



## مقدمة التقرير السنوي ٢٠٢٠ – ٢٠٢٤

-:-

من الرقابة إلى الشراكة؛  
عندما يزداد الظلام سوادًا لا يصبح النور خيارًا بل مسؤولية حتمية.

خلال سنواتٍ تراكمت فيها الأزمات وتقلّصت فيها الخيارات، بقي ديوان المحاسبة صامدًا في موقعه مؤمنًا بأن الشفافية والمساءلة ليستا ترفًا إداريًا، بل ضرورة وطنية تحفظ كيان الدولة وتصون كرامة المواطن.

### ديوان المحاسبة؛ قضاء مالي برسالة تتجاوز الرقابة التقليدية

يؤكد هذا التقرير على تميّز ديوان المحاسبة في المنظومة الرقابية اللبنانية عن سائر الأجهزة الرقابية – على أهميتها – باعتباره **القضاء المالي الأعلى في الدولة** وفقًا لما نصّت عليه المادة الأولى من قانون تنظيمه: "ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، ومهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة".

وعليه، فإن وظيفة الديوان لا تقتصر على الرقابة الشكلية أو التقنية، بل تتجسّد في تثبيت قواعد العدالة المالية، ومساءلة الإدارة العامة من منطلق قضائي مستقل يعزز سيادة القانون ويحمي مقومات الدولة.

إنطلاقًا من هذا الدور القضائي المحوري، يُشكّل ديوان المحاسبة شريكًا إصلاحيًا لا غنى عنه في مسار تحديث الإدارة العامة وتعزيز شفافيّتها.

فالرقابة ليست غاية في ذاتها، بل وسيلة لبناء مؤسسات صلبة، عادلة وقادرة على تحقيق نتائج ملموسة. ومن هذا المنطلق، يُشدد الديوان على أن **المساءلة لا تُختزل في العقوبة**، بل تتجلى في بناء مناعة مؤسسية قائمة على المعايير، والكفاءة والوقاية من الخلل قبل وقوعه.

## الإستمرارية رغم المعوقات؛ أداء الديوان كمرجعية للشفافية والإنصاف

رغم التحديات الجسيمة التي طالت بنيته البشرية واللوجستية، واصل ديوان المحاسبة أداء رسالته الدستورية بروح المسؤولية والإستقلالية المعهودة. وقد إرتكز في عمله إلى منظومة قيمية واضحة أساسها: الإنصاف، التجرد والإلتزام بالواجب الوطني.

لقد تمسك الديوان بدوره كـ"ضمير مالي" للدولة، لا كجهاز رقابي فحسب، مؤكداً أن الشفافية والمساءلة ليستا مجرد خيارات إدارية بل إلتزام وطني وحق دستوري للمواطن، وصمّام أمان لإستقرار الإدارة العامة.

وفي ضوء المادة /٨٧/ من الدستور وسنداً للمادتين /٤٧/ و/٤٩/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، يُقدّم هذا التقرير عن الفترة الممتدة من ٢٠٢٠ إلى ٢٠٢٤، ليس كجردة حساب رقمية بل كـ "وثيقة توجيهية" ترسم خارطة طريق واضحة وتُفترح من خلالها تدابير عملية لتصويب الأداء العام ومعالجة مواطن الخلل.

### رؤية إصلاحية شاملة؛ التقرير كأداة للتحوّل المؤسسي

نظراً لما تفرضه المرحلة الراهنة من تحديات بنيوية وإدارية، يأتي هذا التقرير ليُشكّل حصيلة تجربة رقابية متكاملة، تستند إلى العمل الميداني، والتقييم المهني، والتحليل القضائي للمسارات المالية والإدارية في الدولة.

إنه وثيقة إصلاحية تُوضع برسم السلطات الدستورية والرأي العام، بروح من الشراكة الوطنية الصادقة وبهدف تحفيز إتخاذ قرارات نوعية تتناسب مع دقة المرحلة وتؤسس لتحوّل جذري في أسلوب إدارة المال العام.

وفي جوهره، يطمح هذا التقرير إلى أن يكون أكثر من مجرد عرض للوقائع، بل أداة حية في مسار بناء دولة القانون وتكريس مبادئ الحوكمة الرشيدة، والمساءلة الفعّالة والتنمية المستدامة.

يتضمّن هذا التقرير عرضاً مفصلاً لخصيصة أعمال الديوان ٢٠٢٠-٢٠٢٤، في مجالات الرقابة الإدارية المسبقة، الرقابة القضائية على الموظفين والرقابة القضائية على الحسابات، إضافة إلى الآراء الإستشارية الصادرة عنه التي تُعد دليلاً على دوره التوجيهي في تصويب المسار الإداري وكذلك التقارير المتخصصة التي تهدف إلى تقييم أداء المرافق العامة ورصد مكامن الخلل والقصور فيها وإقتراح التدابير التصحيحية الكفيلة بتفعيلها وضمان إنتظام عملها ضمن المعايير القانونية والإدارية السليمة.

ولتقديم صورة كاملة وشفافة يُبيّن التقرير بادئ ذي بدء التحديات الجسيمة التي واجهت عمل الديوان في ظل الظروف الإستثنائية. ورغم هذه التحديات، لم نغفل أهمية الإنجازات النوعية التي تحققت على أكثر من صعيد، لتؤكد قدرة الديوان على أداء رسالته رغم الصعاب.

## أولاً- التحديات الاستثنائية التي واجهها ديوان المحاسبة خلال الفترة المشمولة بالتقرير :

في خضم ظروف إستثنائية بالغة الدقة وتحديات متلاحقة بلغت حد المساس بمرتكزات الدولة وزعزعة إستقرار مؤسساتها، إضطلع ديوان المحاسبة بمسؤولياته الرقابية بكل كفاءة وثبات مجسداً دوراً محورياً في حماية الإنتظام العام المالي، وقد تجلت تلك التحديات، على الصعيدين الداخلي والخارجي من خلال الآتي:

- الأزمة المالية والنقدية الحادة: التي أفضت إلى إنهيار حاد في القيمة الشرائية للعملة الوطنية، مما أدى إلى تآكل مضطرد في القدرة الشرائية لموظفي القطاع العام. ولم يقتصر الأثر على ذلك، بل إمتد ليشمل عدم كفاية الإعتمادات المالية المخصصة في الموازنات العامة لتسيير عمل المرافق الأساسية.

وقد أفضى هذا الواقع إلى تعذر إلتزام الكادر البشري – من قضاة وموظفين على إختلاف فئاتهم – بالحضور اليومي إلى مراكز عملهم، نتيجة العجز عن تغطية النفقات الأساسية المرتبطة بذلك.

في ظل هذا الإنهيار الشامل، بات من الضروري بلورة خطة طارئة تُمكن ديوان المحاسبة من الإستمرار في أداء مهامه الرقابية، وضمان الحد الأدنى من سير المرفق العام، وذلك من خلال الإعتتماد على عناصر بشرية محدودة للغاية، تواصل العمل بما يُعرف اصطلاحاً بـ"اللحم الحي" رغم كل المعوقات والضغوطات المعيشية واللوجستية المحيطة.

- الجائحة الصحية العالمية (كوفيد-١٩): التي لم تفرض قيوداً صحية وإجراءات احترازية غير مسبوقة فحسب بل أحدثت أيضاً تحديات تنظيمية وتشغيلية كبرى طالت الإدارة العامة بكافة مستوياتها. ولم يكن ديوان المحاسبة بمنأى عن ذلك، فقد إضطر إلى العمل بقدرات بشرية محدودة للغاية، تكاد تُعدّ على أصابع اليد الواحدة، وذلك بهدف ضمان إستمرارية تسيير الأمور الإدارية وحسن أداء المرفق العام في ظل تلك الظروف العصيبة.

### • الإنفجار الكارثي في مرفأ بيروت:

شكّل انفجار مرفأ بيروت في الرابع من آب ٢٠٢٠ إحدى أسوأ الكوارث التي عصفت بالبلاد مخلّفاً دماراً واسع النطاق في البنية التحتية وتداعيات إدارية ومالية عميقة طالت الإدارات العامة برمتها. ولم ينجح ديوان المحاسبة من الأثر المباشر لهذا الإنفجار، إذ لحقت أضرار مادية جسيمة بالمبنى الذي يضم مكاتبه، ما فرض تحديات إضافية على إستمرارية عمله في ظل واقع مأزوم أصلاً.

وقد إستغرقت أعمال التصليح الأساسية فترة تجاوزت العام وذلك عن طريق هبات عينية غير مشروطة قُدمت للديوان، ما أتاح له المحافظة على وتيرة عمله الرقابي دون إنقطاع رغم حجم الكارثة وتعقيد ظروفها اللوجستية والمالية.

- العدوان الإسرائيلي على لبنان: الذي خلق واقعاً غير مسبوق في تاريخه من حيث حجم الدمار الهائل والتهجير القسري الذي طال شريحة واسعة من المواطنين حيث فرض هذا العدوان تحديات

إضافية ومعقدة على قدرة الدولة ومؤسساتها ، ومن ضمنها ديوان المحاسبة، على أداء مهامها في ظل ظروف بالغة الصعوبة.

### • تأثير نقص الموارد المالية والكوادر البشرية على العمل الرقابي

واجه ديوان المحاسبة تحديات بنوية بالغة الدقة والأهمية، أثرت بصورة مباشرة على كفاءته التشغيلية وقدرته على الإضطلاع بمهامه الرقابية على النحو الأمثل. وقد تجلّت هذه التحديات في نقص حاد في الكوادر البشرية تجاوزت نسبته ٥٠٪ من الملاك وذلك نتيجة عوامل متضافرة، أهمها: عدم إجراء مباريات لتعيين قضاة وموظفين جدد وتزايد أعداد المتقاعدين كل عام.

ومن الجدير بالذكر، أن تحديد ملاك ديوان المحاسبة بموجب المرسوم رقم ٨٧٢٢ / ٩٦ قد بُني على أساس تأمين العدد الكافي من القضاة والمراقبين والمدققين والمساعدين الإداريين والفنيين، بما يضمن تنفيذ المهام الرقابية المنوطة به بموجب الدستور والقوانين بأقصى درجات الفعالية.

لقد أفرز هذا الواقع ضغطاً هائلاً على الكادر المتبقي، الذي يضطلع بمهام مضاعفة للحفاظ على جودة التقارير الرقابية وسرعة إنجازها رغم شح الإمكانيات المتاحة.

إن طبيعة عمل ديوان المحاسبة، كجهة رقابية عليا على المال العام، تفرض ضرورة منحه إستقلالية فعلية، لا سيما على الصعيدين المالي والإداري، ما يمكنه من إستقطاب الكفاءات المتخصصة وتوظيف أصحاب الخبرات المتميزة، والإستعانة بالإستشاريين من كافة الإختصاصات العلمية والمهنية، بما يتواءم مع التطور العالمي في هذا المجال وتزايد حجم الرقابة وتعقيد مهامها وفقاً لأفضل المعايير الدولية.

غير أن النصوص القانونية النافذة لا توفر حالياً هذا الإطار القانوني ما ينعكس سلباً على دور ديوان المحاسبة في الإضطلاع برسائله الرقابية الجوهرية، ويحد من قدرته على ضمان الشفافية ومكافحة الفساد بفعالية قصوى.

يُضاف إلى ذلك قصور بالغ في الإمكانيات اللوجستية والتكنولوجية، بدءاً من مستلزمات العمل الأساسية، مروراً بالتجهيزات الإلكترونية المتطورة وصولاً إلى اللوازم التشغيلية الضرورية.

### ثانياً - الإنجازات التشريعية والمؤسسية :

على الرغم من التحديات الكبيرة والظروف غير المؤاتية، تمكّن ديوان المحاسبة من إظهار مستوى رفيع من الكفاءة والمرونة المؤسسية في أداء مهامه الرقابية، مستثمراً الإمكانيات المتاحة بفعالية وإقتدار.

وقد تميّزت الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٢٠ و ٢٠٢٤ بنقلة نوعية بارزة، تمثلت في تطورات محورية على الصعيدين الدولي والمحلي ، شملت انفتاحاً دولياً ملحوظاً، وتطوراً هاماً في الأداء الرقابي، فضلاً عن تحقيق إنجازات تشريعية ومؤسسية كان لها أثر بالغ، وفي ما يلي أبرز هذه الإنجازات:

## ✓ تعاون دولي نوعي

في خطوةٍ تهدف إلى رفع مستوى الأداء، تم توقيع عدة إتفاقيات ذات طابع دولي منها إتفاقية تعاون إستراتيجي مع ديوان المحاسبة الفرنسي لتبادل الخبرات وتطوير القدرات، وتوحيد الرؤى الرقابية مع المعايير والممارسات الدولية الفضلى.

## ✓ التحول الرقمي

منذ العام ٢٠٢٠ ولغاية تاريخه وبدعم من الإتحاد الأوروبي وبتنفيذ من قبل مؤسسة **Expertise France**، دخل ديوان المحاسبة مرحلة التحول الرقمي من خلال تطوير البنية التحتية التكنولوجية وتحديث أنظمة تكنولوجيا المعلومات وإعتماد نظام إلكتروني شامل لسير المعاملات والأرشفة الرقمية مما سيساهم في رفع مستوى الجودة في عمليات التدقيق وتسهيل عمل القضاة والمدققين والمراقبين.

## ✓ إطلاق الموقع الإلكتروني الرسمي لديوان المحاسبة

في إطار تعزيز الشفافية وتكريس مبدأ الوصول إلى المعلومات، أطلق ديوان المحاسبة موقعه الإلكتروني كمنصة إستراتيجية للتواصل مع المواطنين والجهات المعنية، مما أسهم في تكريس المساءلة، وترسيخ دوره كركيزة أساسية في حماية المال العام وصون حقوق الدولة والمواطن.

## ✓ إعتماد مدونة أخلاقيات المهنة

للمرة الأولى في تاريخ الديوان، تم إقرار مدونة أخلاقيات مهنية تحدد القواعد السلوكية الواجب التقيد بها من قبل القضاة والمدققين والمراقبين والموظفين، تعزيزاً لثقافة النزاهة والشفافية والإحتراف المؤسسي.

## ✓ تطور الأداء القضائي وتكامل أنواع الرقابة

في إطار اضطلاع بصلاحياته الرقابية بمختلف أشكالها، سجّل ديوان المحاسبة خلال الفترة الأخيرة تطوراً نوعياً في أدائه، لا سيما على صعيد الرقابة القضائية والإدارية، الأمر الذي عزز مكانته كمرجعية رقابية عليا تسهر على حماية المال العام وترشيد استخدامه.

## أ- الرقابة القضائية على الموظفين

إستمر ديوان المحاسبة بممارسة رقابته القضائية على الموظفين، حيث أصدر قرارات قضائية بحق مرتكبي المخالفات المالية والإدارية، وأحالهم إلى المراجع المختصة عند الإقتضاء.

وقد تميّزت هذه المرحلة بتطور واضح في إجتهدات ديوان المحاسبة، حيث شملت الملاحقة القضائية عدداً من الوزراء السابقين، وإنتهت إلى إصدار أحكام قضائية فرضت عليهم غرامات مالية تم تصديقها لاحقاً من قبل مجلس شوري الدولة بعد الطعن بها، ما شكّل سابقة قضائية بارزة في مجال المحاسبة والمساءلة وتعزيز فعالية الرقابة القضائية على السلطات العامة.

## ب- الرقابة الإدارية المسبقة

واصل ديوان المحاسبة أداء دوره الرقابي الحيوي من خلال ممارسته الرقابة الإدارية المسبقة على الصفقات العمومية والتلزييمات والعقود الإدارية، مُلتزمًا بالمهل القانونية ومبادئ التدقيق السليم، من دون تسجيل أي تأخير في إصدار قراراته.

وقد تجلت فاعلية هذه الرقابة في رفض عدد من التلزييمات التي تبين عدم توافقها مع النصوص القانونية، في مقابل الموافقة على جميع التلزييمات التي استوفت الشروط والأصول المرعية الإجراء وقد أسهم هذا النهج المدروس في تصويب مسار الإنفاق العام والحد من المخالفات والتجاوزات.

وُسجِّل ملاحظة تطور ملحوظ في التزام الإدارات العامة بالأصول القانونية والإدارية، وهو تحسّن يُعزى إلى الدور المحوري الذي يضطلع به ديوان المحاسبة، والذي لم يقتصر على الرقابة بمفهومها التقليدي بل شمل أيضًا:

- إصدار مذكرات توضيحية.
- عقد جلسات إستيضاحية مع الجهات المعنية.
- تقديم التوصيات والشروط التي ساهمت في ترسيخ مسار منضبط وشفاف للإنفاق العام.

ويُضاف إلى ذلك ما شكّل تأكيدًا إضافيًا على أهمية دور الديوان، من خلال تركيز مجلس الوزراء على بعض القرارات الصادرة عنه، وطلبه من الإدارات المعنية التقيد التام بمضمونها، ضمانًا لحسن سير المرفق العام وإستمرارية أدائه بكفاءة وفعالية.

## ج- الرقابة الإدارية اللاحقة وتدقيق الحسابات العامة

واصلت فرق العمل المتخصصة في ديوان المحاسبة، من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات، تكثيف جهودها في مجال الرقابة الإدارية اللاحقة، لا سيما في ما يتعلق بتدقيق الحسابات المالية العائدة للدولة.

وقد أصدر الديوان خلال الفترة المشمولة بالتقرير مجموعة من القرارات القضائية والإدارية المرتبطة بالحسابات العامة، خاصة ما يتعلق بحسابات الأعوام: ١٩٩٧، ١٩٩٨، ١٩٩٩، ٢٠٠٠، ٢٠٠١، ٢٠٠٢، ٢٠٠٣، ٢٠١٧، ٢٠١٨، و٢٠١٩. وقد شكّل ذلك محطة أساسية في مسار إرساء قواعد المحاسبة العامة والمساهمة في تحديث آليات الرقابة على تنفيذ الموازنة وذلك رغم ما تواجهه هذه المهام من تحديات لوجستية وبشرية كما سبق القول.

✓ إصدار المذكرة رقم ٦/م تاريخ ٢٠٢٤/٢/٢٠

استجابة للظروف الإقتصادية الطارئة، أصدر رئيس ديوان المحاسبة مذكرة توجيهية للإدارات العامة تقضي بعدم عرض معاملات الشراء بالفاتورة أو البيان على الرقابة الإدارية المسبقة ضمن حدود مالية محددة

وذلك تسهياً لعمل الإدارات بفعالية وسرعة وضمناً على إستمرارية المرفق العام دون التفريط بجوهر الرقابة المالية.

### ✓ تعديل قانون تنظيم ديوان المحاسبة ( بموجب القانون رقم ٣٢٩ تاريخ ٢٠٢٤/١٢/٥ )

في إنجاز تشريعي نوعي، نجح الديوان في السعي لتعديل سقف المبالغ الخاضعة للرقابة المسبقة، كما شددت العقوبات على المخالفات المالية لتصل إلى غرامات تصل إلى ١٥ مليار ليرة لبنانية، ما شكّل نقلة نوعية في إرساء بيئة أكثر انضباطاً وتحقيق فاعلية أكبر في إدارة المال العام.

### ✓ تعزيز الرقابة المالية من خلال التقارير الخاصة:

خلال فترة زمنية قصيرة أصدر ديوان المحاسبة سلسلة من التقارير الرقابية الخاصة التي تناولت ملفات ذات أهمية مالية وإدارية بالغة الدقة مع مراعاة ضمان الجودة حيث قدمت هذه التقارير توصيات بتأهّل أسهمت في توجيه الإدارات العامة نحو ممارسات أكثر كفاءة وشفافية، أبرزها:

- تنفيذ خطة النقل الحضري ضمن برنامج الإصلاحات S2R2
- متابعة سلفات الخزينة المُعطاة بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠١٨
- مراجعة عقد تلزيم البريد لشركة لبيان بوست منذ عام ٢٠٠١ وحتى نهاية ٢٠١٩
- إدارة قطاع الاتصالات ( الشبكة الثابتة )
- التدقيق في أموال فحوصات الـ PCR في مطار رفيق الحريري والمعابر البرية
- تقييم أداء قطاع الإتصالات.
- متابعة ملف الهبات المقدمة للدولة بين عامي ١٩٩٣ و ٢٠٢٢
- مراجعة ملفات استئجار شركة MIC2 لمباني دون إشغالها وشرائها لاحقاً.
- تقييم عقود تقديم خدمات A2P من قبل شركتي ألفا وتاتش.
- التحقيق في أزمة فقدان الطوابع المالية في لبنان.

### ✓ إصدار آراء استشارية ذات أهمية محورية

إضطلع ديوان المحاسبة بدور حيوي في توجيه مسار الإدارة العامة، من خلال إصدار آراء استشارية بالغة الأهمية. وقد شكّلت هذه الآراء منعطفاً حاسماً في سبيل تعزيز الحوكمة الرشيدة وتصويب الممارسات الإدارية ما عزّز من فعالية الأداء المؤسسي في ظل ظروف استثنائية.

وفي هذا الإطار، نورد – على سبيل المثال لا الحصر – ثلاثة آراء استشارية محورية كان لها بالغ الأثر في معالجة قضايا جوهرية وإرساء معايير قانونية واضحة.

وتجدر الإشارة إلى أن إبراز نبذة موجزة عن هذه الآراء في هذه المقدمة، على الرغم من تفصيلها لاحقاً في التقرير، يأتي لأهميتها القصوى كونها تضمنت مبادئ قانونية عامة ذات طابع مبدئي يمكن الإستفادة منها على نطاق واسع من قبل كافة الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وليس فقط تلك التي طلبت الرأي الاستشاري، مما يُعزّز من إمكانية تطبيقها كمرجع "إسترشادي" عام وهي التالية:

- ✓ الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢٣/٨ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨: بشأن إنشاء مبنى جديد للمسافرين في مطار رفيق الحريري الدولي.
- ✓ الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢١/٦٨ تاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٣: الرامي إلى معالجة تداعيات الأزمة المالية على العقود في القطاع العام.
- ✓ الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢٣/٣٢ تاريخ ٢٠٢٣/١٠/٣: المتعلق بتلزييم ألعاب الميسر عبر الإنترنت.



## الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢٣/٨ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨ المتعلق بإنشاء مبنى جديد للمسافرين (المحطة ٢) في مطار رفيق الحريري الدولي - بيروت

ينطلق هذا الرأي من أسس قانونية راسخة ومعايير جوهرية تُسهم في حسن تنظيم الإدارة العامة واستثمار الأملاك العامة، مرتكزاً في مضمونه على نصوص دستورية وتشريعية نافذة<sup>(١)</sup>.

### ١- الالتزام بأحكام الدستور اللبناني

شدّد الرأي على ضرورة إصدار قانون خاص يُجيز منح الامتيازات المتعلقة بإستثمار المرافق العامة عملاً بأحكام المادة ٨٩/ من الدستور اللبناني، بإعتباره الشرط الدستوري الأساسي لصحة العقد المعروض، كونه يُشكّل إمتيازاً لمرفق عام. ويُعدّ هذا الإلتزام ضماناً قانونية جوهرية لحماية المال العام وصون المصلحة العامة، بحيث يُعتبر أي تعاقّد في هذا الإطار من دون قانون يُجيزه، باطلاً بطلاناً مطلقاً، وعديم الوجود إستناداً إلى أحكام المادة ٣٠/ من قانون موازنة عام ١٩٩٠.

### ٢- التمييز بين عقود الإمتياز والصفقات العمومية

بيّن الرأي أهمية التمييز القانوني بين:

- عقود الامتياز العامة (**Délégations de service public**) والتي تُمنح لإستثمار مرفق عام مقابل بدل يُتقاضى من المستفيدين.
- الصفقات العمومية (**Les Marchés Publics**) التي تُبرم وفقاً لإجراءات تنافسية محددة بموجب قانون الشراء العام رقم ٢٠٢١/٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٩.

### ٣- حدود صلاحيات حكومة تصريف الأعمال

أوضح الرأي أن حكومة تصريف الأعمال تقتفر إلى الصلاحية اللازمة لإبرام عقود تنطوي على التزامات مالية أو إدارية طويلة الأمد، تجنباً لتقييد حرية الحكومات اللاحقة في رسم السياسات العامة.

### ٤- عدم خضوع العقد لقانون رسوم المطارات

أكد الرأي أن طبيعة العقد كإمتياز لمرفق عام تستوجب نصاً قانونياً خاصاً وبالتالي لا يجوز إخضاع الأشغال والإستثمار المنوي تنفيذهما لقانون رسوم المطارات.

لا يقتصر دور ديوان المحاسبة على الرقابة بمختلف أوجهها، بل يمتد إلى إصدار توصيات إستشرافية تسهم بفعالية في تصويب المسار الإداري وتعزيز كفاءة الأداء. وتمثل هذه التوصيات أدوات إصلاحية محورية، إذ تُعالج مكامن الخلل بما يوفر خارطة طريق لتعزيز الشفافية وضمان الإستخدام الأمثل للمال العام. وفي هذا السياق، تبرز التوصيات المشار إليها في الهامش كنماذج ذات أثر ملموس في مسار الإصلاح المالي والإداري<sup>(2)</sup>.

## 🏛️ أهمية الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢٣/٨ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨ المتعلق بإنشاء مبنى جديد للمسافرين (المحطة ٢) في مطار رفيق الحريري الدولي - بيروت

يُشكّل هذا الرأي مرجعًا محوريًا في رسم معالم السياسة التشريعية والتنظيمية لإستثمار المرافق العامة في لبنان. كما يُسهم في إرساء قواعد الحوكمة الرشيدة، وترسيخ سيادة القانون وحماية المال العام من التعديت والمخاطر القانونية.

### 📌 الالتزام بالمبادئ القانونية الحديثة

• شدد الرأي على وجوب إحترام المبادئ العامة المُكرسة في القوانين الحديثة ولا سيما الشفافية، المساواة . وذلك تطبيقًا لقانون الشراء العام، في ما يتعلّق بالإجراءات السابقة لعملية منح الإمتياز أو الإحتكار، لضمان النزاهة وتحقيق المصلحة العامة.

## 2 التوصيات الصادرة عن ديوان المحاسبة (الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢٣/٨ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨ المتعلق بإنشاء مبنى جديد للمسافرين (المحطة ٢) في مطار رفيق الحريري الدولي - بيروت)

١. إعتبار العقد باطلًا بطلانًا مطلقًا وقديم الوجود، لعدم التقيد بالأحكام الدستورية ذات الصلة.
٢. إصدار قانون خاص يُجيز بوضوح منح الإمتيازات لإستثمار المرافق العامة في مطار رفيق الحريري الدولي عملاً بأحكام المادة ٨٩/ من الدستور.
٣. عدم إعتبار العقد تأجيرًا لأملك الدولة الخاصة، وبالتالي عدم قابلية تطبيق القرار رقم ١٩٢٦/٢٧٥ عليه.
٤. إعتداد قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص (رقم ٢٠١٧/٤٨) مع الإلتزام الصارم بالمبادئ التنافسية المنصوص عليها في قانون الشراء العام، في كل ما لا يتعارض مع قانون الشراكة.
٥. الإمتناع عن إبرام عقود طويلة الأجل خلال فترات تصريف الأعمال، إلا في حالات الضرورة القصوى ووفق مبررات قانونية واضحة.
٦. إحالة العقود السابقة إلى الغرفة القضائية المختصة للتحقيق وتحديد المسؤوليات.
٧. وضع إطار تشريعي متكامل لإدارة وإستثمار المرافق العامة، يُحدّد الصلاحيات والضوابط ويحقق توازنًا بين حقوق الدولة والتزامات المستثمرين.

كما يُعدّ هذا الرأي أيضًا ركيزة أساسية لتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة وضمن إستراتيجية تقديم خدمات عامة فعّالة وعالية الجودة للمواطنين ضمن إطار مؤسسي سليم وشفاف.



## الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢١/٦٨ تاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٣ المتعلق بمعالجة تداعيات الأزمة المالية على العقود في القطاع العام.

بيّن هذا الرأي أبرز المبادئ القانونية والإجتهادات التي من شأنها أن تشكّل مرجعية عملية في معالجة أوضاع العقود المبرمة قبل الأزمة وذلك ضمن إطار يحفظ المال العام ويضمن إستمرار المرفق العام ويحقق العدالة التعاقدية<sup>(3)</sup>.

<sup>3</sup> يُقيم العقود بشكل فردي: ضرورة إجراء تقييم نوعي ومفصّل لكل عقد على حدة، يأخذ في الاعتبار طبيعة العقد ومصدر تمويله ومرحلة تنفيذه، بما يتيح تصويب الأوضاع التعاقدية في ضوء الأزمة المالية والخلل في العدالة التعاقدية.

التوازن الاقتصادي وتوازن العقود: تطبيق نظرية الطوارئ الاقتصادية كاستثناء على مبدأ ثبات الأسعار، بما يجيز إعادة التوازن المالي للعقود المتأثرة بظروف خارجة عن الإرادة تهدد تنفيذها.

الفسخ الحبي في العقود الإدارية: يجوز فسخ العقد حبيًا عند وقوع طارئ يخل بالتوازن العقدي ويهدد المصلحة العامة، وفقًا للمادة ٣٣/ من دفتر الشروط العامة، مع تحديد نسب الزيادة وانعكاسها على حق الفسخ أو تعديل الأسعار.

التعويض الجزئي عن الخسائر الفعلية: يُحصر التعويض بالخسائر الفعلية الناتجة عن الطوارئ الاقتصادية، دون شمول الأرباح الفائتة، ويُحتسب بنسبة تصل إلى ٩٠٪ من الأعباء غير المتوقعة.

تعديل عقود التشغيل والصيانة: يجوز تعديل قيمة عقود التشغيل والصيانة القائمة، بموجب ملحق تعاقدي، لضمان استمرارية المرفق العام وتوازن العقد، مع الالتزام بالشفافية في تحديد الكلفة.

تعديل الأسعار في العقود: إدخال معادلات لتعديل الأسعار يُعد إجراءً مشروعًا يضمن التوازن المالي للعقد في ظل تقلب الأسعار، وقد كرّسته النصوص التنظيمية اللبنانية.

الكفالات النهائية: تُعد الكفالة التعاقدية التزامًا قانونيًا متصلًا بتنفيذ العقد، وتُعدل تلقائيًا عند تعديل قيمة العقد الأساسي.

التوقيفات العشرية: تُحتسب التوقيفات العشرية ضمن الكشوفات المعدلة، لكنها لا تخضع للتعديل إن اقتطعت قبل الطارئ الاقتصادي، وتُرد كما هي بعد الاستلام النهائي.

البنود الجزائية: تُطبق الغرامات تلقائيًا لضمان حسن التنفيذ، إلا أنه يمكن تخفيضها أو الإعفاء منها استثنائيًا بوجود ظروف قاهرة، على أن يُبيّن في كل حالة بموجب معايير العدالة والمصلحة العامة.

وانطلاقاً من كونه شريكاً أساسياً للإدارة في ترسيخ مبادئ الحوكمة المالية الرشيدة، يحرص ديوان المحاسبة على تقديم التوصيات الهادفة إلى تصويب الممارسات وتعزيز كفاءة الإنفاق العام<sup>(٤)</sup>.

أهمية الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢١/٦٨ تاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٣ المتعلق بمعالجة تداعيات الأزمة المالية على العقود في القطاع العام (تحول نوعي في دور ديوان المحاسبة)

#### ١. توجيه السياسة التعاقدية في ظل الأزمات

شكّل الرأي علامة فارقة في إدارة التعاقدات العامة خلال الأزمة، حيث لم يكتفِ الديوان بدوره التقليدي، بل برز كشريك في صناعة القرار، مؤكداً على دور المؤسسات الرقابية في صوغ الحلول لا فقط مراقبة النتائج.

#### ٢. مرجعية قانونية راسخة

إستند إلى اجتهادات هامة ونصوص قانونية وتنظيمية نافذة، ما يجعله مرجعاً موثقاً يُحتكم إليه في أوقات التحول والتحديات القانونية والإدارية.

#### ٣. إقرار رسمي بدوره التنسيقي في إدارة الشأن التعاقدية العام

تبني مجلس الوزراء لهذا الرأي بموجب القرار رقم ٢٠٢٢/١٣ تاريخ ٢٠٢٢/٤/١٤ عكس ثقة السلطة التنفيذية بخبرات الديوان وقدرته وكفاءته وبالتالي دوره في تعزيز الحوكمة وضمان إستمرارية العقود الحيوية.

#### ٤. تكريس التحول من الرقابة إلى الشراكة

يُجسد هذا الرأي تحول ديوان المحاسبة إلى شريك مؤسسي فاعل في معالجة الأزمات الاقتصادية من داخل منظومة إتخاذ القرار، مع حفاظه على دوره في حماية المال العام وضمان العدالة التعاقدية.

<sup>٤</sup> التوصيات والحلول المقترحة للأزمة الاقتصادية:

- وضع معادلات أسعار دقيقة تراعي عناصر الكلفة وتغيّرها.
- تعديل العقود بشكل عادل عبر فئات متجانسة زمنياً ومنهجياً.
- اعتماد محاسبة دورية قصيرة للحد من أثر تقلبات سعر الصرف.
- إجراء مفاضلة بين الإستمرار أو الفسخ وفق تحليل المنفعة مقابل الضرر مع توثيق إبراء ذمة الدولة كإجراء جوهري منعاً لأي نزاع مستقبلي.
- منح سلفات قانونية للمتعهدين لمراعاة فروقات العملة حين التعاقد وأثناء التنفيذ.



الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢٣/٣٢ تاريخ ٢٠٢٣/١٠/٣ المتعلق بتلزييم ألعاب الميسر عبر الإنترنت.

يناقش هذا الرأي الإستشاري الإطار القانوني لتعديل المادة العاشرة من عقد الإستثمار بين الدولة اللبنانية وشركة كازينو لبنان، والمتعلق بتشغيل منصة إلكترونية لألعاب الميسر عبر الإنترنت (Online Gambling) مع تحديد مدى خضوع هذا التلزييم لأحكام قانون الشراء العام رقم ٢٠٢١/٢٤٤.

وقد تضمن الرأي جملة مسائل قانونية بالغة الأهمية، تُدرج أبرزها نظراً لما لها من أثر مبدئي وانعكاسات عملية<sup>(٥)</sup>.

#### ٥ - شرعية تعديل عقد الامتياز

- يتبين جلياً أن توسيع نطاق امتياز شركة كازينو لبنان ليشمل ألعاب القمار الإلكترونية لا يمكن أن يتم إلا عبر قانون خاص صادر عن السلطة التشريعية، تماثياً مع أحكام المادة ٨٩ من الدستور اللبناني ومبدأ موازاة الصيغ.
- التعديل الحاصل على المادة العاشرة من العقد بواسطة ملحق إضافي لا يُشكّل سنداً قانونياً كافياً ولا يمنح صلاحية قانونية لتوسيع نطاق الإمتياز.

#### - طبيعة العقد المبرم لتشغيل المنصة الإلكترونية

- العقد مع المتعهد يُصنّف على أنه عقد مقاوله يتضمن التزامات تقنية وتنفيذية محددة، ولا يُعدّ عقد تلزييم إيرادات.
- معايير التقييم تُوازن بين العرض الفني والمالي (بنسبة ٥٠٪ لكل منهما).
- الدولة تحتفظ بحقوقها الكاملة في ٥٠٪ من إيرادات المنصة دون أي تعديل.

#### - عدم خضوع شركة كازينو لبنان لقانون الشراء العام

- وفقاً للمادة ٢ من قانون الشراء العام، شركة كازينو لبنان ليست "جهة شارية" لأنها:
  - لا تملك الدولة فيها حصصاً مباشرة.
  - لا تدبر مرفقاً عاماً.
  - لا تنفق أموالاً عامة.
  - ليست خاضعة للوصاية أو الرقابة الإدارية المباشرة من الدولة.

#### - المدة التعاقدية

إذا كانت مدة التنفيذ المحددة في العقد أطول من المدة المحددة في دفتر الشروط، فإن المدة الواردة في دفتر الشروط هي التي

تُعتمد، لأنها المرجع الأساسي والملزم في العقد ولا يجوز مخالفتها حفاظاً على مبدأ المساواة بين جميع المتعهدين.

#### التوصيات الرئيسية

- عدم جواز توسيع الإمتياز دون قانون خاص من مجلس النواب.
- تصحيح العقد ليُطابق دفتر الشروط، خاصة فيما يتعلق بالمدة والجهة المتعاقدة.
- إستثناء شركة كازينو لبنان من تطبيق قانون الشراء العام لعدم انطباق شروط الجهة الشارية عليها.
- ضرورة سن قانون شامل لتنظيم ألعاب القمار الإلكترونية لحماية المصلحة العامة.
- تكثيف الجهود القضائية والأمنية لمكافحة المواقع غير المرخصة.

## أهمية الرأي الاستشاري رقم ٢٠٢٣/٣٢ تاريخ ٢٠٢٣/١٠/٣ المتعلق بتلزم ألعاب الميسر عبر الإنترنت

يُشكّل هذا الرأي محطة قانونية حاسمة في ضبط العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص ضمن مشاريع الشراكة والإمكانيات الاستثمارية على الصعيد التالي:

- **دستوريًا:** يؤكد على الالتزام بمبدأ موازنة الصيغ وضرورة وجود سند قانوني صريح لتوسيع الامتيازات.
- **قانونيًا:** يرسم خطأً فاصلاً يمنع أي تعديلات تعاقدية بدون أساس قانوني واضح.
- **ماليًا:** يحمي موارد الدولة من الهدر أو التزامات مالية دون ضوابط.
- **تنظيميًا:** يدعو إلى سن قانون خاص لتنظيم ألعاب القمار الإلكترونية لمواكبة التطورات وحماية المجتمع.
- **رقابياً:** يعزز دور ديوان المحاسبة كشريك رقابي أساسي لا سيما في ما خص تفسير الإلتزامات القانونية ذات النتائج المالية وبالتالي ضمان استخدام المال العام بكفاءة.

### خلاصة القول،

تؤكد النتائج المعروضة في هذا التقرير أن ديوان المحاسبة، ورغم ما واجهه من تحديات حادة على صعيدي الموارد البشرية والإمكانات المادية، لم يتوانَ عن أداء دوره الدستوري والقانوني، بل نجح في اعتماد مقاربات مرنة وإستراتيجيات فاعلة مكنته من تحقيق مستويات متقدمة من الكفاءة والشفافية في ممارسة الرقابة المالية والإدارية.

وقد حافظ الديوان، في أدائه، على درجة عالية من المهنية، سواء في إعداد تقاريره ودراساته الرقابية أو في متابعة تنفيذها، مسهمًا بفعالية في ضبط الإنفاق العام وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام.

ولا يقتصر هذا التقرير على عرض وقائع رقابية لمرحلة دقيقة من تاريخ الدولة اللبنانية، بل يُجسّد مسارًا تطوريًا لأداء ديوان المحاسبة، تأكّد خلاله دوره المحوري كحصن رقابي منيع في مواجهة التحديات المتلاحقة التي عصفت بلبنان خلال السنوات الخمس الماضية. ففي وقتٍ شهدت فيه مؤسسات الدولة تراجعًا كبيرًا، وتقلّصت فيه الموارد إلى حدود خطيرة، ظلّ الديوان ثابتًا على رسالته، مؤمنًا بأن حماية المال العام ليست ترفًا إداريًا أو مهمة هامشية، بل ركيزة جوهرية في بناء دولة القانون والمساءلة.

لقد برهن هذا التقرير أن الرقابة الفاعلة لا تنبثق من النصوص القانونية فقط، بل من إرادة مؤسسية صلبة، ترفض الانكفاء وتصرّ على تأدية واجبها رغم التحديات والضغوط.

ومع ذلك، فإن استمرار هذا الدور الوطني يتطلب مقاربة جديدة قوامها تعزيز الإستقلالية المالية والإدارية، وتأمين الموارد البشرية والمستلزمات التشغيلية الضرورية. فالدعم المطلوب ليس من باب الترف، بل من باب الإلتزام بمبدأ حماية الصالح العام، كما هو معتمد في الدول التي تنظر إلى هيئات الرقابة كركيزة أساسية للحكم الرشيد.

وعليه، يوجّه هذا التقرير نداءً واضحاً: إن استعادة ثقة المواطن، وترسيخ قواعد الشفافية والمساءلة تقتضي إستثماراً جدياً في ديوان المحاسبة، تمكيناً وتعزيزاً. ويستدعي هذا الأمر، على وجه السرعة إعادة النظر في الأطر التشريعية المنظمة لعمل الديوان، بما يضمن إستقلاليته الشاملة ويوفّر له ما يلزم من موارد لأداء مهامه بكفاءة وفاعلية.

وفي هذا السياق، لا يسعنا إلا أن نُثَمِّنَ عالياً الجهود الاستثنائية التي بذلتها قضاة ديوان المحاسبة وموظفوه على مختلف المستويات. لقد واجهوا التحديات الجسام بإصرار لافت وروح مسؤولية عالية مما عكس تقانيهم في أداء واجبهم الوطني.

كما ندعو جميع السلطات الدستورية إلى التحرك بالسرعة القصوى لتمكين ديوان المحاسبة من إستقطاب الكفاءات البشرية اللازمة، بدءاً من المراقبين ومدققي الحسابات والموظفين الإداريين ذوي الكفاءة والجدارة. هذا الدعم ليس ترفاً، بل هو ضرورة حتمية لقيام الديوان بممارسة مهامه الرقابية على أكمل وجه الأمر الذي سينعكس إيجاباً على الإدارة العامة ككل، وليس فقط على الديوان، نظراً لقدسية الرسالة التي يؤديها في صون المال العام.

ومن خلال هذا التقرير، نجدد حرصنا الدائم على التعاون والتنسيق الفعال لمناقشة محاوره كافة بهدف تحويل العمل الرقابي من مجرد تدقيق إلى عملية إصلاح مؤسسي شامل

كما ونؤكد إلتزامنا التام بأن يبقى ديوان المحاسبة أميناً على رسالته، صوتاً للرقابة الفاعلة وضميراً للمالية العامة وشريكاً أصيلاً في بناء مستقبل أكثر عدالة وكفاءة.

رئيس ديوان المحاسبة  
الرئيس الأول

القاضي محمد بدران