

تساؤلات حول دور المؤسسة العامة في لبنان

د. فوزات فرحات

كلية الحقوق - الجامعة اللبنانية

القسم الفرنسي

على عكس اللامركزية الإدارية «المحلية» المعمول بها بشكل واضح وصريح في النظام الإداري اللبناني، فإن مسألة تطبيق «اللامركزية المرفقية» المتمثلة بالمؤسسة العامة بدت وكأنها ظاهرة تتكاثر باستمرار من دون حسيب أو رقيب، بحيث أصبح من الصعب في بعض الأحيان فهمها أو السيطرة عليها. إذ ان وراء التعريف الكلاسيكي الذي عبر معظم الفقهاء^(١) والتي اجمعت على أن المؤسسة العامة هي مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي والخاضع لسلطة الوصاية تتبلور صور متعددة الأشكال والأهداف والأنواع ضمن إطار أنظمة عديدة تتحدّى الانتظام ضمن شكل معين. إن عدد المؤسسات العامة في تزايد مستمر في بلد صغير كـلبنان، إذ ان كل سنة كانت تحفل بخلق مؤسسات جديدة ومتنوعة^(٢) وفي مختلف الميادين مما أسهم إلى حد بعيد في إثارة جملة من المشاكل القانونية، سيما وأن حدود الفصل بين مختلف هذه المؤسسات ظلت غامضة بل ضعيفة خصوصاً من النواحي التنظيمية، القانونية وحتى الاجتهادية. على الرغم من ان بعضاً من هذه المؤسسات قد اعطى نتائج حسنة لا سيما على صعيد تأدية بعض الخدمات الضرورية والهامة الا انها وفي كثير من الأحيان فإن اللجوء إليها وطرق استخدامها في بعض الميادين كان محط جدل ووسيلة لإثارة بعد التساؤلات.

(١) أمثال De Laubadère, Waline, Bonnard, Jeze, Houriou و Drago الخ.

راجع تفاصيل ذلك في دراستنا عن المؤسسات العامة في لبنان في الحياة النيابية العدد السابع والثلاثون لعام ٢٠٠٠. (٢) فالمشروع اللبناني لم يميّز بين انواع المؤسسات العامة، أي بين ما إذا كانت إدارية أم استثمارية لا سيما على صعيد تنظيمها الإداري والمالي وكذلك نظام موظفيها. هذا مع العلم بأن تحديد نوع المؤسسة العامة يساعد على معرفة النظام القانوني الذي تخضع له هذه المؤسسة العامة وبالتالي قواعد الصلاحية التي ترعاها. راجع شورى لبنان - دائرة القضايا - قرار رقم ١٢١ تاريخ ٢٩/٣/١٩٧٨ - عازار / مصلحة مياه المتن.

إن سهولة انشاء هذه المؤسسات كان أكثر من مغر لأنه زاد من تشرذم الدولة (٣) وحملها الكثير من أوزارها تجسدت في نفقات مالية ضخمة ومن دون أية نتيجة مهمة.

ولعل السؤال الذي يطرح نفسه يتمحور حول جدية الأسباب التي تدفع بالسلطات العامة لإنشاء المؤسسات العامة، أو بالحري ما هي العوامل التي تؤخذ بعين الاعتبار من أجل اللجوء الى انشاء المؤسسة العامة في لبنان؟

إن الأجوبة على هذه الأسئلة قد تتلخص في بعض النشاطات التي يُعتقد عن قصد أو عن غير قصد بأن مسألة تنفيذها يتوقف على تعاون وثيق بين الدولة وبين بعض القطاعات اللامركزية الإقليمية أو من اشخاص القطاع الخاص.

من جهة ثانية بغية خلق، إنتاج، بيع، شراء مواد أو خدمات قد تعجز الدولة عن القيام بها. وهذا يعني في أكثر الأحيان ان الأخذ بمبدأ إنشاء المؤسسة العامة ينجم عنه لا محالة إضفاء خصوصية خاصة على المؤسسة العامة تميزها عن الدولة أو عن الأشخاص اللامركزيين التابعين لها، ومن دون أن يؤدي ذلك على الإطلاق الى قطع جميع الروابط بين الإدارة المركزية وبينها. جلّ ما في الأمر ان الأخذ بهذا المبدأ سيُجسّد باستبدال سلطة الرئاسة بسلطة الوصاية (٤). وهذا يعني من الوجهة العملية إعطاء الفرصة ولو من الناحية

(٣) لأن كثرة عدد هذه المؤسسات إن زاد على حد معين قد يؤدي الى تقطيع اواصل الإدارات العامة. وهذا ما حمل ديوان المحاسبة الفرنسي الى التحذير من الإفراط بإنشاء المؤسسات العامة.

La cour des comptes a pu considéré que la création d'établissements publics aboutissait à un véritable demembrement de l'administration.

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد شدّد على مكامن الخطر من وراء كثرة عدد هذه المؤسسات «Personnaliser des services, c'est renforcer la particularisme de chacun d'eux certes, ce peut-être aussi un élément de cohesion d'intérêt porté à l'institution par ses membres, peut-être de dynamisme. Mais le risque est grand de voir l'établissement se replie sur lui-même, se déroler à la coopération avec les institutions voisines, refuser plus encore la mise en commun de moyens quand pourtant elle serait rationnelle» voir, conseil d'Etat, la réforme des établissements publics. La documentation française 1972 p. 85.

(٤) بالطبع هناك فرق شاسع بين سلطة الرئاسة وسلطة الوصاية، ويمكننا أن نوجز هذه الفوارق بثلاث نقاط :
- سلطة الرئاسة مقررة وفقاً للمبادئ العامة ولا تحتاج بالتالي إلى نصوص خاصة كالتي تحتاجها سلطة الوصاية وإلا عدّ عمل هذه الأخيرة باطلاً.
- سلطة الرئاسة لها حق تعديل اعمال المرؤوس أو الغائها أو حتى الحلول محلها في بعض الأحيان، بينما ينحصر عمل سلطة الوصاية في حق الموافقة بالكامل على المقررات المتخذة أو على رفضها بالكامل فقط.
- سلطة الرئاسة لها الحق في اتخاذ قرارات غير قابلة للطعن أمام م.ش.د. بينما جميع قرارات سلطة الوصاية الإدارية تقبل الطعن أمام المجلس المذكور.

النظرية البحتة إلى ادارة هذه المؤسسة لرسم سياستها بكل حرية واستقلالية بعيداً عن رغبات وزير الوصاية^(٥) فهل نجحت خصوصية هذه المؤسسات في تحقيق هذه الرؤية؟ وهل أسهمت في دفع المؤسسات العامة على طريق تحقيق فائض إقتصادي مهم. هذه الأمور، إضافة الى تساؤلات اخرى قد يطرحها البعض عن وجه حق^(٦) تدفعنا إلى البحث عن جدية حقائق خصوصية المؤسسة العامة في لبنان.

حقائق خصوصية المؤسسة العامة في لبنان

على الرغم من تعدد انواع المؤسسات العامة في لبنان وعدم التمييز بين المؤسسة العامة الإدارية أو الاستثمارية فإن نظرة الإجتهد اللبناني للمؤسسة العامة ظلت نظرة تقليدية كلاسيكية فهي «شخص معنوي من الحق العام متخصص بنشاط معين ومتمتع بالاستقلالين المالي والإداري»^(٧).

نستنتج من هذا النص أن المؤسسات العامة لا يمكن ان تكون مظهراً من مظاهر اللامركزية الإدارية لأن الشكل الوحيد الذي يستحق هذه الصفة هو شكل اللامركزية الإقليمية المعبر عنها في لبنان بالبلديات. وعليه، فإن المؤسسات العامة هي أقرب الى النظام الحصري منه إلى اللامركزية وهي بحسب رأينا لا تشكل أكثر من وسيلة لإدارة مرفق عام أنشأ أو فصل عن أجهزة الإدارة المركزية، أو للقيام بمهمة ذات نفع عام أعطيت بعضاً من الاستقلال والتمييز. إنها أشبه بالصيغة التوفيقية بين اسلوب الإدارة المباشرة والشخصية المعنوية. فالمؤسسة العامة تنبثق عادة عن شخص معنوي عام (دولة أو بلديات) بغية تحقيق نشاط معين تحت رقابته وإشرافه مع فارق وحيد يتمثل في منح هذا الجهاز شخصية معنوية، وما ينتج عنها من استقلال مالي وإداري من حيث المبدأ، فالمؤسسة العامة تغدو إذاً اسلوباً للإدارة المباشرة المشخصة *régie personnalisée*^(٨). مع الميزات الأساسية التالية :

(٥) لأن دوره يقتصر فقط على إبداء التمني والاقترح والارشاد، وليس على إصدار الأوامر والتعليمات كما هي الحال بين الرئيس والمرؤوس في الرقابة التسلسلية.

(٦) كالتساؤل عن مدى نجاح هذه المؤسسات في تلبية الاحتياجات التي أنشأت من أجلها أو مسألة تحقيقها لأهداف استراتيجية تنمية تعجز الدولة بأجهزتها العامة عن تحقيقها. انظر المغربي (محمود عبد المجيد) «النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان» دراسة مقارنة في التشريع والفقه والاجتهاد، الجزء الثاني، المؤسسة المدنية للكتاب - طرابلس لبنان - ص ١٥٠ وما يليها.

(٧) شوري لبنان قرار رقم ٥٤ تاريخ ١٩٩٧/١١/٩ حداد/الدولة - وزارة العدل - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٥ ص ٥٧.

(٨) وفي هذا الصدد يقول Bonnard :

«Les services gérés directement par l'administration comportent parfois une modalité qui consiste en ce que le service possède un patrimoine propre, distinct de celui de l'autorité administratif à laquelle il est rattaché. On les appelle établissements publics. Voir Drago "« les crises de la notion d'établissement public, ed. pédone-Paris 1950. P.47.

١ - الشخصية القانونية.

٢ - الانتماء للمرفق العام.

٣ - التخصص في الهدف.

٤ - الاستقلالية الإدارية.

٥ - الاستقلالية المالية.

■ ١ - الشخصية القانونية :

تشكل الشخصية القانونية إحدى دعائم المؤسسة العامة الأساسية ونقطة الانطلاق الرئيسية لقيامه هذا الجهاز العام المتميز عن الدولة. ويتفرع عن هذه الواقعة القانونية مجموعة من النتائج العملية المهمة. أولى هذه النتائج يتمثل في منح هذه المؤسسة جهاز إداري خاص بها حتى يستطيع ادارة شؤونها كأبي فرد مستقل. وطبقاً للأنظمة السائدة في معظم التنظيمات الاجتماعية فإن معظم المؤسسات العامة تأخذ بمبدأ نظام الجهازين : جهاز تقريبي *organe délibérant* وجهاز تنفيذي *organe exécutif*. وهذه الطريقة مطبقة في معظم المؤسسات العامة في لبنان، وتتمثل بوجود مجلس ادارة للمؤسسة^(٩) إلى جانب مدير عام أو مدير^(١٠) لكل منها، على أن يكون لكلا السلطتين صلاحياته الذاتية والمستقلة عن الآخر، والتي تتكامل بعضها مع بعض لإعطاء هذه المؤسسة القدرة على اتخاذ قرارات فردية أو تنظيمية، إفرادية أو تعاقدية، وفي جميع الميادين.

وإذا كانت بعض هذه القرارات لا تنتج أية مفاعيل قانونية قبل التصديق عليها من قبل سلطة

(٩) يتألف عادة مجلس ادارة المؤسسة العامة من ثلاثة الى سبعة اعضاء بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس في حال وجوده، ويتم تعيينهم بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناءً على اقتراح سلطة الوصاية، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحياته. ويغلب طابع الموظفين أو الممثلين للإدارات العامة في تشكيل مجالس ادارات المؤسسات العامة في لبنان، إذ ان تعيين هؤلاء لا يزال امراً واجباً ينص عليه القانون. أما السن الأقصى للتعيين في مجلس الإدارات فحدّد بـ ٦٤ عاماً.

(١٠) يتم تعيين المدير العام أو المدير بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على توصية من سلطة الوصاية ولمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. ويمكن إنهاء خدماته في أي وقت كان وبمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وبناءً على توصية سلطة الوصاية ومن دون أن يعطى الحق في أي طريق من طرق المراجعة.

الوصاية، فإن جميعها تخلق آثاراً قانونية تلزم المؤسسة نفسها وليس الدولة عبر سلطة الوصاية^(١١). وثاني هذه النتائج يتجسد في منح المؤسسة العامة ذمة مالية مستقلة تضم المال المنقول والغير منقول؛ ونظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية فإن لها موازنة خاصة بها ومستقلة بشكل كامل عن موازنة الدولة؛ وهذه الموازنة تتغذى من المساعدات والهبات والقروض وبعض الرسوم التي تقوم بفرضها هذه المؤسسة على المنتفعين من خدماتها^(١٢). وكنتيجة طبيعية وحتمية لهذه الاستقلالية في الموازنة فإن انتهاء السنة المالية لا يسقط الاعتمادات الغير مستعملة في موازنة الدولة بل تودع في حساب خاص بها ضمن الحساب المفتوح لدى مصرف لبنان باسم الخزينة^(١٣). من ناحية اخرى، ان تمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية يجعل منها كياناً مستقلاً استقلالاً تاماً عن الدولة^(١٤)، له اسم عنوان، مركز رئيسي، مستخدمون، تنظيم قانوني خاص به ومحفوظاته الخ^(١٥).

وهذا الأمر يعطيها الحق الكامل في التقاضي باسمها الشخصي، سواء في حالتي الدفاع او الادعاء، وأمام كافة المحاكم عدلية كانت أم ادارية^(١٦)، وإذا تقررت مسؤوليتها عن الضرر الحاصل وجب عليها

(١١) راجع بهذا الصدد قرار م ش و رقم ٢٣٠ تاريخ ١١/١/١٩٩٥ علم الدين / الدولة - مصلحة مياه طرابلس - مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ٢٢٣.

(١٢) راجع المادة ٢٢ من المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧ المتعلق بالمؤسسات العامة في لبنان.

(١٣) راجع المادة ٢٤٢ المعدلة من قانون المحاسبة العمومية وكذلك المادة ٣٣ من المرسوم ٧٢/٤٥١٧.

(١٤) هذا مع العلم بأن الارتباط أو التلازم بين الاستقلال وبين الشخصية المعنوية لا يفترض حكماً، إذ يمكن للسلطة العامة ان تمنح احد اجهزتها الشخصية المعنوية دون تمتعه بالاستقلال المالي والإداري، كما يمكن اعطاء الاستقلالية لأحد الأجهزة من دون منحه الشخصية المعنوية. ومثال على ذلك الصندوق المستقل للإسكان والمتمتع بالاستقلال المالي والإداري (المادة الأولى من المرسوم رقم ٣٢٩٦ الصادر في ٢٢/٧/١٩٨٠). لكن افتقاده الى سلطة التقدير والتصرف في نظامه الإداري حرم هذا الصندوق من حق التقاضي المباشر امام القضاء بل يجب مداعاة الدولة بشخص الوزارة. راجع قرار م ش د رقم ٤٤٥ تاريخ ٢٨/٣/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري ١٩٩٧ ص ٥٣٤ وما يليها.

(١٥) بفضل هذه الشخصية المعنوية تتمتع المؤسسة العامة بحقوق ويترتب عليها وجبات. فهي تملك الحقوق في عقد اتفاقيات تخرج في بنودها عن المؤلف. كما لها الحق في وضع الأنظمة المتعلقة بها، فهي تضع نظاماً داخلياً لها وملاكاً لمستخدميها (المادة العاشرة من المرسوم ٧٢/٤٥١٧) وتنظم طرق تنفيذ مهامها كأن تضع مثلاً دفاتر شروط خاصة لتنفيذ الأعمال التي تجريها بطريق التلزم. راجع تفاصيل ذلك عند شدياق (جوزف) «مؤسساتنا العامة في الحقل الإداري» المجموعة الإدارية ١٩٥٩ ص ٧.

(١٦) إذ انه وفي بعض الحالات تعود الصلاحية للقضاء العدلي لاسيما في علاقة المؤسسة العامة مع المنتفعين من خدماتها. راجع قرار م ش د رقم ١٤ تاريخ ٧/١٠/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري ص ١٣. وتجدر الإشارة الى انه وإن كان القانون الخاص يحكم هذه العلاقة بحيث يمتد ليشمل على القرارات الفردية المتعلقة بالمنتفعين لكونها تدخل في إطار نشاط المؤسسة العامة، إلا انه يستثنى من ذلك التدابير التنظيمية التي تتخذها الإدارة والتي يرهاها القانون العام.

التعويض من مالها الخاص وليس من مال الدولة^(١٧).

على الرغم مما تقدم ومن تحلي معظم المؤسسات العامة في لبنان بالشخصية المعنوية إلا ان ميزاتنا ظلت تتراوح بين الوهم القانوني والحقيقة الاجتماعية. إذا كان البعض منها قد استفاد من تحليته بالشخصية المعنوية ليرسم بالفعل طريقه بإرادة حرة مستقلة تتطلع لتحقيق أمان تعود بالنفع العام على المجتمع كما في حالة المجلس الوطني للبحوث العلمية، فإن القسم الأكبر منها توخى من اكتسابه لهذه الشخصية الاستفادة مما توفره من سهولة في الإدارة ليس إلا. وهذا ما نلمسه بوضوح في فصل بعض المرافق الإدارية عن الإدارة العامة وشخصنتها حتى يتوفر لها المزيد من الفعالية في نشاطها كما جرى بالنسبة للمؤسسة الوطنية للعمل على سبيل المثال. وهذا ما يحملنا على الاعتقاد بأن منح الشخصية المعنوية لمثل هذه المؤسسات لا ينم عن إرادة قوية في ارساء قواعد اللامركزية المرفقية بقدر ما يعبر عن ارادة خجولة ترمي فقط لتحقيق ما يسمى باللاحصرية *déconcentration* الإدارية.

■ ٢ - الانتماء للمرفق العام :

درجت العادة منذ العهد الروماني على ان كل شخص قانوني لا بد من انضوائه إما تحت راية القانون العام أو القانون الخاص خصوصاً إذا كان يتحلّى بالشخصية المعنوية.

وتنضوي المؤسسة العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية من حيث المبدأ ومن دون أي تردد تحت راية القانون العام. إن هذا الأمر له نتائج هامة تطال اثارها معظم المؤسسات العامة العاملة في لبنان. بعض هذه الآثار تظهر وكأنها ناجمة عن تحلي قسماً من هذه المؤسسات بميزات السلطة العامة. والبعض الآخر تظهر وكأنها وسائل إكراه تتعلق بمفهوم المرفق العام الذي تجسده هذه المؤسسات. من هذه الميزات الشائعة الاستعمال نذكر على سبيل المثال الأمور التالية :

— إن انشاء اية مؤسسة عامة لا يمكن أن يكون لمدة معينة من السنوات بحيث تلغى بعد مرور المدة المحددة لذلك وعليه فإن قرار انشاء المؤسسة العامة هو قرار دائم من حيث المبدأ إلا إذا ارتأت السلطة

(١٧) راجع قراري م ش د قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٤/١١/١٩٩٦ مجلة القضاء الإداري ١٩٩٨ ص ٩٥، والقرار رقم ٧٢٣ تاريخ ١٢/٦/١٩٩٧ مجلة القضاء الإداري ١٩٩٨ ص ٦١.

العامة خلاف ذلك، وأقدمت على الغائها أو دمجها مع مؤسسات أخرى لانتفاء الحاجة إليها^(١٨).

- للمؤسسة العامة كل الحق في اتخاذ كافة القرارات النافذة تجاه الغير من دون حاجة صريحة للجوء الى القضاء من أجل اعطائها الصيغة التنفيذية.

- للمؤسسة العامة إمكانية اكتساب ملكية العقارات عن طريق الاستملاك للمنفعة العامة، كما انها تستطيع حيازة أملاك عامة تقرر لها حماية خاصة.

- ويمكن للمؤسسة العامة تفادي إجراءات التفليس أو أعمال التصفية القضائية، اضافة الى انها تبقى بمنأى عن اجراءات التنفيذ الجبري المعتمدة في القانون الخاص.

من ناحية اخرى ينبغي الإشارة الى انه ونظراً لانتماؤها الى المرافق العامة فإن معظم قرارات هذه المؤسسات تخضع من الناحية المبدئية للقاضي الإداري وليس للعدلي...

خصوصاً وان معرفته الدقيقة وعن كثب لشؤون الإدارة يعطيه القدرة على الموازنة بين حق المواطن ومتطلبات المرفق العام. كما أ هذا الانتماء يلزمها بالخضوع لبعض الإجراءات الإكراهية. وتأتي في طليعة هذه الاجراءات وصاية الدولة المتمثلة بسلطة الوصاية. وهذه الأخيرة هي اكثر حزمأ من الوصاية المفروضة على البلديات، خصوصاً وان وضعها موضع التنفيذ يتم عبر تدخل اشخاص ثالثون في ادارة المؤسسة : كالمراقبين الماليين ومفوضي الحكومة. حتى انه يصعب علينا في بعض الأحيان التفريق بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية.

إضافة الى ذلك، ونظراً لكونها تدير أموال عامة، فإن معظم هذه المؤسسات تخضع لقواعد المحاسبة العمومية. اولى نتائج هذا الأمر وجود محاسب عام لدى هذه المؤسسات غير خاضع لإدارتها لا تتركز مهمته فقط في ضمان مسك الحسابات وتنفيذ عمليات الدفع والقبض وإنما أيضاً في مراقبة انتظام هذه العمليات

(١٨) يقتضي التنويه هنا الى انه وعملاً بمبدأ التوازن في الاختصاص فإنه يتم الغاء المؤسسة العامة بنفس الأداة القانونية التي انشئت فيها. أما عن الإدارة القانونية اللازمة لإلغاء مؤسسة عامة أنشأت بمرسوم اشتراعي فإن الجواب يتراوح بين افتراضين :

- إذا كان قانون التفويض قد ألزم السلطة التنفيذية بإنشاء هذه المؤسسة فإنه لا يجوز الغاؤها إلا بقانون أو بنص له قوة القانون.

- أما اذا كانت السلطة التنفيذية قد اعطيت السلطة الاستثنائية في الإنشاء فإنه يمكن ان يتم الإلغاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

وتجدر الإشارة الى ان حصول الإلغاء يكون إما كنتيجة طبيعية لإلغاء المرفق العام، أو عندما تنزع منه الشخصية المعنوية بقصد ادارته بصورة مباشرة او تفويض ذلك الى القطاع الخاص.

تحت طائلة مسؤوليته المالية الشخصية. إن عامل الإكراه هذا والمتمثل بسلطة الوصاية هو من أشد العوامل تأثيراً على سياسة المؤسسة العامة، وأكثره ضرراً على استقلاليتها وانتظام العمل فيها.

وهذا ما يدفعنا للتساؤل حول مدى جدية المحافظة على استقلالية هذه المؤسسات العامة، وعن معنى تحليلتها بالشخصية المعنوية طالما ان سلطة الوصاية لم يقتصر دورها على «التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي» (المادة ٢٢ من المرسوم رقم ٥١٧/٧٢)، وإنما تعدى ذلك للتدخل في كل شاردة وواردة جاعلة منها في اطار صلاحياتها^(١٩). إذا كانت سلطة الوصاية تشكل العامل الأكثر وضوحاً على المؤسسة العامة، والأكثر انتقاداً من قبل الفقهاء والمفكرين، إذا ان هذا لا يحجب وجود عدة عوامل تلقي بتقلها هي ايضاً في هذا المضمار. وتنبع هذ العوامل من ضرورة احترام المبادئ الاساسية التي ترعى المرافق العامة والمتمثلة في مبدأ المساواة بين المنتفعين من خدماتها، ومبدأ استمراريتها في تقديم هذه الخدمات. ويمكننا ان نضيف ايضاً بعض عوامل الإكراه الخاصة بالمؤسسة العامة الإدارية والتي تتمثل بالخضوع لقواعد ابرام الصفقات العامة وتنفيذها ومنعها من اللجوء الى التحكيم الخ^(٢٠). وتجدر الاشارة هنا الى اننا بدأنا نشهد في الفترة الأخيرة ان هناك بعض المؤسسات العامة الإدارية بدأت تستعمل وسائل القانون الخاص مما ادخل نشاطها حكماً ضمن صلاحيات المحاكم العدلية، وهذا ما نلاحظه جلياً في بعض المؤسسات العامة التي تعتمد الى تفويض جزء من المهام المكلفة بها الى اشخاص آخرين سواء من القانون العام او الخاص^(٢١).

١٩) فإدارة المؤسسة العامة التنفيذية والتقريرية تخضع لسلطة الوصاية لاسيما من ناحية اختيار الأعضاء، مدة ولايتهم وصلاحياتهم.

راجع تفاصيل ذلك عند شلق (حسن) «المؤسسات العامة دورها، علاقتها بالسلطة المركزية ومستقبلها» مجلة القضاء المالي عدد رقم ٦ سنة ١٩٩٨ ص ١٩٠ وما يليها. وكذلك الطلبي (حسن) «الوجيز في الادارة العامة» المكتبة الادارية الجزء الثاني ١٩٩٦ ص ٩٠ وما يليها. وعند المغربي (محمود عبد المجيد) «النظم الثانوية للمؤسسات العامة في لبنان» دراسة مقارنة في التشريع والفقاه والاجتهاد الجزء الثاني، المؤسسة المدنية للكتاب - طرابلس - لبنان ١٥٠ وما يليها. واخيراً راجع دراستنا عن المؤسسات العامة في لبنان المنشورة في الحياة البرلمانية عدد كانون الثاني سنة ٢٠٠٠.

٢٠) بالحقيقة لا تستطيع المؤسسات العامة بنوعها الإداري والاستثماري اللجوء الى التحكيم غير أن المرسوم رقم ٧٢/٤٥١٧ منح مجلس ادارة المؤسسة العامة في مادته العاشرة صلاحية تقرير التحكيم على دعاوى وخلافات تزيد قيمتها عن خمسة وعشرين الف ليرة لبنانية. وهكذا تكون المؤسسات العامة قد منحت صلاحيات اوسع من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارات العامة في الدولة، ان لا يجوز لهذه الأخيرة اللجوء للتحكيم الا بإجازة من السلطة التشريعية.

٢١) وخير مثال على ذلك ما ورد في المادة ٥ الفقرة السادسة من المرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٩٧/١/٣١ بعد تعديله بالقانون رقم ٩١/١٧ حيث سُمح لمجلس الإنماء والاعمار بالقيام مباشرة او بواسطة اية ادارة اخرى عامة كانت ام خاصة لتنفيذ أي مشروع يكلفه به مجلس الوزراء في منطقة من المناطق....

■ ٣ - التخصص في الهدف La spécialité de l'objet

خلافاً للدولة وللسلطات اللامركزية التي تتمتع باختصاص عام في دائرتها الإقليمية تبقى المؤسسات العامة مقيّدة بموجب مبدأ الخصوصية. وهذا يعني انه لا يحق لهذه المؤسسات العامة ان تمارس نشاطات لا ترتبط مباشرة بالمهمة أو المهام المحددة في النصوص التي تمّ إحداثه من خلال المهمة التي أوكلت اليه لا يتمتع بأي اختصاص عام خارج حدود هذه المهمة. وبالتالي لا يحق لهذه المؤسسة القيام بمثل هذه النشاطات او حتى التدخل فيها^(٢٢).

والجدير بالذكر، ان مبدأ الخصوصية وإن كان واضحاً فيما يتعلق بالمؤسسات العامة الإدارية الا انه يفتقد الى دقة التحديد فيما يخص المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي او التجاري، في الواقع، غالباً ما تُمنح المؤسسات العامة في نصوص انشائها الحق في ممارسة كافة النشاطات التي تتعلق بشكل مباشر أو غير مباشر بمهامها^(٢٣). كما ان الإتجاه الحديث يميل الى السماح للمؤسسة العامة الاقتصادية والتجارية بتجاوز نشاطها الأصلي الى مجالات أخرى لتمكينها من اداء مهمتها على أكمل وجه^(٢٤). بيد أن هذا الأمر يبقى متوقفاً على تحقيق شرطين: اولهما ويتمثل في ان تشكل هذه النشاطات الإضافية لا سيما من الناحية التقنية والتجارية المتمم الطبيعي والقانوني لمهمة المؤسسة العامة، وثانيهما ان تخدم هذه النشاطات المصلحة العامة، وان تكون مفيدة بشكل مباشر للمؤسسة العامة. وهذا يعني الانتقال بصورة لا شعورية من مبدأ الخصوصية الى مبدأ الإتمام.

■ ٤ - الاستقلالية الإدارية :

نظراً لتمتع المؤسسة العامة بالشخصية القانونية المستقلة، فإنه يعود لها من حيث المبدأ ان تدير نفسها بنفسها بواسطة هيئاتها ووفقاً لنظامها الخاص بها، وذلك ضمن حدود احترام خصوصيتها، وأحكام الوصاية المفروضة عليها من قبل الدولة. لكن الواقع دلّ على ان هذه الاستقلالية الإدارية ليست

(٢٢) راجع م ش د قرار رقم ١٤٥ تاريخ ١٤/١٢/١٩٩٤ شحادة / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت، مجلة القضاء الإداري ١٩٩٩ ص ١٤٩.

(٢٣) راجع المرسوم الاشتراعي رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١١/١٩٧٢ حيث تنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة منه على «ان يتضمن نص انشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها ومهمتها ومركز نطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية اللازمة لها.

(٢٤) راجع محمد كامل ليله «النشاط الإداري ودور المؤسسات العامة فيه ١٩٧١-١٩٧٢»، محاضرات دبلوم القانون العام - الجامعة اللبنانية.

مطلقة، إذ لا يمكن لهذه المؤسسات الا ان تتمتع بجزء من الاستقلالية تختلف دقائق تطبيقه من قطاع لآخر وضمن نوع معين من هذه المؤسسات.

ان استقلالية المؤسسة العامة تقوى علي صعيد تنظيمها وكذلك على مستوى عملها الإداري الداخلي واليومي، بينما يطال الضعف مسألة وجودها. فإنشائها لا يأتي كثمرة طبيعية وعضوية لتلاقي الإيرادات الخيرة، وانما نتيجة لقرار إداري حكومي يختزل هذه الإيرادات. كما ان مسألة الغاؤها او تعديل مهمتها التي انشأت من أجلها تفرض عليها فرضاً دون أن يُوخذ رأيها بعين الحسبان. ان القانون لا يوجب استشارتها في ذلك ولا يمنحها حتى حق حل نفسها بنفسها.

من ناحية اخرى، ان بنية المؤسسة العامة الأساسية قد وضعت موضع التنفيذ بالقرار الحكومي التي نصت على انشائها: فعمل مجلس ادارتها، مديرها العام او مديرها، ومسألة تحديد صلاحياتهم بعضهم مع بعض محددة بشكل منتظم ودقيق. اما استقلالية المؤسسة وممارستها فعلياً فتكاد تنحصر في بعض المسائل التنظيمية الداخلية أي التي لم يتعرض لها نص انشائها. ان اية دراسة تتناول المؤسسات العامة في لبنان لا بد من ان تسلم بهذه النتيجة والتي تظهر بشكل فاضح في مسائل العاملين لديها.

فما من مؤسسة عامة في لبنان تستطيع اختيار ادارتها عن طريق الانتخاب ومن الأشخاص العاملين لديها، اذ ان جميع مجالس ادارة هذه المؤسسات ومدراؤها العامون يعينون من قبل الحكومة، وما من احد يمنع هذه الأخيرة من وضع حد لمهامهم قبل انتهاء مدتهم الأصلية. اما فيما يختص ببقية المستخدمين، فإن استقلالية المؤسسة العامة تقوى عندما تستطيع اللجوء الى تطبيق القانون الخاص على العاملين لديها، وتضعف عندما تكون ازاء عاملين اقرب الى الموظفين منهم الى المستخدمين حيث يصعب عليها اختيارهم او تحديد بدل رواتبهم او حتى صرفهم من الخدمة.

وتكاد تتلاشى هذه الاستقلالية في مسألة ادارتها الداخلية اليومية، فهي كتاجر فإنه يعود لها مسؤولية رسم سياسة مستقلة تتيح لها اقامة علاقات مع مؤسسات اخرى وطنية كانت أم اجنبية، او الاعتماد على سعر التعرفة التي تقرها مجالسها التقريرية والتنفيذية والهادفة لتغذية موازنتها. لكن الواقع هو على عكس ذلك. ان علاقاتها مع المؤسسات الخارجية او مسألة تحديد سياستها الاقتصادية او التجارية تبقى خاضعة لرقابة صارمة من قبل سلطة الوصاية.

فأين هي هذه الاستقلالية التي تُمنح لهذه المؤسسات؟ وهل يمكنها وضع تعرفه لخدماتها لا تكون مكملة لسياسة الدولة؟

ان التعرفة المتبعة في مؤسسة كهرباء لبنان هو خير دليل على ما ذكر اعلاه، فمن المعروف بأن استمرار عمل هذه المؤسسة يتطلب وضع تعرفة تأخذ بعين الاعتبار سعر كلفة انتاج الوحدة مضافاً اليه نسبة معينة تكفل تغطية المصاريف الإدارية بالتالي نفقات الصيانة والتأهيل الفني أي التجهيز. وبدلاً من أن تكون هذه التعرفة اداة لتحقيق التوازن بين نفقات المؤسسة وواراداتها اضافة الى تحقيق فيض يكفل لها اعمال الصيانة والتأهيل، فإن مؤسسة كهرباء لبنان، وتحت ضغط من سلطة الوصاية التي تأخذ بعين الاعتبار السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، تعتمد على تعرفة تشجيعية بأقل من سعر الكلفة مما يؤدي الى وقوعها في عجز مستمر يسدّد من خلال سلفات الخزينة. وهكذا، وبما ان سعر الكيلووات ساعة هو اقل من كلفة انتاجه فإن المؤسسة تخسر في كل كيلووات ١٨ ليرة لبنانية. فلو أخذنا الطاقة الموزعة في العام ١٩٩٧ والبالغة ٢٧٤،٥٤٠،٨٩٣،٧/ك. وس. لتبين ان الخسارة تقدّر بمئات المليارات، وهذا من حق المؤسسة كتاجر ان تحصل عليه لتسوية اوضاعها المتردية، هذا بالإضافة الى مشاكل الجباية والتعديت على الشبكة. نستخلص من هذا الأمر ان درجة الاستقلالية قد تتفاوت بين مؤسسة وأخرى تبعاً لعوامل كثيرة تدور بمعظمها في فلك العلاقات ونوعتها التي تربطها بسلطة الوصاية.

■ ٥ - الاستقلالية المالية

تبقى الاستقلالية الادارية من دون معنى اذا لم يرافقها بعض من الاستقلالية المالية. وهذه الاخيرة لا يمكن ان يحجبها وجود ميزانية او ذمة مالية مستقلة كنتيجة طبيعية لتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية. فالمؤسسة العامة لا يمكن ان تكون مستقلة مالياً استقلالاً فعلياً ما لم تتحكم وبشكل جيد بمصدر ومقدار واراداتها من جهة، وبحرية استعمال نفقاتها من ناحية ثانية. وهنا ايضاً يجب ان نضع جانباً بعض المؤسسات العامة والمحدودة العدد والتي لا تخضع لقواعد المحاسبة العمومية ولا وجود لمحاسب لديها. بيد ان هذا الامر لا يمكن ان يعفيها من موجب الخضوع لمحاسبة دقيقة، او السماح لها بتقرير نفقة معينة من دون ان تدقق بحقيقة الدين ومسألة توفر السيولة اللازمة لدفعه. إن اكثرية المؤسسات العامة العاملة في لبنان تخضع لقواعد المحاسبة العامة مع التشديد على وجود محاسب لدى كل مؤسسة يراقب كل عملية مالية يقوم بها الأمر بالصرف. هذا مع العلم بأن هذه المؤسسات ليست جميعها في نفس الحالة، بل يجب التفريق بين وضعيتين :

الوضعية الأولى : وتتمثل في التقسيم القانوني التقليدي والذي يميز بين المؤسسة العامة الادارية والاخرى ذات الصبغة الصناعية او التجارية والتي تتحلّى بقواعد محاسبية مرنة.

الوضعية الثانية : وهي بغالبيتها غير منصوص عليها، وإنما افرزها الواقع الذي يفرق بين المؤسسة العامة التي تعتمد في مواردها على مساعدات الدولة، والاخرى التي تتمتع بموارد خاصة. ان أي مزج شامل بين هاتين الوضعتين يسمح لنا بالحصول على نوعية معينة من المؤسسات العامة ذات الاستقلال المالي المتصاعد.

في بادئ الأمر يظهر النظام المالي للمؤسسات العامة الإدارية وكأنه نسخة طبق الأصل لأي ادارة من إدارات الدولة. فإعداد الموازنة يتم بنفس الطريقة المتبعة في تحضير موازنة الدولة، وهذا يعني إخضاع جميع عملياتها وحساباتها لنفس طرق المراقبة والتدقيق. اما الميزة التي تتّصف بها هذه المؤسسات فتكاد تنحصر بامتلاكهم لرؤوس اموال متداولة ضمن حد معين تعطىها حرية الحركة في دفع بعض النفقات كما تسمح لها بتحقيق بعض العمليات التي لا تستطيع ان تقوم بها اية ادارة تقع تحت إشراف الدولة مباشرة.

والغريب في الأمر ان بعض المؤسسات العامة الصناعية او التجارية تجد ذاتها في نفس وضعية هذه المؤسسات، أي انها تعتمد على الدولة لتسيير امورها. هذا وعلى الرغم من ليونة وسهولة قواعدها المحاسبية المتبعة والمنصوص عليها في انظمتها الداخلية. كما انه ومن ناحية اخرى، وفيما يختص ببعض المؤسسات ذات الموارد الخاصة والمتأتية من التبرعات او من الرسوم عن الخدمات المقدمة، فإن هذه المؤسسات لا تستطيع التصرف بهذه الموارد كما يحلو لها، بل ضمن الإطار القانوني والمحاسبي الذين وافقوا على اعتماده. ونحن نعتقد بأن اية زيادة او نقصان في هذه الموارد يؤثر وبشكل كبير على علاقتها مع سلطة الوصاية. ففي حالة نقصها تلتزم هذه المؤسسات «مسايرة» الخط المرسوم لها من قبل هذه السلطة، أما في حالة زيادتها فإن هذا الأمر يسمح لها باتباع سياسة خاصة بها رسمتها وحددت مراحلها وفقاً لأهدافها الخاصة والمعلنة. لكن الملاحظ في الأمر بأن معظم المؤسسات العامة في لبنان اذا لم نقل جميعها تشكو من قلة الموارد وهذا عائد لأسباب شتى، مما جعلها تعتمد على الدولة وفي كل شيء. فسواء وجدنا بصدد مؤسسة عامة ادارية ام اخرى تجارية ام صناعية فالنتيجة هي نفسها: الاعتماد على الدولة ظاهر وفي كل الميادين حتي غدت بالفعل عبئاً عليها بدلاً من ان تكون ساعدها الأيمن في توطيد أركان اللامركزية المرفقية في ارجائها.

الخاتمة

ان هذه التساؤلات التي تمحورت حول اركان المؤسسة العامة حاولت ان تسلط الاضواء على تعددية الاهداف والانظمة التي تتصف بها هذه المؤسسة بحيث يكون الفشل من نصيب كل محاولة ترمي الى ايجاد النظام الامثل والموحد لها. ان المؤسسة العامة ومهما اسرفنا في الكلام عن وضعيتها الحالية فهي تبقى بالفعل الادارة الضرورية والمرنة لإدارة الشأن العام، خصوصاً في عصرنا هذا حيث تتعدد وتتشعب الاهداف والاحتياجات، ان هدف هذه الدراسة لم تكن غايتها لفت النظر الى المشاكل التي تعاني منها هذه المؤسسات بقدر ما كانت محاولة للاجابة على السؤلين التاليين : كيف تنشأ المؤسسة العامة؟ وهل هناك من ضرورة لإنشاءها؟ ان التركيز على نوعية المؤسسة العامة لا يمكن الركون اليه، فهو قد يضيف تعقيدات وغموض نحن بغنى عنه خصوصاً وان المشرع اللبناني لم يميز بين المؤسسات العامة وتباين انواعها من ادارية واقتصادية واجتماعية او تربوية^(٢٥) وعليه، فكل تحسين للنظام القانوني للمؤسسة العامة يجب وبحسب رأينا ان يمر عبر انشاء نظام تشريعي وتنظيمي لفئة معينة من المؤسسات العامة المهمة والمتجانسة، أو المساهمة في اعداد انظمة خاصة معينة لتكون مثلاً يحتذى به عند كل عملية تحضير لنظام قانوني جديد يسبق انشاء المؤسسة العامة الجديدة. بالمقابل، ان اثاره مسألة خصوصية المؤسسة العامة تظهر لنا وبشكل صارخ بان المؤسسات العامة في لبنان وعلى اختلاف انواعها تبقى خاضعة خصوصاً من الناحية المالية والمحاسبية لنفس المصاعب العادية التي تعيق العمل الاداري، وهذه المسألة يجب عدم تجاهلها عند الشروع في انشاء مؤسسة عامة. بيد انه لا يجب الاستفاضة في تكبير حجم هذه الانتقادات. فالرقابة على هذه المؤسسات لها حسناتها ايضاً، والهدر الذي يطال اموالها لم ينجم عن تقصير او تعقيدات اساليب هذه الرقابات المختلفة وانما من الخطأ في اختيار الطريق الصحيح لهذه المؤسسات من قبل القيمين على ادارتها وعلى تقاعسهم او تأخرهم في اختيار الطريق الضروري والحاسم امام استثمارات او عملها. كما انه يجب الاعتراف بأن اللجوء في بعض الاحيان لاسلوب المؤسسة العامة لا يعطي الجواب الشافي لما تحتاجه الادارة خصوصاً في بعض المواضيع ذات الطبيعة الخاصة والتي تستلزم العمل السريع لمواكبة التطور التقني مثلاً والذي تكون فيه المؤسسة الخاصة أقدر على تحقيقه من المؤسسة العامة. اضافة الى ذلك فإننا نستنتج بان اللجوء للمؤسسة العامة في بعض الاحيان لا تبرره اية ضرورة ناجمة عن حاجة ملحة لعمل اداري ما، وانما كوسيلة سهلة وبسيطة معدومة من اية منفعة عامة. كما في حالة اللجوء الى انشاء مؤسسة عامة واعطاءها صلاحيات واسعة لتقوم بمهام يمكن ان تقوم بها وبسهولة اية وزارة من وزارات الدولة، الامر الذي يفضي لا محالة الى الازدواجية والتشابك والضياع في المهام والصلاحيات.

(٢٥) راجع بهذا الصدد مجلة الادارة اللبنانية العدد الأول، خريف ١٩٩٦ ص ٦٦.

ومن هنا فإن اللجوء الى انشاء أية مؤسسة عامة في لبنان بدون دراسة جديّة وعميقة سي طرح حتماً بعض التساؤلات التي لا يمكن الاجابة عليها. خصوصاً اذا كانت غاية الانشاء افتراض تحقيق اهداف غير اكيده او صعبة التحقيق.

وفي هذا المضمار نرى بأن الغرفة الادارية لمجلس شورى الدولة هي وحدها القادرة للأضطلاع بهذا الدور، فهي تستطيع التمييز بين الاهداف التي يمكن تحقيقها على وجه اليقين والآخرى المقدرة او المفترضة. انها وحدها القادرة ليس فقط على حسن مواجهة الانتقادات التي تطال دور المؤسسة العامة في لبنان، بل على اعطاءها الزخم الضروري لتبقى العامل الوحيد والمرن الذي يوفر لبعض مرافق الدولة ادارة مسؤولة ومستحبة.

