الجمهورية اللبنانية

رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

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

رقم الـرأي : ٢٠٢٥/١٣
تاريخـــــه : ١٨/ ٢/ ٢٠٢٥
رقم الأساس : ٢٠٢٤/٧٠ استشاري

المـــــوضـــوع: إبداء الرأي في جواز إبرام اتفاقية شراكة مع شركة أنظمة للتكنولوجيا ش.م.م. بغية تنفيذ استراتيجية للتحول الرقمي المتكامل لدى الجامعة اللبنانية.

المـــــرجـــــع : كتاب رئيس الجامعة اللبنانية رقم ١١٦٩/ر تاريخ ٢٠٢٤/١٢/١٠ .

× × ×

الهيئـــــة
رئيس ديوان المحاسبة : محمد بدران
رئيـــــس الغـــرفـة : عبد الرضى ناصر
رئيـــــس الغـــرفـة : انعام البستاني
رئيـــــس الغـــرفـة : نللي ابي يونس
المستـشـار المقـرر : روزي بوهدير

× × ×

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

انه ورد ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/١٢ كتاب رئيس الجامعة اللبنانية المشار اليه في المرجع أعلاه وقد جاء فيه :

" حيث أن الجامعة اللبنانية بحاجة ماسة إلى تطوير أنظمة المعلوماتية المعتمدة لديها وتنفيذ استراتيجية للتحول الرقمي المتكامل، الأمر الذي يتيح للجامعة تنفيذ مشاريع استثمارية منتجة بحيث تكون هذه المشاريع بمثابة أنشطة بحثية تفيد في تحقيق التقدم العلمي ورافد أساسي بالمعلومات للقطاع الأكاديمي، كما تتيح هذه المشاريع تدريب الطلاب ضمن وحدات الجامعة،

وحيث أن شركة أنظمة للتكنولوجيا ش.م.م. هي متخصصة في تنفيذ مشاريع إدارة وتشغيل البنية التحتية المعلوماتية وتنفيذ مشاريع التحول الرقمي الكبرى بالإضافة إلى أعمال

تصميم وتطوير حلول وبرامج رقمية، وقد اطلعت الجامعة على نشاطات وقدرات الشركة وخبرات فريقها القيادي ومقاربتهم الاستراتيجية لتنفيذ مهمة التحول الرقمي المتكامل،

وحيث أن الهيئة الاستشارية القانونية في الجامعة بموجب الرأي رقم ٢٠٢٣/٣٧-٢٠٢٤ تاريخ ٢٠٢٤/٥/٩ لم ترَ مانعاً من إبرام اتفاقية الشراكة كونها تتوافق وأحكام القوانين والأنظمة لا سيما المادة ١٤ من القانون رقم ٢٠٠٤/٥٨٣ وأحكام القرار ٢٦٨ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١٩،

وحيث أن وزارة التنمية الإدارية قد أثنت على أهمية هذا المشروع وأبدت استعدادها للمساعدة في إنجاحه ".

وانه تم ارفاق بطلب الرأي المعروض دراسة قانونية تضمنت وفق الجامعة اللبنانية تحديداً للاساس القانوني السليم الذي يقتضي ان تبنى عليه هذه الاتفاقية انطلاقا من نصوص عديدة متفرقة في قوانين مختلفة، وبالتالي تحديد الآلية القانونية الواجبة الاتباع لعقد هذا النوع من الخدمات .

وانه تبين ان احكام مشروع الاتفاقية قد ارتكزت على احكام المادة ١٤ من القانون رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٣ الموازنة العامة والموازنات المرفقة لعام (٢٠٠٤) وعلى القرار رقم ١٢٧٣ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٨ (النظام الخاص بالأصول والإجراءات الواجب اتباعها في تنفيذ عقود الاتفاقات التي تجريها الجامعة مع اشخاص الحق العام او الخاص وتعديلاته).

وانه تبين من محضر الاجتماع المعقود بتاريخ ٢٠٢٤/١١/٢١ بين الجامعة اللبنانية وديوان المحاسبة للاستفسار عن مشروع الاتفاقية الراهنة، ان رأي ديوان المحاسبة يتمحور حول اعتماد قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص" رقم ٤٨ تاريخ ٢٠١٧/٩/٧ لاعتباره الركيزة الأفضل لهذا المشروع وبالتالي اعتماده كسند قانوني سيؤدي حتما الى تعديل بنود الاتفاقية بما يتوافق واحكام هذا القانون واحكام قانون الشراء العام، بما في ذلك كيفية الدفع.

وأنه ليس هنالك من تعريف موحد لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الا ان مجموعة البنك الدولي عرفت الشراكة بأنها "عقد طويل الأجل يُبرم بين طرف خاص وقطاع عام لتوفير خدمة أو مشروع عام، يتحمل بموجبه القطاع الخاص مخاطر ومسؤوليات إدارية كبيرة، وترتبط فيه الأتعاب بمعايير حسن الأداء"، اما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) تصنف مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها "ترتيبات يوفر بموجبها القطاع الخاص خدمات أو مشاريع تعنى بالبنية التحتية لطالما قدمها القطاع العام، مثل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والجسور والأنفاق والسكك الحديدية ومحطات المياه والصرف الصحي."

وبهذا المعنى، تتمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعقود طويلة الأجل بين اشخاص القانون العام واشخاص القانون الخاص، وتهدف إلى الاستفادة من كفاءة هذا الاخير وخبراته وإمكانياته المالية عند تقديم أصول أو خدمات عامة . فهي مشروع مشترك ذو طبيعة اقتصادية يساهم فيه القطاع الخاص عن طريق التمويل والإدارة . ويتحمل الشريك من القطاع الخاص مسؤولية تقديم خدمة عامة بما في ذلك الاستثمار في الحفاظ عليها أو تعزيزها أو بناءها بالإضافة إلى الإدارة والتشغيل. كما انها ليست شراكة برأس المال أو بالأرباح، وإنما هي شراكة بالمخاطر، أي أن القطاع العام يحول إلى القطاع الخاص بعض مخاطر المشروع ويحتفظ بأخرى بحيث يتقاسم الطرفان المخاطر بحسب قدرة كل منهما على إدارتها بشكل أفضل، وهو الأمر الذي لا ينطبق على موضوع الاتفاقية الراهنة.

وان موضوع الاتفاقية يرتبط بالخدمات التقنية ولا يرتقي الى المشاريع الاستثمارية بالمفهوم المذكور آنفا والذي ارتكز عليه قانون "تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص واسبابه الموجبة، مما يقتضي معه استبعاد تطبيق احكام هذا القانون، وبالتالي الركون الى الاحكام المرعية الاجراء للتعاقد على مثل هذه الخدمات التقنية، علما بأن الفرق شاسع بين الخدمات التقنية والمشاريع الاستثمارية سواء من حيث الغرض او الشكل او النطاق الزمني. فالخدمات التقنية تركز على تقديم حلول تقنية مباشرة ومستدامة، كما تقديم حلول تكنولوجية تسهم في تحسين العمليات اليومية او تسييرها، أي ان هذه الخدمات تتعلق بتطبيقات التكنولوجيا في مختلف المجالات مثل البرمجيات، دعم الأنظمة الاستشارات التقنية، والأمن السيبراني؛ بينما المشاريع الاستثمارية تتعلق بالاستثمار طويل الأجل الذي يهدف إلى تحقيق عوائد وارباح مالية او قيمة اقتصادية، أي ان الغرض الأساسي هو تحقيق عائد مادي من خلال الاستثمار في مشاريع كبيرة تتطلب تخصيصا لرأس المال.

وانه في ما يتعلق بـ "قانون الشراء العام" رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٩ فقد نص في المادة ١/٣ منه على ان: "تخضع لأحكام هذا القانون جميع عمليات الشراء العام من لوازم وأشغال وخدمات التي تقوم بها الجهات الشارية، سواء كان تمويل العقد من أموال الموازنة أو الخزينة أو من قروض داخلية أو خارجية أو هبات غير مقيدة بشروط الواهب، مع مراعاة أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة مع الدولة اللبنانية. ولا يجوز لأي جهة شارية، في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، القيام بأي عملية شراء إلا طبقا لأحكامه."

وان الخدمات المنصوص عنها بموجب القانون المذكور بحسب التعاريف المذكورة في المادة ٢ منه تشمل فقط الخدمات الاستشارية والخدمات غير الاستشارية، دون ان تمتد لتشمل الخدمات التقنية.

وأن الخدمات التقنية لا تدخل ضمن مفهوم الخدمات غير الاستشارية التي عرفها البند ١٢ من المادة ٢ المذكورة لجهة اشتمالها على الخدمات التي يكون التعاقد فيها على أساس أداء عمل مادي، ومن ذلك : الحراسة، النظافة، خدمات النقل، التأمين والصيانة وغيرها؛ فالعمل المادي بحسب هذا البند لا يرتقي الى العمل المرتبط بالبرمجة والمعلوماتية التي تستوجب قدرات تقنية وذهنية عالية يدخل فيها براءات اختراع وملكية فكرية معينة لمصنعها. كما ان الخدمات التقنية لا تدخل كذلك ضمن مفهوم الخدمات الاستشارية التي عرفها البند ١١ من المادة ذاتها لجهة اشتمالها على الخدمات التي يغلب عليها الطابع الفكري أو الإرشادي، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر : الدراسات الهندسية أو المهنية أو الاقتصادية أو المالية أو القانونية أو البيئية وأعمال المساحة بما في ذلك مهام التصميم أو إعداد المواصفات أو الإشراف على التنفيذ أو التقييم أو الاستلام أو دراسة الأثر البيئي أو دراسات الجدوى الاقتصادية.

وان قانون الشراء العام يعتبر القانون العام الواجب التطبيق على كل صفقات اللوازم والاشغال والخدمات التي اشتملها بشرط عدم تعارضها مع نصوص قانونية خاصة لم يرد النص على الغائها صراحة او ضمنا في متنه.

وان النص القانوني المتعلق بصفقات الخدمات التقنية ورد في المادة ١٥٠ من قانون المحاسبة العمومية الملغى بموجب المادة ١١٤ من قانون الشراء العام، كما ورد في المادة ١٢٩ من المرسوم رقم ١٤٢٤٦ تاريخ ١٩٧٠/٤/١٤ " النظام المالي للجامعة اللبنانية " والذي لم يتم تعديله لا صراحة (كما فعل المشرع بالنسبة للنص المماثل الوارد في قانون المحاسبة العمومية) ولا ضمنا (الاتفاق الرضائي) مما يقتضي معه عدم تحميل النص لتفسير مغاير يتعارض مع إرادة المشرع لهذه الجهة؛ لا سيما وانه عند التعارض بين نصين: الأول عام والثاني خاص، يُغلب في التطبيق الثاني على الاول.

وان ما يعزز هذه الوجهة هو ان النظام المالي للجامعة اللبنانية، وفي ما يتعلق بالاتفاق الرضائي، تضمن في المادة ١٢٦ منه عشرة حالات يمكن بموجبها عقد مثل هذا الاتفاق مهما كانت قيمة الصفقة. اما نص المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية الملغى بموجب المادة ١١٤ من قانون الشراء العام، فقد كان يتضمن ١٢ حالة يمكن بموجبها عقد الاتفاقات بالتراضي مهما كانت قيمة الصفقة؛ بمعنى انه، وقبل صدور قانون الشراء العام الذي تنطبق احكامه ايضًا على الجامعة اللبنانية كمؤسسة عامة إدارية، كان نص المادة ١٢٦ من النظام المالي للجامعة هو النص القابل للتطبيق في كل اتفاقات التراضي المبرمة من قبلها تبعًا لكونه نصا خاصا.

وانه تبعًا لهذا المنطق القانوني، وتبعا لعدم الغاء نص المادة ١٢٩ من النظام المالي للجامعة صراحة بموجب قانون الشراء العام، فإن إمكانية التعاقد بالتراضي في كل ما يتعلق بصفقات الخدمات التقنية يبقى جائزا قانونا سندا لهذه المادة.

وان المادة ١٢٩ المذكورة أعلاه تنص على انه: "يمكن التعاقد بالتراضي على صفقات الخدمات التقنية (دروس، وضع دفاتر شروط مراقبة تنفيذ اشغال ومشاريع الخ) مهما بلغت قيمتها إذا كانت تجاوز امكانيات الادارة وتطبق على هذه الصفقات الاحكام التالية:

١- لا يجوز التعاقد الا مع من تتوافر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة، على ان 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."

وان المفهوم الحديث للخدمات التقنية، بالإضافة الى ما تم ذكره على سبيل المثال لا الحصر في متن هذه المادة، يشمل أيضا الأنشطة والحلول التي تعتمد على التكنولوجيا والابتكار لتلبية احتياجات الأفراد والشركات والمؤسسات في مختلف المجالات. وتشمل هذه الخدمات الدعم الفني، الاستشارات التقنية، تطوير البرمجيات إدارة الأنظمة البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات، والأمن السيبراني، وغير ذلك من الخدمات التي تساعد في تحسين الأداء، تسهيل العمليات باستخدام الأدوات والتقنيات الحديثة، وتحسين الإنتاجية والكفاءة التي تعتبر أساسية في عصر التحول الرقمي الذي نعيشه اليوم.

وانه، وعلى فرض ان احكام هذه المادة لا تنطبق على موضوع مشروع الاتفاقية الراهنة، الا ان اختيار الجامعة اللبنانية لشركة أنظمة للتكنولوجيا ش.م.م يندرج حتمًا ضمن احكام المادة ٤٦ من قانون الشراء العام المذكور اعلاه والمتعلقة بشروط الاتفاق الرضائي حيث نصت على انه: "يجوز للجهة الشارية أن تقوم بالشراء بواسطة اتفاق رضائي، وفقاً لأحكام البند السابع من هذا الفصل، في الظروف الاستثنائية التالية:

١- عند عدم توفر موضوع الشراء إلا عند مورد أو مقاول واحد، أو عندما تكون لمورّد أو مقاول حقوق ملكية فكرية في ما يخص موضوع الشراء، ويتعذر اعتماد خيار أو بديل آخر".

وبما ان اختيار الجامعة اللبنانية لشركة أنظمة للتكنولوجيا ش.م.م. يعود الى تخصصها في تنفيذ مشاريع إدارة وتشغيل البنية التحتية المعلوماتية وتنفيذ مشاريع التحول الرقمي الكبرى بالإضافة الى اعمال تصميم وتطوير حلول وبرامج رقمية ولامتلاكها سلسلة برامج الإدارة المترابطة Payroll، HRMS،ERP، DMS، أي ان امتلاك الشركة لهذه الخبرات والبرامج هو الدافع الأساسي للاتفاقية الراهنة، بالإضافة الى تعقيدات المهمة الموكلة اليها والتي لا تنطبق عليها الإجراءات التنافسية كقاعدة عامة وفقا لأحكام المادة ١ من قانون الشراء العام، وهذا ثابت من الدراسة المعدة من قبل الجامعة اللبنانية التي تفيد بانعدام الخيارات البديلة لها.

وبما انه بصرف النظر عن السند القانوني الذي على أساسه يعود للجامعة اللبنانية ابرام الاتفاقية، أي سواء اكان نص المادة ٤٦ من قانون الشراء العام او المادة ١٢٩ من النظام المالي للجامعة، يبقى ان ابرام الاتفاقية بالتراضي يجب ان يراعي إجراءات التعاقد المنصوص عنها في المادة من ٦٢ من قانون الشراء العام.

وبما انه من جهة ثانية، فإنه ليس هنالك ما يحول دون اسناد الاتفاقية الراهنة ايضا الى احكام المادة ١٤ من قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٣ (المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٣ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٤) المتعلقة بالسماح للجامعة اللبنانية بعقد اتفاقات حيث جاء نصها: "يمكن للجامعة اللبنانية عقد اتفاقات مع أشخاص الحق العام أو الخاص، لتقديم خدمات أو إعداد دراسات أو استشارات أو تقديمات في مختلف الحقول، لقاء بدلات تخصص نسبة منها كأتعاب لأفراد الهيئة التعليمية وللعاملين الذين يساهمون فيها، ونسبة أخرى لتمويل البحث العلمي ومستلزماته وتجهيزاته، وفقا لنظام خاص يضعه مجلس الجامعة ويوافق عليه وزير التربية والتعليم العالي ووزير المالية، على أن يعود الرصيد الباقي للجامعة. كما يجاز للجامعة الاشتراك في المناقصات العامة الدولية والمحلية ضمن اختصاصات وحدات الجامعة وأفراد الهيئة التعليمية فيها وفاقا للأسس المبنية في الفقرة الأولى."

وبما ان المشرع أجاز للجامعة اللبنانية للمرة الأولى بعقد اتفاقات مع اشخاص الحق العام او الخاص بموجب قانون الموازنة العامة لعام ١٩٩٦ ، ثم تكرر ورود هذا النص سنوياً في كافة قوانين إقرار الموازنة، بما فيها قانون موازنة العام ٢٠٠٥.

وبما انه وتنفيذاً لأحكام هذه القوانين صدر القرار رقم ١٢٧٣ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٨ (النظام الخاص بالأصول والإجراءات الواجب اتباعها في تنفيذ عقود الإتفاقات التي تجريها الجامعة مع غير أشخاص الحق العام والخاص، والمعدل بموجب القرار رقم ١٠٤٥ تاريخ ٢٠١٦/٤/٥)، وبمقتضاه فإنه يوضع لكل عقد اتفاق، موازنة بالنفقات مساوية لبدلات العقد تلحظ فيها النفقات المقدّرة لكل وجهة إنفاق يقتضيها التنفيذ، توزع كالآتي:

٣٠% من قيمة العقد بعد تنزيل قيمة النفقات اللازمة للتنفيذ، توزع مناصفة :

١٥% لتمويل البحث العلمي

١٥% إيراداً للجامعة اللبنانية.

٧٠٪ الباقية من قيمة العقد بعد تنزيل قيمة النفقات اللازمة للتنفيذ، كبدلات للاساتذة والعاملين في المركز الذين شاركوا في تنفيذ المشروع.

وبما أنه ليس هنالك ما يحول دون تطبيق نص المادة ١٤ المذكور أعلاه سواء لجهة تحديد نسب تخصيص البدلات وفقا لما تم تبيانه أعلاه، ام لجهة اشراك الكوادر الفنية لدى الجامعة اللبنانية وأصحاب الخبرات منهم في تنفيذ هذه الاتفاقية بما يساهم في تطوير الجامعة؛ علما بأن مخرجات مشروع التحول الرقمي بالنسبة للجامعة تساهم في توفير أنشطة بحثية تفيد في تحقيق التقدم العلمي ورافد أساسي بالمعلومات للقطاع الأكاديمي وتدريب الطلبة ضمن قطاعات الجامعة بدلا من البحث عن التدريب في المؤسسات الخاصة، أي انها ترتبط بتقديمات ذهنية وخدمات ذات طابع علمي وبحثي بحت.

وبما ان الهيئة الاستشارية القانونية في الجامعة اللبنانية وافقت على مشروع الاتفاقية الراهنة بموجب الرأي رقم ٢٠٢٤-٢٠٢٣/٣٧ تاريخ ٢٠٢٤/٥/٩ لتوافقها مع احكام القوانين والأنظمة لا سيما المادة ١٤ من القانون رقم ٢٠٠٤/٥٨٣ واحكام القرار ٢٦٨ تاريخ

٢٠٢٣/٤/١٩ ، كما ان مشروع الاتفاقية تضمن بنودا تنسجم مع ما ورد في هذه الاحكام تذكر منها البنود الآتية : ٥-١-٣-/٢-٢-٣-/٨-٢-٣/١-١-٢/٤-١-٤/ .

بناءً عليه

بما ان المسألة المعروضة تتعلق باتفاقية رضائية بين الجامعة اللبنانية وشركة أنظمة التكنولوجيا ش.م.م بغية تنفيذ استراتيجية التحول الرقمي المتكامل لدى الجامعة اللبنانية .

وبما ان هذا النوع من الاتفاقيات يخضع حكماً لرقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة، الامر الذي يستوجب ، من حيث المبدأ ، رد المعاملة الى مصدرها وإعلان عدم الصلاحية لابداء الرأي بالشأن سنداً لاحكام المادة /٨٧/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

لهـذه الاسبـاب

يرى الديوان

اولاً : الإجابة وفق ما تقدم.

ثانياً : ابلاغ هذا الرأي الى كل من الجامعة اللبنانية - النيابة العامة لدى الديوان.

× × ×

رأياً استشارياً صدر في بيروت بتاريخ الثامن عشر من شهر شباط سنة الفين وخمسة وعشرين.

كاتب الضبط	المستشار المقرر	رئيس الغرفة	رئيس الغرفة	رئيس الغرفة	رئيس ديوان المحاسبة
وسيم كامله	روزي بوهدير	نللي ابي يونس	انعام البستاني	عبد الرضى ناصر	محمد بدران

يحال على المراجع المختصة
بيروت في / ٢٠٢٥/٢
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران