

**المؤسسات العامة: للخدمة العامة ام لاستنزاف المال العام؟**

**عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية**

**د. كميل حبيب**

**ايلول 2016**

**تحديد المفاهيم:**

يقول أرسطو: "ان كل مؤسسة توجد في سبيل تأمين خير معين". والمؤسسة العامة انما تنشأ بسبب الحاجة اليها للقيام بنشاط محدد وتستمر ما دامت الحاجة اليها قائمة، وتتخذ لها كياناً خاصاً مستقلاً عن الجهة التي انشأتها، وهي تخضع للتشريع الذي ينظم عملها ويحدد بالتالي كيفية ادارتها وتمويلها واصول عملها. وعليه، فالمؤسسة العامة تعرّف على كونها مرفقاً عاماً لا مركزياً منحها القانون شخصية معنوية واعطاها استقلالاُ ادارياً ومالياً. إذن فإن أية مؤسسة عامة، حتى تكون كذلك، يجب ان تتمتّع بالخصائص التالية:

1. ادارة مرفق عام
2. الشخصية المعنوية
3. الاستقلال
4. التخصص

وعلى سبيل المثال، يقال في القانون الاداري ان التعليم الرسمي والجمرك هما مرفقان عامان يؤديان خدمات عامة في نطاق او مجال تخصصهما. اما الجامعة اللبنانية، والمركز التربوي للبحوث والانماء، وصندوق الضمان الاجتماعي، فهي مؤسسات عامة مستقلة تدير مرافق عامة، لأن القانون منحها الشخصية المعنوية بالاضافة الى الاستقلال الاداري والمالي، ووضع كلاً منها تحت وصاية الوزير المختص. كما ميّز القانون الاداري بين المؤسسة العامة والمؤسسة ذات الطابع التجاري والصناعي، بحيث تخضع الاولى للقانون العام ولقانون انشائها بينما تخضع الثانية للقانون العام وللقانون الخاص معاً (قانون العمل).

ولزيادة فهمنا لماهية المؤسسة العامة، ميّز القاضي الدكتور يوسف سعدالله الخوري بين طريقة الادارة المباشرة حيث يكون المرفق العام غير متمتع بالشخصية المعنوية، وطريقة المؤسسة العامة حيث يكون المرفق العام ذات شخصية معنوية مستقلة. لكن هذا التمييز ليس بالأمر السهل الى ان اعتبر مجلس شورى الدولة ان المؤسسة العامة هي ادارة عامة، ثم فصلها عن ادارات ومصالح الدولة المركزية، لها ميزانية مستقلة خاصة بها، وممتلكات خاصة بها، وحق التقاضي لدى المحاكم. ومن هذا المنطلق تم اعتبار ادارة الاوقاف الاسلامية مؤسسة عامة. (الخوري، 1999، ص 21- 22) كما حدد مجلس شورى الدولة المؤسسة العامة على انها مصلحة تنتمي اصلاً الى مصالح الدولة، ولكنها فصلت او تفرعت عنها لتحقق اهدافها في ظل انظمة خاصة بها مستقلة عن انظمة الدولة، كالصندوق المستقل للأبنية المدرسية والملاعب الرياضية التي تخضع لرقابة عقد النفقات الخاصة به وليس لرقابة عقد النفقات في وزارة المالية.

اخيراً، انه لمن السهولة التمييز بين المؤسسات العامة والهيئة الخاصة التي لا تدير مرفقاً عاماً. لكن هناك فئة من المؤسسات الخاصة ذات المنفعة العامة التي لا تدير مرفقاٌعاماً، بل تقوم بنشاطات ذات طابع خاص، ولكنها، على الصعيد الاجتماعي تقدّم خدمات للجمهور الذي يلجأ اليها للإنتفاع منها، الأمر الذي فرض الاعتراف لها بخصائص المنفعة العامة دون ان يؤدي ذلك الى المسّ بجوهر الفرق القانوني بينها وبين المؤسسة العامة. "فالمؤسسة ذات المنفعة العامة"، يقول الخوري، "تخضع لقواعد واحكام القانون الخاص، وبالتالي فإن قراراتها لا تعتبر اطلاقاً اعمالاً ادارية، ولا تخضع لرقابة القضاء الاداري بمعنى انها لا تقبل الطعن امام هذا الاخير لعلة تجاوز حد السلطة". (الخوري، 1999، ص 56) وفي كل الاحوال، يوجد في لبنان 62 مؤسسة عامة، منها 26 ادارية و36 استثمارية. وهذه الاخيرة، اي المؤسسة العامة الاستثمارية، هي ذات طابع تجاري وصناعي وتسمى المصالح المستقلة ذا الطابع الاستثماري، ترتكز على هدف وغاية استثمارية (اي تغطية الاعباء المالية). من هذه المؤسسات نذكر مصلحة كهرباء لبنان، مصلحة الليطاني، مصلحة مياه بيروت، اوجيرو، اليسار...الخ.

أما المال العام الموجود في عهدة المؤسسات العامة فيعرّف عنه على كونه المال المختص بالدولة، وهو يشمل الاموال النقدية والاملاك العينية التي تعود لمختلف المؤسسات العامة والهيئات التي غايتها النفع العام. لذلك، فإن أي تعد على المال العام هو تعد على مصالح المواطنين والخدمات العامة المتوجبة لصالحهم. فالدولة والبلديات والمؤسسات العامة بحاجة الى المال العام من أجل:

1. تغطية النفقات العامة الادارية: رواتب وأجور، مفروشات، لوازم....الخ.
2. الانفاق على المرافق العامة والخدمات العامة الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والصحية ...الخ.

إن الحاجات العامة هي التي تحدد نطاق الايرادات والنفقات، والموازنة... تلك الادارة التي تستعملها السلطة لتحقيق اهدافها... تعكس اولويات المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية من خلال ترجمة السياسات والالتزامات الى نفقات عامة. (شرعة المواطن: المال العام 2001).

من هنا نلحظ خضوع المؤسسة العامة لرقابة الجهة العامة التي انشأتها، أي الدولة. ولعل أهم مبررات وجود هذه الرقابة "**هو ضرورة وجود توازن بين استقلال شخصية المؤسسات العامة عن شخصية الدولة وما يعنيه ذلك من حرية وانفراد في التصرف واتخاذ القرارات والتمويل والتنفيذ، وبين السياسة العامة، اقتصادياً واجتماعياً وتربوياً..."** (الخوري، 1999، ص 107) وقد تتعدد صور الرقابة تبعاً لاختلاف الاسلوب الذي يقرره المشرع لتحقيق اشرافه على المؤسسة العامة... فهناك الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، والرقابة الداخلية والرقابة الخارجية، الرقابة المؤقتة والرقابة الدائمة، الرقابة على الاعمال والرقابة على الاشخاص، الرقابة الايجابية والرقابة السلبية. (المغربي، 1994، ص 138-148) بالاضافة الى كل ذلك، فالرقابة الادارية في لبنان يمارسها كل من: ديوان المحاسبة، لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة، مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، المحافظ والقائمقام. وهناك، اخيراً، الرقابة القضائية التي يتولاها كل من ديوان المحاسبة ومجلس شورى الدولة.

وفي المطلق، فإن الرقابة هي عمل استباقي، وقد تكون المعيار الدال على نجاح او فشل المؤسسة، لأن أي اختلال او اضطراب او تعد قد يؤدي في حال تفاقمه الى القضاء على وحدة المؤسسات الدستورية من الناحيتين السياسية والقانونية. (الخوري، 1999، ص 107) وتبدو خطورة استشراء ظاهرة الفساد في بلد كلبنان في ان الرئيس سليم الحص اعتبر ان الفساد المستفحل في الادارة والمجتمع احد الاسباب الرئيسية وراء ما اسماه بالانهيار الوشيك. (الحص، 2008، ص 193) فالتقرير الاخير الصادر عن منظمة الشفافية الدولية وضع لبنان من حيث تفشي الفساد فيه في المنزلة 130 دولياً وفي المنزلة 12 في العالم العربي. (الحص، 2010، ص 115) ولا بد من التذكير ايضاً بأن الفساد هو ظاهرة عالمية اذ ليس من مجتمع يخلو من هذا الوباء ولو بدرجات متفاوتة. لكن، وبعكس لبنان، فإن البلدان المتطورة تتمتع بآليات فاعلة لمكافحة الفساد. فما من مرتكب الا ويحاسب او يلاحق اما ادارياً او قضائياً.

وبالعودة الى موضوع البحث، نقول بأن المؤسسات العامة وجدت في سبيل تقديم الخدمات العامة، غير انها اضحت قنوات لاستنزاف المال العام، الأمر الذي فرض مسافة او هوة سحيقة بين المواطن ودولته. فلم تعد الدولة بسبب انكفاء دورها عن تقديم الخدمات اولوية في حياة مواطنيها الذين وجودوا ضالتهم في شرنقة المذاهب المستعدة للدفاع عن ابنائها المرتكبين بتعدياتهم على المال العام. من هنا يأتي اتهامنا للنظام السياسي الطائفي المتخلف كمساهم اول في تنبيب ثقافة الفساد واستشرائها على كل المستويات الادارية والسياسية والاجتماعية.

**الفساد ودلالاته:**

يعني الفساد الخروج عن القواعد الاخلاقية الصحيحة وغياب او تغييب الضوابط التي يجب ان تحكم السلوك، ومخالفة الشروط الموضوعة للعمل، وبالتالي ممارسة كل ما يتعارض مع هذه وتلك. انه سوء استعمال السلطة لتحقيق منافع خاصة او فردية.

هناك دلالات عديدة على الفساد يمكننا من خلالها تحديد من المستفيد ومن المسؤول عن استشراء ظاهرة الفساد. من هذه الدلالات نذكر:

1. من قبل السلطة:
* استغلال النفوذ السياسي لتمرير مشاريع ذات منفعة خاصة. ويتم ذلك عبر قيام من هم في السلطة بتوزيع المنافغ لبعض الافراد والمؤسسات معتمدين في ذلك على بعض المعايير "القانونية" دون ضمانة تجبر المكلف على دفع ما يتوجب عليه من رسوم وضرائب.
* بواسطة المشاريع التي تقوم بها (دون خطة او دراسة لجدواها الاقتصادية) والتي قد تكلف كثيراً بحجة انها ضرورية ثم يتبين بأنه لا حاجة اليها، او ان هذه الحاجة لم تعد من الاولويات.
* بفعل تقاعس السلطة واهمالها وتغاضيها عن استعمال سلطتها لاجل تحصيل المال العام او المحافظة عليه او استعمال مشوه وغير متساوٍ لهذه السلطة.
* لجوء بعض المسؤولين الى القضاء لتقليص الكلفة المفروضة عليهم أكانت على شكل ضرائب او تعرفة جمركية وغير ذلك من الرسوم.
1. من قبل الاداريين:
* بعض المسؤولين الاداريين لا يقومون بواجباتهم بحجة رواتبهم المتواضعة، وهذا يؤثر على سير العمل، وشيوع الرشوة.
1. من قبل المواطنين
* بفعل احجامهم عن دفع ما يترتب عليهم من ضرائب، او استعمالهم وسائل غش واحتيال للتخلص من الواجبات.

وبناء على ما تقدّم، يمكننا تجزئة مشكلة الفساد او مسألة الاستنزاف في المال العام الى مستويين اثنين:

1. بنية الدولة ونظامها السياسي واستشراء الفساد بين المسؤولين وبالتالي في طريقة المعالجة.
2. فساد الادارة وسوء التعاطي مع المواطنين وحماية المرتشين وعدم التمييز بين الرشوة والخدمة والهدية.

من جهته، يعزو الدكتور حسن صالح اسباب النزف في المال العام الى كون المؤسسات العامة:

1. جاهلة بالعلم الاداري الحديث
2. عاجزة: بحيث تتكدّس المعاملات وتسير ببطء
3. فاسدة: لا تنجز المعاملة الا اذا حملها سمسار
4. مفسدة: بحيث يتم افساد المواطنين بطلب المنفعة المادية والمعنوية
5. متاخرة: فقدان الكفاءة بكافة انواعها.
6. مسيسة: بحيث يتدخّل السياسيون بالتوظيف لمصلحة اقاربهم او انصارهم.
7. ادارة مطيّفة ومتذهّبة (د. صالح، 2011، مرتكزات الاصلاح الاداري والمالي).

أما الدكتور محمد وهبة فيعتبر أن الفساد اضحى في لبنان واقعاً اجتماعيّاً عادياً يمكننا ايجاز مسبباته على النحو التالي:

1. عدم وجود آليات ووسائل وإجراءات خاصة للحدّ من الرشوة.
2. عدم وجود اجراءات لتطوير نظام اختيار وتعيين وترقية العاملين من دون أي تدخّل وتبعاً لتقييم موضوعي وبإشراف لجان متخصصة.
3. عدم وجود فصل في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والحزبية والأمنية.
4. عدم تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة
5. الحماية المتوفرة للموظف من قبل طائفته او عائلته او حزبه.
6. عدم وجود شفافية في نشر سياسات وبرامج الحكومات بحيث لا يمكن للمواطنين مراقبتها.
7. تدخّل السياسة في القضاء
8. عدم تطبيق مبدأ من أين لك هذا؟.
9. الرواتب والمداخيل في المؤسسات العامة لا توفّر متطلبات عيش كريم.
10. عدم وجود قوانين صارمة لمكافحة الفساد والحدّ من الرشوة.
11. عدم وجود جهاز رقابة داخلي يراقب أعمال المؤسسات العامة، ويعمل على استبدال مدققي الحسابات بشكل دوري لمنع أية عمليات تقارب مع الرؤساء او اعضاء مجالس الادارة. (محمد وهبة، 2009، المحاسب المجاز)

على المستوى النظري، ان النتائج السلبية لاستشراء ظاهرة الفساد يمكننا ملاحظتها على النحو التالي:

1. تآكل سيادة القانون وانعدام ثقة المواطنين بدولتهم.
2. احداث تشوهات في الاقتصاد الوطني قد ينتج عنها حالات عجز ضخمة
3. تراجع ثقة المسثمرين
4. يمثل حصول صاحب المنصب على رشوة خطراً على استقرار المجتمع

وهكذا، فمن جهة اولى، وبنتيجة الفساد يتراجع اداء المؤسسات العامة مما يؤدي الى انتقاص في حقوق المواطن، ومن جهة ثانية، ينعكس على تصرفات الشعب من ناحية موجبات الضريبة وخدمة المجتمع. علاوة على ذلك، يولد الفساد تشوهات اقتصادية في القطاع العام عن طريق تحويل استثمار المال العام الى مشروعات رأسمالية تكثر فيها الرشى، ويلجأ المسؤولين الى حيلة زيادة التعقيدات الفنية بمشاريع القطاع العام لإخفاء او لتمهيد الطريق لهذه التعاملات غير المشروعة، ما يؤدي بالنتيجة الى زيادة تشويه استثمار المال العام. ويؤدي كذلك الى خفض معدلات الالتزام بضوابط البناء والمحافظة على البيئة والى تردي نوعية الخدمات الحكومية وزيادة الضغوط على ميزانية الدولة.

رغم ان البعض يدعي بأن الفساد يقلل من النفقات الادارية عن طريق تجاوز الروتين الاداري، إلا أن وجود الرشوة يمكن كذلك أن يدفع المسؤولين لاستحداث طرائق تأخير جديدة في انجاز المعاملات. ومع اسهامه في زيادة تضخم النفقات التجارية فإن الفساد يشوه التبادلات التجارية إذ يحمي الشركات ذات المعارف في الحكومة من المنافسة، ما يعني بالنتيجة وجود شركات غير كفوءة. (محمد وهبة، 2009، المحاسب المجاز).

عمليّاً، وعلى سبيل المثال لا الحصر، نشر التفتيش المركزي تقريراً عام 1994 عن أوضاع الإدارات العامة كجهة اهدار الاموال وتفشي الرشوة. وتكررت الملاحظات في التقرير السنوي للهيئة العامة للتفتيش المركزي سنة 1995. وقد أكّدت تقارير التفتيش المركزي وديوان المحاسبة انه بين عامي 1995 و1997 أجرت ادارة المناقصات تلزيمات لأعمال قيمتها 142 مليون دولار من اصل ستة مليارات دولار وقعتها، فيما جرت العقود الباقية بالتراضي. وقد أوردت جريدة النهار في 23 كانون الثاني 2001 التقرير التقويمي للمؤسسة الدولية للمعلومات عن الفساد في لبنان بتكليف من مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة الدولية حيث وصلت قيمة الهدر الى 15،31 مليار دولار تشمل التلزيمات، والتعيينات، الاموال العامة، الخلوي، الكهرباء، وغيرها، مما انعكس على الدين العام الذي قارب في العام 2011 ما يعادل 50 مليار دولار.

وبحسب البنك الدولي، يشكّل الهدر بين خمسة وستة بالمئة من الناتج المحلي سنويّاً، وهو رقم مرتفع جداً (حوالي 15 مليار دولار)، أي ما يوازي ثلاثين في المئة من الدين العام. اما عناصر الهدر داخل الموازنة العامة والخزينة فتظهر بوضوح في النفقات الاستثمارية، لجهة التعهدات والالتزامات التي تتم بالتراضي، او عبر زيادة حجم النفقات الاستثمارية، على غرار ما حصل في مشروع موازنة 2001، حيث بدت النفقات الاستثمارية فضفاضة وانفلاشية متجاوزة الملياري دولار، مع العلم بأن لا قدرة للوزارات على استيعاب هذا الحجم الكبير من الاموال. كما يظهر الهدر في المشتريات العامة حيث يتحكم "كارتل" خاص بأسعار النفط، كما تغيب المنافسة في قطاع الادوية، ويستشري الهدر كذلك في المجالس والهيئات والصناديق التي أسستها الدولة ومنها الهيئة العليا للإغاثة التي حصلت منذ حرب تموز على أكثر من الف مليار ليرة، لم يخضع جزء كبير منها لهيئات الرقابة البرلمانية والقضائية، اضافة الى العقود غير الواضحة.

كما يمكننا ملاحظة الهدر على صعيد النفقات العامة من خارج الموازنة العامة والخزينة. ويظهر ذلك من خلال الهبات والقروض التي حصل عليها لبنان في حرب تموز و"باريس3" والتي تقدر بمليارات الدولارات، من دون الافصاح بوضوح وشفافية عن وجهة استخدامها.

وللدلالة أكثر على الاستنزاف في المال العام، نورد الامثلة التالية:

1. يخسر لبنان حوالي مليار ومئتي مليون دولار لعدم اقرار ضريبة على التحسين العقاري.
2. بين 2007 و 2010 قدرت خسائر الدولة بأكثر من مئتي مليون دولار بفعل مبيعات عقارية تجاوزت قيمتها 30 مليار دولار، ومصرحة بأقل من قيمتها الفعلية بنسبة 20 في المئة.
3. امام النيابة العامة المالية ملفات تؤكد هدر أكثر من 250 مليون دولار في دائرة المراقبة الضريبية والاستردادات التي تتبع لمديرة الضريبة على القيمة المضافة في وزارة المال.
4. ان تردي قطاع الكهرباء يستنزف الدولة بأكثر من 1،5 مليار دولار سنوياً ما يساوي 4،2% من الناتج القومي، او 18% من واردات الدولة، وينعكس سلباً على قطاع الصناعة ما يسبب خسائر للقطاع قدرها البنك الدولي ب 400 مليون دولار.

**خاتمة:**

لا شك في ان المؤسسات العامة انما وجدت لخدمة الناس، غير ان مأسسة "مزاريب" الهدر في المال العام قد أثّر سلباً على مسيرة الانتظام العام في الدولة والمجتمع. ولقد أشار الى ذلك الشيخ موريس الجميّل منذ أكثر من نصف قرن عندما اعلن امام المجلس النيابي: "السبب الرئيسي لعجز لبنان عن التقدّم ناتج عن عدم التنظيم في أوضاعه المالية". (الشيخ موريس الجميّل، 2011، ص 148).

إن أية عملية اصلاح لعمل المؤسسات العامة تبدأ عبر وضع تلك المؤسسات تحت المجهر ودراسة وتقييم كيف تمددت ميزانيتها وبعضها صار عنواناً لتضخّم وظيفي وترهل اداري يبدد المال العام. لقد اضحت تلك المؤسسات بموازناتها وتشريعاتها بمثابة دولة داخل الدولة، تفشّت فيها أسوأ عيوب الادارة العامة، حتى بدت وزارات الدولة التقليدية زاهدة مقارنة بالموارد التي باتت تحت تصرّف تلك المؤسسات بأقل قدر من المساءلة. فغياب مساءلة الدولة لتلك المؤسسات قائم من فلتان الانفاق وزاد من عبء المديونية التي تعاني منه اليوم، بخاصة مع عجز الدولة عن انتشالها في ظرف التراجع في الايرادات بعد سنوات من النمو.

لقد ساهمت الامتيازات التي حظيت بها الكثير من المؤسسات العامة بفعل الصلاحيات التشريعية المخولة لها من الدولة في ضعف لجم انفاقها حتى صارت ديونها عبء على كاهل دولة تزداد مديوناتها بشكل مطرد يوماً بعد يوم من دون ارادة فعلية لوضع حد لتفاقم يقوض مكتسبات التنمية وفرص النمو.

وصارت هذه المؤسسات عنواناً للتعيين بالواسطة، وخلقت هياكل جديدة من البيروقراطية الرسمية، وباتت بتشكيلاتها والصراعات المجتمعية التي سببتها عكس ما كانت ترمي اليه الاصلاحات التي اوجدتها، وكان مرادها ان تعيد تلك المؤسسات الحيوية التي فقدها القطاع العام نحو تحديث مجتمعي اقتصادي يواكب كل المتغيرات الهائلة التي مررنا بها خلال العقد الاخير وسعت الى تغيير هيكلية الاقتصاد نحو المنافسة لا الاعالة.

وفي ظروف تفاقمت فيها ازمة مديونية الدولة أكثر من أي وقت مضى في خضم تداعيات الأزمة، فإن فتح المؤسسات العامة برمتها كخطوة لإعادة هيكليتها ودمجها بات مطلباً وطنياً حتى نعيد شيئاً من الاعتبار للمال العام ويعاد توجيه بعض من الموارد المبددة نحو اقتصاد أكثر حيوية، بدل ان تبقى مجبرة نحو تعميق كل ظواهر الترهل التي نسعى للقضاء عليها في بيروقراطية الدولة.

**المراجع:**

**كتب:**

1. الجمهورية اللبنانية: مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، شرعة المواطن: المال العام،2001.
2. الحص، سليم، ما قل ودل، بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2008.
3. الحص، سليم، ومضات في رحاب الأمة، بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، 2010.
4. الخوري، يوسف، مجموعة القانون الاداري، الجزء الثاني، ادارة المرافق العامة: المؤسسات العامة وعقود الامتياز، 1999.
5. المغربي، محمود، المدخل الى القانون الإداري الخاص، الجزء الأول، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، 1994.
6. حبيب، كميل، جان بولس، والاب كميل مبارك، اخلاقيات الاعمال في الادارة والمال، بيروت: منشورات الحكمة، 2010.
7. الجميّل، موريس، (1970-1910): رجل الدولة ورائد التصميم في لبنان، الكسليك: مركز فينيكس للدراسات اللبنانية، 2011.

**دراسات:**

1. وهبة، محمد، "المعايير والشفافية في مواجهة الفساد"، المحاسب المجاز، الفصل الثالث، العدد 39، 2009.
2. وهبة، محمد، "التجربة الضاغطة في انعدام الكهرباء"، 2010 (دراسة غير منشورة).
3. صالح، حسن، "مرتكزات الاصلاح الاداري والمالي في الادارات والمؤسسات العامة"، 2011 (دراسة غير منشورة).