الجمهورية اللبنانية

رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

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

رقم الـرأي :٢٠٢١/ ٦٥
تاريخـــه : ١٤/ ١٢/ ٢٠٢١
رقم الأساس : ٦٢ / ٢٠٢١ استشاري

المـــوضـــوع : طلب توضيحات حول الرأي الاستشاري رقم ٢٧ تاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٦ المتعلق بالتعديلات النظامية التي ترمي الى تفعيل عمل مشروع مقدمي خدمات التوزيع .

المـــرجـــع : كتاب رئيس بلدية زحلة – معلقة وتعنايل رقم /٢٠١٥/٧٤٣٨ تاريخ ٢٠١٦/١١/٢.

× × ×

الهيئـــة

رئيس ديوان المحاسبة : محمد بدران
رئيـــس الغـــرفـــة : عبد الرضى ناصر
رئيـــس الغـــرفـــة : انعام البستاني
رئيـــس الغـــرفـــة : نللي ابي يونس
المستـشـار المقـرر : افرام الخوري

× × ×

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

أنه ورد ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢١/١١/١٧ كتاب رئيس مجلس الادارة مدير عام مؤسسة كهرباء لبنان رقم ٥٦٨٧ تاريخ ٢٠٢١/١١/١٧ الذي تضمن رأي المؤسسة في كيفية تطبيق الرأي الاستشاري الصادر عن ديوان المحاسبة رقم ٢٠٢١/٥٢ تاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٦ والذي أجرى تمييزا بين الخدمات والصلاحيات لتحديد التعديلات الواجب اجراؤها على القوانين والانظمة التي تحكم عمل مؤسسة كهرباء لبنان في علاقتها مع شركات مقدمي خدمات التوزيع .

وأن مؤسسة كهرباء لبنان تخلص في كتابها المذكور أعلاه الى طلب رأي ديوان المحاسبة حول ما ورد في كتابها بشأن السبل الواجب اعتمادها في حال ايلاء بعض مهامها الى شركات مقدمي

خدمات التوزيع، وحول ما اذا كان إلغاء القيمة النقدية للفاتورة يتطلب ادخال تعديل على النظام المالي للمؤسسة وبالتحديد المادة الخامسة منه والمادة العاشرة من الأمر التنظيمي رقم ٢٠١٠/٢٥٥ .

بنـــاء عليـــــه

حيث أن مؤسسة كهرباء لبنان كانت قد طلبت بموجب كتابها رقم ٢٧٠٨ تاريخ ٢٠٢٠/٣/١١ ابداء الرأي في موضوع التعديلات الواجب اجراؤها على القوانين والانظمة التي تطبقها المؤسسة من أجل تفعيل عمل مقدمي الخدمات .

وحيث أن الرأي الاستشاري الصادر عن ديوان المحاسبة رقم ٥٢ تاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٦ خلص الى أن مؤسسة كهرباء لبنان اذا أرادت نقل الصلاحيات المالية الخاصة بموظفيها ومستخدميها الى شركات التوزيع وتقديم الخدمات ، فإنه عليها وعملا بمبدأ موازاة الصيغ تعديل نظامها المالي بما يجيز تفويض الشركات القيام ببعض الاعمال التي لا تتعدى اطار الخدمات ، على أن لا تصل الى حدود التعاقد على الوظائف التي يجب أن تبقى محفوظة للمؤسسة ومستخدميها ، وأنه إذا أرادت المؤسسة نقل صلاحياتها الى القطاع الخاص ، فإنه يكون عليها استصدار قانون خاص يسمح لها بذلك.

وحيث أنه بناء على القاعدة التي وضعها ديوان المحاسبة في رأيه الاستشاري رقم ٥٢ المذكور أعلاه ، فإن مؤسسة كهرباء لبنان وضعت تصورها للتعديلات الواجب اجراؤها على القوانين والانظمة التي تطبقها وهي تطلب ، بموجب كتابها موضوع المعاملة الراهنة ، أن يبدي ديوان المحاسبة رأيه بشأنها .

وحيث أن المسائل المطلوب ابداء الرأي بشأنها تحددت ، وفقا لكتاب مؤسسة كهرباء لبنان بأربع نقاط هي التالية :

- نقل مهام اصدار فواتير الاشتراك بالتيار الكهربائي وطباعتها الى شركات مقدمي خدمات التوزيع .
- إيلاء شركات مقدمي خدمات التوزيع عمليات القبض المتعلقة بفواتير الكهرباء ومحاضر المخالفات من خلال امناء صناديق تابعين عقديا لهذه الشركات .
- تقسيط وتسعير المحاضر للمخالفين من قبل شركات مقدمي خدمات التوزيع .
- الغاء القيمة النقدية لفاتورة الكهرباء التي تصدر عن المؤسسة .

أ- النقطة الأولى : نقل مهام اصدار فواتير الاشتراك بالتيار الكهربائي وطباعتها الى شركات مقدمي خدمات التوزيع .

حيث أنه بالنسبة لهذه المسألة فإن مؤسسة كهرباء لبنان ترى أن تخويل شركات مقدمي الخدمات مهمة اصدار الفواتير يتطلب استصدار قانون بهذا الشأن إذ أن المادة السابعة من النظام المالي تولي صلاحية ابرام الجداول والفواتير وأوامر القبض والامر بتنفيذها الى المحتسب المالي في المؤسسة أو من ينتدبه من مستخدمي المصلحة التابعين له ، وهذه الصلاحية تستند الى قانون المحاسبة العمومية .

وحيث أن الصلاحية المناطة بالمحتسب بموجب المادة ٧ من النظام المالي تدخل ضمن الهيكلية التنظيمية الاساسية للمؤسسة ، كما ترتبط بنظام المساءلة الذي يحكم عمل المحتسب المسؤول عن عمليات التحصيل تجاه مختلف المراجع حتى في حالة اكراء بعض عمليات التحصيل وفقا للمادة ٧ من النظام المالي .

وحيث أن مسؤولية المحتسب العمومي تشكل أحدى القواعد الاساسية التي قامت عليها المحاسبة العمومية وإن اكراء بعض عمليات التحصيل يبقي المحتسب مسؤولا عن عمل الجهة التي تقوم بالتحصيل بموجب عقد الاكراء .

وحيث أن استصدار قانون من أجل اناطة مهمة اصدار الفواتير بشركات مقدمي الخدمات يجب أن يبقي المحتسب مسؤولا عن هذه العملية بالنظر لمسؤوليته تجاه المراجع الرقابية عملا بقواعد المحاسبة العمومية .

وحيث أنه بالنسبة لطباعة الفواتير فإنها وفقا للمادة ١٩ من المرسوم ٩٨/١٣٥٣٧ تدخل في دائرة الخدمات التي يجوز تلزيمها بالمناقصة الى شركات من القطاع الخاص حينما لا تتوفر لدى مؤسسة كهرباء لبنان الامكانيات التقنية للقيام بهذا العمل ، على أن طباعة هذه الفواتير من قبل الشركة الخاصة التي فازت بالمناقصة يجب أن يبقي على صلاحية الابرام للمحتسب .

وحيث أن تعديل المرسوم ٩٨/١٣٥٣٧ في هذه الحالة يجب أن يحصل ضمن الضوابط المشار اليها أعلاه أي بما يبقي على مسؤولية المحتسب عن الابرام وبما يجعل من اللجوء الى الطباعة مبررا بالحالات التي تتجاوز امكانيات الادارة أو بالحالات التي تحقق تخفيضا في نفقاتها .

ب- النقطة الثانية : ايلاء شركات مقدمي خدمات التوزيع عمليات القبض المتعلقة بفواتير الكهرباء ومحاضر المخالفات من خلال امناء صناديق تابعين عقديا لهذه الشركات .

حيث أنه بالنسبة لهذه المسألة فإن مؤسسة كهرباء لبنان ترى أن المادة الرابعة من النظام المالي للمؤسسة تحصر عمليات التحصيل بالمحتسب ومعاونيه ، ويمكن لمجلس الادارة بناء على اقتراح من محتسب المصلحة وموافقة المديرية العامة إكراء بعض عمليات التحصيل بصورة استثنائية بواسطة أشخاص حقيقيين أو معنويين خارج المصلحة بواسطة اتفاقيات خاصة يقرها مجلس الادارة عندما تدعو الحاجة الى ذلك . كما ترى المصلحة أيضا أن المادة ٤٤ من النظام نفسه لا تجيز للمحتسب أن يقوم بنفسه بقبض أو دفع الاموال التي يشرف على ادارتها ، بل يؤمن اجراء ذلك بواسطة امناء الصناديق أو الجباة.

وحيث أن مؤسسة كهرباء لبنان ترى استنادا الى المادة ٤٤ المذكورة أعلاه أن الفواتير التي يجري دفعها من قبل الزبائن والمتأخرات العائدة للفواتير وكذلك المحاضر واستيفاء الرسوم على المعاملات يجب أن تتم بواسطة امناء الصناديق تحت اشراف المحتسب وأن المادة الرابعة من النظام المالي تجيز إكراء بعض عمليات التحصيل بصورة استثنائية بواسطة أشخاص حقيقيين أو معنويين ، ما يعني أن هذه المادة وضعت شرطين أساسيين لتخويل الغير تحصيل الاموال العائدة للمؤسسة من فواتير أو غيرها ، أولهما أن يشمل الاكراء بعض عمليات التحصيل وليس جميعها ، والشرط الثاني أن يتم بصورة استثنائية .

وحيث أنه بالنظر لأهمية عملية التحصيل والفصل بين عملية القبض والدفع من قبل أمين الصندوق من جهة والاشراف عليها من قبل المحتسب من جهة أخرى ، فأن مؤسسة كهرباء لبنان ترى أنه يقتضي استصدار قانون لتخويل شركات مقدمي خدمات التوزيع القيام بعمليات القبض المتعلقة بفواتير الكهرباء ومحاضر المخالفات .

وحيث أنه سبق أن أوردنا في المسألة المتعلقة بالنقطة الاولى أن وظيفة المحتسب العمومي تعتبر من الوظائف الاساسية التي قام عليها نظام المحاسبة العمومية في القطاع العام إن من ناحية التنظيم الهيكلي الذي قامت عليه الادارة العامة أم من ناحية نظام المساءلة المرتبط بعمل الأمر بالصرف أو الأمر بالدفع أو قاعدة الفصل بين وظائف التحقق ووظائف التحصيل .

وحيث أن عمل أمناء الصناديق يشكل جزءا أساسيا من الأصول التي قامت عليها المحاسبة العمومية لجهة ما أوجبته من فصل بين وظيفة المحتسب المسؤول عن الادارة المالية ووظيفة أمين الصندوق الذي يشكل جزءا من هذه الادارة والذي حصرت به وبالجباة عملية التداول بالاموال النقدية أي عمليات القبض والدفع الفعلية .

وحيث أن ما ذهبت اليه مؤسسة كهرباء لبنان من وجوب صدور قانون من أجل تخويل شركات مقدمي خدمات التوزيع القيام بعمليات القبض المتعلقة بفواتير الكهرباء ومحاضر المخالفات ، يتفق مع الحل الذي أوردناه في النقطة الأولى فيما خص المحتسب ، مع التأكيد على أهمية عدم الخروج عن الضوابط الأساسية التي تقتضي أن يبقى المحتسب ومعاونوه من أمناء صناديق مسؤولين عن تدقيق عمليات القبض الحاصلة بواسطة شركات توزيع الخدمات وعن تسجيلها في الحسابات من أجل تنظيم واصدار حساب المهمة الخاضع لرقابة ديوان المحاسبة .

وحيث أنه يمكن الاقتداء في هذه الحالة بقانون الاجراءات الضريبية الذي أجاز تسديد الضرائب والرسوم لحساب وزارة المالية في المصارف أو شركات خاصة مثل Liban post إلا أن المسؤولية عن صحة هذه العمليات وتدقيقها تقع في المحصلة على الخزينة العامة في وزارة المالية لأنها الجهة المسؤولة عن ضبط المحاسبة العمومية وانتاج البيانات المالية المرتبطة بها .

ج- تقسيط وتسعير المحاضر للمخالفين من قبل شركات مقدمي خدمات التوزيع .

حيث أنه بالنسبة لهذه المسألة فإن مؤسسة كهرباء لبنان ترى أن الأمر التنظيمي رقم ٢١١ تاريخ ١٩٩٦/٦/٢٨ (نظام مكافحة المخالفات وسرقات التيار) المعمول به في المؤسسة قد نص في المادة العاشرة منه على أنه يجوز تقسيط قيمة المبالغ المتوجب دفعها على المخالفين على عدة أقساط شهرية اذا ثبت أن وضع المخالف لا يمكنه من ايفاء المبالغ دفعة واحدة . وأن هذا التقسيط يقرره رئيس قسم المخالفات اذا لم يتجاوز عدد الاقساط الثلاثة ومدير التوزيع المعني اذا لم يتجاوز العدد الخمسة والمدير العام في باقي الحالات .

وحيث أن مؤسسة كهرباء لبنان ترى ايضا أن المادة ٩٠ من المرسوم رقم ٩٨/١٣٥٣٧ (تحديد وظائف الملاك الدائم لمؤسسة كهرباء لبنان حتى الفئة الثالثة وشروط الاستخدام في هذه الوظائف) قد حددت المهام الاساسية التي تتولاها دوائر بيروت ، إنطلياس والشياح كل ضمن نطاقها الجغرافي ومن ضمنها تصفية هذه المحاضر وفقا لنظام خاص لقمع المخالفات على اختلاف أنواعها .

وحيث أن مؤسسة كهرباء لبنان ترى أن التقسيط هو من صلاحية الجهات المذكورة حصرا في المادة العاشرة من الأمر التنظيمي رقم ١٩٩٦/٢١١ وأن تسعير المحضر يتولاه رئيس قسم المخالفات الذي يقوم بتحديد المبالغ المتوجبة على المخالفين أي هو من يتولى تصفية المحاضر، وأن تقسيط المحاضر وتسعيرها هومن صلاحية مستخدمي المؤسسة ولا تعد خدمة وأن إيلاء شركات مقدمي الخدمات هاتين الصلاحيتين يحتاج الى استصدار قانون بهذا الشأن .

وحيث أن رصد المخالفات وتنظيم محاضر ضبط بحق المخالفين وازالة المخالفات والتعديات عن شبكة التوزيع تدخل ضمن ما يسمى بالضابطة الادارية الخاصة التي تمارسها الادارة في حقول خاصة كضابطة الابنية المتداعية التي تأمر الادارة بهدمها اتقاء لخطرها على المارة ، وضابطة المحلات الخطرة أو المزعجة أو المضرة بالصحة ، وضابطة الصيد البري والصيد البحري .... وهذا النوع من الضابطة الادارية هو صلاحية ملازمة للجهات الحكومية التي تمارسها ، فلا يجوز أن يعهد بها الى جهات من القطاع الخاص .

وحيث أن مؤسسة كهرباء لبنان من خلال قيامها بضبط المخالفات وتنظيم محاضر بها انما تمارس وجها من وجوه الضابطة الادارية بوصفها جهة حكومية رسمية وإن تقسيط المحاضر

وتسعيرها يجب أن يبقيا في عهدتها لأنها صلاحيات متكاملة ترمي الى ضبط التعديات على الشبكة ، وأن اناطة صلاحية التقسيط والتسعير الى جهة أخرى من القطاع الخاص ، عبر استصدار قانون خاص ، تؤدي الى تجزئة صلاحيات متكاملة وبالتالي الى الحد من تأثيرها .

د- النقطة الرابعة : إلغاء القيمة النقدية لفاتورة الكهرباء الصادرة عن المؤسسة .

حيث أنه بالنسبة لهذه المسألة فإن مؤسسة كهرباء لبنان ترى أن الإلغاء يهدف الى عدم إصدار فواتير اشتراك بالطريقة المعتمدة حاليا في المؤسسة ، بل الى الاعتماد على إصدار ايصالات " أي ما يطلق عليها تسمية الفاتورة الإلكترونية " من المؤسسة تتضمن المعلومات المتعلقة بالاشتراك وبيان قيمتها بحيث يطلب من المشترك تسديدها عبر وسائل مختلفة (من خلال تطبيقات هاتفية عائدة للمؤسسة مخصصة لهذا الغرض أو من خلال الدفع في مراكز ومكاتب محددة ، أي بما يشابه المعمول به بالنسبة لفواتير الهاتف) ، مع الاشارة الى أن الفواتير التي تصدرها المؤسسة بالطريقة المعتمدة حاليا تظل تتمتع بقيمتها النقدية في حال تم عرضها على المشترك ولم تسدد لأي سبب ، حيث أنه يتم إرجاعها لقسم المتأخرات في المؤسسة وإتخاذ الاجراءات النظامية لتحصيلها ، حتى أنه في حال فقدانها أو ضياعها ووصولها الى المشترك المعني بطريقة ما أي حيازتها له فيعد ذلك قرينة بسيطة على أنه تم تسديدها نظرا لما تتمتع به من قيمة نقدية .

وحيث أن مؤسسة كهرباء لبنان ترى وجوب تعديل المادة الخامسة من النظام المالي في المؤسسة التي تلحظ التحصيل على أساس فواتير والمادة العاشرة من نظام الاشتراك بالتيار الكهربائي (الامر التنظيمي رقم ٢٠١٠/٢٥٥) التي تلحظ تسديد المشترك لقيمة الفاتورة الى جابي المؤسسة في موقع الاشتراك ، وإذا تعذر الدفع للجابي يتوجب على المشترك أن يسدد قيمة فاتورة اشتراكه في قسم التوزيع المسؤول عن النطاق الجغرافي حيث يقع اشتراكه .

وحيث أن مؤسسة كهرباء لبنان تسأل عما اذا كان إلغاء القيمة النقدية للفاتورة يتطلب ادخال تعديل على المادة الخامسة من النظام المالي باستبدال كلمة " فاتورة " بكلمة " إيصال أو فاتورة إلكترونية " ، وكذلك تعديل المادة العاشرة من نظام الاشتراك بالتيار الكهربائي الصادر بالأمر التنظيمي رقم ٢٠١٠/٢٥٥ بما يتناسب مع الطريقة الجديدة .

وحيث أن ما تطرحه مؤسسة كهرباء لبنان من نظام معلوماتي متطور لتسديد فواتير الاشتراك يستوجب تعديل المادة العاشرة من نظام الاشتراك بالتيار الكهربائي لأن المادة العاشرة تلحظ ثلاث حالات لتسديد الفاتورة وهي إما أن يكون التسديد الى الجابي أو بواسطة المصرف أو في قسم التوزيع المسؤول عن النطاق الجغرافي الواقع فيه الاشتراك ، في حين أن ما تطرحه المؤسسة من فاتورة إلكترونية يرمي الى اتاحة المجال للتسديد عبر وسائل أخرى من خلال تطبيقات هاتفية أو من خلال الدفع في مراكز ومكاتب محددة ، ما يعني أنه يقتضي تعديل المادة العاشرة المشار اليها لإحتواء الطرق الجديدة في تسديد فاتورة الاشتراك .

وحيث أنه فيما عنى المادة الخامسة من النظام المالي فإن ديوان المحاسبة يرى ان يتم التعديل باضافة الفاتورة الالكترونية الى جانب الفواتير وسائر المستندات المذكورة في المادة ، وفي هذه الحالة تبقى إمكانية استخدام الطريقة القديمة قائمة عند الاقتضاء .

وحيث أنه تقتضي الاشارة الى أن وزارة المالية اعتمدت نظام التسديد الالكتروني مستندة الى قانون الاجراءات الضريبية رقم ٤٤ تاريخ ٢٠٠٨/١١/١١ لاسيما المادة ٥٨ منه فقرة ٢ التي تضمنت ما يجيز تسديد الضرائب والرسوم الخاضعة لنظام الدفع المسبق لدى أي من المصارف الخاصة أو لدى أي من المكاتب التابعة لشركة ليبان بوست أو أي شركة أخرى تتعاقد معها وزارة المالية لهذا الغرض ، كما أجازت المادة المشار إليها تأدية الضريبة بصورة إلكترونية وفقا لألية تحدد بقرار يصدر عن

وزير المالية . وقد أحاطت وزارة المالية هذه العملية بإجراءات تضمن سلامة العلاقة بينها وبين المكلف الذي يستخدم النظام الالكتروني .

وحيث أن ديوان المحاسبة يرى ، أنه في اطار اللجوء الى استصدار قانون ، من أجل تطبيق أي من الاجراءات المشار اليها أعلاه فإن ضمان عملية اصدار الفاتورة الالكترونية يكون بإدراجها في نصوص قانونية كما فعلت وزارة المالية في قانون الاجراءات الضريبية وبهدف ضمان سلامة العملية ونتائجها القانونية في اي نزاع قد ينشأ مع المشتركين .

وحيث أنه في المحصلة النهائية لهذا الرأي نرى أنه يجب أيضا العودة الى قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الرقم ٤٨ تاريخ ٢٠١٧/٩/٧ الذي يطبق أيضا على المؤسسات العامة وفقا للمادة الثانية فقرة (١) منه وعلى المشاريع المشتركة في القوانين المنظمة لقطاع الكهرباء كما ورد في الفقرة (٢) من المادة الثانية المشار اليها .

لهذه الاسباب

يرى الديوان:

اولاً : الاجابة وفقاً ما تقدم.

ثانياً : ابلاغ هذا الرأي الى كل وزارة الطاقة والمياه - مؤسسة كهرباء لبنان - النيابة العامة لدى الديوان.

× × ×

رأياً استشارياً صدر في بيروت بتاريخ الرابع عشر من كانون الاول سنة الفين وواحد عشرين.

كاتب الضبط	المستشار المقرر	رئيس الغرفة	رئيس الغرفة	رئيس ديوان المحاسبة
محمد الشحيمي	افرام الخوري	نللي ابي يونس	انعام البستاني	عبد الرضى ناصر	محمد بدران

يحال على المراجع المختصة
بيروت في ١٤ / ١٢ /٢٠٢١
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران