

"النظام القانوني للمؤسسات العامة في لبنان"

إعداد الباحث:

مضر زاهد حمادة

جامعة بيروت العربية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الدراسات العليا

بيروت 2025



<https://doi.org/10.36571/ajsp8214>

الملخص:

الدولة، ككيان سياسي، شهدت تطوراً وظيفياً عبر التاريخ، متحوّلةً من مفهوم الدولة الشرطية إلى الدولة الراعية المتدخلة في شؤون الأفراد. وقد أفرز ذلك أنظمة متنوعة، من الاشتراكية التدخلية إلى الرأسمالية الكينزية التي تنادي بعدم تدخل الدولة. ومع ذلك، أدت الأزمات المالية والاقتصادية إلى إعادة تدخل الدولة لتأمين متطلبات الحياة العامة.

في القرن الحادي والعشرين، تطور مفهوم الإدارة نحو أنسنة الإدارة، حيث تتدخل الدولة لتأمين حقوق المواطنين الأساسية من خلال استحداث المرافق الخدمية. وقد تم ذلك عبر الإدارة العامة، ولكن تعقيدها دفعت الدولة للبحث عن أنظمة إدارية جديدة، والانتقال من المركزية إلى اللامركزية لتلبية احتياجات الأطراف.

وقد أتاحت اللامركزية مجالا لعمل إداري أكثر فعالية، فظهرت اللامركزية الإقليمية (البلديات) والمرقئية (المؤسسات العامة)، حيث تتمتع هذه الإدارات بشخصية معنوية مستقلة واستقلال مالي وإداري، مع رقابة وإشراف من الدولة المركزية.

تأسست المؤسسات العامة لتفعيل العمل وتجاوز البيروقراطية، ولكن يثار التساؤل حول مدى استقلاليتها الإدارية والمالية، وهل الرقابة المشددة تحد من هذا الاستقلال، أم أن التطورات الاقتصادية أدت إلى تراجع الغاية التي أنشئت من أجلها؟

لذا، لا بد من التعرف على مفهوم المؤسسة العامة وعناصرها وأهدافها وأوضاعها، ثم البحث في الرقابة الإدارية والمالية عليها، لتقييم الوضع وتحديد النتائج والاقتراحات.

المقدمة:

إن الدولة باعتبارها كيان سياسي متفاعل عرفت تطور وظيفي عبر الزمن، فمن مفهوم الدولة الشرطي إلى مفهوم الدولة الراعية التي تتدخل في كل شؤون الأفراد، وانبثق أنظمة عبر ذلك (اشتراكية تدخلية) وبعدها إلى دولة لا تتدخل بأي شيء عبر المفهوم الرأسمالي الكينزي (دعه يعمل دعه يمر) ولكن المبدأ بدأ يتأرجح عبر الزمن من خلال الالتزامات المالية والاقتصادية العالمية ما دفع الدولة إلى التدخل في مرافق عدة خدمة للمجتمع وتأميناً لمتطلبات الحياة العامة.

حتى وصلنا في القرن الواحد وعشرين إلى مفهوم متطور للإدارة مبني على أنسنة الإدارة حيث بدأت الدولة تتدخل في عدة قطاعات رعاية لتأمين أبسط حقوق مواطنيها من خلال عملها على استحداث المرافق الخدمية التي تمكنها من تأمين استقرار في القطاعات العامة وفي الاقتصاد بشكل عام.

وصور تدخل الدولة كان عبر الإدارة العامة للدولة، إلا أن تلك الإدارة ومن خلال البات العمل فيها والتعقيد الإداري والتنظيمي دفع الدولة إلى التفتيش عن عوامل جديدة وأنظمة إدارية جديدة حيث كانت الدولة المركزية بإدارتها المتفرعة عنها هي الأساس، وأصبح الانتقال إلى مفهوم جديد مبني على اللامركزية أمر لا بد منه في ظل تطور الحياة وكثرة الحاجات، وضعف الدولة المركزية أحياناً في تلبية الأطراف، وكما سبق القول التعقيد والبيروقراطية الإدارية، وهنا كانت اللامركزية في وقت من الأوقات الحل الأمثل.

وقد افسحت اللامركزية المجال واسعا امام عمل اداري اكثر فعالية ونشاط وظهرت اوجه عدة من اوجه تلك اللامركزية، فعلى الصعيد الاقليمي والمحلي ظهرت اللامركزية الاقليمية والمتمثلة بالبلديات واتحاد البلديات في لبنان وعلى الصعيد الاداري والانتاجي والخدمي ظهرت اللامركزية المرفقية والمتمثلة بالمؤسسات العامة في لبنان.

ومن المميزات العامة للامركزية ان على الصعيد المحلي او المرفقي هي اكتساب تلك الادارات او المؤسسات شخصية معنوية مستقلة واستقلال مالي وإداري، واللامركزية المحلية او المناطقية تظهر من خلال بلديات منتخبة من الشعب ويكون لها مجالس ادارة تمثلها وتتحدث باسمها وتقوم الدولة ممثلة بالحكومة المركزية بمهام الرقابة والاشراف على تلك البلديات وفقاً للحدود المنصوص عليها قانوناً.

اما اللامركزية الادارية المرفقية فتتمثل في قيام الدولة بمنح الشخصية المعنوية لهيئة عامة لتقوم بإدارة مرفق عام بشكل مستقل ادارياً ومالياً وفنياً عن الدولة التي انشأتها كما عي حال المؤسسات العامة في لبنان ويقتصر دور الدولة على مهام الاشراف والرقابة في الحدود المنصوص عليها قانوناً دون سواها. (شبحا 1994)

الإشكالية:

جاء تأسيس المؤسسات العامة لتفعيل العمل والابتعاد عن بيروقراطية الإدارة ولما كان الهدف هو سرعة الإنجاز والإنتاج، كان لا بد من دراسة تنظيم المؤسسات العامة وخاصة مفهوم الاستقلالية الإدارية والمالية والسؤال: هل أن المؤسسات العامة مستقلة إدارياً ومالياً؟ هل أن الرقابة المشددة هي المشكلة في الحد من استقلالية المؤسسات؟ أم أن تطور الحياة الاقتصادية والحاجات الملحة أدت إلى اندثار الغاية التي من أجلها أسست تلك المؤسسات؟ وبعدها يمكن الاجابة على عدة تساؤلات:

هل ان المؤسسات العامة مستقلة ادارياً ومالياً بشكل فعلي ؟

هل ان الرقابة المشددة هي المشكلة في الحد من استقلالية المؤسسات ؟ ام ان تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والحاجات الملحة خاصة المالية منها ادت الى اندثار او ضعف الغاية التي من اجلها اسست تلك المؤسسات.

وبناء على ما ذكر لابد من التعرف الى المؤسسة العامة عن مفهومها وفيها سيتم التطرق الى عناصرها من شخصية معنوية الى التخصص وصولاً الى الاستقلال المالي والاداري وبعدها سيتم البحث في أهدافها واجهزتها وانواعها وهذا ما سيتم التطرق اليه في الفصل الاول .

. والفصل الثاني سيركز على الرقابة الادارية والمالية على تلك المؤسسات وانواعها ومدى تدخل الدولة بتلك المؤسسات تطبيقاً لرقابتها الادارية والمالية.

وبعدها ووفقاً للمعطيات الواردة سيتم تقييم تلك الحالة والبناء على ما ورد اعلاه لتحديد النتائج والخلاصات والاقتراحات .

الفصل الاول

المؤسسات العامة في لبنان مفهومها، اهدافها، اجهزتها

ان المؤسسات العامة في لبنان ظهرت كعنصر جديد من عناصر الادارة وذلك تسهيلاً لعمل المرفق العام ونتيجة تطور دور الدولة ووظائفها حيث ان الدولة تدخلت واجبرت على التدخل في ادارة شؤون الناس وتلبية حاجاتهم وتأميناً لحسن سير المرافق العامة .

فكان لا بد من استحداث مفهوم واطار جديد للعمل يستطيع ان يلبي الحاجات فتأسست المؤسسات العامة وفقاً لاطر جديدة ومنها ومنها الشخصية المعنوية التي تتصف بالديمومة بناء لمعايير محددة والاستقلال المالي والاداري والتخصص لتلك المؤسسات وكل تلك المفاهيم هي الاطار العام الذي يميز المؤسسات العامة عن اجهزة الادارة العامة وهذا سيكون مدار البحث في المبحث الاول .

اما في المبحث الثاني فإن مدار البحث سيكون في مطلبه الاول عن اجهزة المؤسسات العامة وسلطاتها حيث ان لها سلطتين سلطة تقريرية وسلطة تنفيذية وكل سلطة لها صلاحياتها المنصوص عنها في المرسوم الاشتراعي 72/4517 وقد فصل المرسوم في شرح السلطات والصلاحيات , هذا من جهة ومن جهة اخرى فإن المطلب الثاني سيكون عن طرق تعيين وادارة شؤون الموظفين في المؤسسات العامة والانظمة المرعية في هذا الشأن .

المبحث الاول : مفهوم واهداف المؤسسات العامة في لبنان.

ينتظم المرفق العام في مؤسسة عامة عندما يمنح شخصية معنوية ليستقل في إدارته عن الجهة الادارية التي تتبعها.

ان المؤسسة العامة هي شخص معنوي عام ينشأ خصيصاً لإدارة مرفق عام، وينجم عن ذلك ان القرارات الصادرة عن المؤسسة العامة تعد قرارات ادارية، كما ان العاملين فيها يعتبرون موظفين عموميين، في حين تعتبر اموالها عمومية، وتمنح ذمة مالية مستقلة عن الجهة الادارية التي تتبعها، وذلك اهلية التقاضي حيث يمكنها ان تكون مدعي او مدعى عليها.

ولكن وعلى الرغم من استقلالية هذه المؤسسات عن الاشخاص التابعة لها فإن هذه الاستقلالية تبقى غير مطلقة من خلال التأكيد على ارتباطها بنظام الوصاية والاعمال الاكثر اهمية التي تصدر عن مجالس ادارتها وعن سلطاتها التنفيذية وتبقى خاضعة لقاعدة التصديق المسبق على ان لا تصبح قراراتها نافذة الا من تاريخ تصديقها من هذه السلطة، ومن خلال هذه العناصر المختلفة يمكن ان نرى مدى التفاؤل في وصف اعتماد طريقة المؤسسة العامة على ان نوع من اللامركزية المرفقية. (فرحات 2004)

وقد اختلف الفقهاء في تعريف المرفق العام وتحديد مفهومه الى ان استقر الرأي حول ان المرفق العام يكون في الغاية او العمل المؤدى من قبل ذاك المرفق.

والمؤسسة العامة باعتبارها تدير مرفقاً عاماً وقبل الحديث عن تعريف المؤسسة العامة، لا بد من الإشارة الى التأرجح في الاجتهاد عن المرفق العام والمؤسسة ذات المنفعة العامة حيث اعتبرت محكمة التمييز الفرنسية في قرارها تاريخ 5-3-1856 ان المؤسسة العامة حسب اختصاصها هي مؤسسة خاصة بالمفهوم الفعلي ولا تدير مرفقاً عاماً رغم علاقتها بالمصلحة العامة. (مروة 2003)

(

الا انه في لبنان وفي قرار للمجلس الدستوري اللبناني رقم 1 تاريخ 2001/5/10 عاد واكد ان المؤسسات العامة هي من المرافق العامة رغم خصوصية عملها واستقلاليتها المالية والادارية.

وفي البداية لا بد من تعريف المؤسسة العامة وهذا ليس بالأمر السهل، اذ لم يعرف المشرع ولا الاجتهاد في فرنسا المؤسسة العامة بشكل واضح ودقيق ولم يفلح الفقه في توحيد تعريف للمؤسسة العامة.

يقول العلامة الفرنسي هوريو ان المؤسسة العامة هي مرفق متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية .

وفي لبنان وقبل صدور نظام المؤسسات العامة اعتبر مجلس شورى الدولة ان المؤسسة العامة هي مصلحة من مصالح الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية . (مرسوم 1972)

الى ان صدر المرسوم الاشتراعي 4517 / 72 الذي ينظم المؤسسات العامة في لبنان حيث عرف المؤسسة العامة في مادته الثانية:

تعتبر مؤسسات عامة بمقتضى احكام هذا المرسوم المؤسسات العامة التي تتولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري.

وفي مادته الثالثة:

ويجب ان يحدد نوع المؤسسة وغايتها ومهمتها ومركز نطاق عملها والوسائل الفنية اللازمة لها.

كما ويتضمن ربطها حسب طبيعة عملها بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الادارية عليها.¹

من خلال ما تقدم هناك عدة امور يقتضي ملاحظتها.

المادة الثانية ارسى مبادئ اساسية من مبادئ المؤسسات العامة في لبنان وهو شخصيتها المعنوية واستقلالها المالي والاداري، اما المادة الثالثة فقد ارسى مفهوم التخصص والغاية من إنشاء المؤسسات العامة.

المطلب الاول: الشخصية المعنوية:

إن مفهوم الشخصية المعنوية يتحدد بشكل عام بإعتراف القانون لكيان ما بشخصية قانونية قائمة بذاتها بمعزل عن الاشخاص الطبيعيين الذين يتألف منهم هذا الكيان وتكون هذا الشخصية اهلاً لإكتساب الحقوق والالتزام بالموجبات.

والشخصية المعنوية هي العنصر الاساسي الذي يبحث القاضي عن توفره في نص الانشاء كي يتمكن من تصنيف المؤسسة العامة عن باقي المرافق العام.

ففي الوقت الذي تبقى فيه المرافق العامة تابعة للدولة تتمتع المؤسسة العامة باستقلال مالي وإداري أي ان الذمة المالية لها خاصة بها وموازنتها مستقلة وتخضع لأنظمة خاصة. (مروءة 2003)

ويقصد ايضاً بالشخصية المعنوية في نظر القانون القدرة والاهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

اما الشخص المعنوي فهو عبارة عن جماعة او هيئة يعاملها القانون معاملة الشخص الحقيقي (الطبيعي الادمي) فيعترف لها بمثل اهليته فيصبح في مقدورها التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات.

والشخصية المعنوية للدولة تظهر كوحدة مستقلة عن الافراد المكونين لها او العاملين باسمها/خليفة 2016).

وينبثق من ذلك اربعة امور :

1- ان الشخصية المعنوية تعطي حق التقاضي والدفاع عن مصالح المؤسسة.

2- الاهلية وحق التملك بما يتفق مع اهدافها.

3- وجود ذمة مالية مستقلة.

4- استقلال المؤسسة ادارياً متمثلاً بوجود انظمة مشغلة لها متميزة عن انظمة الموظفين في الدولة.

وتتجسد الشخصية المعنوية بالهيئات والمؤسسات العامة التي يريد المشرع الاعتراف بها ولتلك الشخصية اهمية فنية واهمية قانونية.

أولاً: الاهمية الفنية:

تتمثل الاهمية الفنية لعملية التنظيم الاداري بحيث تعتبر الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الاجهزة والوحدات الادارية وفي توزيع الاختصاصات الادارية إقليمياً ومصلحياً.

ثانياً: الاهمية القانونية:

وتتمثل في الدور القانوني الذي تلعبه المؤسسة العامة باعتبارها كياناً له ذمة مالية مستقلة وهنا يمكن ذكر قرار حديث صادر عن رئيس دائرة التنفيذ في بيروت بتاريخ 14 اذار 2021:

حيث ان القرار اقر بألقاء الحجز الاحتياطي على الاموال العائدة لإدارة واستثمار مرفأ بيروت وذلك بعد دعوى مقدمة من النقيب ملحم خلف (نقيب المحامين في بيروت) و23 محامياً ضد مرفأ بيروت وهذا القرار تكامل مع قرار أصدره المحقق العدلي فادي صوان بناء على نص المادة 210 من قانون العقوبات المتعلقة بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي والتي من شأنها جعل ادارة واستثمار مرفأ بيروت كشخص معنوي مسؤولاً جزائياً عن اعمال مديريها وعضاء ادارتها وممثليها وعمالها وعن الالتزامات المدنية التي قد يحكم بها لمصلحة المتضررين (إبراهيم 2001).

من هنا فإن الشخصية المعنوية ووفقاً لما ذكر ترتب المسؤوليتين الجزائية والمدنية عن المخاطر التي قد تنتج عن استعمال المرفق او إدارته من قبل المديرين وعضاء مجالس الادارة وعن العاملين فيها.

وعليه فإن ما يطرح من نظريات في القانون حول ان الشخصية المعنوية في القانون هي فكرة مفترضة او فكرة غير حقيقية لا يمكن الركون إليها فهي شخصية قانونية فعلية يمكن ان تسأل وتساءل.

بناء على ما ذكر فإن للشخصية المعنوية اركان يمكن استخلاصها:

1- انها مجموعة اموال او اشخاص.

2- الغرض منها والمشروع الذي من اجله اسست.

3- الاعتراف بها بناء لمرسوم او قانون.

ولا بد بعد الحديث عن الركن الاول من اركان المؤسسات العامة من الانتقال الى الركن الثاني.

المطلب الثاني : التخصص والاستقلال الاداري والمالي:

للمؤسسات العامة ميادين عمل وتخصص واصل المرسوم التي انشأت تلك المؤسسات بحيث لا يمكن إحداث مؤسسة عامة دون ان يكون مهمة او هدف تسعى الدولة الى تحقيقه عن طريق تلك المؤسسات ,كما ان الاستقلال المالي والاداري هو الصلب والركن لوجود الشكل الاداري والقانوني المتمثل بالمؤسسات العامة وعليه سيتم التطرق الى النقطتين شرحاً فيما يلي :

أولاً: التخصص

خلافًا للدولة والسلطات اللامركزية التي تتمتع باختصاص عام في دائرتها الإقليمية تبقى المؤسسة العامة مقيدة بموجب مبدأ الخصوصية.

وهذا يعني انه لا يحق لهذه المؤسسات العامة ان تمارس نشاطات لا ترتبط مباشرة بالمهمة او المهام المحددة في النصوص التي تم احداثه من خلال المهمة التي اوكلت اليه.

وهي لا تتمتع بأي اختصاص عام خارج حدود هذه المهمة وبالتالي لا يحق لهذه المؤسسة القيام بأي نشاط خارجي او التدخل فيه.

والجدير ذكره ان مبدأ الخصوصية وإن كان واضحاً فيما يتعلق بالمؤسسات العامة الادارية الا انه يفتقد الى دقة التحديد فيما يخص المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي او التجاري، وفي الواقع غالباً ما تمنح المؤسسات العامة في نصوص انشائها الحق في ممارسة كافة النشاطات التي تتعلق بشكل مباشر او غير مباشر بمهامها.

كما ان الاتجاه الحديث يميل الى السماح للمؤسسات العامة الاقتصادية والتجارية بتجاوز نشاطها الاصلي الى مجالات اخرى لتمكينها من ممارسة عملها ومهامها على اكمل وجه، بيد ان هذا الامر يبقى متوقفاً على تحقيق شرطين:

اولهما يتمثل في ان تشكل تلك النشاطات الاضافية لا سيما من الناحية التقنية والتجارية المتمم للطبيعي والقانوني لمهمة المؤسسة العامة.

ثانيهما ان تخدم هذه النشاطات المصلحة العامة وان تكون مفيدة بشكل مباشر للمؤسسة العامة وهذا يعني الانتقال من مبدأ الخصوصية الى مبدأ الانتماء .(فرحات 2001)

ومن الاجدى بمكان وبعد التطرق الى انواع المؤسسات وفقاً للتخصص الحديث عن اشكال المؤسسات العامة في لبنان.

ثانياً: المؤسسات العامة الادارية:

ان المؤسسات العامة الادارية تدير مرفقاً عاماً ادارياً (جامعات، مستشفيات، ليبينور ...) اي ان دورها اداري فقط وليس انتاجي

- المؤسسات العامة الصناعية والتجارية:

ومنها مؤسسة كهرباء لبنان ومصالح المياه ومصالح الاستثمار في المرفأ وبالتالي ان عملها الاساسي ادارة مرافق انتاجية.

وبالتالي يكون التصنيف بحسب طبيعة العمل.

ويرى الدكتور فوزت فرحات (ان هذا التصنيف ليس مطلقاً فما من عائق يمنع مؤسسة عامة إدارية من ان تدير مرفقاً عاماً ذا طابع صناعي او انتاجي او تجاري على سبيل التبعية او ان تقوم مؤسسة ذات طابع صناعي او تجاري او انتاجي من ان تقوم بنشاط كمنشآت مرفق عام إداري شريطة الا تتجاوز المؤسسة مبدأ خصوصيتها (فرحات 2001).

وأصل التفرقة قضائي بإمتهياز حيث ان المؤسسات الادارية تخضع بحسب القانون للقضاء الاداري اما المؤسسات الصناعية والتجارية والاستثمارية تخضع للقضاء العدلي.

ثالثاً: الاستقلال الاداري والمالي:

ان استقلال المؤسسات العامة مالياً عن الدولة يظهر في استقلال ذمتها المالية ووجود موازنة خاصة لها منفصلة عن موازنة الدولة وتتغذى بالموارد المختلفة التي تتميز عن واردات الخزينة وموازنتها.

والاستقلال المالي لا يمكن ان يتم الا اذا تحكمت المؤسسة بواراداتها من جهة وبحرية استعمال نفقاتها من جهة اخرى.

اما لجهة استقلالها الاداري فيظهر في شخصيتها المتميزة وقيام اجهزة خاصة بها وخضوع تلك الاجهزة الى انظمة وقواعد خاصة بها لا تتفق في كل شيء مع القواعد والانظمة المعمول بها في ادارات الدولة (خليفة 2016)

لكن الاستقلال المالي والاداري المعترف به للمؤسسة العامة لم يأت مطلقاً وبدون حدود وانما جاء مقيداً بالوصاية الادارية التي تمارسها وزارات الدولة عليها وبالرقابة الادارية والمالية والقانونية التي تمارس عليها من اجهزة وادارات عدة.

ولئن كانت القاعدة هي استقلال المؤسسات العامة ادارياً ومالياً فإن الاستثناء موجود بوجود الوصاية والرقابات المتعددة التي تمارسها الدولة من قبل اجهزتها وموظفيها على تلك المؤسسات.

الا ان هذا الجانب سيكون موضوع بحث في الفصل الثاني لاحقاً وسيطرق اليه والى اجهزة الرقابة والوصاية التي تمارس رقابتها على المؤسسات العامة في لبنان.

ولكن قبل التطرق الى هذا الجانب لا بد من الحديث والتطرق الى الاجهزة الادارية في المؤسسات وسلطاتها وتنظيمها وهذا سيتم بحثه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني اجهزة المؤسسات العامة الادارية واطراح العاملين فيها:

ان كل ادارة يلزمها هيكل تنظيمي واجهزة ادارية لتنظيم الية العمل وفقاً لمهام وصلاحيات محددة بدقة ووفقاً لاجهزة تناط بها ادارة المؤسسات العامة من هنا كان لا بد من تفصيل عمل تلك الاجهزة والسلطات وشرح الصلاحيات بناء للانظمة والقوانين المرعية الاجراء , وهذا ما سيتم التطرق اليه في المطلب الاول , اما في المطلب الثاني فإن العمل سينصب على شرح وضع العاملين في المؤسسات العامة خاصة الفئات العليا من مدير عام الى رئيس مجلس الادارة وطرق الدمج فيما بين الوظائف وصولاً الى طرق التعيين المستحدثة في المؤسسات العامة وفقاً للاقتراحات وبناء للدور الجديد المناط بمكتب وزير الدولة للتنمية الادارية .

المطلب الاول : اجهزة المؤسسات العامة:

قد تختلف إدارة المؤسسات العامة وفقاً لطبيعتها على ان هذا الاختلاف لا يبدو قوياً ومؤثراً بالنسبة للمؤسسات العامة في لبنان ذلك لان معظمها يخضع بمقتضى القانون وهو المرسوم الاشتراعي 72/ 4517 الى نفس القواعد والانظمة المتعلقة بإدارتها (الحلبي 1996)

قسم القانون اللبناني جهاز الدولة الاداري وفقاً للمرسوم الاشتراعي 59/111 المتعلق بتنظيم الادارات العامة الى وزارات ومديريات عامة ملحقة برئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء ، عاد في المرسوم 72/4517 المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة الى وصف تشكيلاتها وهيكلتها وكيفية ادارتها وعلاقتها من سلطة الوصاية وذلك من مادته الرابعة حتى الواحدة والثلاثين.

اما عن اجهزة المؤسسات العامة فتتولى ادارة المؤسسات العامة سلطات تقريرية هي مصدر القرار ورأس الهرم في عمل ادارتها ويأتي بعدها سلطة تنفيذية تعتبر سلطة إشرافية على تنفيذ مقررات سلطة التقرير ولا يستقيم عمل المؤسسة الا بسلطة رقابية لمراقبة عمل اجهزة المؤسسة المولجة تنفيذ الاعمال ومن هنا كان تقسيم السلطات الى ثلاث :

- سلطة تقريرية يتولاها مجلس الادارة.
- سلطة تنفيذية يرأسها المدير العام او مدير .

أولاً: السلطة التقريرية:

وهي السلطة الاعلى وهي مصدر القرار في المؤسسة وقسم المرسوم اعمال تلك السلطة ممثلة بمجلس ادارة ورئيس مجلس له سلطات تقريرية منفرداً ومتضامناً في بعض الاحيان مع مجلس ادارته فما هي تلك السلطة وما هي وظائفها ؟

السلطة التقريرية: وفقاً للمادة 5 من المرسوم 72/ 4517 فإنها تتمثل بمجلس الإدارة الذي يتألف من ثلاث الى سبعة اعضاء بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس في حال وجوده، ويعين مجلس الإدارة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحياته ويجب ان يتوفر في كل من الرئيس والاعضاء الشروط التالية:

1. لبنانياً منذ اكثر من عشر سنوات على الاقل.
2. اتم الخامسة والعشرين ولم يتجاوز الرابعة والستين.
3. خالياً من الامراض والعاهات.
4. متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية او محاولة جنائية من اي نوع كانت او جنحة شائنة او محاولة جنحة شائنة.
5. أن يكون غير معزول او مصروف من وظيفة او خدمة في احد ادارات المؤسسات العامة او البلديات.
6. ألا تكون له او لأقاربه حتى الدرجة الرابعة منفعة شخصية مباشرة او غير مباشرة في اي عمل من اعمال المؤسسة.
7. أن يكون حائزاً إجازة جامعية معترف بها او ان يكون ذا خبرة في حقل اختصاص المؤسسة.
8. يمكن ان يؤخذ رئيس او يعين اعضاء مجلس الإدارة من بين الموظفين المنتسبين الى احدى الفئات الثلاث العليا في الادارات العامة او ما يماثلها في المؤسسات العامة والبلديات.

وقد حددت مدة ولاية مجلس الإدارة بثلاث سنوات قابلة للتجديد وعلى سلطة الوصاية قبل انتهاء مدة ولاية المجلس ان ترفع الى مجلس الوزراء اقتراحاً بتأليف مجلس إدارة جديد ويستمر المجلس القديم بتسيير الاعمال حتى تعيين الجديد ولا يجوز تعيين عضو او رئيس في اكثر من مؤسسة عامة، ولا يتقاضى رئيس مجلس الإدارة او الاعضاء اي راتب او تعويض الا تعويض الحضور وتحدد قيمته وفقاً لمرسوم ويشمل نفقات النقل والانتقال الاعمال الاضافية ويمكن ان يشمل تعويض سيارة ايضاً، كما ويمكن للحكومة ان تقرر مبدأ تفرغ رئيس مجلس الإدارة واعضاء مجلس الإدارة بمرسوم في مجلس الوزراء يحدد مبدأ التفرغ وشروطه. (مرسوم 1972)

اضافة الى الشروط حدد المرسوم 72/4517 صلاحيات رئيس مجلس الإدارة وصلاحيات مجلس الإدارة وهي وفقاً لما رسم:

1- صلاحيات رئيس مجلس الإدارة:

1. وضع جدول اعمال جلسات المجلس والدعوة اليها وترأسها وإدارة المناقشات فيها.
2. ايداع السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة قرارات مجلس الإدارة للتنفيذ.
3. ممارسة الصلاحيات التي يفوضها له مجلس الإدارة.
4. مراقبة تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.
5. تمثيل المؤسسة العامة امام القضاء.

وفي حال غياب الرئيس يقوم مقامه نائب الرئيس.

2- صلاحيات مجلس الإدارة:

1. تحديد نظام المستخدمين، ملاك المصلحة وشروط التعيين وسلسلة الفئات والرتب والرواتب، نظام الاجراء والنظام الداخلي.
2. تحديد النظام المالي، تصميم الحسابات، تحديد نظام الاستثمار وكيفية ضبط المخالفات وفرض الغرامات والعقوبات.
3. وضع برامج الاعمال.
4. وضع الموازنات السنوية (حسابات الارباح، الخسائر. الميزانية العامة، الجردة السنوية للمواد).
5. استعمال الاحتياطي العام، وتحديد وجهة استعمال الارباح وطرق تغطية الخسائر.
6. طلبات سلفات الخزينة.
7. الاقتراض والاستقراض.
8. التعريفات واسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة.
9. صفقات اللوازم والاشغال والخدمات سواء بطريقة المناقصة او استدراج العروض او التراضي او المصالحات والتحكيم او الدعاوى.
10. تقديم المساعدات والمساهمات المالية لغير مستخدمين واجراء المؤسسة.
11. قبول التبرعات والهبات.
12. تملك الاموال المنقولة والغير منقولة.

وهنا فإن من يملك سلطة التعيين يملك سلطة انتهاء الخدمة، وبالتالي يستطيع مجلس الوزراء انتهاء خدمات مجلس الادارة بمرسوم في اي وقت بناء على اقتراح سلطة الوصاية.

ثانياً: السلطة التنفيذية :

السلطة التنفيذية هي محرك العمل في المؤسسة بشكل فعلي فهي تنفذ قرارات السلطة التقريرية ولها ادوار اعطاها لها المرسوم كما لمديرها العام وللمصالح والدوائر المرتبطة ادوار مهمة في تحريك اليات العمل وبناء عليه :

ان السلطة التنفيذية في المؤسسات العامة تتمثل بالمدير العام او مدير تعاونه اجهزة ادارية فنية ومالية، يعين المدير العام بمرسوم من مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وذلك بناء على اقتراح سلطة الوصاية ويمكن ان يتم تعيينه كمتعاقد لمدة ثلاث سنوات تحدد تعويضاته من خلال العقد الذي يعطى صيغته التنفيذية من خلال مرسوم في مجلس الوزراء.

ومن شروط تعيين المدير العام :

- 1- لبنانياً منذ اكثر من عشر سنوات.
- 2- اتم الخامسة والعشرين من عمره.
- 3- سليماً من الامراض والعاهات التي تحول دون قيامه بأعباء الوظيفة.

4- متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم بجنحة او جنائية او محاولة جنحة او جنائية وغير مصروف او معزول من اي وظيفة او خدمة عامة.

5- حائزاً إجازة جامعية معترف بها.

6- إذا كان موظفاً يجب ان يكون من الفئة الثانية على الاقل.

ويعين من الدرجة الاخيرة من سلسلة رواتبهم.

ويعطى المديرون تعويض التمثيل والسيارة المحددين للمديرين في الادارات العامة فهم ينتمون الى سلك واحد هم والمديرين العامين في الادارات وذلك وفقاً للمرسوم الاشتراعي 59/112 نظام الموظفين تاريخ 12 كانون الاول 1959.

يحال المدير العام الى الهيئة العليا للتأديب بناء على قرار من التفتيش المركزي.

اما عن صلاحيات المدير العام فهي:

1. تعيين المستخدمين باستثناء المحتسب بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية (على ان تتوفر شروط التعيين في المرشحين) ولا يصبح التعيين نافذا الا بموافقة سلطة الوصاية.
2. تنفيذ قرارات مجلس الادارة وادارة شؤون المؤسسة.
3. تنسيق الاعمال بين مختلف وحدات التنفيذ والمستخدمين.
4. السهر على حسن حفظ واستعمال الاموال والمواد والتجهيزات العائدة للمؤسسة.
5. تقديم الاقتراحات والدراسات واعداد المشاريع وتحضير المستندات في جميع المواضيع العائدة لصلاحيات مجلس الادارة.

وبناء على ما ورد عليه تقديم تقرير فصلي كل ثلاث اشهر وتقرير سنوي الى مجلس الادارة يعرض فيه الاعمال المحققة وغير المحققة والصعوبات التي اعترضت سير العمل ويبلغ رئيس المجلس هذا التقرير لسلطة الوصاية ووزارة المالية والتفتيش المركزي. كما ويشترك المدير العام بصفة استشارية في جلسات مجلس الادارة ويعتبر حضوره من مهامه الأساسية (مرسوم 1972).

المطلب الثاني : الاوضاع النظامية للعاملين في المؤسسات العامة:

يمثل العاملون في المؤسسة العامة الموارد البشرية الموجودة فيها والذين يخضعون لإدارة المدير العام او المدير (مستخدمون، متعاقدون، اجراء) ولكن وربطاً بما تم شرحه عن إدارة المؤسسات العامة من قبل مجلس إدارة والتي تناط صلاحيته برئيس المجلس وصولاً الى السلطة التنفيذية والمدير العام وصلاحيته.

من هنا وعملاً بتلازم الصلاحيات لا تناقضها تحقيقاً لغاية العمل فإن صلاحيات المدير العام يمكن ان تتشابك مع صلاحية رئيس المجلس وعليه سيتم التطرق الى:

أولاً: مسألة تعيين رئيس مجلس الإدارة مديراً عاماً:

أجاز النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان للسلطة التنفيذية بتعيين الشخص نفسه لتولي مهام رئيس مجلس الإدارة والمدير العام وهذا ما نصت عليه المادة 42 من المرسوم 72/4517:

"أنه في حال في حال تفرغ رئيس مجلس الإدارة في المؤسسة العامة، ووفقاً لأحكام المادة الثامنة من المرسوم، تعتمد لتعيين المدير العام إحدى الطريقتين التاليتين:

- اما تعيين رئيس مجلس الإدارة نفسه مديراً عاماً للمؤسسة.

- اما تعيين مدير عام الى جانب رئيس مجلس الإدارة المتفرغ.

وبهذا نكون امام تعيين مدير عام او مدير للمؤسسة العامة الخاضعة لاحكام المرسوم الاشتراعي 72/4517 بإحدى الطريقتين

إما تنفيذاً لاحكام المادة 13 من المرسوم الاشتراعي 72/4517 بأن يعين المدير العام او المدير بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح سلطة الوصاية وبعد إستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، ويمكن ان يعين بالتعاقد لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد او التمديد، على ان تحدد رواتبه وتعويضاته بالعقد وبعد مرسوم من مجلس الوزراء.

إما العمل بأحكام المادة 42 المشار اليها اعلاه .(مرسوم 1972)

ان هذه الصلاحية الممنوحة للحكومة بتعيين رئيس مجلس الإدارة مديراً عاماً بموجب النظام للمؤسسات العامة، تشكل عامل قوة للمؤسسة العامة لجهة تحرير السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة من تأثيرات مجلس الإدارة وضغوطه، والتي قد تحد من فعالية الإدارة وتحول دون بلوغ الاهداف المحددة للمؤسسة .(الحلبي 1996)

وتساعد على تحقيق التوازن والشاركة الفعلية بين السلطتين التقريرية والتنفيذية، تسهل التواصل وتخفيف البيروقراطية والرتابة التي يمكن ان تصيب المؤسسة العامة.

كما تجعل السلطة التقريرية اكثر قرب وفعالية في معرفة واقع المؤسسة وسير عملها وتطور اوضاعها.

لكنها في الوقت نفسه تصيب مبدأ ثنائية الادارة والسلطات والاستقلالية التي تتمتع بها المؤسسات العامة في الصميم.

وهي تحتاج بذلك الى انظمة داخلية ملزمة يحدد فيها ومن خلالها دقائق تطبيق النظام والصلاحيات.

ثانياً: تعيين موظفين من خارج الملاك في المؤسسات العامة:

مما لاشك فيه ان لبنان مر بأزمات جمة تركت اثراً سلبياً على عمل الادارات والمؤسسات العامة في ان معاً.

ومسألة تعيين موظفين في المركز الشاغرة وفي وظائف الفئة الاولى خاصة كانت مسألة معقدة.

وكان لا بد من انتهاز نهج جديد للمحافظة على سير المرفق وسد الثغرات وملئ الشواغر.

فتم استحداث الية جديدة لتعيين الموظفين في المؤسسات العامة من خارج الملاك وفقاً للقواعد التالية:

- 1- يعود الى سلطة الوصاية ان تقترح تمديد او تغيير رؤساء مجالس الادارة (مدير عام - مدير - عضو متفرغ في المؤسسة) على ان يستبعد منهم الاشخاص الذين صدر بحقهم عقوبات من اي هيئة من هيئات الرقابة.
- 2- يفتح المجال لملء هذه المراكز لمرشحين من داخل الملاك ومنم خارجه.
- 3- يعد مركز وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية بالتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية مسودة اعلان لملء المراكز الشاغرة يعرض على الوزير المختص وعلى رئيس مجلس الوزراء لدرسها وبيات الرأي فيها.
- 4- يتم الاعلان لتقديم الطلبات من الوزير المختص او من رئيس مجلس الوزراء بحسب الصلاحية.
- 5- تقدم الطلبات على الانترنت الى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.
- 6- يتم الفرز الاولي لهذه الطلبات من جانب مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية لبيات الطلبات المقبولة وفقاً للمواصفات والشروط المطلوبة.
- 7- تحال الطلبات المقبولة على لجنة مؤلفة من الوزير المختص ومن رئيس مجلس الخدمة المدنية ومن اختصاصي ذي صلة.
- 8- تضع اللجنة المذكورة في الفقرة اعلاه معايير التقييم للطلبات المقبولة وتحديد المعدلات اللازمة لعناصر هذا التقييم .
- 9- تحدد اللجنة المذكورة انفاً معدلاً عاماً اساساً لانتقال المرشح الى إجراء مقابلة مع اللجنة.
- 10- تختار اللجنة المرشحين الذين يمكن تقديمهم.
- 11- يرفع الوزير المختص من اللائحة المذكورة انفاً ثلاثة مرشحين الى رئيس مجلس الوزراء تمهيداً لاتخاذ مجلس الوزراء القرار المناسب بشأن التعيين (مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية 2021)

ولكن الالية شابها عدة شوائب ومنها:

1. استثناء بعض المديريات وهيئات الرقابة.
2. ابقاء عوامل المحاصصة الطائفية موضع التنفيذ.
3. زيادة اعداد تعيين الموظفين من خارج الملاك.

وبعد العرض المسهب في الفصل الاول عن المؤسسات العامة واهدافها وماهيتها وصولاً الى اجهزتها، لا بد من الحديث عن سلطة الوصاية والرقابة على المؤسسات العامة وبعدها يتم تقييم مدى استقلالية تلك المؤسسات انطلاقاً من الرقابة المفروضة عليها.

وعليه سيكون الفصل الثاني منصباً في الاول على سلطات الرقابة والوصاية .

الفصل الثاني : الرقابة الادارية والمالية ومدى استقلالية المؤسسات العامة

ان الرقابة الادارية والمالية هي تلك السلطة التي تمارسها سلطة عليا على عمل المؤسسات العامة بقصد حماية وضمان احترام الملحة العامة .

وعليه ووفقاً لما ورد سيتم بحث الوصاية والرقابة بأشكالها المتنوعة والادوار التي تلعبها الوزارات والهيئات المعنية في ذلك بالاستناد الى القوانين والأنظمة التي تحكم صلاحياتها والياتها هذا وبعد التطرق في المبحث الاول الى الوصاية الادارية لتي تمارسها سلطات الوصاية والرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية وديوان المحاسبة على المؤسسات .

وبناء لشرح الوصاية والرقابة التي ينظمها المرسوم الاشتراعي المنظم لعمل المؤسسات العامة والقوانين الخاصة والعامة وفقاً للمقتضى , وبناء لكل ذلك سيتم العمل على دراسة واقع المؤسسات من حيث استقلاليتها الادارية والمالية في مبحث ثان على ان يتم تثبيت تلك المعطيات بناء لأمثلة واقعية ناتجة عن ممارسة المؤسسات العامة لعملها تنظيمياً وإدارة , ووفقاً لكل تلك المعطيات ستم الاجابة عن التساؤلات وبناء الاستنتاجات .

المبحث الاول : الرقابة الادارية والمالية :

ان الرقابة او الوصاية الادارية هي حالات تقيد استقلالية المؤسسات ولكن لا بد من دراسة النظم القانونية التي تنظم حالات الوصاية الادارية والرقابة المالية التي تمارسها السلطات العليا والاجهزة الرقابة على المؤسسات العامة من هنا كان شرح تلك الوصاية والرقابة في الطلب الاول والمطلب الثاني

المطلب الاول : الرقابة الادارية:

إن الرقابة الادارية او الوصاية الادارية التي تمارسها سلطة الوصاية والرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية والمؤسسات الرقابية الاخرى يشكلان المرتكزات الاساسية في علاقة المؤسسات العامة مع الادارة المركزية، والتي على اساسها تحدد المعايير الواضحة في سبيل تأمين التوازن بين الاستقلال ومماهة السياسات المركزية وفق قاعدة من الالتزام، تمنع كل المؤسسات من سوء استخدام السلطة الممنوحة لها، كما تكبح طغيان السلطة المركزية في إخضاعها والحلول مكانها.

وهو امر بغاية الاهمية اذ يتجسد فيها الحفاظ على وحدة الدولة ومؤسساتها وتأمين المقتضيات والاهداف التي دفعت الى اعتماد هذا النمط اللامركزي في الادارة وتسيير بعض المرافق العامة في الدولة .(الحلبي 1996)

وقد جاء المرسوم الاشتراعي 72/4517 ليحدد مقتضيات تلك الرقابة من دون ان يحدد تعريفاً واضحاً لها. ومن هنا يقتضي تعريف الوصاية الادارية:

الوصاية الادارية هي من الصلاحيات المحددة التي نص القانون على اعطائها الى سلطة عليا، تمارسها على الاشخاص اللا مركزيين وعلى اعمالهم في سبيل المحافظة على المصلحة العامة.

وقد اخذ على هذا التعريف تركيزه على المصلحة العامة من الوصاية دون التطرق الى تأمين الشرعية والقانونية لأعمال المؤسسة العامة (خليفة 2016)

والوصاية لا تهدف فقط الى المحافظة على المصلحة العامة بل تتعدى ذلك الى مراقبة الاعمال التي يأتيها الاشخاص اللا مركزيون خارج اطار صلاحياتهم وكذلك تلك الاعمال التي يمكن ان تكون مخالفة للقوانين والأنظمة .(الحلبي 1996)

من هنا ووفقاً للتعريف فإن مفهوم الوصاية الذي حدده النص واخذ به التعريف ينطبق على الرقابة الادارية فالأصل تسمية الامر بمسماه الحقيقي اي الرقابة فالوصاية بالأصل مفهوم مدني ينطبق على وضع امور القاصر تحت تصرف شخص راشد وهذا لا ينطبق بشكل فعلي وعلمي على المفهوم الاداري ولكن النص اعتمد تسمية سلطة الوصاية فاقتضى اعتماده وفقاً للنص.

ولتلك الوصاية عناصر ومنها:

1- الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات اللامركزية:

هي من واقع الامور نتيجة الحاجة النابعة من ضرورة اقامة العلاقات المستمرة المتينة بين الادارتين او السلطتين. وهي ابعد من رقابة تسلسلية بل تتعدى ذلك الى اظهار تلاؤم وتكامل بين السلطتين.

2- قانونية الوصاية الادارية :

ان الوصاية او الرقابة الادارية التي تمارسها السلطة المركزية تتولاها بمقتضى القانون ويحدد القانون معالم تلك الوصاية واطرها وقد حددت المادة 3 من المرسوم الاشتراعي 72/4517 بعض معالم تلك الوصاية:

"تتشأ المؤسسات العامة وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ من مجلس الوزراء يتضمن نص انشاء المؤسسة تحديد نوعها وغايتها ومهمتها ومركز نطاق عملها، والوسائل الفنية والادارية والمالية اللازمة لها".

ويتضمن ربطها حسب طبيعتها بإحدى الوزارات التي تمارس سلطة الوصاية الادارية عليها.

ولهذه الغاية تعين الوزارة التي تمارس الوصاية الادارية مفوضاً للحكومة لدى المؤسسات العامة.

وعادت المادة 5 من المرسوم 72/4517 لتعطي لسلطة الوصاية الحق بإقتراح ما تراه مناسباً بشأن الموظفين والمستخدمين.

واعطت المادة 45 الحكومة الحق بإعفاء مدير عام مؤسسة عامة من وظيفته وهذا دور لسلطة اعطى لها القانون الحق بممارسة اعمالها الرقابية على سلطة لامركزية.

3- التوجيهات والتوصيات:

اعطت المادة 21 للوزير المختص سلطة الوصاية على المؤسسات العامة وبناء لتلك السلطة اعطته الحق بالتوجيه والتوصية على كل ما يتم عمله بصورة مبدئية.

4- التحقق من انطباق النشاط التي تقوم به المؤسسة على القوانين والانظمة المرعية الاجراء:

وذلك للحفاظ على المصلحة العامة ازاء المخالفات والتعدييات والتعسف والمخالفات.

ولكن قبل البحث في مجال ممارسة تلك الوصاية ودور الوزير المختص ومفوض الحكومة لابد من اعادة التأكيد ان هناك فرق كبير بين الوصاية الادارية والرقابة التسلسلية.

الوصاية الادارية لا تفترض افتراضاً ولا وصاية بدون نص ولا وصاية خارج حدود النص.

اما في الرقابة التسلسلية فالرئيس الحق في تعديل والغاء قرارات المرؤوس بينما تقتصر الوصاية على الموافقة او الرفض لان هدف الوصاية مراقبة شرعية الاعمال الخاضعة لرقابة سلطة الوصاية في حين يعود للرئيس التسلسلي تقدير شرعية اعمال المرؤوس (لمروة 2001)

وهنا يقتضي العودة لبحث كيف تتم الرقابة حسب النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان ؟

وهذا السؤال محدد في نص المرسوم بحيث لا وصاية ولا صلاحيات وصاية بدون نص وقد حددت المواد 21 و22 و23 و24 من المرسوم الاشتراعي 72/4517 دور الوزير ومفوض الحكومة في الوصاية الاداري على المؤسسات العامة وفقاً للتالي:

المادة 22:

يمارس الوزير صلاحياته وصاية على المؤسسات العامة الخاضعة لوزارته وفقاً للأحكام المنصوص عليها في هذا المرسوم ولأحكام الاخرى المتعلقة بالوصاية وذلك عن طريق الوجيه والتوصيات.

وهذا يعني ان على الوزير اعطاء التوجيهات ولا يحق له اعطاء الاوامر كما الحال بين الرئيس والمرؤوس.

وهنا لا بد من ذكر ان بعض المؤسسات في لبنان تخضع لوصاية مجلس الوزراء مباشرة وبعضها الاخر تكون سلطة الوصاية عليه ادارة مركزية مثلاً تعاونية موظفي الدولة سلطة الوصاية عليها هو مجلس الخدمة المدنية.

وتمارس سلطة الوصاية علمها وفقاً لوسيلتين:

1. التصديق:

حددت المادة 22 من المرسوم الاشتراعي 72/4517 المواضيع الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية وهي:

- 1- نظام المستخدمين، نظام الأجراء، النظام الداخلي (يجب عرض مشروع نظام المستخدمين وتعديلاته على مجلس الخدمة المدنية لأخذ موافقته المسبقة عليه قبل تصديقه).
- 2- النظام المالي، تصميم الحسابات، نظام الاستثمار.
- 3- برامج الأعمال.
- 4- الموازنة السنوية وقطع الحسابات والميزانية العامة السنوية وحساب الأرباح والخسائر والجردة الإجمالية السنوية للمواد.
- 5- استعمال الاحتياطي العام وتحديد وجهة استعمال الأرباح وطرق تغطية الخسائر.
- 6- طلبات سلفات الخزينة.
- 7- الإقراض والاستقراض.
- 8- أسعار البيع والتعرفات والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.
- 9- صفقات اللوازم والأشغال والخدمات سواء أجريت بطريقة المناقصة أو استدراج عروض.

- 10- تقديم المساهمات والمساعدات المالية لغير مستخدمي وأجراء المؤسسة.
- 11- قبول التبرعات والهبات.
- 12- غير ذلك من القرارات التي تخضعها الحكومة لتصديق سلطة الوصاية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

أولاً - مفوض الحكومة:

يعين وزير الوصاية مفوضاً للحكومة لدى كل مؤسسة عامة، يجب عملاً بالمادة 24 أن يكون موظفي وزارة الوصاية العاملين فعلياً فيها والمنتمين إلى الفئة الثالثة على الأقل.

يحضر مفوض الحكومة إجتماعات مجلس إدارة المؤسسة ويكون له حق التصويت وله أن يطلب تدوين رأيه في محضر الجلسة ولا يتقاضى من ميزانية المؤسسة إلا تعويض حضور.

وعلى المدير العام أو مدير المؤسسة أن يبلغ سلطة الوصاية بواسطة مفوض الحكومة عن كل محاضر جلسات مجلس الإدارة خلال مهلة ثمانية أيام من تصديق هذا الأخير عليها.

على مفوض الحكومة أن يبلغ سلطة الوصاية نسخاً عن جميع محاضر جلسات مجلس الإدارة إلى كل من ديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.

إضافة إلى وصاية أو رقابة الوزير ومفوض الحكومة. تعتبر رقابة مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي رقابة إدارية.

أ - رقابة مجلس الخدمة المدنية:

إن رقابة مجلس الخدمة المدنية ووفقاً للمادة 26 من مرسوم 72/4517 تقتصر على إبداء الرأي في بعض المواضيع:

1. حسب المادة 5 يعين مجلس الإدارة بمرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحية .
- كما أكدت المادة 11 من المرسوم المذكور على أخذ رأي مجلس الخدمة المدنية في حال إنهاء خدمة رئيس مجلس الإدارة أو الإغفاء، وفي حال فقد الرئيس أو العضو أحد الشروط المقررة لتعيينه.
2. المادة 7: أقرت بوجوب استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية بناء لاقتراح سلطة الوصاية في منح تعويض حضور.
3. المادة 13: استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية تعين المدير العام أو المدير.
4. المادة 22: تحديد الملاكات في المؤسسة وشروط التعيين بمرسوم، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.
5. يتقاضى رئيس لجنة المراقبة السنوية للمؤسسات العامة وأعضاؤها تعويضاً يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة.

وعليه فإن لمجلس الخدمة المدنية رأي في كل تلك الأمور. أما المادة 19 فقد ألزمت أخذ موافقة المجلس: يتولى المدير العام أو مدير المؤسسة العامة تعيين المستخدمين باستثناء المحت؟؟؟، بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية على توفر شروط التعيين في المرشحين ولا يصبح التعيين نافذاً إلا بعد تصديق سلطة الوصاية.

ب- التفتيش المركزي:

عملاً بالمادة 12 تراقب إدارة التفتيش المركزي جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والذين يعملون في هذه المؤسسات. وهناك رقابة مهيمنة لمجلس الإنماء والأعمال وفقاً للمادة 35 حيث أن المجلس يتدخل لتأمين التناسق بين الخطة العامة المقررة في عمل والخطة الموضوعة من قبل المؤسسة لكي لا يتم التداخل والتناقض في المشاريع وبرامج الأعمال.

المطلب الثاني – الرقابة المالية:

كما مر فيما سبق فإن التداخل موجود في عمل الأجهزة الرقابية بين الوصاية الإدارية والرقابة المالية، حيث أن عمل سلطة الوصاية في التصديق ومراقبة الميزانية العامة للمؤسسات وقطع الحساب يدخل في صلب الرقابة المالية.

ولكن تتجلى الرقابة المالية في عمل كل من وزارة المالية وديوان المحاسبة ويدخل التفتيش المركزي في بعض الحالات في مجالات الرقابة، خاصة بالنسبة للمناقصات العمومية من قبل إدارة المناقصات التابعة للتفتيش المركزي حيث أن المناقصات التي تجريها تلك المؤسسات يجب أن تراقب وتتابع من قبل تلك الإدارة.

ولا بد من البحث هنا عن دور وزارة المالية وديوان المحاسبة وشرح طبيعة رقابتهم على المؤسسات العامة:

أ- رقابة وزارة المالية:

تخضع المؤسسات العامة في لبنان كما الإدارات العامة لرقابة وزير المالية الذي ينتدب مراقباً مالياً لمراقبة عمل المؤسسات المالي وله أي للمراقب، أن يطلب في أي وقت شاء وإيداعه السجلات والفواتير والعقود وبوجه عام جميع المستندات التي تظهر وضعية المؤسسة العامة المالية.

يعلم المراقب المالي وزير المالية ووزير الوصاية فوراً عن كل مخالفة يلاحظها في أعمال المؤسسة العامة.

على المراقب المالي أن يودع وزير المالية تقريراً يبيث فيه الأوضاع المالية في المؤسسة في السنة المالية المنقضية (مادة 27). وقد حددت المادة 29 المواضيع الخاضعة لرقابة وزارة المالية:

- النظام المالي، تصميم الحسابات – نظام الاستثمار.
- الموازنة السنوية وقطع الحسابات – حسابات الأرباح والخسائر – الجردة السنوية الإجمالية.
- استعمال الاحتياطي وتحديد وجهة استعماله.
- التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة.

- في حال الخلاف في الرأي بين وزارة المالية ووزارة الوصاية تعرض وزارة الوصاية الخلاف على مجلس الوزراء، وذلك بناء لطلب مجلس إدارة المؤسسة، ويقوم رأي مجلس الوزراء مقام رأي الوزارتين (مادة 30).

ب- رقابة ديوان المحاسبة:

بحسب المادة 26 تخضع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة. وقد نصت المادة 31 على أن رقابة ديوان المحاسبة تتم بواسطة لجنة خاصة تسمى "لجنة المراقبة السنوية" تكلف التدقيق السنوي على الحسابات التي ترسلها المؤسسة عبر محتسبها إلى الديوان .

تعين اللجنة بمرسوم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء وتؤلف على الوجه التالي:

- رئيس الديوان رئيساً.
- مستشاران من ديوان المحاسبة.
- المدير العام المختص في سلطة الوصاية.
- رئيس مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية.

ويمارس الديوان رقابته وفقاً للمرسوم الاشتراعي 59/118 من خلال رقابة إدارية وهي على نوعين:

1- رقابة مسبقة: حددت المادة 28 من المرسوم 59/118 أن الديوان يمكنه ممارسة الرقابة عبر التثبت من صحة المعاملات وانطباقها على الموازنة العامة وأحكام القوانين.

2- رقابة مؤخرة: تطبق على المؤسسات العامة وفقاً للمادة 42 من المرسوم 59/118 وتقدر غايتها في تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى الانتهاء من تنفيذها.

مرسوم 59/118.

وتظهر هذه الرقابة في التقرير السنوي الذي يضعه الديوان ويضمنه نتائج رقابة.

ج- الرقابة القضائية المؤخرة:

وهي رقابة على الحسابات (مادة 9 مرسوم 59/118 ورقابة على الموظفين مادة 11) وغاية الرقابة الأولى أي على الحسابات البت بصحة حسابات محاسب المؤسسة أو أي شخص يتدخل في قبض أموال أو يدفعها دون أن يكون له الصفة القانونية.

كما نصت المادة 9 على الأمور التي يتناولها الرقابة على الحسابات ومنها الواردات والنفقات والمواد والحسابات.

أما الرقابة على الموظفين فتشمل أعمال كل من يقوم بإدارة أموال المؤسسة أو أي شخص آخر يتدخل فيها.

وبعد ذلك السرد عن صلاحيات الأجهزة الرقابية وسلطات الوصاية ودورها أصبح لازماً تقييم مدى استقلالية المؤسسات العامة في لبنان بعد خضوعها لكل تلك الأشكال من الرقابة. وعليه سيتم بحث مدى استقلالية المؤسسات العامة في المبحث الثاني.

المبحث الثاني : مدى الاستقلالية المالية الإدارية.

للحديث عن الاستقلالية المالية لا بد من استعراض أفكار ومفهوم الاستقلالية وشواهد عملية ولو باختصار عن واقع المؤسسات العامة، ومن المهم التأكيد هنا أن المبحث الثاني مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمبحث الأول، بحيث أن الوصاية ومفهومها وحتى اسمها عبارة عن أن المؤسسات العامة قاصرة وبحاجة إلى سلطة وصاية لإدارة شؤونها وهذا أول حد من الاستقلالية الإدارية من حيث سلطات الرقابة المالية الموجودة لمراقبة إدارة الدولية من حيث شؤونها المالية عامة هي نفسها التي تراقب الإدارة المالية للمؤسسات العامة. فما معنى تلك الاستقلالية؟

ولكن يقتضي الاستفاضة والتفصيل في كل عنوان من حيث الموضوع لا من حيث الشكل ليصار بعدها إلى الاستنتاج والاستخلاص وعليه سيتم بحث مدى الاستقلالية الإدارية ومن ثم مدى الاستقلالية المالية.

المطلب الأول: مدى الاستقلالية الإدارية:

إن الواقع يدل على أن الاستقلالية الإدارية ليست مطلقة إذا لا يمكن لهذه المؤسسات إلا أن تتمتع بجزء من الإستقلالية تختلف دقائق تطبيقها من مؤسسة لأخرى.

ولكن الأصل أن المؤسسة كيان إداري ولذلك الكيان أركان وتلك الأركان تتمثل بالأركان الخمسة للإدارة العامة وهي:

- 1- التخطيط.
- 2- التنظيم والتوظيف.
- 3- التوجيه.
- 4- الرقابة.

1- التخطيط:

هذه الوظيفة الإدارية تهتم بتوقع المستقبل وتحديد أفضل السبل لإنجاز الأهداف التنظيمية.

فلو بدأنا بدرس هذا الركن نجد أن المؤسسات غير مستقلة في مسألة التخطيط بحيث أن أي مشروع تطرحه يجب أن يوافق عليه من قبل سلطة الوصاية، إضافة إلى سلطة الوصاية، فإن أي مشروع (كما ورد سابقاً في سياق الحديث عن الوصاية والرقابة)، يجب أن يمر على مجلس الإنماء والإعمار، حتى الخطة السنوية أو الإستراتيجية لأي مؤسسة لا يمكن أن تمر دون موافقة سلطة الوصاية.

إن الوزير المختص أو سلطة مجلس الوزراء، حتى بالنسبة للأهداف والرسالة فإن الأهداف التنظيمية للمؤسسة توضع من قبل مجلس الوزراء في حال كان تأسيس المؤسسة العامة عبر مرسوم اشتراعي أو من قبل مجلس النواب في حال كان تأسيس المؤسسة عبر قانون. من هنا فإن مبدأ الاستقلالية غير ذي جدوى فعلي بالنسبة لركن التخطيط.

2- التنظيم والتوظيف:

يتم باختيار الموظفين وفقاً للهيكل التنظيمي :

وهو العنصر الأكثر تدخلاً من قبل سلطة الوصاية، أو من قبل مجلس الخدمة، فالأول التوظيف وفقاً للهيكل التنظيمي ينظم من قبل الإدارة المولجة بإدارة الموارد البشرية. وهنا لا بد من ذكر أن مفهوم إدارة الموارد البشرية غائب تماماً عن المؤسسات العامة في إدارة شؤون الموظفين ومن المهم القول أن مؤسسات الدولة الحديثة ولتنظيم عملها تضع إستراتيجية للموارد البشرية من خلال عملية توظيف مخطط لها وعملية تقييم أداء واختيار الشخص المناسب في المسمى الوظيفي المناسب.

أما ما يحصل في المؤسسات العامة فإن التوظيف بدءاً من الرأس من مجلس الإدارة وهي الأساس والركن إلى المدير يأتي من خلال مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الوصاية بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.

ويقول د. عدنان السيد حسين (رئيس الجامعة اللبنانية السابق) في مناقشة رسالة ماجستير بتاريخ 2016/3/10/الجامعة اللبنانية (2021):

- في القرار 42 الصادر عن مجلس الوزراء في العام 1997 والقاضي بإخضاع التعاقد مع الأساتذة الجامعيين لسلطة مجلس الوزراء وهو مخالفة واضحة لقانون المؤسسة العامة وتنظيم الجامعة وتلك هرطقة قانونية وحدّ من استقلالية الجامعة.

- تعيين العمداء وأعضاء مجلس الجامعة وهذا كله يشكل مأزق بالنسبة للجامعة وإخلال وحد ومحاصرة لاستقلاليتها الإدارية. وهناك حالات مشابهة في كل المؤسسات ومنها مثلاً إدارة كهرباء لبنان حيث أن الخلاف السياسي أعاق تشكيل مجلس إدارتها من إعاقه انتظام العمل فيها.

وعليه فإن المؤسسات العامة في لبنان بالنسبة للتنظيم والتوظيف، لا تتمتع بالاستقلال الإداري لجهة الحرية في اختيار هيكلها التنظيمي والحرية في اختيار الموظفين.

3- التوجيه:

وهو إرشاد وتحفيز الموظفين باتجاه أهداف المؤسسة.

إن التحفيز والإرشاد لأي موظف داخل المؤسسة لا يمكن أن يتم بالطرق الإدارية الحديثة بحيث أن الإدارة مرتبطة ويحكمها النظام 12/4517 والنظام الخاص لكل مؤسسة فلا يمكننا الابتكار وتحفيز الموظفين، وبالتالي إن هذا العنصر منتهي لانتفاء الاستقلالية في إدارته.

4- الرقابة:

إن الرقابة ليست هي الرقابة أو عامل الوصاية المعمول به في إدارة المؤسسات العامة، فالرقابة هي رقابة للأداء من خلال اختيار معايير لتقييم الأداء وفقاً للأهداف المرسومة من قبل الإدارة، وتلك المعايير تقاس وفقاً لقياس الأداء وفيها العديد من المقاييس وكل ذلك لتصحيح الانحرافات (عالم النور 2021)

ما يهمننا ذكره هنا أن الرقابة الداخلية غير مفعلة .

فمثلاً المادة 18 من المرسوم 4517:

يحال المدير على المجلس التأديبي بمرسوم من مجلس الوزراء أو بقرار من هيئة التفتيش القضائي.

المادة 43 و 44:

ضمن خدمات المستخدمين يلزمه موافقة وزير المالية، حتى صرف الموظف من الخدمة بحاجة إلى موافقة الوزير أو مجلس الوزراء .

من هنا وبالإشارة إلى ما سبق الحديث عنه فإن أركان الإدارة في المؤسسات العامة لا يمكن اعتبارها أبداً مستقلة وتعامل معاملة الإدارة العامة في الدولة.

المطلب الثاني: الاستقلال المالي:

إن الاستقلال المالي يظل عنصراً مهماً في اعتبار استقلالية المؤسسات العامة، فالمؤسسة العامة لا يمكن أن تكون مستقلة مالياً استقلالاً فعلياً ما لم تتحكم وبشكل جيد بمصدر ومقدار وارداتها من جهة وبحرية استعمال نفقاتها من جهة أخرى.

إن أكثرية المؤسسات العامة في لبنان تخضع لقواعد المحاسبة العمومية مع التشديد على وجود محاسب لدى كل مؤسسة يراقب كل عملية مالية؛ يقوم بها الأمر بالصرف. وهنا فإن وضعية المؤسسات العامة في لبنان بمعظمها تجد نفسها بوضعية رقابة مالية كوضعية الإدارات العامة.

حيث أنها لا تستطيع التصرف بوارداتها كما يحلو لها، وإن معظم تلك المؤسسات إن لم نقل كلها تعاني من ضعف في الموارد وعجز دائم في ميزانياتها، مما جعلها تعتمد على الدولة في كل ميادين عملها وأصبحت عبئاً على الدولة بدل أن تكون ساعدها الأيمن في توطيد أركان اللامركزية المرفقية في أرجائها (فرحات 2003).

وفي هذا الصدد يقول رئيس الجامعة اللبنانية السابق د. عدنان حسين:

أن لا استقلالية مالية للجامعة اللبنانية في ظل تبعية للسلطة المركزية التي تتحكم بها السلطة السياسية وبذلك وضعت يدها على مفاصل العملية الإدارية.

كما ويضيف: أن رسوم التسجيل قللاً الطلب لم تعد إيرادات للجامعة بل أصبحت من إيرادات الخزينة.

وأكد على أمور محاسبية تربط الجامعة ونفقاتها بوزير المالية وموافقة على صرف تلك النفقات.

وهنا فإن المرسوم الإشتراعي بمادتيه 29 و30 أعطت وزير المالية الحق في التصديق والرقابة على الأمور المالية الخاصة بالمؤسسات العامة وقد تعمد تلك الوزارة (وزارة المالية) إلى عدم الموافقة أو المصادقة على صفقة أو ترفعه إلى مجلس الوزراء للمصادقة في حال الخلاف بين وزير المالية ووزير الوصاية أو المؤسسة العامة.

ويظهر دور وزارة المالية وتخطيطها في معظم الأحيان لصلاحياتها جلياً في التصديق على موازنة المؤسسات العامة، بداية في تخفيضها الواردات، تلك المؤسسات المقررة في مشروع موازنتها، مما يؤدي حكماً إلى خضوع المؤسسة العامة لها عن طريق حاجتها للحصول على موافقتها لإعادة تلك الواردات لاحقاً وبعد التصديق على مشروع الموازنة المقترحة.

ومن المظاهر السلبية أيضاً الاعتراض على الاعتراض والتخفيضات الإضافية أكثر من مرة على مشروع الموازنة، وبالتالي مخالفة المادة 26 من المرسوم 398 أصول التصديق موازنات المؤسسات العامة التي تنص على أنه في حال تقيد مجلس إدارة المؤسسة العامة بالاعتراض الوارد من وزارة المالية أو الوصاية فإن مشروع الموازنة يصبح مصدقاً نهائياً وفقاً للتعديل الذي أقره مجلس الإدارة تقيداً بالاعتراض.

كذلك يعتبر من المظاهر السلبية عدم قيام وزارة المالية بتصديق مشروع الموازنة المرسل إلينا من قبل المؤسسة العامة مطلقاً وبقاء المؤسسة العامة لأكثر من سنة من دون موازنة مصدقة.

من الأمثلة العملية على ذلك قيام وزارة المالية بتخفيض الواردات المقترحة من قبل مؤسسة كهرباء لبنان بمبلغ 2000 مليار ل.ل. للعام 2009 وبالتالي خضوع المؤسسة لهذا الأمر بصدور قرار مجلس إدارتها بالأكثرية بالموافقة على الصيغة النهائية المقترحة في وزارة المالية تحت الرقم 268/2009 تاريخ 23/4/2009/كهرباء لبنان 2009).

بهذا المعنى أيضاً مخالفة وزارة المالية للمادة 26 من المرسوم 3398 وإرسالها أكثر من اعتراض على موازنة المؤسسة العامة (كهرباء لبنان) بالرغم من أن هذه المادة تقيد هذه الأخيرة بالاعتراض الأساسي المرسل إليها من قبل الأولى.

ومن ثم قيام وزارة المالية بعد انتهاء مهلة التصديق بتاريخ 25/2/2016 بالموافقة للمرة الثانية على مشروع موازنة كهرباء لبنان 2016 شرط قيام المؤسسة بالتخفيضات اللازمة وبالفعل وافق مجلس إدارة كهرباء لبنان بالأكثرية على التخفيض الثاني، بالرغم من كونه غير قانوني لمخالفته المادة 29 من المرسوم 72/4517 والمادة 26 من المرسوم 3398/الأخبار 2007)

ولا يقتصر أمر التدخل على وزارة بل يتعداه إلى مجلس الوزراء وقد رأينا أنه في 7 حزيران من العام 2021 وافق رئيس الجمهورية على إعطاء سلفة خزينة لكهرباء لبنان.

هذا من ناحية سلطات الرقابة المالية وقد شهدت السنوات الماضية تدخلاً في تسيير شؤون كهرباء لبنان من قبل وزير الطاقة تارة ومستشار وزير الطاقة تارة أخرى، وكان الأمر موضوع خلاف وسجال بين وزارة الطاقة ومدير إدارة المناقصات في التفتيش المركزي حاز عليه وفي هذا الخلاف كانت مؤسسة كهرباء لبنان تقف جانباً كأنها غير موجودة. والخلاف حصل في مناقصة البواخر وقد اعترت تلك المناقصة مخالفات قانونية كثيرة: ومنها على وجه الحصر استدراج عروض مشوبة بعيوب جوهرية وغير نظامية ولا يتطابق مع قانون المحاسبة العمومية وعدم تطابق دفتر الشروط الخاص مع القواعد العامة أما المخالفة الكبرى التي غيبت مؤسسة كهرباء لبنان عن المناقصة نهائياً فهي إسناد المناقصة إلى لجنة استشارية.

فعندما يكلف مجلس الوزراء أمر الوزراء باتخاذ الإجراءات اللازمة واستدراج العروض وإعداد المناقصات اللازمة وعرض كافة مراحلها تباعاً على مجلس الوزراء وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء فإن هذا التكليف يعني الوزارة بكافة أجهزتها وكذلك يعني إدارة المناقصات ويوجب إشراك المؤسسة المعنية أي كهرباء في جميع المراحل التحضيرية والنهائية والتنفيذية لهذه العقود لكهرباء لبنان (2009).

وبما أنه ليس هناك أي نظام خاص يرى المناقصات التي تجريها وزارة لصالح مؤسسة، وحيث أن تكليف الوزير جاء بناء لصفته رأس إدارة وليس لشخصه.

وبما أنه لا يجوز أن يتولى مستشارو الوزير أية مهام تنفيذية أو إجرائية ضمن الوزارة فإن المناقصات مخالفة للقوانين المرعية.

من هنا وربطاً بما سبق فإن دور المؤسسات العامة في مجال الاستقلال المالي مغيب تدخلات في الجامعة اللبنانية إلى انتهاك مطلق لدور مؤسسة كهرباء لبنان بحيث أن مستشار الوزير الذي لا سلطة قانونية له أصلاً حل محل المؤسسة في إجراء المناقصات وكبلت وزارة المالية دور المؤسسة في الموازنات.

ولا يقتصر الأمر على المؤسسات المذكورتين بل يتعاده إلى كل المؤسسات العامة في لبنان وقد تم إيراد المؤسسات على سبيل المثال لا الحصر.

وبعد سرد واقع الاستقلال الإداري والمالي أصبح من المؤكد أن المفهوم بات شعاراً لا أكثر فقد انتهك إن إدارياً أو مالياً ولم يعد الحديث صحيحاً عن استقلال مالياً وإدارياً بل الأجدى الحديث عن استقلال مشروط أو محصور بمعنى التضيق أي أن المؤسسة العامة في طور فقدان المقومات الأساسية التي أسست من أجلها.

الخاتمة:

مما لا شك أن المؤسسات العامة كانت في وقت من الأوقات غاية وهدف بحيث أن وجودها كان ضرورة ملحة للابتعاد عن التعقيدات الإدارية، وإفساح المجال أمام مؤسسات مرنة فاعلة تملك استقلالية في القرارات الإدارية والمالية لتسيير المرافق العامة في لبنان.

إلا أن تشعب العمليات والمهام لتلك المؤسسات وضغط الوصايات والرقابات دفعها أكثر فأكثر لتصبح صورة عن الإدارات العامة التابعة للإدارة المركزية ما أفقد استقلاليته وهو الأمر عامل وجود المؤسسة غاية وجوده.

إن النظام والواقع الحاليين للمؤسسات العامة في لبنان بحاجة لإعادة نظر باتجاه دفع هذه المؤسسات نحو تطوير عملها وتفعيله بما يخدم الغاية من وجودها، فمع القيود المفروضة على المؤسسات وشح الموارد فيها وتراكم النفقات وتخطي السلطة المركزية الحدود المرسوم لها قانوناً في التعامل مع تلك المؤسسات والسيطرة عليها أو حتى إلغاء دورها كما مر في مسألة البواخر يضع المؤسسات أمام مفترق خطير عن أصل وجودها.

ومما لا شك فيه أن الأمر ليس جديداً فالخسائر التي تتكبدها تلك المؤسسة وفقدانها غاية وجودها دفعت الدولة في موازنة 2018 إلى طلب دمج المؤسسات في الوزارات واعتبارها إدارات عامة.

ولم يقتصر الأمر على الدمج بل إن بعض الحكومات كانت قد طالبت بإلغاء بعض المؤسسات وذلك بسبب العجزات المالية الكبيرة التي تعتري لبنان ومالية تلك المؤسسات، وبعض تلك المؤسسات حسب رأيهم لم تشكل إضافة نوعية إلى آلية العمل وهذا ما يحصل فعلاً بحيث أنها أصبحت أشبه بإدارات عامة. هذه المؤسسات والهيئات أحيطت بفلسفة عنوانها تشجيع الاستثمار وتسهيل الأعمال وبينما لم تحقق الهدف بقيت من دون فلسفة.

وقد عادت حكومة الرئيس حسان دياب في بيانها الوزاري للتأكيد في فقرة على موضوع دمج المؤسسات، ولكن هل المشكلة في المؤسسات العامة أم في وجودها أم في السلطات الوصاية والرقابة عليها؟

في الحقيقة إن المشكلة مزدوجة بحيث أن التدخلات من سلطات الوصاية والرقابة أفقدت تلك المؤسسات غاية وجودها، كما أن واقع تلك المؤسسة الميرر والعجزات في ميزانياتها دفعها للالتصاق أكثر فأكثر والالتجاء إلى مالية الدولة وطلب قروض وسلف خزينة لتغطية الحاجة الملحة، أضف إلى ذلك ضعف وارداتها وبالتالي ضعف إنتاجيتها.

من هنا ينبغي العمل على محورين:

- المحور الأول: إصلاح المؤسسات العامة تنظيمياً وإدارة عبر:

1- إلغاء الرقابة المسبقة لوزارة المالية وسلطة الوصاية والاكتفاء بالرقابة اللاحقة.

دور تلك المؤسسات خاصة أن بلدان عدة في العالم ومنها فرنسا بدأت تتحو منحي تباعد عن مفهوم المؤسسات العامة باعتباره مفهوم تقليدي إلى مفاهيم جديدة لإدارة المؤسسات في القرن الواحد والعشرين يوفر على الخزينة العامة أموالاً وعجزات ومن تلك المفاهيم:

أ- الخصخصة: وهو الصورة التي تباعد الدولة كلياً عن المرفق العام وتبنيه إلى جهة خاصة.

ب- تغيير مفهوم إدارة تلك المؤسسات وابتعاد عملها وإدارتها عن المفهوم التقليدي للإدارة وذلك لبناء استراتيجيات عامة واستراتيجيات خاصة (موارد بشرية - معلوماتية مالية...).

ج- تفعيل سلطة الإدارة العامة ومجالس الإدارة وإعطائها استقلالاً مالياً وإدارياً فعلياً لا وهمياً.

- أما المحور الثاني فيمكن أن يتم عبر تقليص أو إلغاء ويقال أن الخصخصة وجه بشع من أوجه الرأسمالية إلا أنها حاجة في ظل العجز المالي والترهل الإداري كما يحصل في لبنان.

2- عقود B.O.T: هو وجه أكثر لطفاً من الخصخصة إلا أنه ينضوي ضمنها حيث أن الدولة تعطي القطاع لشركة ما لقاء تشغيله لمدة محددة مع احتفاظ الدولة بحق السيطرة عليه من خلال الإشراف والرقابة ويعود بعد انتهاء العقد المرفق إلى الدولة، وبهذا العقد يبتعد المرفق العام مثلاً كهرباء لبنان عن الاقتراض الداخلي والخارجي وعن العجزات التي تتكبدها المؤسسة والخزينة العامة.

- الشراكة بين القطاعين العام والخاص: ومن مظاهر تلك الشراكة مثلاً لبنان بوست على سبيل المثال لا الحصر.

وقد أقر مجلس النواب قانون للشراكة رقم 48 تاريخ 2017/9/7 مؤلف من 18 مادة والشراكة تعطي الدولة الحق في ملكية القطاع والقطاع الخاص إدارته وفقاً لشروط محددة.

التسديد: فالتسديد يكون عندما يقوم مصرف تجاري بإعطاء قرض ومن ثم يحوله إلى سند ويتمثل التسديد في المؤسسات العامة ببيع مداخل المؤسسات العامة لمدة معينة وليس بيع الملكية ولا يقتصر المردود على مبلغ التسديد، بل أيضاً على بنية الفوائد، ما يؤدي إلى خفض كلفة خدمة الدين ويسمح للقطاع الخاص بالاقتراض بفوائد أقل من تلك التي تعطيها المصارف (الأخبار 2016).

وعليه فإن بقاء الحال من المحال وبقاء المؤسسات على ما هي عليه يعتبر وقوعاً في عمق الهاوية، وهذه المرحلة مرحلة تقتيش عن حلول للخروج من عمق الهاوية وليست مرحلة دفن للرؤوس في التراب كالنعام، وإصلاح المؤسسات واحدة من عمليات الإصلاح العاجلة في بنية الدولة والنظام اللبناني، وصولاً لتحقيق الأهداف والغايات وإعادة البلد المنكوب إلى سابق عهده، وذلك كله قبل الحديث عن التخطيط الاستراتيجي لبناء تنمية مستدامة.

قائمة المراجع:

- الجامعة اللبنانية. (2021). الموقع الرسمي للجامعة اللبنانية. (تم الدخول: 10 حزيران 2021).
- الحلبي، ح. (1983). الوجيز في الإدارة العامة: تكوين الإدارة اللبنانية (الجزء الأول). بيروت، لبنان: مكتبة الحلبي الحقوقية.
- الحلبي، ح. (1996). المؤسسات العامة في لبنان (الطبعة الثانية). بيروت: المكتبة الإدارية.
- الخوري، ي. س. (1999). إدارة المرافق العامة (الجزء الثاني). بيروت: مجموعة صادر.
- خليفة، ع. أ. (2016). المؤسسات العامة في لبنان: اختلاف المهام بين النشأة والنظام. بيروت: الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- شلق، ح. (1998). المؤسسات العامة: دورها وعلاقتها بالسلطة المركزية. مجلة القضاء المالي، العدد السادس، ص. 28.
- شبحا، إ. (1994). مبادئ وأحكام القانون الإداري. بيروت: الدار الجامعية.
- فرحات، ف. (2004). القانون الإداري: الكتاب الأول. بيروت: الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- فرحات، ف. (2001). تساؤلات حول دور المؤسسات العامة في لبنان. مجلة كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية، العدد السادس.
- مجلة القضاء الإداري في لبنان. (1985). العدد الأول.
- مجلس إدارة كهرباء لبنان. (2009، 23 نيسان). محضر رقم 2009/268، المحضر رقم 2009/19. مجموعة ناضر مجلس إدارة كهرباء لبنان، ج2، ص. 44-46.
- محفوظ، م. (2000). علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي (الطبعة الثالثة). بيروت: المنشورات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية.
- مروة، ه. (2003). القانون الإداري الخاص. بيروت: المنشورات الحقوقية، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية.

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية. (2021). تعيينات الوظائف الإدارية العليا. وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية. (تم الدخول: 10 حزيران

“The Legal System of Public Institutions in Lebanon”

Researcher:

Mudar Zahid Hamadeh

Abstract:

The state, as a political entity, has witnessed a functional evolution throughout history, transitioning from the concept of a police state to a welfare state that intervenes in individuals' affairs. This evolution gave rise to various systems, ranging from interventionist socialism to Keynesian capitalism, which advocates minimal state intervention. However, financial and economic crises have led to the state's re-intervention to secure public life necessities.

In the twenty-first century, the concept of administration evolved toward humanizing administration, where the state intervenes to secure citizens' basic rights by establishing service facilities. This was initially done through public administration, but its complexities prompted the state to seek new administrative systems, moving from centralization to decentralization to meet stakeholders' needs.

Decentralization has provided a space for more effective administrative work, giving rise to regional decentralization (municipalities) and utility decentralization (public institutions), where these administrations enjoy independent legal personality and financial and administrative autonomy, with oversight and supervision from the central state.

Public institutions were established to activate work and overcome bureaucracy, yet questions arise regarding the extent of their administrative and financial independence, and whether strict oversight limits this independence, or if economic developments have led to a decline in the original purpose for which they were established.

Therefore, it is necessary to understand the concept of the public institution, its components, objectives, bodies, and types, and then examine the administrative and financial oversight over them, to assess the situation and determine outcomes and recommendations.