاسبة في الرقابة على إدارة الأموال العمومية وبالتحديد في إطار الرقابة الإدارية المسبقة على الإتفاقات الرضائية وذلك من خلال اعتماد المنهج الوصفي والتحليلي.

وسيتّم تناول تنظيم ديوان المحاسبة في **القسم الأول**، على ان يُخصّص **القسم الثاني**، للرقابة الإدارية المسبقة على الإتفاقات الرضائية.

^٤ ديوان المحاسبة، الجمهورية اللبنانية، التقرير السنوي عن الأعوام ٢٠١٠، ٢٠١١ و ٢٠١٢، ص ٣

القسم الأول: تنظيم " ديوان المحاسبة "

بعد الإستحصال على الإذن الرسمي للتدريب والإطلاع على سير العمل في ديوان المحاسبة، سُمح لي بعدة جولات ميدانية اطلّعت فيها على عمل الموظفين، كما اجريت سلسلة من اللقاءات مع عدد من القضاة ورؤساء الدوائر ومراقبين ومدققي حسابات.

و قد جرى التدريب تحت إشراف المصلحة الإدارية التي كانت تُنظم اللقاءات والمقابلات التي قمت بها طيلة فترة التدريب التي استمرّت لشهرين.

المبحث الأول : ديوان المحاسبة، أقسامه، وظائفه.

سنتناول في الفقرة الأولى ملاك ديوان المحاسبة، على ان نبحت في الفقرة الثانية الوظائف والمهام الرقابية التي يتولاها.

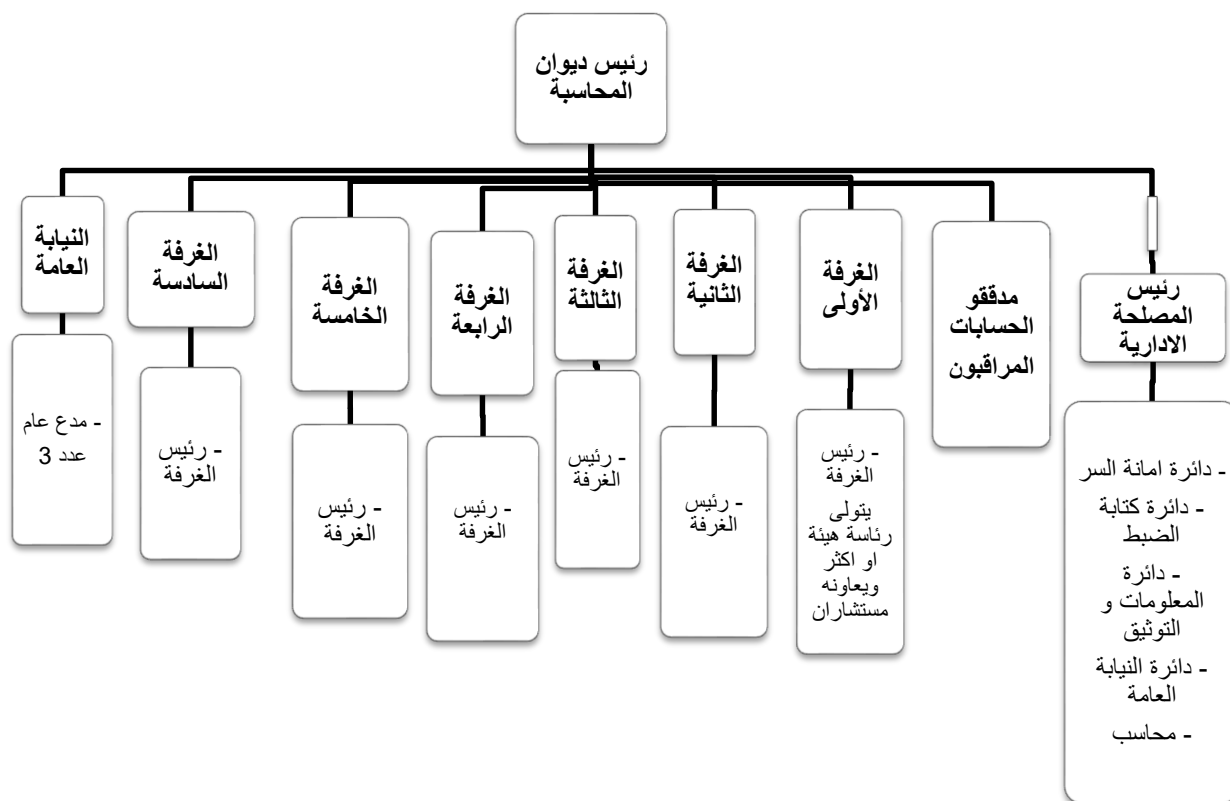
الفقرة الأولى- ملاك ديوان المحاسبة :

يتألف ديوان المحاسبة من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات ويلحق به موظفون إداريون، وتكون لديه نيابة عامة مستقلة، استنادا الى نص المادة الثالثة من قانون ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣، المعدل بالمرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥ وبالقانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٤ نيسان ١٩٩٢.

و تُشير في هذا الإطار، أن المشرع اللبناني أحاط قضاة ديوان المحاسبة بالحصانة التي تكفل قيامهم بمهام الرقابة على الأموال العامة والمحافظة عليها ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المالية، وذلك بعيدا عن أي تدخل من السلطة التنفيذية، وهذه الحصانة المعطاة للقضاة ليست ميزة شخصية ممنوحة لهم، بل هي ضمانة ممنوحة للوظيفة التي يقومون بها.

نستعرض بدايةً الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة ومن ثم نُفصل ملاكه وفقاً للمعطيات التي حصلنا عليها خلال فترة التدريب.

أولاً : الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة :



ثانياً : ملاك ديوان المحاسبة °

العدد	الملاك
	أ- 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	
٣٠	ب- مدققو الحسابات
٥٠	ج- مراقب ومراقب أول
١١٦	د- مجموع أعضاء أجهزة الرقابة
	د- الموظفون الإداريون
١	- رئيس مصلحة
١	- محاسب

° د. محمد ياسين غادر، تقييم دور الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في نظام الإدارة العامة اللبناني "ديوان المحاسبة"، رسالة أعدت لنيل درجة ماجستير في الإدارة العامة، ٢٠٠٥، ص ١٨١ و ١٨٢

١	١	١ - دائرة أمانة السر العامة
١٠	١	- رئيس دائرة
١٢	١٠	- محرّر أو كاتب
٢	١٢	- مستكتب
٣	٢	- موزع مخابرات
٣	٣	- حاجب
	٣	- محاسب
	٣٣	
		٢- دائرة النيابة العامة :
١	١	- رئيس دائرة
٣	٣	- محرّر أو كاتب
١	١	- مباشر
٢	٢	- حاجب
١	١	- خادم
	٨	
		٣- دائرة كتابة الضبط :
١	١	- رئيس دائرة
٧	٧	- محرّر أو كاتب
٦	٦	- مباشر
٤	٤	- حاجب
١	١	- خادم
	١٩	
		٤- دائرة المحفوظات والتوثيق :
١	١	- رئيس دائرة
٢	٢	- رئيس قسم
٤	٤	- محرّر أو كاتب
٢	٢	- حاجب
٤	٤	- خادم
	١٣	
	٧٣	مجموع الموظفين الإداريين
	١٨٩	مجموع الملاك

ولابد من الإشارة، إلى أن ديوان المحاسبة يعاني من نقص حاد في ملاكاته ان لناحية عدد القضاة أو الموظفين الإداريين وهذا ما كان يتم التأكيد عليه أثناء فترة التدريب، إذ يوجد على سبيل المثال معاون واحد للمدعي العام حالياً بدلاً من ثلاثة معاونين.

ويتألف قضاة ديوان المحاسبة من الرئيس والمدعي العام ورؤساء الغرف والمستشارين ومعاوني المدعي العام ، وسنشرح طريقة تعيينهم في ملاك ديوان المحاسبة وفقاً لما يلي :

١- رئيس ديوان المحاسبة و المدعي العام لدى ديوان المحاسبة :

يُعيّن رئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجتين الأولى والثانية على الأقل، أو من بين قضاة مجلس شورى الدولة والقضاة العدليين من الدرجة الموازية للدرجتين الأوليين في الفئة الثانية من ملاك ديوان المحاسبة.

ويحلف رئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام قبل مباشرتهما مهامهما، أمام رئيس الجمهورية، وبحضور رئيس مجلس الوزراء، اليمين الآتي نصّها: " أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي في ديوان المحاسبة بإخلاص وتجرّد، و أن أكون عادلاً بين الناس أميناً على حقوقهم وحقوق الإدارة، وأن أصون سرّ المذاكرة وأنصرف في كل أعمالي تصرفاً صادقاً شريفاً"^٦.

وسنعرض في ما يلي إختصاص كل من المدعي العام ورئيس ديوان المحاسبة :

أ- إختصاص المدعي العام :

نصّت المادة /٢٥/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على أن " يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان وله في الرقابة القضائية ان يحضر الجلسات وأن يُعطى الكلام فيها، وأن يطلب الأوراق لإبداء مطالعته الخطية وأن يرأسل الادارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته. يقوم معاونو المدعي العام بوظيفة المدعي العام تحت إشرافه في حال غياب المدعي العام ومعاونيه يؤمن اعمال النيابة العامة المستشار الأعلى رتبة."

ورد في المادة /٢٦/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة أنه، " على المراجع المختصة إبلاغ المدعي العام لدى الديوان عن المخالفات المنصوص عنها في هذا المرسوم الاشتراعي، وعلى ادارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام لدى الديوان نسخاً عن تقارير التفتيش المالي. يدقق المدعي العام في هذه التقارير ويرسلها مع ملاحظاته واقتراحاته الى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الإدارية أو القضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين."

وتضيف المادة /٢٧/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، أن " للمدعي العام أن يطلب الى النيابة العامة لدى محكمة التمييز أن تلاحق جزائياً أي موظف يرى أنه ارتكب أو اشترك في إحدى الجرائم التي من شأنها أن تلحق ضرراً بالإدارة العامة أو بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة. وعليه أيضاً أن يطلب هذه الملاحقة اذا قرر الديوان ذلك.

وتجري الملاحقة الجزائية بدون إجازة من السلطة الإدارية وتحاط الإدارة المختصة وإدارة التفتيش المركزي علماً بالأمر."

يُستفاد من المواد المذكورة اعلاه أن ابرز اختصاصات المدعي العام هي التالية :

^٦ المادة /٤/ من قانون تنظيم الديوان والمعدلة بالقانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٢.

- تلقي الإخبارات والشكاوى بالمخالفات المالية، والتحقق فيها، والإدعاء بشأنها أمام ديوان المحاسبة.
- إبداء المطالعات الخطية بتقارير التفتيش المالي التي ترد الى النيابة العامة عن طريق رئيس هيئة التفتيش المركزي وللنيابة العامة صلاحية تكليف التفتيش اجراء اي تفتيش، أو تحقيق تفتضيه المصلحة العامة.
- إبداء المطالعات في تقارير المستشارين في اطار الرقابة القضائية في الديوان عندما يتعلق الامر باعادة النظر او بتعيين الصلاحية او اشغال الذمة او ابرائها او فرض الغرامة.
- طلب إعادة النظر في القرارات الادارية في نطاق الرقابة المسبقة، وفي القرارات القضائية امام الهيئة التي اصدرت القرار.
- طلب نقض القرارات القضائية امام مجلس شورى الدولة.
- الطلب الى النيابة العامة التمييزية ملاحقة أي موظف ارتكب أو اشترك في إحدى الجرائم التي من شأنها ان تلحق ضررا بالإدارة العامة أو بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة، وتجري الملاحقة الجزائية بدون إجازة من السلطة الإدارية.
- وفي معرض مباشرة النيابة العامة لإختصاصها يحق لها ان تطلب الى الإدارة المختصة المستندات والإيضاحات والمعلومات التي تحتاجها وأن تكلف المراقبين ومدقي الحسابات التابعين لها إجراء أي تحقيق محلي وأن تستمع الى الموظفين والشهود عند الإقتضاء.

ب- إختصاص رئيس ديوان المحاسبة :

منح المشرع رئيس ديوان المحاسبة^٧، صلاحيات مهمة فبالإضافة للتفويض الدائم الممنوح له كي يمارس فيما خص الديوان الصلاحيات الإدارية والمالية التي تنبئها القوانين والأنظمة بالوزير، فإنه ينظم الإدارة الداخلية للديوان، وكيفية ممارسة الأعمال المناطة به، ويراسل جميع الإدارات العامة مباشرة، ويوزع أعمال الرقابة السابقة واللاحقة في مطلع كل سنة مالية، كما انه يتولى عقد نفقات الديوان ومراقبة عقدها وتصفيتها.

في حال غياب رئيس الديوان او في حال خلو منصب الرئاسة او تعذر قيامه بمهامه يقوم مقامه رئيس الغرفة الأعلى درجة وعند التساوي الأكبر سناً، وعند التساوي الأقدم في القضاء، وعند التساوي الأقدم في الوظيفة العامة^٨.

ويتولى رئيس ديوان المحاسبة رئاسة الهيئة العامة لدى الديوان التي تتألف من قضاة الديوان، ومن قضاة الادعاء العام لديه، ويتولى امانة السر فيها أدنى الأعضاء درجة.

تتولى الهيئة العامة لدى ديوان المحاسبة، اضافة الى الإختصاص المقرر لها بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٨٣ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وتعديلاته، ابداء الرأي في المسائل المتعلقة بسير العمل في ديوان المحاسبة، والتي يرى رئيس الديوان طرحها عليها، ويكون للرأي الذي تتخذه الهيئة بالقضية الطابع التوجيهي فقط دونما الزام^٩.

^٧ المادة /١٨/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (أي من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣)

^٨ المادة /٢٠/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (أي من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣)

^٩ المادة /٩/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة والمعدلة بالقانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٢.

تجتمع الهيئة العامة لدى ديوان المحاسبة بدعوة من رئيسها تتضمن موعد الإجتماع وجدول الأعمال، وتبلغ الى اعضاء الهيئة قبل عشرة ايام على الأقل من الموعد المحدد في الدعوة. لا تكون اجتماعات الهيئة قانونية الا بحضور نصف الأعضاء الذي تتكون منهم على الأقل، وتتخذ مقرراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند التعادل يكون صوت الرئيس مرجحاً، لا يشترك قضاة الإدعاء العام في التصويت.

ينظم لكل جلسة محضر بوقائعها وبالمقررات المتخذة في خلالها يوقعه كل من رئيس الهيئة وأمين سرها. أما قرارات توحيد الإجتهد فتوقع من جميع الأعضاء الحاضرين.

علماً أنه لا ينقل الرئيس و المدعي العام و المستشارون و معاون المدعي العام إلى إدارة أخرى إلا بعد موافقة مجلس الديوان^{١٠} ولا يعزلون إلا بقرار من المجلس التأديبي^{١١}.

٢- رؤساء الغرف :

يعين رؤساء الغرف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجة الرابعة في الفئة الثالثة على الأقل^{١٢}.

وتتألف الغرفة في الديوان من هيئة برئاسة قاض و مستشارين اثنين . ويمكن عند الاقتضاء أن تتألف من أكثر من هيئة واحدة وفقاً لإحتياجات العمل، ويتم تشكيل الغرف و توزيع الأعمال عليها بقرار يصدر عن رئيس ديوان المحاسبة بعد موافقة مجلس الديوان .

ويوزع رئيس الغرفة المختصة الأعمال الخاصة بغرفته على أحد المستشارين لدرستها بالإستناد الى نفس قرار توزيع الأعمال السابق، ويكون المستشار المحالة اليه هذه الأعمال مقررراً لها، كما يمكن أن يقوم رئيس الغرفة بدراسة الأعمال بنفسه فيكون عندها مقررراً لها.

ويدرس القاضي المقرر المعاملات المحالة اليه، ويقوم بمهام الرقابة المسبقة و المؤخرة وإبداء الرأي في الهيئة التي ينتمي اليها، ويعاون المراقبون الاول (فئة ثانية) والمراقبون (فئة ثالثة) والمدقون الاول(فئة ثانية) والمدقون (فئة ثالثة)، القضاة في مهامهم، وذلك بالاستناد إلى قرار رئيس ديوان المحاسبة بتوزيع المراقبين و مدقي الحسابات على الغرف.

٣- المستشارون ومعاونو المدعي العام :

يعين المستشارون و معاونو المدعي العام :

أ- إما من بين خريجي قسم القانون العام أو القضاء المالي في معهد الدروس القضائية ووفقاً لأحكام المادة ٧٦ من قانون القضاء العدلي على أن يحل في تولي المهام المنصوص عليها في المادة المذكورة :

- رئيس مجلس الوزراء محل وزير العدل.
- رئيس ديوان المحاسبة محل رئيس مجلس شورى الدولة.

^{١٠} المادة /١٠/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥)

^{١١} المادة /١١/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥)

^{١٢} المادة /٥/ من قانون تنظيم الديوان والمعدلة بالقانون رقم/٦٣٤/ تاريخ ١٩٩٧/٤/٢٣.

- مجلس ديوان المحاسبة محل مكتب مجلس شورى الدولة.
- قاضيان من ديوان الحاسبة يعينهما رئيس ديوان المحاسبة محل قاضيين من مجلس شورى الدولة

وتطبّق على القضاة المتدرّجين الماليين الأحكام المقرّرة للقضاة المتدرّجين العدليين .

ب – وإما بنتيجة مباراة تجري وفقاً لنص الفقرة ٣ من المادة ٦/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، يشترك فيها المراقبون لدى ديوان المحاسبة الحائزون على اجازة في الحقوق شرط أن يكونوا قد قضوا في وظيفة مراقب مدّة ست سنوات على الأقل.

ج – يمكن بصورة استثنائية ولمرة واحدة، في حال تعذر اجراء التعيين على النحو المبين في الفقرتين السابقتين، تعيين المستشارين ومعاوني المدعي العام بنتيجة مباراة يجريها ديوان المحاسبة، ويشترط للإشتراك فيها توافر الشروط العامة للتوظيف المنصوص عنها في النظام العام للموظفين وحيازة المرشح للإجازة في الحقوق أو الإجازة في الحقوق اللبنانية لمن هو خاضع لها، وممارسة مهنة المحاماة أو أي وظيفة يشترط لإشغالها حيازة الإجازة في الحقوق لمدة عشر سنوات على الأقل.

يضع مجلس ديوان المحاسبة نظام المباراة المنصوص عنها في الفقرة السابقة ويحدّد المواد التي تجري عليها ومعدل علامات النجاح فيها. حيث يمارس صلاحيات مجلس القضاء الأعلى بالنسبة للديوان مجلس الديوان، وهو مؤلف من رئيس ديوان المحاسبة ومدعي عام الديوان ورؤساء الغرف الثلاثة الأعلى رتبة في الديوان.

ويعين مجلس الديوان اللجنة الفاحصة، و يقبل المرشحين ويكون قراره بالنسبة لقبول المرشحين نهائياً غير قابل لأي طريق من طرق المراجعة، بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة و طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل .

يعيّن المستشارون ومعاونو المدعي العام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة في الدرجة الدنيا من سلسلة الرواتب المقرّرة لهم وإذا كان المرشح من الموظفين فيعيّن بالدرجة التي يوازي راتبها الراتب الذي كان بمقتضاه إذا كان اعلى من راتب الدرجة الدنيا^{١٣}.

ويحلف المستشارون ومعاونو المدعي العام أمام مجلس ديوان المحاسبة قبل مباشرتهم مهامهم، اليمين الآتي نصّها: " أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي في ديوان المحاسبة بإخلاص وتجرّد، وأن أكون عادلاً بين الناس أميناً على حقوقهم وحقوق الإدارة، وأن أصون سر المذاكرة وأتصرّف في كل أعمالي تصرّفاً صادقاً شريفاً"^{١٤}.

٤- المراقبون ومدقّو الحسابات :

أ- المراقبون الأول و مدقّو الحسابات الأول :

^{١٣} المادة ٦/ من قانون تنظيم الديوان والمعدّلة بالقانون رقم ٦٣٤/ تاريخ ١٩٩٧/٤/٢٣.

^{١٤} المادة ٧/ من قانون تنظيم الديوان والمعدّلة بالقانون رقم ١٣٢/ تاريخ ١٩٩٢/٤/١٤.

يعتبر المراقبون الاول والمدققين الاول من موظفي الفئة الثانية، ويتم تعيينهم بالإختيار من بين المراقبين أو مدققي الحسابات من الدرجة الثانية على الأقل، الذين مارسوا وظيفة مراقب أو مدقق حسابات في ديوان المحاسبة مدة خمس سنوات على الطاقل و انهوا بنجاح حلقة التدريب العليا في المعهد الوطني للإدارة و الإنماء المنصوص عليها في الفصل الثاني من الباب الثاني من نظام المعهد المذكور.

ويتم تعيين المراقبين و المراقبين الأول ومدققي الحسابات ومدققي الحسابات الأول بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة في الدرجة الدنيا من سلسلة الرواتب المقررة لهم وإذا كان المرشح من الموظفين، فيعين في الدرجة التي يوازي راتبها الراتب الذي كان يتقاضاه إذا كان اعلى من راتب الدرجة الدنيا^{١٥}.

وتطبق سلسلة رتب ورواتب المراقبين في ديوان المحاسبة على مدققي الحسابات لدى الديوان .
ويحلف المراقبون ومدققي الحسابات^{١٦} قبل مباشرتهم العمل اليمين الآتية أمام مجلس ديوان المحاسبة : " أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهام وظيفتي بصدق و أمانة، وأن أتصرف تصرفاً صادقاً و شريفاً وأحفظ سر المهنة "

كما ينقطع^{١٧} المراقبون و المراقبون الأول و مدققي الحسابات و مدققي الحسابات الأول فور تعيينهم عن أي عمل مأجور أو أي مهمة، أو وظيفة، لدى الإدارات و المؤسسات العامة و البلديات وسائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة. ويعطون لقاء ذلك التعويض المنصوص عنه في المادة ٢٤/ من قانون رقم ٨٠/٤ المتضمن قانون موازنة عام ١٩٨٠ (أربع درجات). كما يحق لهم التعليم في الجامعات والمعاهد.

ب- المراقبون :

يعين المراقبون^{١٨} في ديوان المحاسبة من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية و المالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة و الإنماء على أن يكونوا من المجازين في الحقوق وبصورة 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.

ج- مدققي الحسابات :

يعين مدققي الحسابات^{١٩} من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية و المالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة و الإنماء الحائزين إجازة جامعية في اختصاص محاسبي أو مالي يعتبرها مجلس ديوان المحاسبة مؤهلة لتولي وظيفة مدقق حسابات في ديوان المحاسبة .

يتم تعيين مدققي الحسابات بنتيجة مباراة خاصة يجريها ديوان المحاسبة وفقاً للأصول المذكورة في الفقرة ٣ من المادة ٦/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، على أن يشترك في اللجنة الفاحصة موظف من الفئة

^{١٥} د.محمد ياسين غادر، تقييم دور الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في نظام الإدارة العامة اللبناني "ديوان المحاسبة"، رسالة أعدت لنيل درجة ماجستير في الإدارة العامة، ٢٠٠٥، ص ١٨٦.

^{١٦} الفقرة الخامسة من المادة ٨/ من قانون تنظيم الديوان والمعدلة بالقانون رقم ٦٣٤/ تاريخ ٢٣/٤/١٩٩٧.

^{١٧} الفقرة السادسة من المادة ٨/ من قانون تنظيم الديوان والمعدلة بالقانون رقم ٦٣٤/ تاريخ ٢٣/٤/١٩٩٧.

^{١٨} الفقرة الأولى من المادة ٨/ من قانون تنظيم الديوان والمعدلة بالقانون رقم ٦٣٤/ تاريخ ٢٣/٤/١٩٩٧.

^{١٩} الفقرة الثانية من المادة ٨/ من قانون تنظيم الديوان والمعدلة بالقانون رقم ٦٣٤/ تاريخ ٢٣/٤/١٩٩٧.

الثالثة على الأقل ينتدبه رئيس مجلس الخدمة المدنية، ويشترط للاشتراك فيها حيازة الاجازة أو الشهادة الجامعية المبينة في الفقرة السابقة.

٥- الموظفون الإداريون :

يعين سائر الموظفين الإداريين وفقاً لأحكام نظام الموظفين بعد موافقة رئيس ديوان المحاسبة، وتطبق عليهم سلسلة الرتب و الرواتب المعتمدة في الملاك الإداري العام^{٢٠}.

الفقرة الثانية- علاقة ديوان المحاسبة بالسلطات العامة وأجهزة الرقابة الأخرى :

أولاً: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطات العامة^{٢١} :

أ- العلاقة بالسلطة التشريعية :

ترتبط ديوان المحاسبة كجهاز أعلى للرقابة المالية علاقات وثيقة بالسلطة التشريعية وبحيث يكون الديوان جهازاً مساعداً للبرلمان . ويختلف وضع الديوان عن أوضاع بعض أجهزة الرقابة المالية في الخارج، و التي ترتبط إدارياً بالسلطة التشريعية، كونه يرتبط ادارياً برئاسة مجلس الوزراء ولكنه يمارس مهامه باستقلالية تامة.

وتبرز هذه العلاقات وفقاً ما يلي :

١- مراقبة تنفيذ الموازنة:

يراقب الديوان تنفيذ الموازنة العامة للثبث من تقيّد السلطة التنفيذية بقانون الموازنة العامة الذي اقرّه مجلس النواب، ويضع الديوان نتيجة ذلك تقريراً سنوياً يرفعه الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وتستمع لجنة المال والموازنة وسائر اللجان المختصة الى رئيس الديوان أو الى من ينتدبه لإبداء الإيضاحات اللازمة^{٢٢}.

٢- قطع حساب الموازنة العامة :

ينظر الديوان في قطع حساب الموازنة العامة الذي يمثل النتيجة الفعلية لتنفيذ الموازنة العامة والذي يحال الى الديوان من قبل مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية بمقتضى المادة /١٩٥/ من قانون المحاسبة العمومية. ثم يضع الديوان ملاحظاته قبل أن يقرّ مجلس النواب قطع الحساب المذكور عند مناقشته مشروع الموازنة العامة للسنة التي تلي السنة التي يعود إليها قطع الحساب, عملاً بالمادة /٨٧/ من الدستور.

^{٢٠} الفقرة السابعة من المادة /٨/ من قانون تنظيم الديوان والمعدلة بالقانون رقم /٦٣٤/ تاريخ ١٩٩٧/٤/٢٣.

^{٢١} د.محمد ياسين غادر، تقييم دور الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في نظام الإدارة العامة اللبناني "ديوان المحاسبة"، رسالة أعدت لنيل درجة ماجستير في الإدارة العامة، ٢٠٠٥، ص ١٩٠.

^{٢٢} المادة ٤٧، ٤٨، ٤٩، ٥٠، ٥١ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣)

٣- تقارير خاصة :

يضع الديوان كلما رأى لزوماً لذلك، تقارير خاصة بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها، تُرفع إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء^{٢٣}.

٤- بيانات المطابقة :

يضع الديوان بيانات المطابقة تبلغ إلى مجلس النواب لتوزع على أعضائه. وتتكون هذه البيانات من مطابقة الحسابات الإدارية الواردة في قطع الحساب مع الحسابات المالية الواردة في حسابات المهمة^{٢٤}.

٥- مسؤولية الوزراء:

في مجال المسؤولية عن المخالفات المالية، ليس ديوان المحاسبة الجهة الصالحة لمحاكمة الوزراء. وذلك فإن قانون تنظيم الديوان يوجب عليه أن يحيط مجلس النواب علماً بالمخالفات المالية المرتكبة من قبل الوزراء^{٢٥}.

ب- العلاقة بالسلطة التنفيذية :

١- علاقة الديوان برئيس مجلس الوزراء :

تتمثل هذه العلاقة بما يلي :

أ- ارتباط إداري برئيس مجلس الوزراء، على أن يكون مركزه في بيروت^{٢٦}.

ب- إدراج موازنة الديوان في الباب المخصص لرئاسة مجلس الوزراء.

ج- رفع التقارير الخاصة التي يضعها الديوان بمواضيع معينة إلى رئيس مجلس الوزراء .

٢- علاقة الديوان بمجلس الوزراء :

وتتمثل بما يلي:

أ- علاقة إدارية من خلال تعيين موظفي الديوان الداخليين في الملاك بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء .

^{٢٣} المادة ٥٢/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من

المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣)

^{٢٤} المادة ٥٣/ و ٥٤/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة

من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣)

^{٢٥} المادة ٦٤/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من

المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣)

^{٢٦} المادة ١/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من

المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣)

ب- علاقة وظيفية وفقاً لقانون ديوان المحاسبة الذي أولى مجلس الوزراء، في حال جاء رأي الديوان في إطار الرقابة الإدارية المسبقة، مخالفاً المشروع المعروض، صلاحيات بت المعاملات التي تعرض عليه بقرارات . معللة بعد الاستماع إلى رئيس الديوان . ويقوم قرار مجلس الوزراء في هذه الحالة مقام تأشيرة الديوان^{٢٧} .

ثانياً: علاقة ديوان المحاسبة بوزارة المالية و بالجهات الخاضعة لرقابته :

١- في وزارة المالية :

تتمثل هذه العلاقة بما يلي :

أ- موازنة الديوان :

يضع رئيس الديوان مشروع نفقات الديوان ويرسله إلى وزير المالية، و في حال تعديله يبيّن مجلس الوزراء به بعد الاستماع إلى رئيس الديوان.

ب- إيداع الديوان معاملات الإنفاق الخاضعة للرقابة الإدارية المسبقة :

يودع هذه المعاملات ديوان المحاسبة مراقبو عقد النفقات لدى مختلف الوزارات، التابعين لوزارة المالية.

ج- إيداع الديوان الحسابات :

في مجال الرقابة القضائية على الحسابات، تحيل مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية حسابات المهمة العائدة للمحتسبين إلى ديوان المحاسبة بعد توحيدها، كما تحيل إليه أيضاً مشروع قطع حساب الموازنة العامة و الموازنات الملحقة مشفوعاً بمطالعة مدير المحاسبة العامة، وذلك في مجال الرقابة الإدارية المؤخرة^{٢٨}.

د- تقارير المراقبين الماليين :

تودع وزارة المالية الديوان تقارير المراقبين الماليين المنتدبين من قبلها لدى المؤسسات العامة .

هـ- الإعلام عن المخالفات :

يعلم مراقبو عقد النفقات مدعي عام الديوان بالمخالفات المالية المبينة في المادتين /١١١/ و /١١٢/ من قانون المحاسبة العمومية والعائدة للنفقات المعقودة خلافاً لأحكام القانون، أو التي تتجاوز الإعتمادات المفتوحة في الموازنة. كذلك، تقوم سائر المراجع المختصة لدى وزارة المالية بإعلام المدعي العام عن المخالفات المنصوص عليها في قانون تنظيم الديوان.

٢- الجهات الخاضعة لرقابته :

^{٢٧} المادة /٤٠/ و /٤١/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥)
^{٢٨} المادة /٥٦/ و /٥٧/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥)

يهدف ديوان المحاسبة أساساً من خلال مهمته الرقابية إلى السهر على الأموال العمومية وليس إلى رصد الأخطاء و المخالفات. وفي ضوء ذلك، يعمل الديوان جاهداً على توضيح علاقته بالجهات الخاضعة لرقابته وإقناعها بضرورة وجود علاقات متبادلة تنسم بالتعاون التام لما فيه الخير العام في الدولة .

ويتجلى هذا التوجّه بما يلي :

- أ- إعطاء آراء استشارية في المواضيع المالية بناءً على طلب الجهات الخاضعة للرقابة، بهدف تطبيق النصوص القانونية تطبيقاً سليماً^{٢٩}.
- ب- قيام الديوان بلفت نظر الإدارات العامة وتوصيتها بتلافي بعض الثغرات في الشؤون الإدارية و المالية. وذلك في القرارات التي يصدرها الديوان، لا سيما في نطاق الرقابة الإدارية المسبقة.
- ت- إصدار التعليمات والتعاميم التي يوجهها رئيس الديوان الى الإدارة العامة من أجل اتّباع أفضل السبل في تنفيذ المعاملات المالية.

ثالثاً - علاقة ديوان المحاسبة بأجهزة الرقابة الأخرى في الدولة :

- ١- العلاقة بمجلس الخدمة المدنية :
- أ- الشؤون الذاتية للموظفين :

يخضع جميع الموظفين العاملين في الديوان، باستثناء القضاة، لسلطة مجلس الخدمة المدنية في كل شؤونهم الذاتية ويطبّق عليهم نظام موظفي الدولة .

ب- في التعيين :

باستثناء تعيين القضاة، هناك أيضاً علاقة بين الديوان و مجلس الخدمة المدنية على صعيد التوظيف، اذ يعين المراقبون و مدققو الحسابات لدى الديوان من خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة و الإنماء التابع لمجلس الخدمة المدنية^{٣٠}.

ويعين سائر الموظفين وفقاً لأحكام نظام الموظفين.

وقد اوجب قانون الديوان "تبليغ كلاً من ديوان المحاسبة والمدعي العام لديه فور صدورها كافة النصوص المتضمنة تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الإدارات والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة الديوان إذا تبين للغرفة المختصة أن التعيين جاء خلافاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة فعليها أن تتخذ قراراً قضائياً بعدم صرف النفقة الناتجة عن هذا التعيين.

تنظر الغرفة المختصة في القضية عفوياً أو بناء لطلب رئيس الديوان أو المدعي العام لديه وتتبع في التحقيق والمحاكمة الأصول المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي بالنسبة للرقابة القضائية.

يبلغ قرار الغرفة الى المراجع المختصة لتنفيذه والى صاحب العلاقة.

^{٢٩} المادة /٨٧/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥)

^{٣٠} د.محمد ياسين غادر، تقييم دور الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في نظام الإدارة العامة اللبناني "ديوان المحاسبة"، رسالة أعدت لنيل درجة ماجستير في الإدارة العامة، ٢٠٠٥، ص١٩٢.

يخضع هذا القرار لطرق المراجعة المنصوص عليها في هذا المرسوم الإشتراعي^{٣١}.

وتابع المشرع في قانون ديوان المحاسبة بالقول انه " ما لم ينص القانون او النظام على خلاف ذلك يؤدي الموظفون الخاضعون لحلف اليمين أمام ديوان المحاسبة اليمين التالي نصها: " أقسم بالله العظيم أن أؤدي واجب الوظيفة بأمانة وإخلاص وأن أحافظ أبداً على سرّها " ^{٣٢}.

٢- العلاقة بإدارة التفتيش المركزي :

أ-علاقة الديوان بالتفتيش المركزي:

١- أعطى قانون تنظيم الديوان كلاً من ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان صلاحية تكليف إدارة التفتيش المركزي بإجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة، وعلى إدارة التفتيش المركزي أن تعطي هذه المهمات الأولوية إذا طلب إليها ذلك. وهذا ما أكد عليه قانون ديوان المحاسبة إذ أن " للديوان أو للمدعي العام لديه تكليف إدارة التفتيش المركزي إجراء تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة. وعلى إدارة التفتيش المركزي أن تعطي هذه المهمات الأولوية إذا طلب إليها ذلك " ^{٣٣}.

٢- إبلاغ الديوان تقارير التفتيش المركزي : يرسل رئيس إدارة التفتيش المركزي نسخاً عن تقارير التفتيش المالي إلى المدعي العام لدى الديوان والذي يقوم بالتدقيق في هذه التقارير ويعيدها مع ملاحظته واقتراحاته إلى إدارة التفتيش المركزي من أجل اتخاذ التدابير الإدارية و القضائية بحق الموظفين المسؤولين، إذ "أن التدابير التي تتخذها أجهزة التفتيش المركزي بحق الموظفين المخالفين لا تحول دون ملاحظتهم أمام الديوان" ^{٣٤}.

ب – علاقة الديوان بإدارة المناقصات :

إن الرقابة الإدارية المسبقة التي يجريها الديوان على عمليات الإنفاق قد وجدت علاقة غير مباشرة بلجان المناقصات التي تقوم بعمليات التلزم، وذلك من خلال قيام الديوان في إطار هذه الرقابة بالتنبث من قانونية إجراءات التلزم، و كذلك عن طريق المذكرات التي يوجهها الديوان إلى هذه اللجان لتصويب عملها .

المبحث الثاني : الأعمال التي قمنا بها خلال فترة التدريب.

^{٣١} المادة /٨٦/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥)

^{٣٢} المادة /٨٩/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥)

^{٣٣} المادة /٢٨/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥)

^{٣٤} المادة /٢٩/ من قانون تنظيم الديوان أي (المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ المعاد العمل بها بموجب المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣/٣/١٩٨٥)

لقد قمنا بالأعمال التدريبية تحت اشراف الدكتور جوزيف رزق الله وتولت المصلحة الإدارية توجيهنا وقد اطلعت على عدد من المعاملات التي وردت الى ديوان المحاسبة واتخذت قرارات بشأنها وذلك ضمن الإمكانيات المتاحة نظراً لخصوصية عمل هذا الجهاز القضائي وقسم العاملين فيه، من قضاة ومراقبين ومدققين وموظفين بالمحافظة على سرية المعاملات.

المعاملات التي سُمح لنا الإطلاع عليها :

١- موضوع المعاملة : مشروع تلزيم تقديم آليتين تسييران على الثلج بقوة ١٧٠ حسان لإحدى الإدارات العامة.

ورد إلى ديوان المحاسبة وبموجب كتاب مراقب عقد النفقات لدى الوزارة مشروع التلزيم المشار اليه في الموضوع اعلاه وذلك لإجراء الرقابة الإدارية المسبقة بشأنه.

وإن مراقب عقد النفقات يشير في كتابه الى أن الصفقة عقدت بالإستناد الى أحكام المادة /١٢٤/ من قانون المحاسبة العمومية كما يشير الى ان الاعتمادات المطلوبة لتغطية النفقة متوفرة على التنسيب. وقد ضم للملف طلب حجز اعتماد عائد للصفقة.

ولدى استفسارنا عن موقف ديوان المحاسبة من المشروع المعروض، تم ايفادنا ان ديوان المحاسبة، عقد جلسة استيضاحية حضرها ممثل عن المدير العام للإدارة للإستيضاح عن سبب قبول الشركة الفائزة وارساء الصفقة عليها بالرغم من تقديم الشركة المذكورة مواصفات فنية تختلف عن تلك المطلوبة في دفتر الشروط الفني والذي هو جزء لا يتجزأ من دفتر الشروط الخاص العائد للصفقة.

وبعد ان تمّ ايداع الكتاب الصادر عن المدير العام للإدارة والمتضمن المعلومات المطلوبة، لجهة " أن اللجنة قبلت العرض بالرغم من الفوارق البسيطة التي لا تتطابق مع المواصفات الفنية لاسيما ان الكمية هي آليتين وجهة استعمالها للإنقاذ ولغايات انسانية ".

إلا أنه تبين في تقرير الخبير فيما بعد، أن عرض الشركة الفائزة : لا يتطابق تماماً مع المواصفات الفنية المحددة في دفتر الشروط الخاص العائد للصفقة.

بناء على ذلك، قضى ديوان المحاسبة بعدم الموافقة على مشروع التلزيم المعروض، لأن ما قامت به لجنة التلزيم يشكل مخالفة للمواصفات الفنية المحددة في دفتر الشروط الخاص ويحد من المنافسة نتيجة إجماع بعض المتعهدين عن الاشتراك بالصفقة بسبب عدم تمكنهم من تأمين المواصفات الفنية المطلوبة كما يفوت على الإدارة فرصة الحصول على متعهدين اكثر قد تكون عروضهم في صالح الإدارة .

٢- موضوع المعاملة : تجديد عقد اتفاق رضائي مع إحدى شركات الاتصالات لإجراء الرقابة التقنية الشاملة والرقابة المالية ورقابة انظمة الفوترة ورقابة المداخل على عمل شركتي الهاتف الخليوي.

ورد الى ديوان المحاسبة وبموجب كتاب مراقب عقد النفقات لدى وزارة الإتصالات وذلك لإجراء الرقابة الادارية المسبقة بشأنه سنداً لأحكام المادة /٣٥/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

وإن العقد الاساسي المطلوب تجديده والموافق عليه من قبل ديوان المحاسبة بقرار سابق حدد مدة تنفيذه بخمسة اشهر ابتداء من تاريخ تبليغ الصفقة من الملتمزم.

طلب ديوان المحاسبة ابلاغه بما اذا كانت الشركة لا تزال تتابع تنفيذ أعمالها بعد انتهاء مدة العقد الأساسي. ردّ وزير الإتصالات بكتاب، "اعتبر فيه أن هناك ضرورة وحاجة ماسة الى متابعة الشركة لأعمالها التي لا يمكن توقفها، فطلبنا من الشركة متابعة الأعمال ريثما يتم تمديد التعاقد معها حسب الأصول".
إلا أن الشركة المعنية قد قررت التوقف عن العمل بسبب عدم ابلاغها تجديد العقد القائم معها.

علاوة على ذلك، تبين لديوان المحاسبة ان مشروع العقد موضوع الملف الحاضر، قد وضع فعلاً قيد التنفيذ وذلك قبل عرضه على رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة.

وبالتالي جاء قرار ديوان المحاسبة برفض تمديد العمل بالعقد الأساسي الذي انتهى مفعوله مستنداً في ذلك الى المادة /٣٣/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة التي يُستفاد منها، أن رقابة الديوان المسبقة هي من المعاملات الجوهرية وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة ويحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ ... "

٣- موضوع المعاملة : مشروع تلزيم أشغال تنظيف وتأهيل شبكات تصريف مياه الامطار والمجاري الصحية في إحدى المدن وضواحيها.

ورد الى ديوان المحاسبة وبموجب كتاب مراقب عقد النفقات لدى وزارة الأشغال العامة والنقل متعلق بالموضوع المشار اليه اعلاه وذلك لإجراء الرقابة الإدارية المسبقة بشأنه.

ومن خلال اطلاعنا على المعاملة تبين أن المشروع قد تم تنظيمه بالتراضي بالإستناد الى الفقرة ١٢ من المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية عملاً بقرار مجلس الوزراء الذي أجاز تنفيذ الالتزام بطريقة الاتفاق بالتراضي للمقاول المكلف أساساً بإنجاز الأشغال من قبل مجلس الإنماء والإعمار وبأدنى الاسعار.

علماً أن ديوان المحاسبة كان قد قرر عدم الموافقة على المشروع المعروف كونه مخالفاً للقانون لأن وإن كان من صلاحيات مجلس الوزراء إجازة إجراء الإتفاقات بالتراضي سنداً لأحكام الفقرة ١٢ من المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية إلا أنه لا يمكن لهذه الصلاحية أن تمتد لتشمل تعديل الصلاحيات المحددة لكل إدارة بحكم النص القانوني .

٤- موضوع المعاملة : إجراء استدرج عروض مع تخفيض المهلة إلى خمسة ايام.

ورد الى ديوان المحاسبة وبموجب كتاب وزير التربية والتعليم العالي الملف المتعلق بالموضوع المشار اليه اعلاه وذلك لابداء الرأي بشأنه.

وان وزير التربية يشير في كتابه الى أن إدارة المناقصات أجرت مناقصة لتلزييم مطبوعات لزوم المديرية العام للتربية بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٨، لم تسفر عن نتيجة إيجابية بسبب رفض بعض العارضين باستثناء عارض وحيد هو مؤسسة الجيش.

ويشير وزير التربية في كتابه انه استناداً لهذا الرفض، لم يعد بإمكان الوزارة من تحديد موعد آخر لإجراء المناقصة، كون المهلة الزمنية قد استنفذت حيث أن مهلة توزيع بطاقات الترشيح للتلامذة تتم في نهاية شهر نيسان، وكون دفتر الشروط الخاص اشترط ثلاثة اشهر لتنفيذ الصفقة التي من ضمنها بطاقات الترشيح والتي لا يمكن تأخيرها مما ينفي عنها صفة طابع العجلة.

وبما أن الأشغال والخدمات المتمثلة بتقديم المطبوعات لزوم الإمتحانات الرسمية لا تحتل التأخير مما يقتضي معها اتخاذ الإجراءات المستعجلة، ومنها إعادة التلزييم بطريقة استدراج عروض.

وبما أن الجيش اللبناني هو مؤسسة وطنية من شأن اشتراكها ان يوفر على الخزينة مبالغ طائلة. فإن وزير التربية والتعليم العالي يطلب من ديوان المحاسبة استناداً لما تقدم بيان الرأي لجهة امكانية اجراء استدراج عروض مع تخفيض المهلة الى خمسة ايام لتأمين المطبوعات وفقاً لما ورد اعلاه.

ولدى استفسارنا عن رأي ديوان المحاسبة من الموضوع المشار اليه، أحطنا علماً أن ديوان المحاسبة اعتبر ان الأمر يتعلق بمدى إمكانية تلزييم صفقة مستعجلة بطريقة استدراج عروض استناداً للفقرة الخامسة من المادة /١٤٥/ من قانون المحاسبة العمومية مع إمكانية تخفيض مدة الإعلان الى خمسة ايام.

ومن خلال اطلاعنا على المعاملة، يتبين لنا أن وزارة التربية قد أجرت مناقصة عمومية بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٨ لتلزييم مطبوعات لزوم المديرية العامة للتربية، من ضمنها بطاقات الترشيح للامتحانات الرسمية للتلامذة التي تسلم اليهم في نهاية شهر نيسان.

وأفادت ايضاً انه لم يعد بإمكانها اجراء تلزييم جديد كون دفتر الشروط الخاص اشترط ثلاثة اشهر لتنفيذ الصفقة والتي من ضمنها بطاقات الترشيح، الامر الذي يضي على هذه الصفقة طابع العجلة ويضعها ضمن نطاق الوضع الطارئ الذي يتوجب معه اتخاذ الإجراءات المستعجلة لتأمين المطبوعات ومنها إعادة التلزييم بموجب استدراج عروض مع تخفيض مهلة الإعلان إلى خمسة ايام.

إلا ان ديوان المحاسبة، اعتبر أن المادة/١٤٥/ فقرة ٥، من قانون المحاسبة العمومية نصت على انه يمكن عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض إذا تجاوزت قيمتها ال ١٠٠ مليون ل.ل. وكانت تتعلق باللوازم والاشغال والخدمات التي لا تسمح بعض الحالات المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة ل طرحها في المناقصة، على ان يقرر ذلك الوزير المختص.

وبما ان اجتهاد الديوان مستقر على أن الحالة الطارئة وفقاً لنص هذه المادة هي عندما لا يكون بالإمكان، في الظروف العادية، التنبؤ بها قبل حدوثها. والحالة المستعجلة هي عندما تستلزم التنفيذ السريع الذي يتعدن معه سلوك الاجراءات العادية لتأمينه.

وبالتالي، إن عدم وجود متسع من الوقت الناتج عن ضرورة تأمين بطاقات الترشيح للإمتحانات الرسمية لا يمكن اعتباره حالة مستعجلة او طارئة او غير متوقعة وذلك لأن هذا الوضع معروف مسبقاً من الإدارة وهو يتجدد سنوياً الامر الذي ينفي عنه صفة الطارئ وغير المتوقع.

علاوة على ذلك، اعتبر ديوان المحاسبة أن المناقصة العائدة لتلزييم المطبوعات جرت بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢٨ وإن مهلة التسليم وفقاً لدفتر الشروط الخاص هي ثلاثة اشهر من تاريخ تبليغ الملتزم تصديق الصفقة فإذا

كانت بدء مهلة تسليم طلبات الترشيح هي في آخر شهر نيسان فإن الإدارة تكون قد تأخرت أصلاً في اجراء المناقصة الاولى وهي على علم مسبق بضيق الوقت.

لذلك لا يمكن للإدارة ان تستند الى نص المادة /١٤٥/ فقرة ٥، من قانون المحاسبة العمومية للأسباب الواردة أعلاه.

إلا أنه، يمكن للإدارة تخفيض مدة الاعلان، سناً للمادة /١٢٨/ من قانون المحاسبة العمومية التي نصت على انه " يمكن تخفيض مدة الاعلان الى خمسة ايام على الاقل عند إعادة المناقصة أو عند الضرورة شرط ان يقترن التخفيض مسبقاً بموافقة المرجع الصالح".

٥- موضوع المعاملة : بيان الرأي بشأن قانونية تجزئة النفقات من قبل بعض الادارات العامة.

ورد الى ديوان المحاسبة كتاب مدير المالية العام الذي يطلب بموجبه بيان الرأي بشأن الموضوع المشار اليه أعلاه والذي تلجأ اليه معظم الادارات العامة لتسيير العمل وتأمين اللوازم والاشغال مشيراً بأن بعض الادارات العامة تعتمد الى تجزئة نفقات كان بالإمكان تطبيق احكام قانون المحاسبة العمومية بشأنها (المناقصات العمومية والمحصورة، استدرجات العروض والاتفاقيات بالتراضي) وذلك من خلال اعتماد فواتير وبقيمة إفرادية أدنى من تلك المحددة، بموجب المادة /١٥١/ من قانون المحاسبة العمومية الأمر الذي يحول دون ممارسة الرقابة عليها سواء من قبل مراقب عقد النفقات أو ديوان المحاسبة.

وطلب وزير المالية بالنتيجة، وعلى ضوء الآراء الاستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة بشأن تجزئة النفقة، تبيان الحالات التي لا يُقبل فيها قرار التجزئة الصادر عن المرجع الصالح لعقد النفقة.

ومن خلال اطلعنا على المعاملة، كان رأي ديوان المحاسبة بشأن القضية المعروضة ان المادة /١٢٣/ من قانون المحاسبة العمومية تنص على ما يلي:
" لا يجوز تجزئة النفقة إلا إذا رأى المرجع الصالح لعقد النفقة ان ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها تبرر ذلك".

ويضيف بأن معيار التجزئة، يتمثل في تقسيم الصفقة الواحدة الى عدة أجزاء دون سبب مشروع يبرر ذلك، ومباشرة الاجراءات المتعلقة بكل جزء على حدة، بشكل يحول دون عقد صفقة عمومية واحدة (تتوفر فيها فرص المنافسة النزيهة وتضمن المساواة بين المشاركين) ودون عرضها على الجهات الرقابية المختصة، باعتبار أن قيمة الاجزاء المحدثه تكون اقل من الحد الأدنى المنصوص عليه بالنسبة لإختصاص كل جهة. ويمثل ذلك إخلالاً بالمبادئ الأساسية لنظام الصفقات العمومية.

وبما أنه سناً للمادة /١٢٣/ من قانون المحاسبة العمومية يعود للمرجع الصالح لعقد النفقة ان يقرر على مسؤوليته تجزئة الصفقة إذا رأى ان ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها تستوجب ذلك.

وبما انه يُستخلص مما تقدم، ان القانون قد أعطى المرجع الصالح "سلطة استثنائية" مفادها امر تقدير امكانية التجزئة على ضوء ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها.

وبما ان السلطة المعطاة للمرجع الصالح لعقد النفقة بهذا الصدد إنما هي مرتبطة بتوافر الشرط المذكور اعلاه، بمعنى انها تقف عند حدود هذا الشرط، باعتباره من الأمور القانونية التي تخرج عن اطار التقدير وتدخل في عناصر قانونية المعاملة.

وبما انه والحال ما ذكر، وكى لا تتحول السلطة الممنوحة للمرجع الصالح لعقد النفقة الى سلطة تعسفية أو اعتباطية، فإنه يعود للمراجع المختصة لا سيما مراقب عقد النفقات وديوان المحاسبة، كل ضمن صلاحياته التثبت من قانونية المعاملة وبالتالي البت في توافر الشرط المنوه به اعلاه.

لذلك ينبغي على ما تقدم، وجوب النظر الى كل حالة على حدة للقول بتجزئة النفقة من عدمها. لأن "الاختلاف والتباين في موضوع وظروف كل صفقة يستتبع التمايز في أوضاع كل من هذه الصفقات بما يستدعي النظر الى كل منها لجهة امكانية تجزئتها على حدة".

وعليه، يمكن القول، انه كلما كانت "ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها" تستدعي ابرام الصفقة الواحدة كاملة بشكل تُراعى فيه المبادئ المنصوص عليها وبالتالي يصبح قرار التجزئة الصادر عن المرجع الصالح واقعاً في غير موقعه القانوني.

بناء على ذلك، اعتبر ديوان المحاسبة أنه يتعذر تحديد الحالات التي لا يُقبل فيها قرار التجزئة بصورة حصرية باعتبار ان السلطة الاستثنائية المعطاة للإدارة بهذا الخصوص تبقى مقيدة بشرط محدد خاضع للرقابة مع ما يترتب على ذلك من نتائج.

وقد تبين بأن النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة تقدمت بطلب إعادة نظر بهذا الرأي الإستشاري مستندة الى أن السلطة العائدة للمرجع المختص لا يمكن وصفها بالسلطة الاستثنائية بل إنها مقيدة باعتبارات موضوعية تتعلق بماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها.

٦- موضوع المعاملة : أصول فسخ عقد الاتفاق الرضائي ومصير الكفالة وكيفية إعادة تلزيم العقد.

ورد إلى ديوان المحاسبة، كتاب وزير البيئة الذي يطلب بموجبه بيان الرأي حول الموضوع المشار اليه اعلاه.

وان وزير البيئة اشار في كتابه الى ان وزارة البيئة قامت بتلزيم اعمال تحريج بموجب مناقصة عمومية لمدة ٣ سنوات.

وانه نتيجة للنقص في عدد الخبراء والاختصاصيين في وزارة البيئة المسؤولين عن مراقبة كافة مراحل اعمال التحريج واستناداً الى المادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية، ولما كان المهندس المعني لديه من الخبرة والاختصاص ما يكفي للقيام بالاعمال المطلوبة وبناءً على عرض تقدم به الى وزارة البيئة فقد تم الاتفاق بين وزارة البيئة ممثلة بالوزير وبين المهندس المعني بموجب عقد اتفاق رضائي رقم ٢٨ على مراقبة اعمال التحريج في محافظة جبل لبنان وحددت مهلة هذا العقد بثلاث سنوات.

وان المهندس تسلم وثيقة مباشرة العمل، وقدم التقرير الاول وقبض بعد موافقة لجنة الاستلام المبلغ المقرر لهذا التقرير في جدول المادة العاشرة من العقد.

وقد عاد وتقدم بتقرير ثانٍ وثالث، ولكن لجنة الاستلام ابدت تحفظات عديدة لجهة استلام هذين التقريرين مبينة الجزء من الاعمال المقبولة والجزء من الاعمال غير المقبولة لعدم مطابقتها لمضمون العقد.

وقامت لجنة الاستلام بمحاولة لتقييم الاعمال المقبولة لجهة المستحقات لأن العقد لم يأت تفصيلاً على كيفية احتساب المستحقات.

وأشار الوزير في كتابه الى ان الاعمال التي لم يتم انجازها لم تنفذ لأسباب خارجة عن ارادة الطرفين وان الظروف ذاتها سوف تعيق تلزيم هذه الاعمال مستقبلاً.

وان المهندس تقدم من وزارة البيئة بكتاب طلب فيه فسخ عقد الاتفاق الرضائي وطلب دفع قيمة الاعمال المنجزة من قبله عن موقعي حمانا والدامور.

وختم وزير البيئة كتابه بطلب بيان الرأي بالنسبة للخطوات الواجب اعتمادها في هذه الحالة خصوصاً في ما يتعلق بأصول فسخ هذا العقد وقيمة المبالغ المتوجبة بذمة الوزارة للمهندس عن الاعمال المنجزة وبيان الرأي بالنسبة لمصير الكفالة واعادة تلزيم العقد خاصة ان الاعمال التي لم يتم انجازها لم تنفذ لأسباب خارجة عن ارادة الطرفين.

ولدى استفسارنا عن رأي ديوان المحاسبة حول الموضوع المشار اليه، اعتبر الأخير ان الأمر يستدعي بحث النقاط التالية :

أولاً : فيما يتعلق بأصول فسخ عقد الاتفاق الرضائي بين وزارة البيئة والمهندس وقيمة المبالغ المتوجبة له بذمة وزارة البيئة.

بما انه تبين ان المهندس قد تقدم من وزارة البيئة بكتاب طلب فيه فسخ عقد الاتفاق الرضائي بسبب تأخر الشركة الملتزمة اعمال التحريج في القيام بهذه الاعمال في عدد من المواقع.

وبما ان عمل المهندس قد اقتصر على مراقبة اعمال التحريج في المواقع المنفذة (موقعين فقط هما : حمانا والدامور) دون باقي المواقع (اهمج - العاقورة - حراجل - رعشين - فتوح كسروان) لأسباب تخرج عن ارادته، وطلب المهندس بالتالي دفع قيمة الاعمال المنجزة من قبله عن موقعي حمانا والدامور، وفسخ العقد بالنسبة لباقي المواقع لإستحالة اجراء المراقبة على اعمال لم تنفذ.

وبما انه على الادارة الاستجابة لطلب المهندس والعمل على فسخ عقد المراقبة سنداً لأحكام المادة /٣٤/ من دفتر الشروط والاحكام العامة الصادر بتاريخ ١٩٢٤/٣/٢٠ التي جاء فيها:

"Lorsque l'administration ordonne la cessation absolue des travaux, l'entreprise est immédiatement résiliée. Lorsqu'elle prescrit leur ajournement pour plus d'une année, soit avant, soit après un commencement d'exécution, l'entrepreneur a droit à la réalisation de son marché, s'il la demande, sans préjudice de l'indemnité qui, dans un cas comme dans l'autre, peut lui être allouée, s'il y a lieu.

Si les travaux ont reçu un commencement d'exécution, l'entrepreneur peut requérir qu'il soit procédé immédiatement à la reception provisoire des ouvrages exécutés, puis à leur réception définitive, après l'expiration du délai de garantie".

وبما انه يستنتج مما سبق انه على الادارة ان تعتمد الى فسخ الاتفاق الرضائي مع الملتزم طالما ان التوقف عن العمل (بالنسبة للمواقع التي لم يتم تحريجها، وبالتالي يستحيل مراقبتها) قد جاوز مدة السنة (باعتبار ان مباشرة العمل قد تمت بتاريخ ٢٠٠٤/١٠/٢، وان طلب الملتزم لفسخ العقد هو بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٦).

وبما ان العقد المقرر فسخه لاينتهي حكمه إلا من تاريخ فسخه ولا يشمل هذا الفسخ ما قبله، فالمفاعيل التي يكون قد انتجها تبقى مكتسبة على وجه نهائي (المادة ٢٤٧ من قانون الموجبات والعقود).

وبما انه فيما يعود لقيمة المبالغ المتوجبة بذمة الوزارة للمتعاقد عن الاعمال المنجزة، فانه وفقاً لكتاب المهندس ومحضري استلام لجنة الاستلام حول التقرير الثاني والثالث، يتبين ان المهندس قام بمراقبة موقعين فقط هما حمانا (بمساحة ١٥ هكتار) والدامور (بمساحة ١٥ هكتار) اي ما يبلغ مجموع المساحة التي تم مراقبتها ٣٠ هكتار، في حين ان المواقع الأخرى لم يتم مراقبتها لأسباب تخرج عن ارادة الفريق الثاني.

وبما ان المبالغ المتوجبة للمهندس تحتسب على اساس عدد الهكتارات التي تم الاشراف عليها فعلياً والمسجلة في التقارير المقدمة (التقرير رقم (٢) والتقرير رقم (٣) ونسبة قيمتها من قيمة اجمالي العقد.

وبما ان المادة /١٠/ من عقد الاتفاق الرضائي نصت على دفع مبلغ /٣,٦٠٠,٠٠٠ ل.ل. للمهندس بعد موافقة لجنة الاستلام على التقرير رقم (١) الذي وفقاً للمادة /٣/ من عقد الاتفاق الرضائي هو تقرير يتعلق بالآلية التي سوف يتبعها المتعاقد لتنفيذ الاعمال المطلوبة.

وبما ان المادة /٨/ من عقد الاتفاق الرضائي حددت ان بقية التقارير من التقرير رقم (٢) حتى التقرير رقم (٩) هي تقارير حول سير العمل وبالتالي فان قيمة مراقبة سير العمل تكون وفقاً للتالي:

القيمة الاجمالية للعقد - قيمة التقرير رقم (١) = قيمة التقارير من (٢) ← (٩)

$$٢٤,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. - ٣,٦٠٠,٠٠٠ ل.ل. = ٢٠,٤٠٠,٠٠٠ ل.ل.$$

وبما ان المهندس قام بمراقبة موقعين فقط هما حمانا (١٥ هكتار) والدامور (١٥ هكتار) اي ان المساحة التي تمت مراقبتها هي (٣٠) هكتار من اصل (١١٠) هكتارات (الملحق التقني الخاص بمحافظة جبل لبنان لحظ القيام بتحريج (١١٠) هكتارات، والمادة الثانية من عقد الاتفاق الرضائي حددت مراقبة اعمال التحريج على مواقع محافظة جبل لبنان البالغ مجموعها (١١٠) هكتارات.

ووفقاً لما تقدم تكون قيمة المبالغ المتوجبة للمهندس عن الاعمال المنجزة هي:

قيمة تقارير مراقبة سير العمل x مساحة موقعي حمانا والدامور

مساحة المواقع في محافظة جبل لبنان

$$\text{أي } ٢٠,٤٠٠,٠٠٠ ل.ل. \times ٣٠ \text{ (هكتار)} = ٥,٥٦٣,٦٣٦ ل.ل.$$

١١٠ (هكتار)

ثانياً: فيما يعود لبيان الرأي في مصير الكفالة المصرفية المقدمة من المهندس الملتمزم:

بما ان عقد الاتفاق الرضائي لم يأت على ذكر موضوع الكفالة، فانه يطبق بشأنها الأحكام المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية لا سيما المادة /١٤١/ التي تنص على ان "ترد الكفالة الى الملتمزم

بناء على مذكرة من الإدارة المختصة بعد شهر على الأكثر من تاريخ الاستلام النهائي، غير انه يمكن الإدارة قبل انقضاء مهلة التنفيذ، أو بعد الاستلام المؤقت إذا كانت حالة الإشغال تسمح بذلك، ان ترد الى الملتزم، بناءً على طلبه كامل هذه الكفالة او قسماً منها".

وبما انه وبالاستناد الى المادة /١٤١/ المذكورة فان الكفالة المصرفية ترد الى الملتزم خاصة وانه بعد فسخ العقد باتفاق الطرفين وتصفية آثاره بقيام الإدارة بدفع المبالغ المتوجبة للملتزم عن الاعمال المنجزة لا جدوى ولا معنى لإبقاء الكفالة بحوزة الإدارة لأن الغاية من الكفالة هي ضمان حسن التنفيذ.

وبما انه فيما يعود للسؤال المتعلق بإعادة تلزيم العقد، فإن إعادة التلزيم تتم وفقاً لأحكام ونصوص قانون المحاسبة العمومية ولكن بعد إزالة الأسباب والموانع التي حالت دون تنفيذ العقد الاول وأدت بالتالي الى فسخه.

القسم الثاني : الرقابة الإدارية المسبقة على الإتفاقات الرضائية.

تمر الموازنة العامة بأربع مراحل اساسية هي مرحلة الإعداد، مرحلة التصديق او الإقرار، مرحلة التنفيذ، ومرحلة مراقبة التنفيذ.

المرحلتان الأولى والثالثة تتولاهما السلطة التنفيذية، والمرحلة الثانية تتولاها السلطة التشريعية، أما المرحلة الرابعة فيتولاها بشكل رئيسي، ديوان المحاسبة إضافة الى مراقبي عقد النفقات والتفتيش المالي للتأكد من حسن إدارة المال العام واستعماله وفقاً للأصول.

يُستفاد مما تقدم، أن ديوان المحاسبة في لبنان يمارس نوعين من الرقابة، الأولى إدارية والثانية قضائية.

الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة، تقسم بدورها الى:

- رقابة إدارية مسبقة، تقوم على إيداء الديوان الرأي في المشاريع والمعاملات المالية، للنفقات او الواردات، التي تتجاوز قيمتها حداً معيناً حدده القانون.
- رقابة إدارية مؤخره، ترمي الى تقدير المعاملات المالية كافة ونتائجها من حين عقدها الى حين الإنتهاء من تنفيذها وقبدها في الحسابات، ويضع ديوان المحاسبة بنتيجتها تقريراً سنوياً عاماً وتقارير خاصة كما يصدر بيانات عامة بمطابقة الحسابات النهائية.

أما الرقابة القضائية تجري بعد تنفيذ الموازنة تُقسم بدورها الى :

- رقابة على الحسابات، تقوم على تدقيق الديوان في حسابات المحتسبين القانونيين وكل من تدخّل في قبض أو دفع الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة.
- رقابة على الموظفين، تشمل جميع الأعمال التي يقوم بها الموظفون الذين يتولون ادارة او استعمال الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة وكل من يقوم بهذه الأعمال دون أن تكون له الصفة القانونية أو عهد اليه تولى ذلك سواء كان بالتعيين او الإنتخابات او بالتعاقد.

وما يهمننا في هذا التقرير، جانب معيّن من الرقابة المالية وهو المتعلق برقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة على الإتفاقات الرضائية، على ان نتناول :

في الفصل الأول، الإطار القانوني والإجرائي للرقابة الإدارية المسبقة،

وفي الفصل الثاني، تجربة ديوان المحاسبة من خلال الرقابة الإدارية المسبقة على الإتفاقات الرضائية.

الفصل الأول : الإطار القانوني والإجرائي للرقابة الإدارية المسبقة.

تجدد الإشارة في البدء الى أن الرقابة الإدارية المسبقة أثارت انقساماً حاداً حولها بين المعنيين، فأيدها بعضهم وعارضها آخرون.

فالفريق المعارض لها، أنكر جدواها معللاً رأيه بأسباب متعددة، منها: ان هذه الرقابة هي رقابة شكلية غير جوهرية كونها تركز على قانونية المعاملات فقط واقترح استبدالها بنظام آخر، داعماً رأيه بتخلي عدد كبير من الدول عنها.

والفريق المؤيد لها، يعرض أيضاً لأسباب وجيهة قانونية وعلمية وعملية تثبت فعاليتها وجدواها وقدرتها على مكافحة الفساد والحوول دون هدر الأموال العمومية.

ويبدو أن الفريق المؤيد نجح حتى الآن في الإبقاء على الرقابة الإدارية المسبقة والمحافظة عليها كإحدى الصلاحيات الرقابية الأساسية التي يمارسها ديوان المحاسبة منذ زمن بعيد.

وسوف نناقش في المبحث الأول، النظام القانوني والإجرائي للرقابة الإدارية المسبقة، وفي المبحث الثاني، مضمون القرارات الصادرة في نطاق الرقابة الادارية المسبقة.

المبحث الأول : النظام القانوني والإجرائي للرقابة الإدارية المسبقة.

أنط المشتري اللبناني بديوان المحاسبة مهمة السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة واعتبرته المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٨٣/٨٢ " محكمة ادارية تتولى القضاء المالي" وهو لا ينفك منذ انشائه في العام ١٩٥٢ عن القيام بالمهام الرقابية المنصوص عنها في قانون تنظيمه والتي تأتي في طليعتها الرقابة الإدارية المسبقة التي حرص المشرع ومنذ البداية على احتفاظ الديوان بصلاحيته لممارستها وخاصة بعد التضخم في أرقام الموازنات منذ العام ١٩٩٠ ولغاية تاريخه^{٣٥}.

وقد حددت المادة ٣٢/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الغاية من الرقابة الإدارية المسبقة وهي التثبيت من صحة المعاملات وانطباقها على الموازنة والقوانين والانظمة^{٣٦} المرعية الإجراء.

كما حددت المواد ٣٤/، ٣٥/ و ٣٦/ من القانون المذكور نطاق تطبيق هذه الرقابة^{٣٧}.

^{٣٥} الجمهورية اللبنانية ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١ و٢٠١٢ ص ٣.

^{٣٦} د.عدنان ضناوي، علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس لبنان، ١٩٩٢، ص ٣٥٦.

^{٣٧} القاضي بسام وهبه والمراقب هايل عبد الغني، ورقة مقدمة من ديوان المحاسبة في الجمهورية اللبنانية حول تجربته في مكافحة الفساد، ص ١٠.

الفقرة الأولى- نطاقها :

أولاً : فيما خص الإدارات والهيئات:

تخضع للرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة سنداً للمادة ٢/ من قانون ديوان المحاسبة :

أ- كافة إدارات الدولة، باستثناء الهيئة العليا للإغاثة والسبب في ذلك يعود، إلى أن النصوص القانونية المنظمة للهيئة العليا لم تحدد طبيعتها القانونية، وما إذا كانت تعتبر إدارة من إدارات الدولة أو مؤسسة عامة.

إلا انه نظراً لصفة العمومية التي تلازم المال التي تقوم بإنفاقه، نرى^{٣٨} وجوب خضوعها لرقابات الديوان كافة وبضرورة استصدار نص قانوني تُحدد بموجبه الطبيعة القانونية للهيئة العليا للإغاثة. ب- البلديات: أبرزها بلدية بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وزحلة وسائر البلديات التي اخضعت لرقابة ديوان المحاسبة بمراسيم متخذة في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

يفتضي التنويه أن هناك عدد كبير من البلديات ومنها بلدية جونبة غير خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، علماً أنه أثناء فترة التدريب كان هناك اصرار وتأكيد لنا من المسؤولين في ديوان المحاسبة، أن الديوان طالب ويطالب بإخضاع مثل هذه المؤسسات لرقابته لأن اموالها تتصف بالطابع العام ولكي لا تبقى تلك البلديات بمنأى عن أية رقابة مالية. ويلاحظ في هذا الخصوص أن ثمة مشروع قانون لتعديل قانون تنظيم ديوان المحاسبة وتوسيع نطاق رقابته لتشمل كافة البلديات وذلك بالنسبة للمعاملات التي تتجاوز حداً معيناً.

ث- المؤسسات العامة التابعة للدولة او البلديات والتي اخضعت لهذه لرقابة بموجب النصوص الخاصة المتعلقة بها.

وهي الجامعة اللبنانية، المعهد العالي للموسيقى، مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت.

وقد صدر بتاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ القانون رقم ٢٤٧ المعدل بالقانون ٢٩٥ تاريخ ٢٠٠٦/٤/٥ الذي نص على دمج كل من مجلس المشاريع الإنشائية والمشاريع الكبرى لمدينة بيروت، بمجلس الإنماء والإعمار.

وبهذا خرجت المشاريع التي كانت تُنفذ من قبل كل من المجلسين المذكورين من نطاق رقابة ديوان المحاسبة المسبقة. هذا مع العلم أن العديد من المؤسسات العامة الكبرى (كمجلس الإنماء والإعمار ومجلس النواب والصندوق المركزي للمهجرين) تنفق سنوياً آلاف المليارات اللبنانية التي لها وصف الأموال العمومية وذلك من غير ان تخضع لأية رقابة مسبقة.

ثانياً : فيما خص المعاملات

^{٣٨} القاضي وسيم ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الاولى، ٢٠٠٧، ص ٣٢

إن الرقابة الإدارية المسبقة لا تشمل جميع المعاملات العائدة للإدارات أو الهيئات التي سبقت الإشارة إليها، بل هي محصورة بالمعاملات المحددة في المادة /٣٤/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة وفي القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وهي :

أ- لجهة الواردات :

١- " معاملات تلزيم الإيرادات عندما تفوق القيمة خمسة ملايين ليرة لبنانية " .

تنقسم معاملات تلزيم الإيرادات الى أنواع عدة، منها:

- املاك الدولة الخاصة، التي يحق لها ان تجري عليها التصرفات القانونية كالبيع والايجار... ويتلقى الديوان سنوياً الكثير من المعاملات التي تتعلق بإستثمار وتأجير املاك الدولة الخاصة الكائنة في المطارات والمرافئ والجامعات والوزارات... وتتم عملية التلزيم بالمزاد العلني او بالتراضي بالإستناد الى احكام المادة /٦٠/ من القرار رقم /٢٧٥/ تاريخ ١٩٢٦/٥/٢٥ المتعلق بإدارة وبيع املاك الدولة الخصوصية غير المنقولة^{٣٩}.
- بيع واستثمار أموال الدولة المنقولة، إذ تصنف ضمن هذه الفئة سائر اموال الدولة التي لا تعتبر بمثابة عقارات. وفي هذا الإطار، اعتبر ديوان المحاسبة وبمناسبة ممارسة رقابته المسبقة على مشروع مزايمة لتلزيم استثمار عملية تغليف حقائب المسافرين في مطار بيروت الدولي أن اكتفاء دفتر الشروط الخاص بالنص على وجوب وضع الملتزم اسعاراً معتدلة دون اية رقابة او تدخل من قبل الادارة يعتبر من النواقص الجوهرية في دفتر الشروط الخاص. وانه حفاظاً على مصلحة الإدارة وعلى مصلحة المسافرين الراغبين في تغليف حقائبهم على السواء، يقتضي تضمين دفتر الشروط الخاص نصاً يعطي الإدارة دوراً اساسياً في عملية تحديد الأسعار من قبل الملتزم. وعليه قرر الديوان عدم الموافقة على المشروع المعروف^{٤٠}.

٢- " معاملات بيع العقارات عندما تفوق القيمة خمسة ملايين ليرة لبنانية " .

ان عقارات الدولة القابلة للبيع هي تلك التي تدخل في املاكها الخاصة أما العقارات الداخلة في الأملاك العامة للدولة فهي لا تقبل التصرف بها بيعاً أو تاجيراً ولا الحجز عليها ولا اكتساب ملكيتها بمرور الزمن، ولا استملاكها، نظراً لأنها مخصصة لإستعمال الجميع وليس لها من غرض إلا تحقيق المنفعة العامة (كالشوارع والساحات والشواطئ...) وقد نظمت الأحكام المتعلقة ببيع املاك الدولة الخاصة بالقرار التشريعي رقم ٢٧٥ تاريخ ١٩٢٦/٥/٢٥ وتعديلاته.

وبالعودة الى قانون تنظيم ديوان المحاسبة فقد اخضع للرقابة المسبقة معاملات بيع العقارات التي تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة لبنانية. وفي معرض نظره في احدى تلك المعاملات، اعتبر ديوان المحاسبة^{٤١}، أن نص المادة /٧٧/ من القرار رقم ٢٦/٢٧٥، قد حصر عملية بيع املاك الدولة الخاصة غير المنقولة بطريقة المزايمة العلنية، وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية، وبالتالي فإنه لا يمكن تطبيق الأحكام المتعلقة بالإتفاقات بالتراضي الواردة في المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية على المشروع المعروف.

ب- لجهة النفقات :

^{٣٩} المرجع السابق نفسه، ص ٣٥

^{٤٠} القاضي وسيم ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، ٢٠٠٧، ص ٣٧.

^{٤١} المرجع السابق نفسه، ص ٤٠.

نصت المادة /١٢٠/ من قانون المحاسبة العمومية على "أن تنفذ نفقات اللوازم والأشغال، والخدمات، إما بواسطة صفقات تعقدتها الإدارة مع الغير، وإما بواسطة الإدارة مباشرة أي بطريقة الأمانة". كما يمكن ان تنفذ النفقات بطرق أخرى منها عقود المصالحات، والمعاملات المتعلقة بالمنح والمساهمات ...
وقد حدد المشرع اللبناني في المادة /٣٥/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المعاملات المتعلقة بالنفقات التي تخضع لرقابة الديوان المسبقة، بالإستناد الى قيمتها ونوعيتها وهي :

١- " صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية ".
تُعد تلك الصفقات بطريقة المناقصة العمومية أو المناقصة المحصورة أو بطريقة استدرج العروض، وتطبق عليها الاحكام المنصوص عليها في المواد /١٢١/ الى /١٤٦/ من قانون المحاسبة العمومية، اضافة الى احكام دفاतर الشروط العامة والخاصة المتعلقة بالصفقة.

٢- " معاملات المنح والمساعدات عندما تفوق قيمة كل منها، خمسة عشر مليون ليرة لبنانية ".
تتوزع تلك المنح والمساعدات الى انواع عدة، منها على سبيل المثال :
- المنح والمساعدات التعليمية والطبية، التي تخضع للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء لدى الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة للرقابة المسبقة.
وتجدر الإشارة في هذا المجال الى قلة المعاملات التي ترد الى الديوان والتي تتعلق بهذه الفئة من المنح والمساعدات، نظراً لعدم خضوع معظم المؤسسات والصناديق الضامنة (كالضمان الإجتماعي وتعاونية موظفي الدولة وصندوق تعاضد القضاة والصندوق الخاص بأساتذة الجامعة اللبنانية...) لرقابة الديوان المسبقة
- المساهمات داخل القطاع العام التي ترصد في الموازنة العامة.
- المساهمات التي ترصد لمصلحة بعض المدارس واللجان والمشاريع المؤلفة من الإدارات العامة والتي تتمتع ببعض الإستقلال المالي والإداري (كالمساهمات التي ترصد في موازنة وزارة الشؤون الإجتماعية لمصلحة مخيمات العمل التطوعي، وبيت المحترف اللبناني، ولجنة محو الأمية، ومراكز الخدمات الانمائية)

٣- " صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية ".
يُقصد بالخدمات الاعمال التي ترتبط بالجهد الشخصي للإنسان وكل ما من شأنه ان يصنف خارج اطار اللوازم الأشغال.
ويمكن لصفقة الخدمات ان تلزم بطريقة المناقصة العمومية او باستدرج العروض او بالإتفااق بالتراضي.

٤- " الإتفاقات الرضائية بما فيها عقود الإيجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية ".
سنبحث الإتفاقات الرضائية في الفصل الثاني.
أما بالنسبة لعقود الإيجار التي تجريها الدولة، سواء كانت مؤجرة أو مستأجرة، فإنها تعتبر عقود مدنية تطبق عليها القوانين العادية، ويعود اختصاص النظر في المنازعات الناشئة عنها للمحاكم العدلية وحدها. وما يقتضي الإشارة اليه، أن الإدارة اللبنانية تتفق سنويا ما يتراوح ما بين ٨٠ و ١٠٠ مليار ليرة لبنانية كبدلات إيجار للأبنية المشغولة منها^{٤٢} علماً أن الدولة تملك الكثير من العقارات الداخلة في أملاكها الخاصة وفي مختلف المحافظات التي تصلح لتشييد أبنية حكومية عليها.

^{٤٢} يراجع في هذا الشأن الدراسة المنشورة في التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن العام ٢٠٠١ ص ١٣٥.

علاوة على ذلك، كان لديوان المحاسبة في معرض ممارسته للرقابة المسبقة على عقود الإيجار دور مهم في اكتشاف الكثير من المخالفات القانونية التي كان من شأنها ان تلحق ضرراً بالأموال العمومية، خاصة لجهة احتساب المضاعفات على بدلات الإيجار والفروقات المستحقة على الإدارة بالنسبة للعقود المددة بحكم القانون.

ففي احد القرارات الصادرة بمناسبة الرقابة على مشروع عقد يرمي الى دفع فروقات بدل ايجار المبنى الذي تشغله المديرية العامة للتنظيم المدني في المصيطبة بقيمة (٢٠٦,٢١٨,٠٠٠ ل.ل) اعتبر الديوان^{٤٣} ان بدل الإيجار الجديد يجب أن يحتسب على أساس ٣٢٢ ضعفاً، وليس على أساس ٤٤٨ ضعفاً كما هو وارد في مشروع العقد. وعليه، قرر الديوان عدم الموافقة على المشروع المعروض لمخالفته احكام المادة /١٣/ من قانون الإيجارات رقم ٩٢/١٦٠.

٥- " معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية ".
قلما تلجأ الإدارة الى شراء ما تحتاج اليه من عقارات بواسطة عقود رضائية ذلك انها تعتمد بشكل اساسي على استملاك ما تراه من الاملاك العقارية محققاً للمصلحة العامة لقاء تعويض عادل ووفقاً للأصول^{٤٤}.

ت- لجهة المصالحات
- تخضع للرقابة الإدارية المسبقة المصالحات الحبية على دعاوى او خلافات اذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق خمسة عشر مليون ليرة لبنانية، سندا لنص المادة /٣٦/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
وسوف نبحثها في الفقرة الثالثة عندما نتحدث عن أهمية الرقابة الإدارية المسبقة.

الفقرة الثانية- كيفية ممارستها :

حدّدت المواد /٣٧/ الى /٤٤/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة أصول ممارسة الديوان للرقابة المسبقة وذلك لجهة الإجراءات الممهدة للقرار وتحديد المرجع الصالح لإيداع المعاملة للديوان وكيفية دراسة وتدقيق المعاملات ومهلة البت بها^{٤٥}.

أولاً: لجهة المرجع الصالح لإيداع المعاملة.

ورد في المادة /٣٧/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ما يلي : " تودع المعاملة مع المستندات العائدة لها ديوان المحاسبة وتودع نسخة عن كتاب الايداع الى المدعي العام من قبل :

- ١- المرجع الصالح للبت بالمعاملة بالنسبة للواردات
- ٢- مراقب عقد النفقات في الادارات العامة والموظف المولج بمراقبة عقد النفقات في المؤسسات العامة والبلديات. "

^{٤٣} قرار رقم ٩٧٠/م تاريخ ١٠/٢/١٩٩٧، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٧، ص ٦٥.

^{٤٤} د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، بيروت لبنان ص ٤٢٨

^{٤٥} الجمهورية اللبنانية ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١ و٢٠١٢ ص ١٠.

ثانياً : لجهة دراسة وتدقيق المعاملة.

" يتولى رئيس الديوان إحالة المعاملات على القاضي المختص وفقاً لقرار توزيع الاعمال، وله ان يتولاها بنفسه عند الاقتضاء او في الحالات التي تُعين في قرار توزيع الاعمال" (المادة /٢٧/ من قانون تنظيم الديوان)

ومن خلال المقابلات التي اجريتها، إن قرار توزيع الأعمال يصدر عن رئيس ديوان المحاسبة بعد موافقة مجلس الديوان الذي يتألف من الرئيس والمدعي العام والقضاة الثلاث الأعلى رتبة في الديوان ويقوم القاضي المختص بدراسة المعاملة بنفسه أو يحيلها على أحد المراقبين العاملين معه لدرسها ووضع تقرير بشأنها.

يدرس القاضي المختص أو المقرر المعاملات ويتخذ بشأنها أحد التدابير التالية :

- ١- قراراً بالموافقة اذا وجدها منطبقة على الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة
- ٢- الطلب من الجهة المعنية ايفاد مندوب عنها لاستيضاحه عما يشوب المعاملة من أخطاء او نواقص في حال وجودها ويوضح له كيفية تصحيح المعاملة واستكمال مستنداتها.
- ٣- توجيه مذكرة الى الإدارة بطلب معلومات أو مستندات.

وعندما يتم تقديم الإيضاحات والمستندات المطلوبة يقوم بدراستها مجدداً ويتخذ بشأنها القرار المناسب. وإن القرارات التي يتخذها الديوان قد تكون^{٤٦} :

- الموافقة
- الموافقة مع شروط وتوصيات معاً
- الموافقة مع شروط
- الموافقة مع توصيات
- الموافقة مع لفت نظر
- موافقة جزئية
- عدم الموافقة
- اعلان عدم الصلاحية
- اعادة المعاملة الى مصدرها لاستكمالها

ولا بد لنا هنا من ايضاح مفهوم كل من الموافقة مع شروط، الموافقة مع توصية والموافقة الجزئية.

الموافقة مع شروط : هو اجراء تقتضيه الأحكام القانونية ويتوجب على الإدارة استكمالها لتصبح المعاملة منطبقة على القانون، وإن عدم التقيد به يجعل موافقة الديوان بحكم الملغاة. كما أن وضع المعاملة موضع التنفيذ دون التقيد بالشروط التي يتضمنها القرار يشكل مخالفة تستوجب ملاحقة المسؤول عنها عملاً بأحكام المادة /٦٠/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

^{٤٦} المرجع السابق نفسه، ص ١١.

الموافقة مع التوصية : هو إجراء يُطلب من الإدارة مراعاته مستقبلاً في سبيل تحسين سير العمل في الإدارة وسلامة الأصول المعتمدة.

الموافقة الجزئية : هي القرارات التي يتعلق معظمها بتلزيماً تمت على أساس الصنف ويتناول التلزيماً عدة اصناف فيكون تلزيماً بعضها منطبقاً على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وتلزيماً البعض الآخر مشوباً بعيوب أو أن أسعار بعض الأصناف كانت مرتفعة. كما تصدر قرارات بالموافقة الجزئية إذا تناول القرار عدة اتفاقات بالتراضي بعضها ينطبق على احكام القوانين والبعض الآخر يتعارض معها او لا يدخل ضمن صلاحية الديوان لإجراء الرقابة عليها.

ثالثاً: لجهة مهلة البت بالمعاملة.

حددت المادة /٣٩/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة هذه المهلة بعشرة ايام، تبدأ بالسريان من تاريخ ايداع المعاملة وتسجيلها في قلم الديوان.

وتبين لنا اثناء فترة التدريب، ان الديوان يحرص على التقيد بالمهلة المعطاة له للبت بالمعاملة وهي عشرة ايام من تاريخ ايداعها للديوان اذا كانت هذه المعاملة لا تتطلب ايضاحات او مستندات اضافية. وقد تم التأكيد ايضاً ان مهلة العشرة الايام ليست كافية لدراسة واتخاذ قرار للبت بقانونية صفقة قد تصل قيمتها الى مئات المليارات مثلاً.

أما اذا كانت المعاملة تستدعي تقديم ايضاحات ومستندات فإنه يتقيد بالمهلة الإضافية المحددة له قانوناً وهي خمسة ايام من تاريخ ايداعه المستندات او الإيضاحات المطلوبة.

وإذا حدث وتأخر ديوان المحاسبة في اتخاذ القرار بإحدى المعاملات فيمكن للإدارة المختصة ممارسة حقها الذي منحه لها القانون وهو استرداد المعاملة وتنفيذها على مسؤوليتها وبالتالي صرف النظر عن رأي الديوان. وبهذا لا مبرر للإدعاء بأن رقابة ديوان المحاسبة المسبقة تؤدي الى عرقلة المعاملات وتأخير سيرها. والجدير ذكره أن الإدارة لم تلجأ الى استعمال حقها إلا في حالات نادرة.

رابعاً: سنوية قرار الديوان

" تُعتبر موافقة الديوان المسبقة ملغاة إذا لم يعمل بها خلال السنة التالية التي اعطيت في خلالها " (المادة /٤٤/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة).

أثار تطبيق هذه المادة بعض التساؤلات، عن مدى امكانية استمرار موافقة الديوان في الحالات التي يستمر فيها الاعتماد رغم انقضاء السنة (تدوير الاعتماد).

اتخذت الهيئة العامة لتوحيد الاجتهاد في ديوان المحاسبة المنعقدة بتاريخ ١٧/١٠/٢٠٠٣، القرار التالي^{٤٧}:

" ترتبط موافقة الديوان على عقد نفقة ما بالاعتماد المخصص لها فتستمر باستمراره وتسقط بسقوطه. وعليه، يقتصر تطبيق المادة /٤٤/ من قانون تنظيم الديوان، القاضية بسقوط الموافقة بانتهاء السنة المالية

^{٤٧} القاضي وسيم ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الادارية المسبقة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، ٢٠٠٧، ص ٨٧.

التي اعطيت خلالها، على الحالات التي يسقط فيها اعتمادها، وتستمر موافقة الديوان في الحالات التي يستمر فيها الاعتماد وكذلك فيما خص القرارات المتعلقة بالإيرادات".

الفقرة الثالثة- أهمية الرقابة الإدارية المسبقة :

إن للرقابة الإدارية المسبقة التي يمارسها الديوان أهمية كبرى وقد اعتبرها قانون تنظيم ديوان المحاسبة من المعاملات الجوهرية^{٤٨} (Formalités Substantielles) اذ نص في المادة /٣٣/ على ما يلي :

" رقابة ديوان المحاسبة هي من المعاملات الجوهرية وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة ويحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من هذا المرسوم الإشتراعي "

كما أن المادة /٣٠/ من قانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٠ جاءت مكرسة البطلان وعدم النفاذ بقولها " تعتبر باطلة بطلانا مطلقاً ويحظر على أية جهة رسمية ترتيب أي أثر قانوني عليها جميع الأعمال والتصرفات والتدابير الحاصلة خلافاً للقوانين والأصول المقتضاة قانوناً... " وتجدر الإشارة الى ان القضاء الإداري سواء في لبنان ام في فرنسا، كما أن آراء الفقهاء تجمع على القول، انه حتى في حال عدم وجود نص قانوني صريح، فإن إغفال الإدارة لأية صيغة جوهرية، يؤدي حتماً الى إبطال أعمالها ونشاطاتها المشوبة بمثل هذا العيب من جهة، وإلى انعقاد المسؤولية عليها وعلى الموظف المسؤول بالطبع في حال حصول ضرر بالغير نتيجة ذلك، من جهة أخرى.

وقد اعتبر البعض، أن النتائج المترتبة على مخالفة أحكام الرقابة المسبقة، من عدم نفاذ المعاملة واعتبارها باطلة، هي محففة بحق الغير، اذ أنه لا يفترض في هذا الغير سوء النية، لأنه لا يستطيع أن يلزم الإدارة باتباع الأصول التي يفرضها القانون، وبالتالي يفرض عليها ضرورة عرض المعاملة على رقابة الديوان المسبقة. وفي هذه الحالة فإن عدم نفاذ المعاملة سيحرم هذا من حقه تجاه الإدارة. والقانون بما يمثله من عدالة وتوازن في تحقيق المصالح لا ينبغي ان يفرض عقاباً على من لا يرتكب جرماً او مخالفة.

انطلاقاً من ذلك، وبعد ان تبين أن موافقة ديوان المحاسبة تعتبر من المعاملات الجوهرية التي لا يجوز للموظف المختص تحت طائلة العقوبة تجاوزها، يطرح التساؤل حول حقوق الغير من جراء المعاملات التي لم يجر عرضها على رقابة ديوان المحاسبة.

لقد اعتمد الديوان في اجتهاده على نظرية الكسب غير المشروع كي يحفظ حق الغير عندما يترتب للغير حق على الإدارة المتجاوزة، أي أنه يمكن لأصحاب العلاقة الذين تعاقدوا مع الإدارة وأبطلت عقودهم استيفاء حقوقهم نتيجة الخدمات التي أدوها بالإعتماد على مبدأ الكسب غير المشروع.

ومثال ذلك ما ورد في أحد القرارات^{٤٩} الصادرة عن الديوان، اذ اعتبر ان عدم قيام الادارة بعرض المعاملة مجدداً على رقابة ديوان المحاسبة يشكل مخالفة للقوانين والانظمة المالية إلا ان هذه المخالفة لا يجب ان تؤثر على الحقوق المترتبة للغير عملاً بمبدأ عدم جواز إثراء الادارة على حساب الغير.

^{٤٨} سمير العموري، الرقابة المالية العليا، كلية الحقوق-جامعة دمشق، منشورات الحلبي الحقوقية، ص ٢٢٢.
^{٤٩} رأي استشاري صادر عن ديوان المحاسبة يحمل الرقم ٢٠١٤/٣، تاريخ ١٦-١-٢٠١٤، رقم الأساس ٢٠١٣/١٠٠، موضوع هذا الرأي- طلب بيان الرأي بشأن صرف نفقات بدل أدوية.

وإن اجتهاد ديوان المحاسبة قد استقر على انه عند وجود مخالفة للقوانين والانظمة المالية فان تسديد الحقوق المترتبة للغير يتم من خلال تنظيم عقد مصالحة.

وعقد المصالحة ورد تعريفه في المادة /١٠٣٥/ من قانون الموجبات والعقود التي نصت على: "ان الصلح هو عقد يحسم به الفريقان النزاع القائم بينهما او يمنعان حصوله بالتساهل المتبادل". يُستفاد مما تقدم، بأن عناصر الصلح هي التالية:

١. إثراء الإدارة على حساب الغير دون سند قانوني (اثراء غير مشروع).
٢. سعي الإدارة حياً لإجراء المصالحة لوضع حد للخلاف القائم بينها وبين الملتزم منعاً للجوء الى القضاء المختص.
٣. التساهل او التنازل المتبادل بين الإدارة والطرف الآخر المتعاقد معها كأن يطالب هذا الاخير بأكثر مما تضمنه مشروع العقد في حين تعرض الإدارة اقل من ذلك، فيتنازل كل طرف عن جزء من طلباته لإجراء المصالحة.

الفقرة الرابعة- طرق المراجعة بالقرارات الصادرة في نطاق الرقابة الادارية المسبقة :

إن القرارات التي تصدر عن ديوان المحاسبة في نطاق الرقابة الإدارية المسبقة، لا تقبل من طرق المراجعة إلا : إعادة النظر في القرار مع إمكانية اللجوء الى حسم الخلاف عن طريق مجلس الوزراء.

أولاً : إعادة النظر في القرار :

" يمكن إعادة النظر في قرارات الديوان ضمن نطاق رقابته الادارية المسبقة بناء على طلب الإدارة المختصة أو رئيس ديوان المحاسبة او النيابة العامة لدى الديوان " المادة /٤٣/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

لم يتضمن قانون تنظيم الديوان تعريفاً لإعادة النظر إلا أنه وعلى سبيل القياس على مراجعة اعادة المحاكمة بالقرارات الصادرة عن مجلس شوري الدولة، التي تتشابه الى حد كبير مع طلب إعادة النظر امام الديوان، يمكننا تعريفه^{٥٠}، بأنها طريق من طرق الطعن، يسلكه احد الاشخاص المعنيين في القانون امام المحكمة التي اصدرت القرار المطعون فيه طالباً منها الرجوع عنه بسبب ظهور وقائع ومستندات جديدة قانونية ومادية^{٥١}.

ويُستفاد من المادة /٧٧/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على أنه "يمكن اعادة النظر في قرارات الديوان القضائية أمامه :

- أ- اذا تبين من التدقيق في معاملة اخرى ان هناك خطأ أو اغفالاً أو تزويراً أو قيداً مكرراً.
- ب- اذا ظهرت مستندات او امور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار".

ثانياً : حسم الخلاف عن طريق مجلس الوزراء.

نصّت المادة /٤٠/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على أنه " اذا جاء بقرار الديوان بالموافقة :

- فيما خص الواردات مخالفا لرأي المرجع الصالح للبت بالمعاملة، فعلى هذا المرجع التقيد بقرار الديوان إلا اذا وافق الوزير المختص على عرض المعاملة على مجلس الوزراء.
- فيما خص النفقات مخالفاً رأي مراقب عقد النفقات فعلى هذا المراقب التقيد بقرار الديوان إلا اذا وافق وزير المالية على عرض المعاملة على مجلس الوزراء.
- واذا جاء رأي الديوان مخالفاً المشروع المعروض كان للإدارة المختصة ان تعرض الخلاف على مجلس الوزراء.

^{٥٠} الجمهورية اللبنانية ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١ و٢٠١٢ ص ٢٠
^{٥١} René chapus, Droit de contentieux Administratif, 7ème édition, paris, 1998, p114

وأضافت المادة /٤١/ من القانون نفسه، "يبت مجلس الوزراء في المعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة بعد الإستماع الى رئيس الديوان. وعند مخالفته رأي وزير المالية او قرار الديوان يقوم قراره مقام تأشير الديوان أو تأشير مراقب عقد النفقات. وفي كلتا الحالتين يُشار في المعاملة الى قرار مجلس الوزراء " "ويُبلغ قرار مجلس الوزراء الى الديوان الذي يبقى له أن يدرج القضية في تقريره السنوي او في تقرير خاص يبلغ الى مجلس النواب " (المادة ٤٢ من القانون نفسه) فمن خلال هذه النصوص يتضح ان قرار مجلس الوزراء يحل محل موافقة الديوان المسبقة.

ويقتضي في هذا الخصوص توفر الشروط التالية :

- ١- عرض الخلاف على مجلس الوزراء، ويعني ذلك عرض قرار الديوان واسبابه عند النظر في المعاملة بالإضافة الى رأي الإدارة.
- ٢- وجوب الإستماع الى رئيس الديوان من قبل مجلس الوزراء.
- ٣- البت بالمعاملة بقرار معلل.
- ٤- الإشارة في المعاملة الى قرار مجلس الوزراء.
- ٥- تبليغ قرار مجلس الوزراء الى الديوان.

يُشير المسؤولون في ديوان المحاسبة، ومن خلال المقابلات التي قمنا بها أن معظم قرارات مجلس الوزراء المتخذة خلافاً لقرارات الديوان (أو وفقاً للتعبير الذي يستخدم من قبل المعنيين في ديوان المحاسبة، كسر قرار ديوان المحاسبة) جاءت خالية من اي تعليل ومن دون الإستماع الى رئيس الديوان قبل البت بالخلاف.

وبالتالي ان عدم تقيد مجلس الوزراء بالأصول والحدود التي وضعها المشرع يؤدي الى اضعاف دور ديوان المحاسبة في مجال ممارسته للرقابة المسبقة. يؤكد ماورد اعلاه تقارير ديوان المحاسبة السنوية، التي لا يكاد يخلو واحد منها من الإشارة الى هذا الموضوع.

وسوف نعرض في المبحث الثاني بعض من هذه القرارات التي اتخذها مجلس الوزراء، خلافاً لقرارات الديوان خلال الأعوام الأخيرة، إضافة الى القرارات الصادرة في نطاق الرقابة المسبقة.

المبحث الثاني : مضمون القرارات الصادرة في نطاق الرقابة الإدارية المسبقة.

سنبيّن المعاملات التي قام ديوان المحاسبة بدراستها خلال الأعوام ٢٠١٠ و ٢٠١١ و ٢٠١٢^{٥٢} والنتيجة التي اقترنت بها، وذلك على الشكل التالي :

السنة	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
موافقة كاملة	١٥٥٠	١٠٧٢	١٦٨١
عدم موافقة	١٧٨	٢٠٦	١٢٥

^{٥٢} الجمهورية اللبنانية ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن الأعوام ٢٠١٠، ٢٠١١ و ٢٠١٢ ص ١٠٨

٧٤٥	٤٤٥	٥٨٠	موافقة مشروطة
٢٨٢	١٣٨	٦	موافقة مشروطة مع توصيات
١٣٨	٩٢	١٢٢	موافقة مع توصيات
١٨	١٠	٩	موافقة جزئية
٧	٩	-	موافقة مشروطة مع لفت نظر
٣٥	٢٤	٧٥	موافقة مع لفت نظر
-	٢	-	موافقة مع لفت نظر وتوصية
٤٤	٢٧	٥١	اعلان عدم الصلاحية
١١٠	٦٣	٩٩	موافقة مع احتفاظ الديوان بالملاحظات التي قد يبيدها بالرقابة على الحسابات
-	٢	-	قرارات موافقة مشروطة مع لفت نظر وتوصية
١٠	٢٥	٥	قرارات مختلفة
٣١٨٥	٢١١٥	٢٦٧٥	المجموع

وسنعرض فيما يلي لمضمون اهم هذه القرارات كما هي موزعة اعلاه، فيما يعود للعام ٢٠١٠^{٥٣}:

بلغ عدد القرارات بالموافقة الكاملة /١٥٥٠/ قرار مع الإشارة الى ان بعض هذه القرارات لم تكن تصدر الموافقة عليها إلا بعد أن يكون قد تم تصحيحها أو استكمال النواقص والمستندات العائدة لها بناء لطلب الديوان.

وقد بلغ عدد القرارات التي تضمنت شروطاً وتوصيات معاً /٦/ قرارات والقرارات التي تضمنت موافقة مع شروط /٥٨٠/ قراراً والقرارات التي تضمنت موافقة مع توصية /١٢٢/ قراراً.

أما عدد قرارات الموافقة مع لفت نظر، فقد بلغ /٧٥/ قرار ومنها على سبيل المثال :

- لفت النظر الى ضرورة تدوين قيمة عقد الإيجار في احالة مراقب عقد النفقات والطلب من الادارة حث المالك على تدوين محتويات العقار في الصفحة العينية العقارية.
- لفت نظر مراقب عقد النفقات الى التباين في التنسيب بين احالته وطلب حجز الاعتماد.

في حين بلغ عدد قرارات الموافقة الجزئية /٩/ قرارات ومنها على سبيل المثال :

- الموافقة على المشروع المعروض بالنسبة للمجموعة الأولى، وعدم الموافقة على المشروع المعروض بالنسبة للمجموعة الثانية.
- الموافقة على المشروع المعروض فيما يتعلق بالمجموعة الثانية وعلى ان يعتبر الكتاب المقدم من المتعهد جزءاً لا يتجزأ من العقد.

أما عدد قرارات الموافقة مع الإحتفاظ بما قد يبيده ديوان المحاسبة لاحقاً من ملاحظات في اطار رقابته المؤخرة على الحسابات /٩٩/ قراراً.

^{٥٣} الجمهورية اللبنانية ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن الأعوام ٢٠١١، ٢٠١٠، ٢٠١٢ و ٢٠١٣ ص ١٠٩

بالمقابل، بلغ عدد القرارات القاضية بعدم الموافقة على المشاريع /١٧٨/ قراراً وأهم اسباب عدم الموافقة هي كالاتي :

- عيوب في اجراءات التلزم كعدم احترام عنصر المنافسة، أو عدم التقيد بمهلة ال ١٥ يوم الواجبة من تاريخ الإعلان وموعد المناقصة، أو التفاوت الكبير بين سعر الملتزم المؤقت واسعار العارضين الآخرين والذي ينزل منزلة الخطأ الفادح.
- عدم توفر السند القانوني.
- تجزئة النفقة دون مبرر قانوني

وقد بلغ عدد القرارات التي تم فيها اعلان عدم الصلاحية /٥١/ قراراً وذلك لأحد الأسباب التالية على سبيل المثال :

- لأن المعاملة وضعت موضع التنفيذ قبل عرضها على رقابة ديوان المحاسبة.
- لأن المعاملة ليست من عداد المعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.
- لأن المعاملة لا تشكل عقداً للنفقة .
- نظراً لقيمة المعاملة.

اما القرارات المختلفة، فقد بلغ عددها /٥/ قرارات.

يتبين لنا مما تقدم، ان تدخل الديوان برقابته المسبقة لا يُعد تدخلا في إصدار القرار، بل شرطا من شروط نفاذه وبوسع الإدارة أن ترجع عن قرارها بعد موافقة الديوان وقبل التوقيع، وهذا ما أشارت اليه المادة /٣٣/ من قانون تنظيم الديوان عندما نصت بأن رقابة الديوان المسبقة هي من المعاملات الجوهرية.

ومن خلال بحثنا في الرقابة الإدارية المسبقة التي يمارسها ديوان المحاسبة في لبنان نجد أنها تساعد على تفادي الوقوع في الأخطاء والمخالفات المالية، وقد حرص المشرع على وجوب اجراء الرقابة ضمن مهلة معينة كي لا يصار الى عرقلة عمل الإدارة وتأخير سير المعاملات الإدارية.

أما قرارات مجلس الوزراء المتخذة خلافا لقرارات الديوان خلال الأعوام ٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢

أ- عن العام ٢٠١٠^{٥٤}

الموضوع	قرار ديوان المحاسبة		قرار مجلس الوزراء	
	رقم	تاريخ	رقم	تاريخ
طلب وزارة الأشغال الموافقة على تأهيل طريق راشيا	١٤٨٨/ر.م	٢٠١٠/٩/١٦	٥٤	٢٠١٠/١٠/٢٥
طلب وزارة الأشغال الموافقة على اعمال اضافية لتأهيل مبنى وزارة الزراعة	١٥٦٦	٢٠١٠/٩/٢١	٤٧	٢٠١٠/١٠/٢٥
طلب وزارة الأشغال الموافقة على اعطاء فروقات اسعار من اعمال تعبيد وتزفيت في قضائي جبيل والبترون.	١٢٧٣ ١٠٩٢ ١٢٧٤	٢٠١٠/٧/٢٩ ٢٠١٠/٧/١ ٢٠١٠/٧/٢٩	٢٥	٢٠١٠/٩/٢٦

^{٥٤} الجمهورية اللبنانية ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١ و٢٠١٢ ص ١٠٩.

طلب وزارة الأشغال الموافقة على عقد تلميز اشغال ودات انارة على طريق ضهر البيدر	٢٠١٠/٤/٢٨	٦٤٩	٢٠١٠/٩/١	٣٤
طلب وزارة الأشغال الموافقة على عقود مصالحة لتنظيف شبكات تصريف مياه الأمطار	٢٠١٠/٤/٢٨ ٢٠١٠/٤/٢٨	٦٤٧ ٦٤٨	٢٠١٠/٩/١	٣٥
طلب وزارة الأشغال الموافقة على مشروع عقد اتفاق رضائي لاشغال بناء جسر فوق نهر الغدير	٢٠١٠/٤/٢٢	٦١٣	٢٠١٠/٩/١	٣٧

ب- عن العام ٢٠١١ °°

الموضوع	قرار ديوان المحاسبة		قرار مجلس الوزراء	
	تاريخ	رقم	تاريخ	رقم
طلب وزارة الأشغال العامة والنقل الموافقة على عقد اتفاق رضائي لمعالجة الانهيار الحاصل على طريق المعاملتين.	٢٠١١/٤/٢٨	٦٤٥/ر.م	٢٠١١/٨/٢	١٠
طلب وزارة الأشغال العامة والنقل الموافقة على مشروع عقد مصالحة وتأهيل شبكات تصريف مياه الأمطار والمجاري الصحية.	٢٠١١/٣/٣ ٢٠١١/٣/١٧	٣٨٠ ٤٤٢	٢٠١١/٩/٢١	٢٠

ت- عن العام ٢٠١٢ °°

الموضوع	قرار ديوان المحاسبة		قرار مجلس الوزراء	
	تاريخ	رقم	تاريخ	رقم
طلب وزارة الاتصالات الموافقة على التعاقد مع شركة لبيان بوست ش.م.ل. لبيع بطاقات التخابر المدفوعة سلفاً.	٢٠١١/١٠/٢٧	١٦٥٩/ر.م	٢٠١٢/١/٤	٢٣
طلب وزارة الأشغال العامة والنقل الموافقة على: أ- جدول مقارنة لأشغال ضرورية وملحة لاستكمال تأهيل طريق عنايا - اهمج - اللقلوق	٢٠١١/١٠/١٩ ٢٠١١/١٠/١٩	١٦٢٦ ١٦٢٧	٢٠١٢/٥/٢	٦٢

°° المرجع السابق نفسه، ص ١١٠.

°° المرجع السابق نفسه، ص ١١٠.

ب- تنفيذ مسلك شبكة الاتصالات على طريق عناية- اهمج - اللفلوق				
---	--	--	--	--

والجدير ذكره أن قرارات مجلس الوزراء المذكورة قد اتخذت خلافاً لقرارات ديوان المحاسبة في إطار الرقابة الإدارية المسبقة دون الإستماع للملى رئيس ديوان المحاسبة في معظمها مع العلم أن ديوان المحاسبة يُشير الى هذا الأمر كل سنة في التقارير التي تصدر عنه.

الفصل الثاني : تجربة ديوان المحاسبة من خلال الرقابة الإدارية المسبقة على الإتفاقات الرضائية :

أقرّ قانون المحاسبة العمومية في باب تنفيذ الموازنة العامة فصلاً يتعلق بالأحكام الخاصة بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات، بما يجعله استثناءً من الأحكام العامة المتعلقة بتنفيذ سائر النفقات الأخرى.

يترتب على ذلك ان تختص هذه الأحكام بالأمر التي تتناولها حصراً، فتطبق عليها دون سواها وتبقى سائر الأمور الأخرى خاضعة للأحكام العامة المرعية بصدها. وهذه الأحكام الخاصة تقتصر في أي حال على أمور عقد النفقة وبعض الأمور التنفيذية العائدة لهذا العقد فلا تتعداها الى سائر أمور تنفيذ النفقة من تصفية وصرف ودفع، التي تبقى خاضعة للأحكام العادية المقررة بشأنها.

وعليه، وبالإستناد الى نص المادة /١٢٠/ من قانون المحاسبة العمومية، " تنفذ نفقات اللوازم والأشغال والخدمات بإحدى وسيلتين :

- إما بواسطة صفقات تعقدتها الإدارة مع الغير.
- وإما بواسطة الإدارة مباشرة أي بطريق الأمانة "

وقد وردت في المادة المذكورة، عبارة "التنفيذ بواسطة الصفقات" قبل "التنفيذ بواسطة الإدارة"، ذلك لأن هذه الوسيلة هي الأكثر استعمالاً ولا تلجأ الإدارة الى التنفيذ مباشرة إلا في حالات قليلة ونادرة نسبياً.

وتتنوع إجراءات الصفقات العمومية بالإستناد الى نص المادة /١٢١/ من قانون المحاسبة العمومية التي نصت على ما يلي : " تعقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات بالمناقصة العموميّة.

غير أنه يمكن في الحالات المبينة فيما يلي عقد الصفقات بطريقة المناقصة المحصورة أو استدراج العروض أو التراضي أو بموجب بيان أو فاتورة "

ويتبين من ذلك أن الأصل أن يتم التعاقد بعد إجراء المناقصة العمومية التي تعتبر الطريقة العادية في إجراء الصفقات ويمكن التعاقد بإحدى الطرق الأخرى، اذا توافرت بعض الشروط أو الظروف الخاصة.

ولا بد لنا في هذا الصدد من إجراء مقارنة بسيطة بين المناقصة العمومية والإتفاق بالتراضي، فالمناقصة العمومية تعتبر مبدئياً الطريقة الأكثر محافظة على المال العام وبمقتضاها تلتزم الإدارة بالتعاقد مع من قدم ادنى الأسعار أو افضل العروض وفقاً لما هو منصوص عليه في دفتر الشروط الخاص للعائد للصفقة

والذي تتم على اساسه المناقصة. وهي تعتبر الطريقة العادية لإجراء الصفقات العمومية بمعنى أنه يمكن إجراء أي صفقة عمومية بموجب مناقصة عمومية دون وجوب تحقق أي شرط. ويقتضي وفقاً لنص المادة /١٢١/ من قانون المحاسبة العمومية، وكي تحقق المناقصة العمومية المصلحة العامة أن تراعى فيها مبادئ أساسية ثلاثة وهي : مبدأ العلنية، مبدأ المساواة، ومبدأ المنافسة.

إن صحة المناقصات العمومية تستدعي مراعاة المبادئ المشار إليها والتقيد بأحكامها بحيث أن أي تجاوز لها يعيب إجراءات المناقصة ويجعلها عرضة للطعن أمام المراجع الإدارية والقضائية المختصة. وقد استقر الفقه والاجتهاد على اعتبار العلنية والمساواة والمنافسة من المبادئ الأساسية التي ترعى عمليات التلزم^{٥٧}.

أما الإتفاق بالتراضي فإنه، يعتبر طريقة استثنائية لعقد الصفقات العمومية لأنه يجري خلافاً للقاعدة الأساسية في إجراء الصفقات العمومية عن طريق المناقصة العامة التي ترعاها مبادئ المنافسة والعلنية والمساواة بين العارضين. وتكمن خطورة الإتفاق بالتراضي في إيلاء الإدارة حرية اختيار المتعاقد معها، مع العلم أن هذه الحرية ليست مطلقة، بل إنها مقيدة بضرورة توافر الشروط المنصوص عليها في المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية، التي حددت في كل فقرة من فقراتها الإثني عشرة السند القانوني الذي يجيز للإدارة عقد اتفاق رضائي وهذا ما سنبحثه فيما يلي.

ومع ذلك فقد تبين لديوان المحاسبة من خلال رقابته الإدارية المسبقة على المعاملات المتعلقة بتنفيذ الصفقات العمومية، في الإدارات العامة، والمؤسسات العامة، والبلديات الخاضعة لرقابته، وجود خلل في اعتماد طرق إجراء الصفقات العمومية، سواء لجهة التوسع في اتباع طريقة الإتفاق بالتراضي بوجه عام أو لجهة اعتماد بعض انواع الاتفاقات بالتراضي بشكل خاص.

وقد تبين للديوان ان الممارسة العملية لدى هيئات القطاع العام الخاضعة لرقابته تنطوي على الخروج عن المعادلة التي تربط القاعدة بالإستثناء. وبشكل يقلب هذه المعادلة، بحيث اضحى اللجوء الى الإتفاق بالتراضي الذي هو طريقة استثنائية عملاً عادياً، و أضحت المناقصة العمومية هي الإستثناء. مع ما في هذه الممارسة من مخاطر تعود على خزينة الدولة بأفدح الأضرار^{٥٨}.

وهذا ما سنتناوله فيما يلي.

المبحث الأول : الحالات التي يجوز بموجبها عقد الإتفاقات بالتراضي.

تقتضي الإشارة بادئ ذي بدء أن اعتماد الإتفاق الرضائي لعقد الصفقات العمومية في غير الحالات الحصرية المنصوص عليها في المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية أو التوسع في تفسير إحدى هذه الحالات يؤدي الى تعطيل مفعول قواعد المناقصة العمومية الأساسية. وعليه فقد أجازت المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية عقد الإتفاقات بالتراضي مهما كانت قيمة الصفقة اذا كانت تتعلق :

أولاً: " باللوازم والأشغال والخدمات التي لا يمكن وضعها في المناقصة إما لضرورة بقائها سرية، وإما لأن مقتضيات السلامة العامة تحول دون ذلك، شرط أن يقرر ذلك الوزير المختص ".

^{٥٧} قرار رقم ١٢١٩/ر.م تاريخ ١١/٢٦/١٩٩٧، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٧، ص ١٢٩.

^{٥٨} أ. عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً وإجتهداً (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية ٢٠١٣ ص ١٩٨.

وفي معرض ممارسته لصلاحياته في الرقابة المسبقة، قضى الديوان، بأن الفقرة الأولى من المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية نص استثنائي لا يعمل به إلا ضمن الشروط المحددة لذلك، وإن إجراء إستقصاء أسعار لتلزم الأشغال يدل على أن الظروف كانت تسمح بإجراء مناقصة عامة^{٥٩} وأنه يستفاد من تقرير الخبير أنه لا يوجد خطر أني يتهدد المبنى بالإهيار وان مقتضيات السلامة العامة لا تحول دون اتباع طرق التعاقد الأخرى لانجاز الأعمال المطلوبة^{٦٠}.

أما لجهة سرية الصفقة، فإنه يقتضي التأكيد أن ذلك لا يحول دون خضوعها لرقابة الديوان المسبقة للثبوت من توفر شروطها.

ثانياً : " باللوازم والأشغال والخدمات الإضافية التي يجب ان يعهد بها الى الملتزم الاساسي لنلا يتأخر تنفيذها، أو لا يسير سيراً حسناً، فيما لو جيء بملتزم جديد اثناء تنفيذ الصفقة " .

ويجوز ذلك:

- اذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات غير متوقعة عند اجراء التلزم الأول، ومعتبرة من لواحقه، وتشكل جزء متمم له.
- اذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات يجب ان تنفذ بواسطة آلات وتجهيزات خاصة يستعملها الملتزم في مكان العمل. على ان تكون غير متوقعة عند اجراء التلزم وان تشكل جزءاً متمماً له.

يتبين من النص المذكور أعلاه، أنه يقتضي للعمل به توفر الشروط الثلاث التالية :

- ١- أن تكون الصفقة الأساسية ما تزال قيد التنفيذ، وعندها تبرز الحاجة إلى إسناد الأعمال الإضافية إلى الملتزم الأساسي.
 - ٢- أن تكون الأشغال الإضافية غير متوقعة عند اجراء التلزم الأساسي. وبالتالي فإن عدم لحظ الأشغال موضوع الإتفاق الرضائي في العقد الأساسي، لا يعني انها كانت غير متوقعة، كما أن عدم كفاية الإعتمادات عند اجراء التلزم الأساسي لا يعني عدم توقع الأشغال الإضافية.
 - ٣- ان تكون الأشغال والخدمات الإضافية جزءاً متمماً للمشروع الأساسي، وذلك يعني إضافات محدودة على المشروع لا تخرج به عن التصور الأساسي^{٦١}.
- وعليه، فقد اعتبر الديوان، أنه " تبين ان الأشغال موضوع المعاملة المعروضة، ليست في الواقع أشغلاً اضافية عادية بل تعديلاً لطبيعة نوع من الأشغال الملحوظة أساساً، وذلك قبل البدء بالتنفيذ، فكيف يمكن التسليم بأنها كانت غير متوقعة عند اجراء التلزم الأساسي^{٦٢}.
- كما قضى في قرار آخر^{٦٣}، ان تلزم اشغال اضافية، كانت مرتقبة وظاهرة للعيان عند اجراء التلزم الأساسي، بطريقة الإنفاق بالتراضي، بالإستناد الى الفقرة ٣ من المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية هو في غير محله القانوني.

^{٥٩} قرار رقم ٤٧٥/رم، تاريخ ١٩٩٣/٤/٢٩، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٣، ص ٢٥٤.

^{٦٠} قرار رقم ٢١٥/رم، تاريخ ١٩٩٧/٥/١٢، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٧، ص ٢٨.

^{٦١} قرار رقم ١٠١٦/رم، تاريخ ١٩٩٧/١٠/١٠، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٧، ص ٧٨.

^{٦٢} قرار رقم ١٤٠/رم، تاريخ ٢٠٠٣/٢/٢١، مجموعة اجتهادات الديوان ٢٠٠٢، ص ٤٨٨.

^{٦٣} قرار رقم ٧٤٣/رم، تاريخ ١٩٩٣/٦/١٧، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٣، ص ٢٦٩.

وفي هذا السياق وبقراره رقم ١٥ تاريخ ٢٠٠١/١/٣، وفي سبيل الحد من تمادي الإدارات في تنظيم اتفاقات رضائية بأعمال اضافية بمئات المليارات، قرر مجلس الوزراء:

- ١- الطلب الى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات عرض أية زيادة في الأشغال الإضافية والتي تتجاوز قيمتها ١٥% من قيمة العقد الأساسي على ديوان المحاسبة .
- ٢- الطلب الى ديوان المحاسبة أن يرفع الى مجلس الوزراء عند الإقتضاء، كل موضوع زيادة في الأشغال الإضافية يجد فيه مخالفة للقانون أو لبنود العقد أو يكون غير مبرر، لاتخاذ القرار المناسب بشأنه.

وفي معرض تفسيره لهذا القرار، اعتبر الديوان، أن صلاحيته في الرقابة المسبقة محددة قانونا سواء لجهة الجهات الخاضعة للرقابة ام لجهة نوع المعاملات وقيمتها. وبالتالي فهي لا تحتاج الى قرار اداري يجيزها، وان قرار مجلس الوزراء يرمي الى اخضاع تلك الزيادات الى رقابة الديوان اللاحقة الذي يعلم مجلس الوزراء عند الإقتضاء بالمخالفات الحاصلة^{٦٤}.

وفي رأي استشاري صادر عنه، أوضح الديوان، انه عند تضمين دفاتر الشروط الخاصة نصوصاً تمكّن الإدارة أو المؤسسة العامة من طلب كميات اضافية ضمن حدود معينة، فإن معنى ذلك أن هذه الأعمال الإضافية كانت متوقعة، عند إجراء التلزم الأساسي وإن الملتزم والإدارة أخذتا امكانية طلب الزيادة بعين الإعتبار عند وضع دفتر الشروط وتصديق الصفقة، وعندها يمكن طلب تنفيذ الأجزاء الإضافية بنفس شروط الأجزاء الأساسية وتكون الزيادة في الكميات الإضافية وليس بطلب نوعية جديدة.

ينبغي على ما تقدم، ان المادة /١٤٧/ /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية، تختلف بشروطها وتطبيقها عن احكام دفتر الشروط الخاصة المتعلقة بإمكانية زيادة الكميات المطلوبة. وبالتالي فإن طلب تنفيذ الكميات الإضافية طبقاً لما هو وارد في دفتر الشروط تعتبر عملاً تنفيذياً لأحكام دفتر الشروط وليس اتفاقاً جديداً.

وهكذا فإن الأشغال واللوازم والخدمات الإضافية قد تكون زيادة في الكميات أو بنوداً جديدة. فإذا كانت مجرد زيادة في الكميات الملحوظة اساساً، فإنها تعتبر عملاً تنفيذياً يجب ان يتم ضمن الحدود المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاص وفي المادة ٢٢ من دفتر الأحكام والشروط العامة التي اجازت تكليف الملتزم الأساسي بتنفيذها على ان لا تتجاوز قيمتها سدس قيمة البنود الأساسية.

الإ أنه وفي بعض الصفقات، واثناء التنفيذ فإذا ارادت الإدارة شراء لوازم أو اشغال او خدمات موضوع البنود الإختيارية^{٦٥}، فإن عليها ان تثبت في شراءها اللاحق لتلك البنود ليس من شأنه أن يرفع من قيمة الصفقة ككل ويجعلها اكثر كلفة من باقي العروض فيما لو اختارت الإدارة شراء الأعمال موضوع البنود الإختيارية عند التلزم الأساسي. وفي جميع الأحوال تعرض ملاحق العقود هذه على ديوان المحاسبة للتأكد من توفر شروطها.

^{٦٤} رأي استشاري رقم ٢٧ تاريخ ٢٠٠٢/٣/١، مجموعة اجتهادات الديوان ٢٠٠٢، ص ٩٠
^{٦٥} وهي البنود التي تتضمنها بعض دفاتر الشروط وهي تعطي الإدارة حرية شراء او عدم شراء الأعمال موضوعها، إلا أنه يتوجب على العارضين تحديد اسعارها عند تقديم عروضهم الأساسية.

وبالنظر الى ازدياد عدد الإتفاقات الرضائية المنظمة بالإستناد الى هذه الفقرة، فقد أصدر الديوان تقريراً خاصاً^{٦٦} اعتبر فيه، انه بنتيجة الرقابة المسبقة تظهر ضخامة المبالغ التي تنفق سنوياً على عقود الأشغال الإضافية التي قد تتعدد في المشروع الواحد الأمر الذي يدل على عدم صحة وجدية الدراسات الموضوعة عند التلزم الأساسي.

ثالثاً : " بالأشياء التي ينحصر حق صنعها في حامل شهادات اختراعها " .

إن تطبيق هذه الفقرة ليس من شأنه ان يثير أية اشكاليات باعتبار انه يشترط لصحة الإتفاق الرضائي، ان يكون حق صنع الأشياء التي تطلبها الإدارة محصوراً بمن يحمل شهادة اختراعها، وهذا أمر يسهل اثباته.

رابعاً : " بالأشياء التي لا يملكها الا شخص واحد " .

ان اكثر ما يطبق عليه هذه الفقرة، صفقات صيانة الأجهزة والمعدات التي سبق للإدارة ان اشترتها، باعتبار ان قطع الغيار العائدة بتدريب العاملين على استعمالها لا يمكن ان يتوفر إلا لدى الشركة البائعة لها. الأمر الذي يجيز إبرام اتفاق رضائي معها لتقديم تلك اللوازم والخدمات^{٦٧} .

أما اذا أرادت الإدارة شراء اجهزة كومبيوتر مثلاً، لتجهيز إحدى الإدارات من غير ان تكون ملزمة فنياً بنوع محدد، فإنه لا يجوز لها اللجوء عندها الى الفقرة الرابعة من المادة ١٤٧/١ أعلاه، لإبرام اتفاق رضائي لشراء ماركة محددة بالذات، بل عليها في هذه الحالة ان تلجأ الى طريقة المناقصة العمومية حيث تحدد في دفتر الشروط الخاص، المواصفات التي تحتاج اليها من دون التقييد بماركة محددة.

وفي احد القرارات الصادرة عنه، قضى الديوان، انه تبين من تقرير الخبير ان الفريق المتعاقد معه ليس الوحيد المؤهل لتنفيذ الأشغال موضوع البحث بل يوجد آخرون سبق لهم أن نفذوا اشغالاً مشابهة^{٦٨} .

يتبين لنا مما تقدم ،ان صحة التعاقد بالإستناد الى هذه الفقرة ترتبط بحصوله مع المالك الوحيد، أما لجهة الوكيل الحصري، فإنه ينزل منزلة المالك الوحيد عندما يتعذر الحصول من الوكلاء على سعر أدنى من السعر الذي يقدمه.

خامساً: " باللوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا يمكن ان يعهد بتنفيذها إلا لفنانين أو اختصاصيين أو حرفيين أو صناعيين دل الإختبار على اقتدارهم." .

وقد استقر اجتهاد الديوان على اعتبار، أن الصفة الفنية المشتركة في الفقرة الخامسة أعلاه، هي تلك التي تكسب العمل موضوعها نفحة جمالية خاصة تجعله من عداد ما يعرف ب "الفنون الجميلة" والذي يقوم به عادة فنان أو صناعي أو حرفي أو اختصاصي مقدر كالتمثال واللوحة والمصنوعات الحرفية أي ما يعبر عنه بعبارة (artistique) وليس (technique)^{٦٩} .

وهكذا فإن المعيار المعتمد فقها واجتهادا لتطبيق هذه الفقرة هو ان تكون الخبرة او المعرفة اللازمة لتنفيذ العمل محصورة بعدد قليل من الفنيين وأن هذا المفهوم يتطور مع الزمن.

^{٦٦} تقرير خاص موضوعه عقد الصفقات العمومية بواسطة الإتفاق بالتراضي، مجموعة اجتهادات الديوان لعام ١٩٩٤، ص ٢٥٧.

^{٦٧} رأي استشاري رقم ١٢ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٠، ص ٦٥.

^{٦٨} قرار رقم ٢١٥ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٢، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٧، ص ٢٧.

^{٦٩} القرارات ١٩٧٠/١٨٨٥ و ٢٠٠٢/١٧١٢

La formule employée par le décret de 1882, article 18 – 5, pour définir ce domaine était celle de "marchés relatifs à des ouvrages ou objets d'art ou de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes ou industriels éprouvés.

Une jurisprudence abondante a interprété la portée de la formule en question, le critère qui s'en dégage se réfère à l'importance de la concurrence dans le domaine intéressé: est travail d'art ou de précision justifiant, la passation d'un marché négociée, celui qui n'est pratiquement susceptible d'être exécuté que par un nombre relativement réduit de techniciens. Il en résulte qu'il s'agit d'une notion dont l'application est de nature à évoluer dans le temps pour une matière déterminée l'exemple type a été considérés comme des travaux d'art et de précision jusqu'à l'époque où ils sont devenus de pratique courante et ont alors cessé de justifier l'emploi du marché de "gré à gré"^{٧٠}.

بناء على ما تقدم فقد اعتبر ديوان المحاسبة، أن شروط الفقرة الخامسة من المادة /١٤٧/ من قانون المحاسبة العمومية غير متوفرة في الصفقات التالية :

- ١- صيانة الموزعات الهاتفية، باعتبارها عملاً واسع الانتشار بين أهل المهنة ولا تقتصر على عدد محصور من الفنيين^{٧١}.
- ٢- إصلاح سيارة البلدية وتقديم قطع الغيار لها^{٧٢}.
- ٣- مكثنة المعلومات المتعلقة بالمسرح والسينما والفنانين التشكيليين باعتبارها تدخل في عداد الخدمات التقنية وليس الفنية^{٧٣}.
- ٤- تركيب أجهزة كومبيوتر^{٧٤}.

سادساً: "باللزام والأشغال التي يصنعها ذوو العاهات المحتاجون المرخص لهم بالعمل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. على أن لا تتجاوز أسعارها الأسعار الراجحة في السوق".

وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة قلماً تلجأ إلى هذا النوع من الاتفاقات الرضائية، لأسباب عدة منها ما يتعلق بعدم حاجتها إلى أنواع الأشغال التي يصنعها ذوو العاهات.

ومن مراجعة مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة العائدة لأعوام عديدة، لم يتبين لنا اجتهاد يتعلق باتفاق بالتراضي تم بالإستناد إلى احكام الفقرة السادسة من المادة /١٤٧/ اعلاه.

^{٧٠} André de Laubadère, Frank Moderne, Pierre Delvolvé, Traité des contrats administratifs, T.I, duxième édition 1983,p662

^{٧١} قرار رقم ٨٢٦، تاريخ ١٠/٢٧/١٩٩٩، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٩، ص ٢٠٣.

^{٧٢} رأي استشاري رقم ٢٠ تاريخ ١٠/٢٩/١٩٩٠، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٠، ص ١١٣.

^{٧٣} قرار رقم ١٧١٢، تاريخ ١٢/٢١/٢٠٠٢، مجموعة اجتهادات الديوان ٢٠٠٢، ص ٥٠٠.

^{٧٤} قرار رقم ١٢٢٧، تاريخ ٩/١٧/١٩٩٣، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٣، ص ٢٩٢.

سابعاً : "بنفقات الضيافة والتشريفات، وما شاكلها من نفقات التمثيل".

وقد فسّر ديوان المحاسبة هذه الفقرة بأنها تتعلق بنفقات استضافة الوفود الأجنبية وتأمين اقامتها دون ان تتعدى ذلك، نظراً لطبيعتها الإستثنائية الى ما ليس له علاقة بالتمثيل لحاجات مستقلة متعلقة بالمؤتمر^{٧٥}.

كما اعتبر، أن نفقات الضيافة والتشريفات كتقديم القهوة والمرطبات في المناسبات الخاصة لدى الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات لا تدخل في الموجبات الملقة على عاتق هذه الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات، لأنها في الواقع من النفقات الشخصية التي يمكن للمسؤول في الإدارات المذكورة ان يقوم بها. وبالتالي فإن نفقات تقديم القهوة والمرطبات الى اعضاء مجلس إدارة مصلحة الإنعاش الإجتماعي في اثناء جلسات هذا المجلس لا تكون من النفقات الملقة على عاتق المصلحة المذكورة^{٧٦}.

ثامناً : " باللوازم والأشغال والخدمات التي اجريت من اجلها :

- مناقستان متتاليتان.
- أو استدراج عروض على مرتين متتاليتين.
- أو مناقصة تلاها استدراج العروض".

وذلك دون ان تُسفر هذه العمليات عن نتيجة ايجابية. ويجب في هذه الحالة ان لا يفسر الإتفاق الرضائي عن سعر يتجاوز أنسب الأسعار المعروضة أثناء عمليات التلزم، إلا في حالات إستثنائية تُبررها الإدارة في تقرير معلل.

وقد قررت الهيئة العامة للديوان، عدم شمول عبارة عمليات التلزم الواردة اعلاه أعمال المرجع الصالح للبت بالصفقة بالتصديق أو عدم التصديق عليها. وبالتالي فإن عمليات التلزم تسفر عن نتيجة ايجابية عندما تتوصل لجنة التلزم إلى اعتبار أن الملتزم مؤقتاً بصرف النظر عن موقف المرجع الصالح للبت بالصفقة^{٧٧}.

وفي معرض رقابته المسبقة، اعتبر الديوان، أن كلا من المزايدتين قد أسفرت عن نتيجة ايجابية بدليل إرساء الصفقة على العارض الذي تقدم بالسعر الذي اعتبره المرجع الصالح لتصديق الصفقة مرتفعاً، وعلى هذا لم يعد يصح في هذه الحالة إجراء اتفاق رضائي لأن النص يشترط عدم حصول نتيجة ايجابية لعمليات التلزم.

وفي قرار آخر قضى الديوان، بأنه لا يمكن إعتداد المناقصة الأولى لتطبيق أحكام الفقرة ٨ من المادة /١٤٧/ محاسبة عمومية إذ أن المناقصة الثانية التي تلتها جرت بالإستناد الى شروط فنية مختلفة عن تلك التي اعتمدت لإجراء المناقصة الأولى^{٧٨}.

أما لجهة الشرط التالي فانه يتوجب اجراء المناقصة الثانية في مهلة قصيرة، لأن طول المدة قد يترافق مع تغيير الظروف التي تؤدي الى توصل المناقصة الأولى الى نتيجة ايجابية.

^{٧٥} رأي استشاري رقم ٨٣ تاريخ، ٢٠٠١/٨/١٣، مجموعة اجتهادات الديوان ٢٠٠١، ص٢٩٩.

^{٧٦} رأي استشاري رقم ٩ تاريخ، ١٩٦٥/٢/١٧، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٦٥، ص٢٧.

^{٧٧} قرار رقم ٨٦٢ تاريخ ١٩٧٩/١٢/١٢، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٧٩، ص٢٦٨.

^{٧٨} قرار رقم ٧٧ تاريخ ٢٠٠١/٢/١، مجموعة اجتهادات الديوان ٢٠٠١، ص٤٧٥.

وعليه فقد اعتبر الديوان^{٧٩}، ان المناقصة الثالثة والمناقصة الرابعة تمتا بالإستناد الى الشروط نفسها ولم يسفرا عن نتيجة إيجابية ولكنهما غير متتاليتين وبالتالي لا يمكن اعتمادها كأساس لإجراء إتفاق بالتراضي.

وتعتبر المناقصة انها لم تسفر عن نتيجة إيجابية اذا تقدم لها عارض وحيد أو عند عدم تقديم أي سعر، وما يبرر الإتفاق الرضائي في هذه الحالة هو ضرورة تنفيذ اللوازم أو الأشغال أو الخدمات لتأمين المصلحة العامة كما ان القسم الأخير من الفقرة الثامنة أعلاه يشكل ضماناً لعدم التعاقد بسعر مرتفع إلا أن الصعوبة تبقى عند عدم تقديم أي سعر.

تاسعاً: " باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن أن يعهد بها الى المؤسسات العامة او البلديات".

والسبب في ذلك، أن المؤسسات العامة والبلديات لا تتوخى تحقيق الربح مبدئياً وتشكل جزءاً من القطاع العام، ولكنه ولصحة الصفقة يتوجب عليها أن تنفذها بوسائلها الخاصة أي بالأمانة أن لا تعتمد الى اعادة تلزيمها.

وفي هذا السياق فقد اعتبر الديوان، أنه يحق للإدارة عند التعاقد رضائياً مع مصالح مستقلة او بلديات أن تضع مقادير رمزية للكفالات والتأمينات وغرامة التأخير، شرط التثبيت مسبقاً من ان المؤسسات المشار اليها تتمتع بالمؤهلات الكافية لتنفيذ الأشغال الي ستوكل اليها من قبل الإدارة المعنية^{٨٠}.

عاشرًا: " باللوازم والخدمات التي تؤمنها الإدارة بواسطة المنظمات الدولية "

وقد راعى المشرع في هذه الفقرة طبيعة الجهة المتعاقد معها، مكانتها الدولية وحاجة لبنان الى ما تقدمه تلك المنظمات من غير أن تتوخى تحقيق ربح مادي.

حادي عشر: " باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن ان تعهد بها بموافقة مجلس الوزراء الى حكومات اجنبية أو مؤسسات تراقبها هذه الحكومات. وللحكومة في مثل هذه الحالة ان تعفي الجهة التي تتعاقد معها من الشروط المتعلقة بمحل الإقامة والكفالة والغرامات وتوجب التسليم قبل القبض "

إن اجازة المشرع للإدارة إجراء بعض الإعفاءات يعود الى حالة التعاقد الخاصة التي ينظمها الإتفاق الرضائي، كالتعاقد بين لبنان ودولة أخرى أو مع مؤسسة اجنبية تراقبها حكومة أجنبية، ويشترط في هذه الحالة الأخيرة تقديم المستند المثبت لذلك، وذلك كله مراعاة للعلاقات الدولية.

ثاني عشر: " باللوازم والأشغال والخدمات التي يقرر مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي بناء على اقتراح الوزير المختص".

وفي معرض رقابته المسبقة لاحظ ديوان المحاسبة^{٨١} إزدیاد نسبة لجوء الإدارات العامة الى الفقرة ١٢ لتنظيم اتفاقات بالتراضي، إضافة الى الإساءة في تطبيقها، وذلك عن طريق اجازة مجلس الوزراء لبعض الإدارات عقد اتفاقات رضائية بصورة تشمل كامل صفقاتها واعتماداتها عن سنة معينة، الأمر الذي حمل مجلس الوزراء بناء على توصية الديوان إلى إصدار القرار رقم /٦٤/ تاريخ ١٩٩٤/٩/٧ الذي طلب

^{٧٩} قرار رقم ٧٧ تاريخ ٢٠٠١/٢/١، مجموعة اجتهادات الديوان ٢٠٠١، ص ٤٧٥.

^{٨٠} رأي استشاري رقم ٩ تاريخ ١٩٧٩/٢/٩ مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٧٩، ص ٢٦.

^{٨١} تقرير خاص عن الصفقات بالتراضي، مجموعة اجتهادات الديوان عن عام ١٩٩٤، ص ٢٦٢.

بموجبه الى الوزارات المعنية ان تعرض على مجلس الوزراء على حدة كل صفقة او صفقات في موضوع معين واحد تريد تنفيذها بطريقة الإتفاق الرضائي.

أيضاً، وبناء على اقتراح الديوان اصدر مجلس الوزراء القرار رقم/٤٢/ تاريخ ١٢/٤/١٩٩٦، الذي حدد بموجبه الأسس الواجب اتباعها في حالة اجازة مجلس الوزراء، عقد الصفقات العمومية بالتراضي حيث اشترط اصولاً تبدأ بتعيين المرجع الصالح لعقد النفقة "لجنة التلزم" مروراً بوضع دفتر شروط للصفقة والإعلان عنها، وصولاً الى استقصاء الأسعار وارساء الصفقة على من قدم ادنى الأسعار.

وقد حصر مجلس الوزراء تطبيق الأصول المتقدمة الذكر بصفقات الأشغال فقط. ومؤخراً، ولدى ملاحظة الديوان حصول بعض الخروقات لأحكام القرارات الأنفي الذكر، أحاط مجلس الوزراء علماً بذلك حيث أكد بموجب قراره رقم /٢٤/ تاريخ ١١/٧/٢٠٠٢، على وجوب التقيد بأحكام القرارات المذكورين اعلاه.

وفي قرار صادر عنه اعتبر الديوان أنه^{٨٢}، اذا كان لإجازة التعاقد بالتراضي سنداً للفقرة ١٢ أن تؤتي مفاعيلها فإن ذلك يعلق على إجرائه في الوقت المناسب وفي ظل الظروف والأوضاع التي اقتضت اعتماد الإجازة المذكورة وليس بعد مرور أكثر من سنة على قرار مجلس الوزراء.

وفي ختام البحث بهذا الموضوع نشير الى ان ديوان المحاسبة قد وجّه توصية الى مجلس الوزراء بوجوب الحد من التوسع في الإجازة للإدارات بعقد اتفاقات رضائية بناء لإقتراح الوزراء المختصين، وأن يحصر الحالات التي يوافق عليها بصفقة أو صفقات معينة في ظروفها ومعطياتها وبعد أن يُبين المبررات التي تجيز اعتماد الطريقة المذكورة.

المبحث الثاني : صفقات الخدمات التقنية.

الفقرة الأولى- الأساس القانوني لصفقات الخدمات التقنية :

نصّت المادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية على حالة أخرى يُجاز بموجبها اجراء الصفقة العمومية بطريقة الإتفاق بالتراضي وهي حالة صفقات الخدمات التقنية. والتي ورد فيها مايلي :

"يمكن التعاقد بالتراضي على صفقات الخدمات التقنية (دروس ووضع دفاتر شروط، ومراقبة تنفيذ اشغال ومشاريع الخ ...) مهما بلغت قيمتها، اذا كانت تتجاوز امكانيات الادارة.

وتطبق على هذه الصفقات الاحكام التالية :

١- لا يجوز التعاقد الا مع من تتوفر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة، على أن تبين هذه المؤهلات بالتفصيل في دراسة تضعها الادارة قبل عقد الصفقة.

٢- يمكن عقد الاتفاق عند الاقتضاء بعد مباراة تجري بين من تتوفر فيهم المؤهلات المذكورة.

٣- تخضع هذه الصفقات للاحكام الاخرى المتعلقة بالاتفاقات بالتراضي "

يتضح مما تقدم انه يشترط لصحة الاتفاق بالتراضي على الخدمات التقنية توفر ثلاثة شروط هي :

^{٨٢} قرار رقم ١٨٦ تاريخ ١٠/١٠/١٩٩٠، مجموعة اجتهادات الديوان ١٩٩٠، ص ١٧٥.

- ١- ان تتجاوز الصنفية إمكانيات الإدارة
- ٢- ان تضع الإدارة دراسة مسبقة تبين فيها المؤهلات الواجب توفرها في من تنوي التعاقد معه
- ٣- ان لا تعاقد الا من تتوفر فيه المؤهلات التي تتضمنها الدراسة المذكورة.

وسنعرض فيما يلي موقف ديوان المحاسبة من هذه الصفقات الذي تراوح بين القبول والرفض لعدم انطباقها على الاحكام المنوه عنها اعلاه. منها على سبيل المثال :

أولاً : حالات الرفض :

- طلب محافظ مدينة بيروت بيان الرأي من ديوان المحاسبة^{٨٣} فيما اذا كان يمكن لبلدية بيروت ان تعاقد مع احد المساحين لإعادة تنظيم كورنيش النهر، سندا للمادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية.

اعتبر الديوان بأن المقصود بعبارة " تتجاوز إمكانيات الادارة " هو ان تكون صفقة الخدمات التقنية، من حيث نوعيتها، تفوق امكانيات الادارة بمعنى انه لا يمكن للإدارة تنفيذها بواسطة أجهزتها ، نظرا لعدم وجود الإختصاصيين الفنيين اللازمين لذلك لديها.

وفي القضية المعروضة فقد تبين للديوان ان البلدية تنوي التعاقد مع المساح المعني، للقيام بالأعمال الطبوغرافية اللازمة لمراقبة اعمال ملتزم اعادة تنظيم كورنيش النهر.

ولم يتبين للديوان من ملف القضية، ان هنالك مؤهلات تقنية خاصة يتمتع بها المساح المعني تفوق امكانيات البلدية، فضلا عن عدم وجود اية دراسة موضوعة من قبل البلدية تفيد وجود هذه المؤهلات التقنية الخاصة، وتبينها بالتفصيل.

لذلك رأى الديوان عدم جواز التعاقد مع المساح المعني سندا للمادة ١٥٠ المذكورة.

- طلبت بلدية بيروت اعادة النظر برأي ديوان المحاسبة الإستشاري رقم ١٩٣ تاريخ ١٨/١٢/١٩٧٢، المنوه به آنفا، حيث ان طلب التعاقد مع المساح المعني انما استند الى اعتبار ان المقصود بعبارة " تتجاوز امكانيات الادارة " يعود لاهمية الجهاز من حيث عدد المساحين وليس لنوعيته الفنية علما بأن اعمال تنظيم كورنيش النهر تتطلب وجود مساح، بصورة دائمة في الورشة ، الامر الذي يتعذر تحقيقه بتخصيص احد مساحي الادارة لتلك المهمة ، نظراً لكثرة الاعمال الموكولة للمساحين، خاصة بوجود شغور في الملاك لمساحين اثنين.

- وقد اجاب الديوان على الطلب بأن، ما ورد في المطالعة المذكورة، سبق ان ادلى به في طلب ابداء الرأي بالموضوع. ولم تتضمن المطالعة اية نقاط قانونية تستوجب اعادة النظر بالرأي.

وخلص الديوان الى تأكيد الرأي الإستشاري المذكور^{٨٤}.

- طلبت المديرية العامة للتجهيز المائي والكهربائي اعادة النظر بالرأي الاستشاري رقم ١٩٣ المذكور، حيث أنها ترى أن تجاوز امكانياتها يمكن ان يكون لأسباب " نوعية " كما يمكن ان يكون هذا التجاوز من حيث " الكمية " نتيجة عدم قدرة الجهاز العامل لدى الإدارة على القيام بكافة

^{٨٣} أ.عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً واجتهاداً (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، الطبعة الأولى ٢٠١٠، ص ٢٣٨. الرأي الإستشاري لديوان المحاسبة رقم ١٩٣ تاريخ ١٨/١٢/١٩٧٢، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٧٢، ص ٤٥١.

^{٨٤} المرجع السابق نفسه، ص ٢٣٧ - الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم ٢٢ تاريخ ٥/٣/١٩٧٣، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٧٣، ص ١٠٤.

الاعمال، خاصة وان الملاك الحالي، لدى المديرية العامة للتجهيز المائي والكهربائي في حينه، قد وضع في السابق لدرس وتنفيذ الموازنة العادية، وهي لم تتجاوز في موازنة العام ١٩٧٣ ما مقداره /٢,٨٠٠,٠٠٠/ ل.ل. بينما يعول على المشاريع الانشائية للقيام بما عليها من موجبات، وقد بلغت اعتمادات الدفع للمشاريع الانشائية في العام ١٩٧٣ ما مقداره /١٢٨,٠٠٠,٠٠٠/ ل.ل. اي ان الملاك قد وضع للقيام بعشرين بالمئة من مجمل الاعمال الملقاة على عاتقه.

ثم أن هناك مشاريع انشائية لحظ لها ملاك مؤقت خاص، كما ان هناك مشاريع اخرى، ورد في تناسيها بند خاص لدراسات في مكاتب خاصة. وقد تفادت لحظ اي ملاك مؤقت، توفيراً للأعباء التي يشكلها، في المستقبل، انشاء مثل هذا الملاك على الادارة.

ثم ان المديرية العامة للتجهيز المائي اكدت ان وجهة نظرها تنسجم مع مبدأ سير العمل ومع القانون. وفيما يخص المسألة الأولى المتعلقة بمبدأ سير العمل فقد اعتبرت الادارة انه لو ارادت مثلاً، اجراء دراسة لتخزين المياه، ولنقل ان هذا العمل يتطلب عمل حوالي عشرة مهندسين لمدة سنة كاملة، وبالمقابل ليس لدى الإدارة سوى مهندس واحد، اختصاصي بالسدود، فإنه لا يمكن عملياً تكليف هذا المهندس دراسة السد، وحده خلال عشر سنوات. فيكون الحل عندئذ بالتعاقد مع مكاتب هندسية خاصة، للقيام بالدراسة المطلوبة. ويتولى مهندس الادارة مراقبة الدراسات.

أما في المسألة القانونية، فقد نصت المادة ٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٢٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (شروط التعيين في وزارة الأشغال العامة) على انه اذا مست الحاجة الى تنفيذ مشروع يتجاوز امكانيات الاجهزة الدائمة حق للإدارة ان تعهد بدراسة ومراقبة تنفيذها الى مكاتب هندسية خاصة، تعمل تحت اشراف الأجهزة المذكورة.

وعليه فقد رأت المديرية العامة للتجهيز المائي والكهربائي ان المعنى المقصود بتجاوز الامكانيات هو الجهاز العددي، وليس نوعية العمل والاختصاص فقط.

ثم انه يتبين، من نص المادة ٦ المشار اليه آنفاً، ان افتراض وجود اختصاصي لدى الإدارة، بنوع العمل، لا يمنع التعاقد مع المكاتب الخاصة.

وقد عرض الموضوع على الهيئة العامة للديوان فرأت ان عبارة امكانيات الادارة قد وردت بشكل مطلق ودون تمييز بين الامكانيات الفنية، وغير الفنية، فيقتضي تناولها كافة الامكانيات سواء في ذلك الامكانيات الفنية والامكانيات المادية، بحيث تتساوى في تطبيق المادة /١٥٠/، من قانون المحاسبة العمومية، الحالات التي تتجاوز امكانيات الادارة الفنية، والحالات التي تتجاوز الامكانيات المادية.

وبالتالي رجع الديوان عما تضمنه الرأي الاستشاري رقم ٧٢/١٩٣ موضوع البحث^{٨٥}.

- عرضت وزارة الموارد المائية والكهربائية مشروع عقد اتفاق بالتراضي سندا للمادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية، على ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة المسبقة بشأنه.

^{٨٥} الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم ٩٧ تاريخ ١٠/٢/١٩٧٣، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٧٣، ص ١٣٩.

وقد بحث الديوان موضوع تجاوز امكانيات الادارة الذي تستند اليه الوزارة لإجراء العقد. وقد تبين ان غاية التلزم هي المراقبة والاشراف على تنفيذ اشغال تموين مدينة طرابلس بمياه الشرب، وان هذه الغاية هي من صلب مهمات وزارة الموارد المائية والكهربائية، في مرسوم تنظيمها. فهي تتولى، تنفيذ ومراقبة الاشغال المائية التي تقوم بها الدولة.

ورأى الديوان انه لا يمكن التوقف عند السبب الذي تدلي به الادارة لتبرير عجزها عن القيام بالدراسة المطلوبة وهو الشغور الحاصل في ملاكاتها، او أن عدم كفاية بعض العناصر البشرية العاملة لديها، واقتارها الى التجهيزات اذ يفترض بالادارة توفير وسائل العمل الضرورية لتنفيذ مهامها، وبالتالي كان يقتضي على الادارة التي تقدمت بمشروع موازنتها الى وزارة المالية ان تعمل بموازة ذلك على تأمين تجهيزاتها، واستكمال توفير العناصر البشرية اللازمة بكافة الطرق المتاحة. ولا يجوز اطلاقا ان تبقى الإدارة عاجزة، وامكانياتها غير متوفرة بحيث تستمر في طلب تخصيص الاعتمادات الضخمة لتكليف مكاتب خاصة للقيام بأعمال الاشراف والمراقبة المعتبرة من صميم مهامها، مما يجعل الاستثناء الوارد في المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية القاعدة العامة لإجراء صفقات المراقبة لديها.

علاوة على ذلك، وبالإضافة الى اسباب اخرى، رفض ديوان المحاسبة الموافقة على مشروع عقد الاتفاق المعروض عليه^{٨٦}.

ثانيا : حالات القبول :

- طلب مدير عام المؤسسة العامة للإسكان من ديوان المحاسبة بيان الرأي^{٨٧} حول امكانية فرض مقابل لقاء الخدمة التي تقدمها المؤسسة العامة للإسكان للمستفيدين.

وكان مدير عام المؤسسة العامة للإسكان أورد في كتابه ما يلي:
"حيث أن المواطن يتكبد عناء الوصول إلى مكاتب المؤسسة والمراجعة بملفه وقد يضطره الأمر لزيارة المؤسسة أكثر من مرة مما يكبده مصاريف إضافية بالإضافة إلى صعوبة تأمين موقف لسيارته، وحيث أن المصارف تضطر للإتصال بالمؤسسة للحصول على معلومات عن طلبات القروض التي تعنيها، ومنعاً لهدر الوقت والإنتظار أمام مكاتب المؤسسة، وبما أن تحديث الأنظمة بات ضرورة ملحة.

نرى تلزم متابعة طلب القرض عبر الموقع الإلكتروني الخاص بالمؤسسة، بالتعاون مع شركة متخصصة في مجال المعلوماتية، بإحدى الطريقتين الملحوظتين في النظام المالي للمؤسسة بطريقة إستدراج العروض وإما بطريقة الإتفاق بالتراضي، يسدد لها المواطن "بدلاً مادياً" يكون محدداً مسبقاً بالإتفاق مع المؤسسة بحيث لا يتم تكليف الخزينة والمال العام أية أعباء.

وتؤمن الشركة الأجهزة والمعدات اللازمة ليصار إلى تسجيل الطلب لدى أجهزة المؤسسة وبعث يمكن للمواطن المراجعة والإطلاع، ساعة يشاء، على المرحلة التي وصل إليها طلبه عبر الموقع الإلكتروني، وبالتالي تقديم أو طلب أية إفادة تتعلق بملفه، الأمر الذي يؤدي إلى توفير في الوقت وفي تخفيف الأعباء والتنقل وعرقله السير عن المواطن.

^{٨٦} قرار ديوان المحاسبة رقم ١٧٦/ر.م تاريخ ١٩/٢/١٩٩٦، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الإستشارية والإجتهادات الصادرة خلال العام ١٩٩٦، ص ٢٤٥.

إستناداً إلى ما ورد أعلاه، وتطبيقاً لقانون إنشائها:

- ١- ما هي المدة القصوى التي يمكن أن يحددها العقد؟ سنة؟ سنتان؟ أم أكثر؟
- ٢- بعد إنتهاء المدة تصبح جميع الأجهزة والمعدات ملكاً للمؤسسة دون أي مقابل، وهل يعتبر هذا من ضمن السياق الطبيعي؟
- ٣- هل يمكن عندها توقيع عقد صيانة سنوية للأجهزة والمعدات مع الشركة نفسها؟ على من تقع مسؤولية صيانة الأجهزة؟ وهل تكون على عاتق الشركة المشغلة أم تقوم شركة أخرى بأعمال صيانة المعدات؟
- ٤- أليس بإستطاعة المؤسسة بإعتبارها شخص معنوي يتمتع بالإستقلال المالي والإداري ولديها موازنة إضافية مستقلة، فرض "مقابل" موحد لدى كافة المستفيدين نتيجة الخدمة المقدمة منها يتم تحديد مقدارها بطريقة موضوعية.
- ٥- نظراً لسرية المعلومات، هل يمكن عقد إتفاق بالتراضي مع الشركة أم يجب اللجوء إلى طريقة إستدراج العروض؟ مع لفت النظر أنه في الحالة الثانية يترتب على الإدارة كلفة إضافية وإلتزام بالمهل القانونية التي تؤدي إلى تأخير في مباشرة العمل."

اعتبر ديوان المحاسبة ان الإجابة عن الأسئلة الواردة أعلاه تتلخص بالتالي :

بما أنّ الخدمة التي تزعم المؤسسة العامة للإسكان التعاقد بشأنها يغلب عليها الطابع التقني إستناداً إلى الإتصال الهاتفي الذي جرى مع رئيس مجلس إدارة – مدير عام المؤسسة بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٠ والجلسة الإستيضاحية التي عقدت بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٥.

وإنطلاقاً من مضمون المادة ٩٤ من المرسوم ١٠٤٥٢ تاريخ ١٩٩٧/٦/١٩ (النظام المالي للمؤسسة العامة للإسكان) التي أجازت التعاقد بالتراضي بالنسبة لصفقات الخدمات التقنية حيث أوردت حرفياً ما يلي: "يمكن التعاقد بالتراضي على صفقات الخدمات التقنية (دروس ووضع دفاتر شروط وتقديم إستشارات ومساعدة فنية ومراقبة تنفيذ أشغال) مهما بلغت قيمتها إذا كانت تتجاوز إمكانيات المؤسسة. وتطبق على هذه الصفقات الأحكام التالية: لا يجوز التعاقد إلا مع من تتوفر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة، على أن تبين هذه المؤهلات بالتفصيل في دراسة يضعها الرئيس قبل عقد الصفقة..."

وعليه، لا نرى مانعاً من لجوء المؤسسة إلى التعاقد بالتراضي مع شركة مؤهلة، لتقوم بتأمين كافة الخدمات والتجهيزات ذات الصلة اللازمة لإستحداث وتشغيل نظام ممكن يخول المواطنين متابعة سير ملفاتهم لدى المؤسسة والحصول على البيانات والمعلومات ذات الصلة المتعلقة بهم ، وذلك بواسطة الموقع الإلكتروني التابع للمؤسسة، على أن تتعهد الشركة الملتزمة بمراعاة الطبيعة السرية والخصوصية للمعلومات المتعلقة بالمواطنين والتي ستحصل عليها من خلال تنفيذها لمهامها التعاقدية.

ولمّا كان حجم الأعمال هو الذي يملئ مدة التعاقد اللازمة لإنجاز المهمة المطلوبة، يعود للمؤسسة تحديد مدة العقد وشروطه بما في ذلك مصير الأجهزة والمعدات المقدمة من قبل الشركة الملتزمة في سياق تنفيذ المهام الموكلة إليها، بما يؤمن مصالح المؤسسة.

وتعتبر صيانة الأجهزة والمعدّات، وبالتالي صيانة النظام الممكن الجديد ككلّ، عملية ضرورية غالباً ما يعهد بها إلى الملتزم الأساسي نفسه، على أساس عقود سنوية، لتأمين حسن سير النظام ومنعاً لتشتت المسؤوليات، نظراً إلى أنّ الملتزم الأساسي هو الأدرى بتفاصيل تشغيل النظام.

ولمّا كان النظام الجديد المنوي إتمامه إختيارياً، حسب ما ورد في محضر الجلسة الإستيضاحية تاريخ ٢٠١٦/٢/١٥، يؤدي إلى تطوير وتحسين الخدمات المقدمة من قبل هذه الأخيرة ويسمح بتوفير الوقت والجهد على مستخدمي النظام، مواطنين كانوا أم مصارف، وتخفيف أعبائهم، لا نرى مانعاً من قيام هؤلاء المستخدمين بتسديد "بدل عادل" إلى الشركة المشغلة، لقاء الإستفادة من النظام الجديد، طالما المؤسسة مستمرة بتلبية طلبات ومراجعات المواطنين وفق النظام المعمول به حالياً لديها، للراغبين منهم بذلك، على أن يتمّ تحديد البدل العادل بالإتفاق بين الشركة المعتمدة والمؤسسة العامة للإسكان وفق معايير موضوعية.

وإنّ هذا النوع من التعاقد ما بين المؤسسة والشركة المشغلة يعزز الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص (PPP – Public Private Partnership) بهدف تطوير الخدمات لجهة كفاءتها وفعاليتها.

وفي هذا السياق، وعلى سبيل القياس عمد بالفعل عدد من الإدارات العامة الى التعاقد مع بعض الشركات، لتحسين وتسهيل الخدمات المقدمة من قبل هذه الإدارات، في ضوء ما تعاني منه البلاد، بحيث تقوم شركة لبيان بوست، مثلاً، مقام المواطنين لدى الإدارات المتعاقدة معها في تسجيل معاملاتهم وملاحقتها واستكمال اجراءاتها واعادتها اليهم بعد انجازها، مع استمرار هذه الإدارات بتقديم نفس الخدمات الى المواطنين في مراكزها، بالتوازي مع شركة لبيان بوست^{٨٨}.

وفي هذا السياق طلب رئيس بلدية صوفر من ديوان المحاسبة بموجب كتاب، بيان الرأي حول امكانية التعاقد مع محامي لمدة سنة كاملة.

ويشير رئيس البلدية في كتابه الى ان بلدية صوفر تقوم بالتعاقد مع محامي بين الحين والآخر كلما وردت دعوى ضد البلدية وتلافياً لحصول تجزئة لهذه التكاليف يسأل حول احقية التعاقد مع المحامي لمدة سنة كاملة.

اعتبر ديوان المحاسبة أنه، وبما ان البلدية هي شخص من اشخاص القانون العام اللامركزيين الاقليميين الذين يتمتعون بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري في نطاق قانون البلديات. وبما ان تمتع البلدية بالشخصية المعنوية يوليها حق التملك والشراء وقبول الهبات والبيع واجراء العقود وايضاً حق التقاضي امام المحاكم كمدع او كمدعي عليه في كل ما يتعلق بامورها وشؤونها الخاصة وذلك تجاه كافة الافراد والدولة ذاتها وغيرها من اشخاص القانون العام اللامركزية اقليمية كانت ام مرفقية.

وبما ان قانون البلديات اعطى لرئيس البلدية الحق بتمثيل البلدية امام المحاكم (المادة ١٠٠ من المرسوم الاشتراعي ٧٧/١١٨).

وبما ان قانون تنظيم مهنة المحاماة ٧٠/٨ وتعديلاته اعطى الحق الحصري للمحامين بالتمثيل امام القضاء (المادة ٦١) فيكون بالتالي لرئيس البلدية توكيل المحامين لاقامة الدعاوى باسم البلدية بموجب تكليف من المجلس البلدي.

^{٨٨} الرأي الإستشاري رقم ٢٠١٦/٩، تاريخ ٢٠١٦/٢/١٥، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة التي يمكن الإطلاع عليها على الموقع الرسمي لديوان المحاسبة : www.coa.gov.lb

وبما ان ما تجدر الاشارة اليه من ناحية ثانية ان قانون مهنة المحاماة منع على المحامي الجمع بين مهنته وأي عمل مأجور سواء عن طريق التوظيف او الاستخدام، فيكون بالتالي عقد التمثيل الذي قد تجريه بلدية ما مع محامٍ هو عقد وكالة ومقاولة تقديم خدمات ولا علاقه له بعقود العمل والتوظيف.

وبما انه بتحديد الطبيعة القانونية لعقد التمثيل، فانه يحق للبلدية (بلدية صوفر) التعاقد مع محامي لمدة سنة استناداً الى المادة ٧١ من المرسوم ٥٥٩٥ (المتعلق باصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية) باعتبار ان هذا العقد يشكل نفقة تدخل ضمن صفقات الخدمات التقنية ويمكن عقدها شرط توفر الاعتماد اللازم^{٨٩}.

الفقرة الثانية- واقع صفقات الخدمات التقنية :

ان اعتماد المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية كأساس قانوني لعقد صفقات الخدمات التقنية، أدى في معظم الحالات الى الإضرار بالمصلحة العامة^{٩٠}، وذلك لجهة الاعباء المالية التي ترتبت على الخزينة العامة من جراء سوء التطبيق والاستعمال، الناجم عن المدى الواسع للسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة بالموضوع والتي لا تحكمها في المقابل اية ضوابط قانونية او تنظيمية يمكن ان تحول دون اية تجاوزات محتملة تسيء الى جوهر النص المقصود من تأمين المصلحة العامة على صعيد تقني وفني في مستوى معين، وتؤدي بالتالي الى هدر للاموال العمومية .

لا يمكن في ظل النص موضوع البحث وقفه او التحكم به حتى على صعيد الرقابة القضائية على الموظفين وذلك لصعوبة توفر امكانية الاثبات.

فاستنادا الى هذا النص كانت الادارة العامة وما زالت تقوم، بإسناد الكثير من صفقات الدروس واعمال مراقبة التنفيذ الى مكاتب ومؤسسات هندسية خاصة، معتبرة انها اي الادارات عاجزة بما لديها من عناصر فنية ضمن حدود ملاكاتها الحالية، عن القيام بما تستلزمه الدروس والاشغال المطلوبة من مقدرة فنية ومراقبة فعالة تؤمن تطبيق الشروط المفروضة بدقة وامانة.

وازاء هذا الوضع لم يكن امام اجهزة الرقابة، وبينها ديوان المحاسبة في نطاق رقابته المسبقة إلا الموافقة على هذه العقود باعتبار ان النص موضوع البحث عام وواسع المدى، لا يمكن معه وضع حدود او فرض قيود وذلك على خلاف ما هو عليه الحال بالنسبة للأصول العادية للإتفاقات الرضائية .

وبرأي الدكتور قطيش إن ما قصده المشتري من " تجاوز امكانيات الادارة " الذي يجيز عقد الاتفاقات التقنية، أنه لا يمكن ان يتناول غير الاشغال التي تتطلب مقدرة خاصة او اختصاصا فنيا فريدا في مجال الدروس او في مجال مراقبة تنفيذ الاشغال موضوع هذه الدروس.

بمعنى ان نص المادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية وهو استثناء للإستثناء (اتفاق رضائي من نوع خاص) يجب ان يفسر بطريقة حصرية دقيقة تمنع على الادارات تطبيقه إلا في الحالات الخاصة التي لا بد فيها من اللجوء الى اصحاب الاختصاص والفنيين المشهود لهم، اما ما تعنيه الادارات بتجاوز الإمكانيات فلا يعدو كونه نقصا في ملاكاتها الفنية من حيث العناصر البشرية .

^{٨٩} الرأي الإستشاري رقم ٢٠٠٢/٦٢، تاريخ ٢٠٠٢/٥/٢٧، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة التي يمكن الإطلاع عليها على الموقع الرسمي العائد لديوان المحاسبة : www.coa.gov.lb
^{٩٠} أ. عبد اللطيف قطيش، قانون المحاسبة العمومية (نسا وشروحات)، دار الإرشاد، بيروت- لبنان، الطبعة الاولى ٢٠٠٧، ص١٣٤.

هذا من جهة ومن جهة ثانية، فإن اهم ما يلفت النظر في الأصول المتبعة لعقد الإتفاقات المبحوث فيها، اتجاه الادارات المعنية الى اختيار من تود التعاقد معه بعيدا عن افساح مجال التنافس بمباراة تجري بين من يتساوون في المقدرة^{٩١}.

وللتدليل على اهمية هذا المبدأ فقد نصت الفقرة الثانية من المادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية على امكانية عقد الاتفاق عند الاقتضاء بعد مباراة تجري بين من تتوفر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة . إلا ان هذه الإمكانيات جاءت في المرتبة الثانية واتسمت بطابع الإختيار والإستنباط في حين انه كان يجب ان تفتقر بصفة الإلزام نظرا للأهمية المعولة عليها.

ان الغاية من المباراة المنصوص عليها في الفقرة الثانية الأنفة الذكر هي توفير المنافسة الكاملة بين من ترى الإدارة فيهم المقدرة على تنفيذ ما تطلبه من اعمال. إلا ان إيراد نص الفقرة الثانية المشار إليها على نحو ما تقدم جعل الإدارة تعزف عن مبدأ المباراة لتأخذ جانب الإختيار المطلق، مستبعدة بذلك الفوائد التي قد تحققها لها المباراة في هذا الحقل.

إن منطق الأمور يفرض تحقيقا للمساواة وسعيا وراء الأفضل والأنسب، وجوب اعتماد المباراة اساساً للتعاقد الرضائي في الصفقات المبحوث فيها، فلا يقبل الإستثناء منها إلا في الحالات التي يتعذر معها اجراء المباراة.

واللافت للنظر ان معظم الدروس التي اعتمدها الإدارة بعيدا عن مبدأ المباراة او التنافس غالبا ما كانت عرضة للتبديل واعادة النظر بعد حين، وخلال فترة قصيرة من الزمن، لا تتعدى بدء التنفيذ في بعض الأحيان، تصحياحاً للأخطاء والنواقص التي تشوبها.

كما ان هنالك مشاريع اجريت لها دراسات متعددة على مراحل، ولكن تنفيذها اصطدم بعقبات عدة (كتأمين الإعتمادات اللازمة لتنفيذ الإستملاكات)، وقد تستمر هذه العقبات لفترات طويلة تفقد معها الدراسات الموضوعية جدواها^{٩٢}.

وإذا كانت الإدارة لا تؤدي دائما الى النتيجة المثلى إلا أنها الطريقة الأنسب للإختيار وانتقاء الأفضل.

إن هذا المبدأ الذي يصح اعتماده في اكثر الأحوال في مجال وضع الدروس يرد ايضا بالنسبة لمراقبة التنفيذ ضمن حدود اهمها اسناد مهمة هذه المراقبة لوضع الدراسة نفسه عندما يكون الأكثر اهلية لتطبيق ما صمم وخطط، أما عندما ترى الإدارة وجوب اسناد مراقبة تنفيذها الى غير واضع الدروس فإنه يجب عندئذ تقييدها بحد ادنى من المؤهلات يوضع لهذه الغاية واجراء المباراة بين من يتوفر فيهم هذا الحد من المؤهلات بغية اختيار الأفضل والأنسب بينهم.

وما تجدر الإشارة اليه بنوع خاص في هذا المجال، هو انه يلاحظ ان من عداد الصفقات التي اجريت، اكثر من صفقة عادية كان يمكن تنفيذها من قبل اجهزة الادارة وكان يمكن بالتالي الاستغناء عن اسنادها الى مكاتب خاصة فيما لو كانت ملاكات الادارة المختصة معبأة بالعناصر الفنية اللازمة.

^{٩١} القاضي وسيم ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان الطبعة الأولى ٢٠٠٧، ص ٢٤٩.

^{٩٢} تقرير ديوان المحاسبة السنوي عن عام ٢٠٠١، ص ١٩٧.

كما ان عدم لجوء الادارة في اي من العقود التي اجرتها الى طريقة المباراة لاختيار المتعاقد، خاصة في صفقات الدروس، وفي الوقت الذي تكثر فيه في لبنان المكاتب الهندسية والمهندسون المتخصصون، قد أبعد المنافسة المقتضاة عن هذا المجال، وحال بالتالي دون امكانية حصول الادارة على افضل الشروط وانسبها، مما قد يتسبب بالإضرار بالمصلحة العامة سواء لجهة النوعية او لجهة قيمة الاكلاف، علما بأن غالبية الأسعار المعتمدة في هذه العقود تبدو شبه خيالية فيما لو قيست بالرواتب الشهرية المقررة للمهندسين الإختصاصيين مضافاً إليها بدل الربح المشروع المتعارف عليه وقدره عشرة بالمائة.

من جهة اخرى وبنتيجة الرقابة المسبقة فقد لاحظنا عدة امور اهمها^{٩٣} :

١- اعتماد الادارة طريقة الاتفاق الرضائي بالاستناد الى احكام المادة /١٥٠/ من قانون المحاسبة العمومية بالنسبة لبعض صفقات الدروس وذلك بعد ان تكون اجرت بشأنها مناقصة عمومية لم تسفر عن نتيجة او على الاقل ان تكون قد باشرت باجراءات المناقصة (مثلا بعد إجراء التأهيل المسبق) وان الديوان لفت الادارة الى ضرورة الاخذ بعين الاعتبار النتائج التي ترتبت عن عمليات المناقصة التي سبقت اجراء الاتفاق الرضائي لجهة عدم التعاقد مع متعهدين لم تتوفر لديهم شروط التأهيل.

٢- لجوء الادارة في بعض الاحيان الى تكليف مكتب دروس، سبق ان عهد اليه بصفقة دروس معينة، باستكمال الدراسة السابقة بعد تحديثها اي ما يسمى بالفرنسية "actualisation de l'étude" وذلك دون ان يحسم من بدل اتعاب مكتب الدروس المبلغ الذي قد يكون تم دفعه سابقا مقابل الدراسة.

٣- تقضي صفقة الدروس عادة بأن يقوم المتعهد بإعداد مستندات التلزم المتعلقة بتنفيذ الاشغال (وتقديمها على عدة نسخ) ومن ضمن هذه المستندات دفتر الشروط القانونية والإدارية والتعليمات الى العارضين.

فمن جهة اولى ان الشروط القانونية والادارية التي ترعى صفقات الأشغال العامة، كتلك المتعلقة بالأمور التالية : تقديم العروض، مهلة العارضين، مقدار ونموذج الكفالة النهائية، التوقيفات العشرية، غرامات التأخير، طريقة محاسبة المتعهد، الاستلامان المؤقت والنهائي.

يقتضي ألا تختلف او تتغير من صفقة الى اخرى.

ومن جهة ثانية فإن لتلزم اعداد وتقديم تلك المستندات في كل صفقة دروس مساوى عديدة من ابرزها :

أ- تحميل الأموال العمومية اعباء لا لزوم لها.

ب- حصول تفاوت في نصوص المستندات بين مكتب دروس وآخر بالنسبة لموضوع واحد وهذا امر غير منطقي.

٤- قد لا تثق الإدارة احيانا بسلامة الدروس الموضوعة من قبل مكاتب الدروس المتعاقد معه فتلجأ (مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية) الى التعاقد مجددا مع مكاتب دولية متخصصة بمراقبة الدروس لقاء مبالغ هامة.

^{٩٣}تقرير ديوان المحاسبة السنوي عن عام ١٩٩٦ و١٩٩٧، ص ١٥٥

واننا اذ نستغرب الحاجة الى مراقبة دروس متعهد تعاقدت معه الادارة بعد ان وجدت لديه المؤهلات المفترضة للقيام بالدراسة، نرى انه اذا كان من الضروري التثبت من سلامة الدراسة فيقتضي النص في الاتفاق الموضوع مع متعهد الدروس على وجوب تصديق الدراسة من مكتب دولي متخصص على نفقة المتعهد.

٥- إن احتساب بدل اتعاب مكتب الدروس على اساس النسبة المئوية من قيمة الاشغال المنفذة يحمل المكتب على تضخيم هذه الكميات في كثير من الأحيان . ويبدو والحالة هذه أنه من الضروري العمل على تصحيح الاوضاع المتعلقة بالصفقات التقنية، سواء ما تعلق منها بأحكام المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية الراعية لها، او بأجهزة الإدارة الفنية، او بما تقدم من ملاحظات عن سوء التطبيق. كل ذلك بما يتوافق ومصلحة الادارة ويؤمن بالتالي المحافظة على الاموال العمومية.

وفي هذا السبيل يحسن تعديل^{٩٤} احكام المادة /١٥٠/ السالفة الذكر من قانون المحاسبة العمومية بحيث يصبح اللجوء الى المباراة موجبا اساسياً لاختيار المتعاقد معها، في الصفقات التقنية، بحيث لا يقبل الإستثناء من المباراة إلا في الحالات التي يتعذر معها اجراء المباراة وبعد موافقة مجلس الوزراء، وفي هذا الضمان الكافي لتأمين مصلحة الادارة في هذا الصدد.

كما يحسن العمل على تقوية الجهاز الفني لدى الادارات العامة وعلى استكمال ملئ شواغر هذا الجهاز، بما يسمح لهذه الادارات العامة ان تتولى بنفسها كافة الاعمال التقنية المنوطة بها . وما يجدر ذكره في هذا المجال هو انه لو تم استخدام الأموال الباهظة التي انفقت لغاية تاريخه على اساس المادة ١٥٠ موضوع البحث في سبيل تعزيز الجهاز البشري التقني على كل المستويات وفي شتى الاختصاصات في القطاع العام، لكانت كافية بحد ذاتها لتحقيق هذا الهدف ولتأمين التجهيزات والآليات الضرورية وبالتالي لكان بالإمكان، اليوم وفي اي وقت، ان تقوم الادارات العامة وسائر اشخاص القانون العام بهذه الاعباء عبر اجهزتها فتوفر عندئذ على الخزينة اموالاً طائلة يمكن استخدامها لتحقيق مشاريع حيوية شتى.

علاوة على ماورد أعلاه، ومن خلال معالجتنا لصفقات الخدمات التقنية كان لا بد من أن نأتي على ذكر حالة أخرى تمثل اقصى درجات التبسيط في اجراء الإتفاق بالتراضي وهي، الصفقات بموجب بيان او فاتورة، التي تتشابه مع الإتفاق بالتراضي و صفقات الخدمات التقنية بأنها استثناء على القاعدة العامة في اجراء الصفقات العمومية، بطريقة المناقصة العمومية.

وبما أن إثبات عمل قانوني معين يجب أن يتم مبدئياً عن طريق الكتابة، خاصة وأن الأصول الإدارية تمتاز بطابعها الخطي أو الكتابي^{٩٥}، إلا أن الصفقات بموجب بيان أو فاتورة، تمتاز عن غيرها من طرق اجراء الصفقات العمومية بعدم وجود عقد مكتوب، على غرار ما هو مطلوب من الإدارة ان تفعله لدى اعتماد طريقة اخرى من طرق التعاقد على الصفقات العمومية. فإثبات العقد يتم من خلال وجود بيان او فاتورة ينظمها المورد أو المتعهد.

وحاصل هذا الشكل في التعاقد انه لا تضىف عليه الصفة الإدارية .

^{٩٤} القاضي وسيم ابو سعد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان الطبعة الأولى ٢٠٠٧، ص ٢٥٦.

^{٩٥} د. جوزف رزق الله، النظرية العامة للإثبات أمام القضاء الإداري، مكتبة صادر ناشرون، بيروت، الطبعة الأولى ٢٠١٠، ص ١٧٦.

وفي الواقع، وبغياب الكتابة في هكذا عقود، يتأتى عنه أنه لا تلاحظ فيه مهلة لتنفيذ، او شروط خاصة لأداء العمل. وإذا ما طلبت الإدارة شيئاً من هذا القبيل، فإنها، في مطلق الأحوال لا تقرر ذلك بجزاءات عن التأخير. وهو أمر ذو طابع اداري، بصورة أساسية. ومؤدى ذلك، أن عقدا على هذه الشاكلة، لا يمكن ان يتضمن شروطا خارقة وشاذة عن المألوف في العقود، كما هو عليه الحال في ظل احكام القانون المدني، أي ان الصفقات بوجب بيان او فاتورة ليس لها طابع اداري، على الاطلاق، من وجهة النظر المادية، او الموضوعية^{٩٦}.

ولهذا، فإن الكتابات في القانون الإداري رفضت باستمرار أن تطلق على هذا النوع من العقود صفة العقد الإداري ما دامت العقود الإدارية مقرونة بالضرورة بصيغة الكتابة^{٩٧}.

إضافة الى ذلك، يمكن اللجوء الى التعاقد بطريقة الإتفاق بالتراضي أو بموجب صفقات الخدمات التقنية بصرف النظر عن قيمتها، عند توفر شروطها. أما بالنسبة للصفقات بموجب بيان أو فاتورة يمكن عقدها حسب المادة ١٥١ من قانون المحاسبة العمومية : " إذا كانت قيمتها لا تجاوز ثلاثة ملايين ليرة لبنانية... "

بالمقابل أخضعت صفقات الخدمات التقنية للأحكام المتعلقة بالتراضي حيث يستفاد من المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية أنه تطبق على هذه الصفقات:

"..... الاحكام الاخرى المتعلقة بالاتفاقات بالتراضي."

أي أن صفقات الخدمات التقنية، تطبق عليها أحكام المواد ١٣٧ الى ١٤١، من هذا القانون، التي تتضمن ضرورة تقديم الكفالة القانونية. في حين أن عقد الصفقات بموجب بيان او فاتورة لا يتطلب تقديم كفالة قانونية.

وعليه، إذا أردنا ان نرتب طرق عقد الصفقات العمومية على شكل هرمي لوجدنا ان الصفقات بموجب بيان او فاتورة تأتي في أدنى درجات الهرم باعتبارها طريقة استثنائية بإمتياز سواء لجهة قيمة الصفقة التي تتناولها أو لجهة موضوعها.

المبحث الثالث : تقييم دور ديوان المحاسبة في نطاق هذه الرقابة.

إن المحن والظروف السياسية والأمنية التي ألمّت بلبنان خلال الثلاثين السنة الماضية، شكلت بيئة مؤاتية لتفشي الفساد وانتشاره دون قيام اجهزة الرقابة بدورها على اكمل وجه.

إلا أنه وبالرغم من الأوضاع المذكورة والعقبات الكبيرة، فقد استمر ديوان المحاسبة في القيام بالمهام الملقاة على عاتقه في الرقابة ومكافحة الفساد.

^{٩٦} أ.عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً واجتهاداً (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، الطبعة الثانية ٢٠١٣، ص ٢٤٣.

^{٩٧} المرجع السابق نفسه.

والحق يقال، إن ديوان المحاسبة ومن خلال اطلعنا على سير العمل فيه، مارس الرقابة الادارية المسبقة بفعالية تامة وكفاءة عالية بالتعاون مع جميع الادارات والهيئات الخاضعة للرقابة منجزاً المعاملات الواردة اليه بسرعة قياسية ومحترماً دائماً مهلة العشرة ايام المحددة له قانوناً لإصدار قراراته بهذا الشأن، داحضاً عنه تهمة تأخير المعاملات وعرقله سير التلزيما، مرشداً في الوقت عينه تلك الإدارات والهيئات الى مكامن الخلل داعياً اياها الى تصحيحه وتلافي الوقوع به في المستقبل بغية المحافظة على الأموال العمومية والإلتزام بتطبيق القوانين وتأمين انتظام المرافق العامة وحسن الأداء.

كما أن ديوان المحاسبة دأب، منذ فترة طويلة على التطرق لدى دراسته المعاملات المعروضة عليه الى اعتدال اسعار التلزيما ومقارنتها مع الاسعار الرائجة في السوق، وهذا ما يعزز أهمية دور الديوان في الرقابة الإدارية المسبقة وهو دور وقائي فعّال كونه يساهم في تلافي الأخطاء ومنع الحاق الضرر بالمال العام في المراحل التحضيرية لعقد النفقات العمومية.

وما من شك، أنه لولا ممارسة الديوان لهذه الرقابة لكانت معاملات كثيرة قد سلكت طريقها الى التنفيذ بالرغم مما يشوبها من اخطاء ونواقص واسعار خيالية، في بعض الأحيان، مع ما ينتج عن ذلك من مخالفات وهدر بالأموال العمومية.

وإذا كانت رقابة ديوان المحاسبة اللبناني القضائية تتشابه الى حد كبير مع الرقابة التي تمارسها محكمة الحسابات الفرنسية، إلا أن ديوان المحاسبة اللبناني تميز بممارسة رقابة ادارية مسبقة على عمليات إنفاق وتحصيل الأموال العامة، وغني عن التعريف مدى أهمية هذا النوع من أنواع الرقابة في منع المخالفات والأخطاء قبل وقوعها.

ومن أجل الحد من مساوئ الرقابة الادارية المسبقة^{٩٨}، أوجب القانون على الديوان إنجاز مهامه الرقابية خلال مدة معينة وإلاّ جاز للإدارة المعنية استرداد المعاملة المعروضة أمام الديوان.

وإن مسألة الإبقاء على الرقابة المسبقة أو الغاؤها قبل تأمين البديل يجب أن تبني على اساس المفاضلات التالية^{٩٩} :

- أيهما افضل اعتماد نظام وقائي يحافظ على المال العام قبل ضياعه او اعتماد نظام رقابة لاحق يكتفي بالملاحقات الزجرية الطويلة والمعقدة بعد ضياع المال؟
- كيف يمكن لوزير او موظف محدود الراتب والذمة المالية ان يكون مسؤولاً مالياً عن اخطائه بالنسبة لصفقات تتجاوز قيمتها مليارات الليرات (في حال قام بتنفيذها دون رقابة الديوان)؟
- كيف يمكن التوفيق بين المسؤولية الجزائية والمالية للموظفين والأعمال التي يرتكبونها بناءً على اصرار وتأكيد من الوزراء المختصين؟
- وكيف يمكن التوفيق بين مسؤولين الوزراء والحصانة القانونية التي يتمتعون بها وهل الغاء الرقابة الخارجية واناظتها بالموظفين التابعين للوزراء تنسجم مع هذه القواعد المعمول في النظام اللبناني وماذا سيحل بالمال العام في حال تم الغاء الرقابة المسبقة وتعطيل الملاحقة المؤخرة بعدم مساءلة

^{٩٨} القاضي حسن حمدان، نبذة عن ديوان المحاسبة في الجمهورية اللبنانية، مقال منشور في مجلة الرقابة المالية، ١٩٩٤، ص ٣٣.
^{٩٩} الجمهورية اللبنانية ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١ و٢٠١٢ ص ٢١٠.

الوزراء والموظفين التابعين التابعين لهم عن طريق الحصانات وأسباب الإعفاء الممنوحة لهم في القانون؟

وبالتالي نرى في ضوء ذلك، أنه من المستحسن في الوقت الحاضر على الأقل، الإبقاء على الرقابة الإدارية المسبقة مع وضع ضوابط لها.

وأن أي تعديل مقترح في هذا الصدد يجب أن يأتي ضمن عملية إصلاحية تطال المالية العامة بصورة عامة وشاملة وليس بصورة محصورة ومجزأة.

وعندها فقط يمكن البحث في موضوع الرقابة الإدارية المسبقة، حتى إذا ما تقرّر التخلي عنها يُصار حكماً الى تعزيز الرقابات الداخلية والخارجية الأخرى، وإذا ما تقرّر الإبقاء عليها، يُصار الى تعديلها وتقليصها الى الحد المطلوب، فلا يتم اغراق عمل الديوان الرقابي بها بحيث يتمكن من الإنصراف الى ممارسة دوره في الرقابة القضائية على الحسابات والموظفين.

أضف الى ذلك، إن ديوان المحاسبة يسعى الى :

- تحديث أساليب العمل فيه، من خلال مكثرة نشاطه واستكمال تجهيزاته، وتدريب العاملين لديه.
- تعزيز دوره على الصعيدين الإقليمي والدولي، العربي والأجنبي من خلال المواظبة على المشاركة في المؤتمرات وحضور الاجتماعات والتعاون البناء مع المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية وغيرها من المنظمات الأخرى.

يتبين من خلال ما سبق ذكره، مدى أهمية رقابة ديوان المحاسبة المسبقة على المعاملات وخصوصاً تلك التي تتم عن طريق الإتفاقات الرضائية، إذ أنها تساهم كثيراً في الحد من الفساد والتواطؤ وهدر المال العام وتسلط الضوء على المخالفات المتكررة لأحكام القانون واقتراح الحلول والتوصيات الملائمة والتعديلات القانونية المقترضة.

لكن ذلك يتطلب وعياً وإرادة سياسية باحترام المؤسسات وخصوصاً القضائية منها والحرص على التقيد بقراراتها وعدم تجاوزها حرصاً على المصلحة العامة وحفاظاً على الأموال العمومية.

الخاتمة

إن ما يشهده عصرنا الحاضر من تطور هائل على مستوى انظمة المعلوماتية والاتصالات وبروز الشركات العملاقة وازدياد حركة التبادل التجاري والتدفقات النقدية، وما يرافقها من ازمان اقتصادية ومالية خطيرة كالتى تجتاح العالم اليوم، بالإضافة الى توسع أنشطة الدولة وارتفاع عدد الموظفين العموميين وما ينجم عنها من حاجة الى تأمين واردات جديدة عبر فرض الضرائب والرسوم لتغطية النفقات العامة الضخمة والمتزايدة بإطراد، كلها أسباب وعوامل تقسح المجال لتقشي حالات الفساد وتفتح باباً واسعاً أمام الفاسدين والمفسدين للسطو على الاموال العمومية وتحقيق ارباح غير مشروعة، إما مباشرة او بطريقة غير مباشرة، ما لم يتم اتخاذ التدابير اللازمة لتدارك الأمر.

أضف إلى ذلك، أن التأخر في اقرار واصدار بعض القوانين، ابرزها قانون الموازنة العامة لا يعيق التطور التشريعي فحسب بل يمنع الدولة من تأدية مهامها على الشكل المطلوب ويعيق القطاع الإقتصادي الخاص عن التطور الأمر الذي ينعكس سلباً على كل الأنشطة الصحية والأمنية والإجتماعية والسياحية.

وإن الحلول المؤقتة المقررة قانوناً، مهياً لمواجهة ظرف مؤقت يكون الضرر فيه محدداً ومحصوراً بمدى زمني قصير نسبياً. وهذا ما يلاحظ في نص المادة /٨٦/ من الدستور والتي انتت معينة بشهر واحد من السنة وكان المشرع تصور عدم حدوث أي تأخير بتجاوز هذا الشهر لا بل وضع قواعد يقتضي بموجبها إقرار الموازنة قبل بداية السنة، ولكن القاعدة اصبحت استثناءً في التطبيق الذي انتج تأخيراً مستمراً تشارك فيه مجلس النواب مع الحكومة، أحدهما في التحضير والآخر في الإقرار.

وأبرز مثال على ذلك، لبنان الذي بقي دون موازنة عامة لمدة اثني عشرة سنة مع ما ترتب على ذلك من نتائج سلبية على مختلف الأصعدة السياسية، الإجتماعية والإقتصادية لا سيما انتظام عمل المؤسسات والإدارات العامة وما ينجم عن ذلك من هدر للأموال العمومية في ظل غياب الرقابة الفاعلة.

وإن التأخير من الحكومة يفسر عدم قدرتها على اعتبار المشروع المحال الى مجلس النواب معمولاً به كما احيل، وهي لم تستطع ذلك لأن المشروع لم يحال قبل خمسة عشر يوماً من بداية عقد تشريع الأول المخصص للموازنة.

إن الأصل في الموازنة ان تكون تقديرية لسنة مقبلة لا تجميعاً لأرقام صرفت فعلاً اذ عندها تتحول الى قطع حساب، فتنتفي امكانية التخطيط في الموازنة ووضع برنامج مستقبلي لجميع القطاعات وان ما تقدم يلقي الضوء على ضرورة وضع الموازنة واقرارها قبل بدء السنة المختصة بها ليتأمن حق الشعب في اقرار الجباية والإنفاق.

وهذا ما يفرض علينا التفكير ملياً والسعي حثيثاً للحد من الفساد والتخفيف من آثاره وملاحقة القائمين به، عبر وعينا لأهمية الدور الفاعل والحاسم الذي تلعبه الأجهزة العليا للرقابة في سبيل التوصل الى مكافحة الفساد في الإدارات العامة.

من هنا برز دور ديوان المحاسبة في الجمهورية اللبنانية في السهر على الاموال العمومية ومكافحة الفساد المالي المحقق بها، سواء جاء عن طريق الموظفين العموميين المولجين بتنفيذ الموازنات والبرامج العامة أو عن طرق اولئك المتعاملين مع الادارة والمستفيدين من خدمات المرافق العامة المختلفة.

إلا أن ديوان المحاسبة يبقى مقيداً بالقوانين والأنظمة المالية السائدة وقاصراً بالتالي عن القيام بالدور المطلوب منه في مكافحة الفساد، على اكمل وجه، ما لم يتم اتخاذ بعض الإجراءات الضرورية لتفعيل دوره وتعديل بعض النصوص القانونية والتنظيمية الراعية لشؤونه، تمكيناً له من مواكبة التطورات المتسارعة من حوله والنهوض بالمهام الجسام الملقاة على عاتقه.

وأهم التدابير المقترحة في هذا المجال بالنسبة لديوان المحاسبة :

- ١- إعطائه أكبر قدر ممكن من الإستقلالية ليتمكن من القيام بدوره بنزاهة وتجرد وحيادية بعيداً عن الضغوط والتأثيرات، ويتحقق ذلك من خلال :
- انفراد ديوان المحاسبة بوضع مشروع موازنته دون تدخل من قبل الحكومة وحصر مناقشة الموضوع بمجلس النواب فقط.
- تخويل الديوان صلاحية تعيين واختيار الموظفين العاملين لديه.
- تخصيص موظفي الديوان برواتب عادلة وكافية لمعيشتهم تغنيهم عن القيام بأي عمل آخر .

٢- إعطائه صلاحية الرقابة الملازمة للتنفيذ، لتمكين الديوان من مراقبة مراحل الأعمال قيد الإنجاز ومقارنتها مع الخطط الموضوعة لها، أولاً بأول، والتأكد من حسن إدارة الموارد الإقتصادية الموضوعة بتصرف الإدارة، أي أن التنفيذ يجري وفقاً لأحكام دفتر الشروط وبالجودة المطلوبة وبأقل كلفة ممكنة وفي اسرع وقت ممكن.

٣- إعطاء الديوان وبنص صريح، صلاحية ممارسة الرقابة على الأداء بما يُتيح له التركيز على مراقبة عناصر التوفير، الكفاءة والفعالية وتالياً تقييم أداء الإدارة ونشاطها وكيفية استخدامها للموارد والقدرات الموضوعة بتصرفها واقتراح الإصلاحات الإدارية والمالية اللازمة عليها.

٤- إستحداث جهاز من الخبراء في مختلف الإختصاصات التي يحتاجها الديوان (مهندسين، أطباء، صيادلة، خبراء معلوماتية...) بالتوازي مع اقرار الرقابة الملازمة للتنفيذ والرقابة على الأداء.

٥- توسيع ملاك ديوان المحاسبة بما يتناسب مع مهامه الحالية والمهام الجديدة المقترحة، وذلك بزيادة عدد القضاة والمراقبين ومدققي الحسابات والموظفين الإداريين والتقنيين.

٦- إنشاء وحدة إعداد وتدريب لدى ديوان المحاسبة، مهمتها اعداد الموظفين الجدد وتنظيم حلقات التدريب الخاصة بالعاملين لدى الديوان، لتزويدهم بالمعلومات والمعارف المستجدة في حقل الرقابة والقانون والحسابات.

وبطبيعة الحال إن هذه التدابير المقترحة، لا يمكن أن تتم دون تحديث قانون تنظيم ديوان المحاسبة وتعديل النصوص الداخلة في صلب مهامه، بما يؤدي الى تطوير العمل فيه وتلافي المعوقات الراهنة وسد الثغرات التي تشوب النص الحالي.

لائحة بالمراجع

١. وسيم أبو سعد؛ رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.
٢. جوزيف رزق الله؛ النظرية العامة للإثبات امام القضاء الإداري، صادر ناشرون، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.
٣. فوزت فرحات؛ القانون الاداري العام، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، ٢٠٠٤.
٤. عبد اللطيف قطيش؛ الصفقات العمومية تشريعا وفقها واجتهادا (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الثانية، ٢٠١٣.
٥. عبد اللطيف قطيش؛ قانون المحاسبة العمومية (نصا وشروحات)، دار الإرشاد، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى ٢٠٠٧.
٦. محمد العموري؛ الرقابة المالية العليا، كلية الحقوق جامعة دمشق، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
٧. عدنان ضناوي؛ علم المالية العامة، دار المعارف العمومية، طرابلس لبنان، ١٩٩٢.
٨. بسام وهبه؛ وعبد الغني، هائل؛ ورقة مقدمة من ديوان المحاسبة في الجمهورية اللبنانية حول تجربته في مكافته الفساد.
٩. محمد ياسين غادر؛ تقييم دور الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في نظام الإدارة العامة اللبناني ديوان المحاسبة.
١٠. حسن حمدان؛ نبذة عن ديوان المحاسبة في الجمهورية اللبنانية، مقال منشور في مجلة الرقابة المالية، ١٩٩٤.

11. André De Laubadère, Frank Moderne, Pierre Delvolvé; **Traité des contrats administratifs**, T.I, deuxième édition, Paris, 1983.

12. René Chapus; **Droit de contentieux Administratif**, 7ème édition, Paris, 1998.

13. Maurice Duverger; **finances publiques**, 5ème édition, Paris, 1965.

14. Jacques Magnet; **la cour des comptes**, 5ème édition, Paris, 2001.

- **قانون تنظيم ديوان المحاسبة.**

- **مجموعة اجتهادات الديوان عن العام :**

١٩٦١-١٩٧٠-١٩٧٣-١٩٧٩-١٩٩٠-١٩٩٣-١٩٩٤-١٩٩٦-١٩٩٧-١٩٩٩-٢٠٠١-٢٠٠٢-٢٠١٤.

- آراء استشارية :

١٩٦٥-١٩٧٩-١٩٩٠-٢٠٠١-٢٠٠٢-٢٠١٤-٢٠١٦

- تقارير ديوان المحاسبة عن العام :

١٩٩٦-١٩٩٧-٢٠٠١-٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢

- الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة : www.coa.gov.lb

الفهرس

١	مقدمة.....
٤	القسم الأول: تنظيم الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في لبنان " ديوان المحاسبة ".....
٤	المبحث الأول: ديوان المحاسبة، أقسامه، وظائفه.....
٤	الفقرة الأولى: ملاك ديوان المحاسبة.....
٥	أولاً: الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة.....
٥	ثانياً: ملاك ديوان المحاسبة.....
١٢	الفقرة الثانية: علاقة ديوان المحاسبة بالسلطات العامة وأجهزة الرقابة الأخرى.....
١٢	أولاً: علاقة الديوان بالسلطات العامة.....
١٤	ثانياً: علاقة الديوان بوزارة المالية وبالجهات الخاضعة لرقابته.....
١٥	ثالثاً: علاقة ديوان المحاسبة بأجهزة الرقابة الأخرى في الدولة.....
١٦	المبحث الثاني: الأعمال التي قمنا بها خلال فترة التدريب.....
٢٤	القسم الثاني: الرقابة الادارية المسبقة على الإتفاقات الرضائية.....
٢٥	الفصل الأول: الإطار القانوني والإجرائي للرقابة الادارية المسبقة.....
٢٥	المبحث الأول: النظام القانوني والإجرائي للرقابة الإدارية المسبقة.....
٢٥	الفقرة الأولى: نطاقها.....
٢٥	أولاً: فيما خص الإدارات والهيئات.....
٢٩	ثانياً: فيما خص المعاملات.....
٢٩	الفقرة الثانية: كيفية ممارستها.....
٣٠	أولاً: لجهة المرجع الصالح لإيداع المعاملة.....
٣٠	ثانياً: لجهة دراسة وتدقيق المعاملة.....
٣١	ثالثاً: لجهة مهلة البت بالمعاملة.....
٣١	رابعاً: سنوية قرار الديوان.....
٣١	الفقرة الثالثة: أهميتها.....

الفقرة الرابعة: طرق المراجعة بالقرارات الصادرة في نطاق الرقابة الإدارية المسبقة.....	٣٣
أولاً: إعادة النظر في القرار.....	٣٣
ثانياً: حسم الخلاف عن طريق مجلس الوزراء.....	٣٣
المبحث الثاني: مضمون القرارات الصادرة في نطاق الرقابة الإدارية المسبقة.....	٣٤
الفصل الثاني: تجربة ديوان المحاسبة من خلال الرقابة الادارية المسبقة على الاتفاقات الرضائية..	٣٨
المبحث الأول: الحالات التي يجوز بموجبها عقد الإتفاقات بالتراضي.....	٣٩
المبحث الثاني: صفقات الخدمات التقنية.....	٤٦
الفقرة الأولى : النص القانوني.....	٤٦
الفقرة الثانية : واقع صفقات الخدمات التقنية.....	٥٢
المبحث الثالث : تقييم دور ديوان المحاسبة في نطاق هذه الرقابة.....	٥٦
الخاتمة.....	٥٩
المراجع.....	٦١